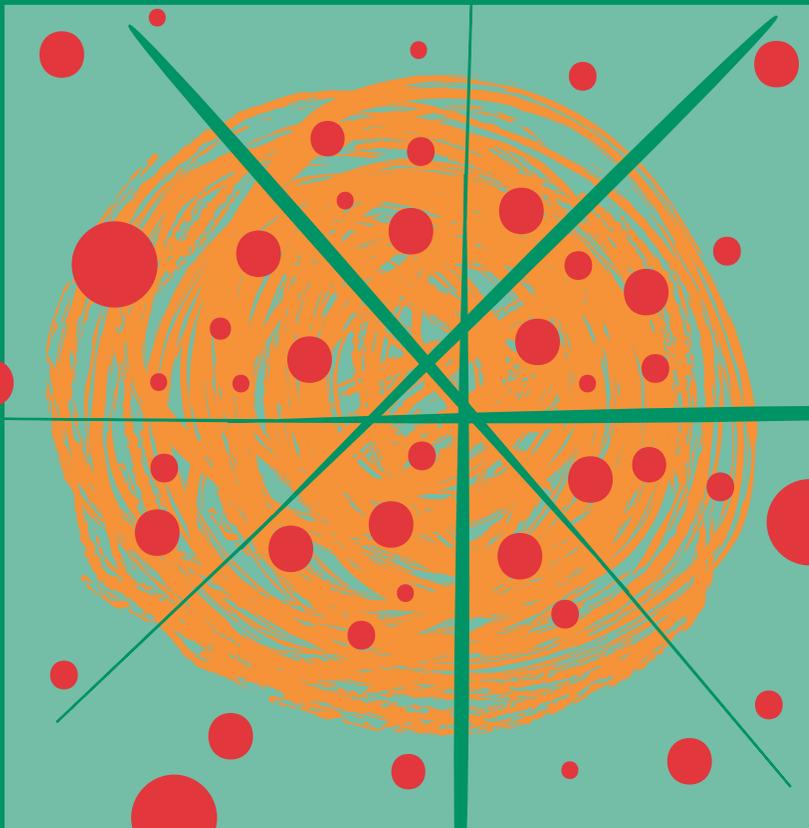


Estudio Económico y Social Mundial, 2004

Migración internacional

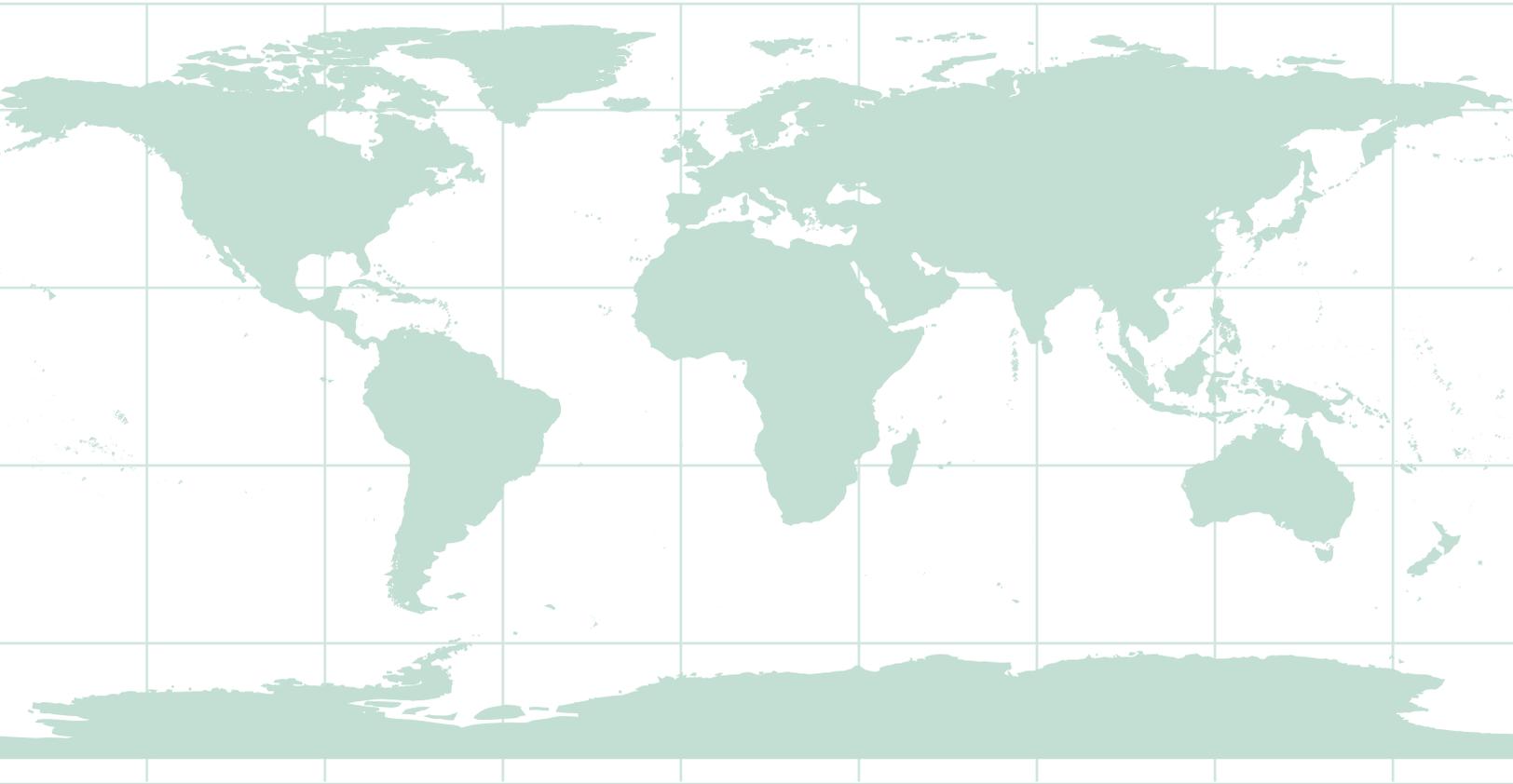


Naciones Unidas

Departamento de Asuntos Económicos y Sociales

Estudio Económico y Social Mundial, 2004

Migración internacional



Naciones Unidas
Nueva York, 2006

Departamento de Asuntos Económicos y Sociales

El Departamento de Asuntos Económicos y Sociales de las Naciones Unidas es un punto de contacto fundamental entre las políticas mundiales en las esferas económica, social y ambiental y la acción nacional. El Departamento trabaja en tres esferas relacionadas entre sí: i) compila, produce y analiza una amplia gama de datos e información de tipo económico, social y ambiental que aprovechan los Estados Miembros de las Naciones Unidas para examinar problemas comunes y hacer un balance de las opciones en materia de políticas; ii) facilita las negociaciones de los Estados Miembros en muchos órganos intergubernamentales sobre el curso a seguir en forma conjunta para abordar los desafíos mundiales actuales o en ciernes, y iii) asesora a los gobiernos interesados sobre las formas y los medios de traducir los marcos normativos desarrollados en las conferencias y cumbres de las Naciones Unidas en programas a nivel de países y, mediante la asistencia técnica, ayuda a aumentar la capacidad nacional.

Nota

Las denominaciones empleadas en esta publicación y la forma en que aparecen publicados los datos que contiene no implican, de parte de la Secretaría de las Naciones Unidas, juicio alguno sobre la condición jurídica de ninguno de los países, territorios, ciudades o zonas citados, ni de sus autoridades, ni respecto de la delimitación de sus fronteras o límites.

En la presente publicación la palabra “país”, también se emplea, cuando corresponde, con respecto a territorios o zonas.

Se recurre a los calificativos de países, territorios o regiones “más desarrollados”, “menos desarrollados” y “menos adelantados” únicamente para facilitar la presentación estadística, pero esta denominación no entraña necesariamente un juicio sobre la fase del proceso de desarrollo a que puede haber llegado un país o territorio dado.

Las firmas de los documentos de las Naciones Unidas se componen de letras mayúsculas y cifras.

E/2004/75/Rev.1/Add.1

ST/ESA/291/Add.1

ISBN 92-1-92-1-309063-3

Publicación de las Naciones Unidas

Número de venta: S.04.II.C.3

Copyright © Naciones Unidas, 2004

Reservados todos los derechos

Prefacio

Esta parte del *Estudio Económico y Social Mundial 2004* trata de un tema que afecta profundamente a la estructura económica y social de todas las naciones: la migración internacional.

Hoy viven fuera de sus países de origen más personas que en ningún otro momento de la historia y se espera que en el futuro aumente el número de las que cruzan fronteras internacionales en busca de un nuevo hogar. Al mismo tiempo, en muchos países hay una creciente conciencia sobre el efecto de la migración, lo que se ha convertido en un motivo de intenso debate sobre políticas.

No cabe esperar otra cosa. Después de todo, la migración trae consigo muchos desafíos complejos, incluidas las cuestiones relacionadas con los derechos humanos y las oportunidades económicas, con la escasez de mano de obra y el desempleo, con la fuga y la suma de cerebros, con las corrientes de refugiados y las personas que buscan asilo, con la aplicación de la ley y el tráfico de seres humanos y con la seguridad humana y la seguridad nacional.

No podemos pasar por alto las dificultades reales de política que plantea la migración. Pero no podemos perder de vista su inmenso potencial para beneficiar a los migrantes, a los países de los que parten y de aquellos adonde migran. Y debemos asegurar que, en nuestro enfoque de la cuestión, sostengamos los valores de la tolerancia y el respeto de los derechos humanos.

Si los Estados trabajan juntos con ese espíritu —como muchos ya lo están haciendo— se pueden maximizar los beneficios de la migración y minimizar sus problemas. No tengo ninguna duda de que, fortaleciendo la cooperación internacional, los Estados pueden encontrar formas racionales, creativas y fundadas en principios de proteger los derechos de los migrantes y promover su interés común de mejorar la gestión de la emigración, la inmigración y el tránsito.

En ese contexto, acojo con especial beneplácito la decisión de un grupo de países desarrollados y en desarrollo de crear una Comisión Mundial sobre Migración Internacional, y espero con interés su informe del año próximo. También me complace que la Asamblea General de las Naciones Unidas va a convocar en 2006 un diálogo de alto nivel sobre migración internacional.

En el presente volumen se hace un examen completo de las novedades producidas en la migración internacional y de las diversas cuestiones que ésta implica. Colaboraron en este esfuerzo el Departamento de Asuntos Económicos y Sociales de las Naciones Unidas, la Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo y la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados. Espero que la información y el análisis que se presentan en este volumen ayuden a todos los interesados en la migración internacional y promuevan nuestra responsabilidad conjunta de manejar esta cuestión en beneficio de todos.



KOFI A. ANNAN
Secretario General

Panorama general

La migración internacional es uno de los aspectos centrales de la globalización. Favorecida por el mejoramiento de los medios de transporte y comunicaciones y estimulada por las grandes desigualdades económicas y sociales existentes en el mundo, la gente cruza cada vez más las fronteras nacionales en un esfuerzo por mejorar su bienestar y el de su familia. En los últimos decenios los movimientos demográficos internacionales crecieron en forma paralela a la expansión de las corrientes internacionales de bienes y de capital, aunque con menor fuerza. La migración internacional es cada vez más un fenómeno mundial, que comprende un número creciente de Estados como países de origen, destino o tránsito de los migrantes. No es probable que se invierta el sentido de las fuerzas que fundamentan estas tendencias, de manera que estos movimientos demográficos internacionales continuarán —y lo más probable es que aumenten— en el futuro.

El mayor movimiento de personas a través de las fronteras nacionales ha afectado no solamente a los propios migrantes sino también la vida y el bienestar de muchos pueblos y sociedades, así como también el funcionamiento de los Estados y grupos de Estados. Como ocurre con las crecientes corrientes de bienes y de capital, es necesario que los gobiernos —y la comunidad internacional— decidan cómo abordar esta faceta del desarrollo mundial. En la presente publicación se examinan los antecedentes y la naturaleza del aumento de la migración internacional y sus efectos de amplio alcance, y se señalan los problemas de política que plantean estos acontecimientos.

La migración internacional en el siglo XIX y principios del siglo XX

El período transcurrido entre las guerras napoleónicas y la primera guerra mundial, desde 1820 hasta 1914, se caracterizó por una mayor libertad en el movimiento internacional de bienes, capital y mano de obra, al que se ha hecho referencia como el “primer siglo global”. Las innovaciones tanto en el transporte transoceánico como en los ferrocarriles transcontinentales posibilitaron grandes corrientes intercontinentales de personas que buscaban una vida mejor en las economías en expansión.

Las migraciones ocurridas entre dos partes del mundo desarrollado de hoy constituyeron el componente más importante de esas corrientes migratorias. El rápido crecimiento económico en las Américas y Oceanía atrajo a una cantidad de trabajadores europeos que, en relación con la población de los países de destino, no ha sido superada desde entonces. Los datos disponibles indican que, entre 1820 y 1932, aproximadamente 52 millones de europeos emigraron a los principales países de destino en las Américas, de los cuales, sólo en los Estados Unidos de América, fueron admitidos 32 millones. Otros 3,5 millones emigraron a Australia y Nueva Zelanda. Estas corrientes migratorias tendieron a acelerarse en los últimos decenios del siglo XIX y principios del siglo XX, a medida que “nuevos” países de origen de Europa meridional, central y oriental reemplazaron a las anteriores fuentes de corrientes migratorias, en gran parte países de Europa septentrional.

Durante ese período, estas grandes corrientes desempeñaron un papel importante en el crecimiento de la población de algunos de los países de destino. Por ejemplo, en la Argentina la migración entre 1870 y 1910 aumentó la población en un 60% y la fuerza de trabajo en casi el 90%. Del lado de la emigración, Europa perdió el 11% de su población y el 13% de su fuerza de trabajo, con algunos países (Irlanda e Italia) que perdieron hasta el 30% de su fuerza de trabajo. La migración internacional ayudó a vincular a Europa occidental con las economías de América del Norte, el sur de América Latina y Oceanía, creando lo que se conoce como economía atlántica ampliada.

Los grandes movimientos de trabajadores, cuyo principal incentivo para la emigración era la gran diferencia de salarios y oportunidades económicas entre los países de origen y los de destino, tuvieron un efecto en esos salarios relativos. En realidad, la migración fue la principal razón de una convergencia de salarios a través de la economía atlántica ampliada entre 1880 y 1920, en particular con respecto a los países de Europa occidental que eran país de origen de los migrantes, por una parte, y los Estados Unidos y otros países de destino, por la otra. Según una estimación, entre 1870 y 1910 la emigración hizo aumentar los salarios reales en los países de origen en casi el 9% y los hizo bajar en un 8% en los países de destino, con la magnitud de los efectos en determinados países directamente relacionada con las corrientes migratorias relativas. Pese a la reducción de las diferencias de salarios a través de los países, el rápido crecimiento económico de los países de destino, apoyado por grandes corrientes migratorias —y, en realidad, casi no se podría entender sin ellas—, hizo que en los países de destino los salarios reales de los migrantes de bajos ingresos mejoraran con el paso del tiempo.

En el siglo XIX también se produjeron grandes corrientes de migrantes en los países en desarrollo, sobre todo las de mano de obra contratada procedente de China y la India, que se trasladó a otros países en desarrollo para trabajar en fincas y plantaciones. La gran mayoría de los migrantes indios a otros países en desarrollo fue con contratos no rescindibles y ayudados de otra manera, mientras que la emigración china se produjo con el sistema *culi* con contratos individuales a menudo en condiciones de explotación. Las diferencias entre los salarios de los trabajadores de las economías dependientes de la exportación de un producto y los de las fincas y plantaciones eran mayores que en la economía atlántica ampliada. Sin embargo, la migración entre los países en desarrollo estuvo limitada por su alto costo en relación con los ingresos: en China y la India los ingresos eran tan bajos que pocos trabajadores no cualificados podían conseguir los fondos para pagar el traslado. También estuvo limitada por la relativa inmovilidad de la mano de obra en la mayoría de las sociedades rurales tradicionales. Por consiguiente, en relación con la población de los países de origen, las corrientes migratorias fueron mucho más pequeñas que las que caracterizaron a los países europeos de emigración. También fue más importante la migración de retorno, particularmente en la India.

La demanda de mano de obra en las fincas y plantaciones fue impulsada por el mejoramiento de los términos de intercambio de los bienes primarios tropicales, que duró más de medio siglo. Cuando bajaron los precios de las exportaciones (como los del azúcar en el decenio de 1880 y los de otros productos básicos importantes en los decenios siguientes), también bajó la contratación de mano de obra para las fincas y plantaciones. Por consiguiente, la migración promovida entre los países en desarrollo llegó a su fin en gran medida por razones económicas. Las formas de contratación en peores condiciones de explotación también fueron objeto de oposición política y finalmente fueron abolidas.

Estas dos corrientes migratorias corrían en gran parte paralelas debido a la manifiesta discriminación contra los migrantes asiáticos en los países de colonización de América y Oceanía. La alta segmentación de las corrientes migratorias europeas y no europeas se convirtió en una fuente importante de desigualdades Norte-Sur, que aumentaron durante este período.

Hacia fines del siglo XIX, en los principales países de destino de los migrantes europeos surgieron políticas de inmigración cada vez más restrictivas y aumentó la hostilidad pública, que se intensificaron más después de la primera guerra mundial. En los Estados Unidos la legislación restrictiva se centró en los inmigrantes de los “nuevos” países de origen de Europa meridional, central y oriental. Estas políticas de inmigración restrictivas se podían entender como reacción de las autoridades políticas de los países de destino en defensa de los intereses económicos de sus trabajadores no cualificados. Aunque la migración transatlántica se reanudó por breve tiempo durante el decenio de 1920, volvió a caer a niveles muy bajos durante la gran depresión.

La migración durante el actual período de globalización

Después de un período de relativa estabilidad, en los últimos decenios del siglo XX la migración internacional aumentó notablemente, en particular después de 1970 (véase el cuadro 1). El número de migrantes internacionales del mundo subió de 76 millones en 1960 a 82 millones en 1970, llegó a 100 millones en 1980 y aumentó a 154 millones en 1990. El brusco aumento en el decenio de 1980 se debió en gran parte al hecho de que los migrantes internos de la ex Unión de Repúblicas Socialistas Soviéticas (URSS) se convirtieron en migrantes internacionales cuando el país se desintegró. Se calcula que en el año 2000, 175 millones de personas estaban viviendo fuera de sus países de nacimiento (véase el cuadro 2). De ellas, alrededor de 158 millones se consideraban migrantes internacionales; aproximadamente 16 millones se consideraban refugiados que huían por un temor de persecución bien fundado, y 900.000 eran personas que buscaban asilo.

La mayoría de los países de inmigración o emigración no lo han sido durante períodos prolongados. Entre 1950 y 2000 sólo siete países tuvieron una migración neta positiva constante, mientras que 16 tuvieron una firme migración neta negativa. Algunos países de emigración se convirtieron en países de destino, mientras que en otros los acontecimientos económicos y políticos causaron grandes fluctuaciones de las tendencias migratorias.

Como reflejo del carácter crecientemente mundial de la migración, ha habido más diversidad en lo que se refiere a los países de origen y de destino de los migrantes internacionales. Esto ocurre debido a que, desde el decenio de 1970, la tendencia predominante ha sido de aumento de las corrientes migratorias desde los países en desarrollo hacia los países desarrollados. Al aumentar el número de migrantes de muchos países en desarrollo, especialmente de Asia y América Latina y el Caribe, en toda Europa occidental y América del Norte, han disminuido las corrientes intercontinentales de migrantes, mayormente de Europa, a algunos países de inmigración tradicionales. Europa es ahora el lugar de residencia del mayor número de migrantes internacionales, seguida por Asia y América del Norte. En términos relativos, Oceanía tiene el

Cuadro 1
Migrantes internacionales en los principales países y regiones de destino, 1910–2000 (miles)

	1910			1930			1960			2000		
	Población	Migrantes	Participación ^a									
Australia	4 455	787	17,7	6 630	356	5,4	10 276	1 701	16,6	19 153	4 705	24,6
Canadá	7 207	1 587	22,0	10 377	2 308	22,2	17 909	2 766	15,4	30 769	5 926	18,9
Estados Unidos	91 972	13 516	14,7	122 775	14 204	11,6	186 158	9 735	5,2	285 003	34 988	12,3
Nueva Zelandia	1 008	306	30,3	1 534	77	5,0	2 372	334	1,4	3 784	850	22,5
Subtotal: países tradicionales de inmigración	104 642	16 196	15,5	141 316	16 945	12,0	216 715	14 537	6,7	338 709	46 369	13,7
Argentina	7 885	2 358	29,9	10 922	2 828	25,9	20 616	2 615	12,7	37 074	1 419	3,8
Europa occidental ^b	143 099	3 348	2,3	158 583	4 233	2,7	151 902	7 002	4,6	183 502	18 836	10,3
Uruguay	1 080	181	16,8	2 538	192	7,6	3 342	89	2,6
Total	256 706	22 083	8,6	310 821	24 006	7,7	391 771	24 346	6,2	562 627	66 713	11,9

Fuentes: Organización Internacional del Trabajo, *World Statistics of Aliens: A Comparative Study of Census Returns 1910–1930*, Studies and Reports, Series O (Migration), No. 6 (Ginebra, Organización Internacional del Trabajo, 1936), y Naciones Unidas, *Trends in Total Migrant Stock: The 2003 Revision (POP/DB/MIG/Rev.2003 y ESA/P/WP.188)*, datos en forma digital.

Nota: Dos puntos (..) indican que no había datos disponibles.

^a Porcentaje.

^b Comprende solamente a Alemania, Bélgica, Francia, Italia, Luxemburgo y Suiza.

Cuadro 2
Migrantes internacionales por región de destino, 1960–2000 (millones)

Región	1960	1970	1980	1990	2000
El mundo	75,9	81,5	99,8	154,0	174,9
Países desarrollados	32,1	38,3	47,7	89,7	110,3
Países desarrollados excluida la URSS	29,1	35,2	44,5	59,3	80,8
Países en desarrollo	43,8	43,2	52,1	64,3	64,6
África	9,0	9,9	14,1	16,2	16,3
Asia ^a	29,3	28,1	32,3	41,8	43,8
América Latina y el Caribe	6,0	5,8	6,1	7,0	5,9
América del Norte	12,5	13,0	18,1	27,6	40,8
Oceanía	2,1	3,0	3,8	4,8	5,8
Europa ^b	14,0	18,7	22,2	26,3	32,8
URSS (ex)	2,9	3,1	3,3	30,3	29,5

Fuente: Naciones Unidas, *Trends in Total Migrant Stock: The 2003 Revision* (POP/DB/MIG/Rev.2003 y ESA/P/WP.188), datos en forma digital.

^a Excluidos Armenia, Azerbaiyán, Georgia, Kazajstán, Kirguistán, Tayikistán, Turkmenistán y Uzbekistán.

^b Excluidos Belarús, Estonia, Letonia, Lituania, la República de Moldova, la Federación de Rusia y Ucrania.

porcentaje más alto de migrantes en relación con el total de la población, seguida por América del Norte, Europa y África. Como reflejo de la mayor diversidad de destinos, el número de países en que los migrantes superaban el 10% del total de la población, que era de 43 en 1960, aumentó a 70 en 2000 (aunque la mayoría eran países pequeños). En la determinación de los países de destino de los migrantes es importante la proximidad geográfica y, a este respecto, tienen menos peso los vínculos históricos, especialmente los coloniales.

Una ruptura de los patrones del pasado fue el aumento de las corrientes de migrantes de Europa oriental al Oeste, ocurrido durante la transición que siguió al fin del dominio comunista en Europa oriental y la disolución de la URSS. Esta disolución también produjo importantes corrientes de migrantes entre los Estados sucesores de la ex URSS, impulsadas en parte por el retorno de algunos grupos étnicos a sus países de origen recientemente independizados. Estas nuevas tendencias han modificado los principales polos de atracción de Europa, con la transformación de varios países de Europa meridional de fuentes netas de migrantes a receptores netos.

Aunque en los últimos decenios del siglo XX las corrientes migratorias fueron, en relación con la población, más débiles que durante los últimos decenios del siglo XIX y el primero del siglo XX, han desempeñado un papel importante en el cambio demográfico del mundo desarrollado debido a las bajas tasas de fecundidad de esos países. Sin la entrada de migrantes, entre 1995 y 2000 Europa hubiera experimentado una disminución de la población puesto que, incluso con alrededor de 5 millones de inmigrantes en este período, su población aumentó en sólo 600.000 habitantes. Durante el mismo período América del Norte tuvo un crecimiento demográfico natural positivo, pero la migración neta representó el 43% del aumento total de la población. En contraste, la migración neta negativa de los países en desarrollo sólo tuvo un efecto pequeño en las tendencias generales de la población. En el período 1995–2000 la tasa de migración neta de los países en desarrollo fue de –0,6 por mil anual, pequeña en relación con la tasa de crecimiento natural del 16,7 por mil.

Por su misma naturaleza, la migración no autorizada no se refleja correctamente en las estadísticas oficiales, pero no obstante es posible formarse alguna idea de su magnitud. En los Estados Unidos, la combinación de indicios de diversas fuentes sugiere que, en el momento del censo de 2000, había por lo menos 7 millones de migrantes no autorizados, de un total de 31 millones de personas nacidas en el extranjero que se encontraban en el país y que no eran ciudadanos de los Estados Unidos en el momento de su nacimiento. De los migrantes no autorizados, se calculó que 4,8 millones eran mexicanos. En Europa, la Organización Internacional para las Migraciones (OIM) estimó que, a fines del decenio de 1990, el número de

migrantes no autorizados era de aproximadamente 3 millones. Sin embargo, las estimaciones para países determinados varían mucho. En particular, poco se sabe de los niveles de migración no autorizada en los países de Europa central y oriental. Durante el decenio de 1990 estos fueron países de tránsito de migrantes no autorizados que se dirigían a Europa occidental, pero también se convirtieron en destinos de hecho para los migrantes que no pudieron continuar su viaje hacia el Oeste.

El hecho de que el aumento del número de migrantes internacionales que se asientan en el mundo en desarrollo ha sido lento no se debe a que haya cesado la migración entre países en desarrollo sino más bien a que las corrientes migratorias son, en gran medida, rachas temporarias relacionadas con auges económicos en los países de destino o con acontecimientos políticos en los países de origen. Los aumentos del número de migrantes en algunos países en desarrollo también han sido contrabalanceados por disminuciones de la inmigración en otros países en desarrollo como resultado de crisis económicas o la normalización de los acontecimientos políticos en una región específica. Tras el aumento de los precios del petróleo, ocurrido en 1973, los países productores de petróleo de Asia occidental empezaron a contratar gran número de trabajadores extranjeros y Venezuela se convirtió en un importante polo de atracción de trabajadores de países vecinos. Los países de Asia oriental y sudoriental, en rápido proceso de industrialización, también aparecieron como destino para trabajadores migratorios en los decenios de 1980 y 1990. Sin embargo, en el decenio de 1990 los aumentos de la migración económicamente motivada en Asia fueron contrarrestados por la repatriación de refugiados en África, América Central y Asia centromeridional.

Estas recientes corrientes de retorno son un reflejo de la importancia de los desplazamientos internacionales involuntarios producidos en algunas partes del mundo en desarrollo, causados mayormente por conflictos pero también por desastres naturales. En África, América Central y en determinadas partes de Asia, los movimientos de refugiados han sido un componente importante —y en algunos casos el principal— de las corrientes migratorias internacionales entre países en desarrollo. El número de refugiados comprendidos en el mandato de la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados (ACNUR) aumentó de 2 millones en 1975 a 16 millones en 1990, pero disminuyó durante el decenio de 1990 al llegar a su fin varios conflictos prolongados. Para el año 2000 el número de refugiados de que dio cuenta el ACNUR había caído a 12 millones. Además, había unos 4 millones de refugiados palestinos que recibían asistencia del Organismo de Obras Públicas y Socorro de las Naciones Unidas para los Refugiados de Palestina en el Cercano Oriente (OOPS).

Otro grupo de migrantes “involuntarios” son las personas que solicitan asilo buscando escapar de las amenazas que enfrentan en su país de origen. En contraste con los movimientos masivos de refugiados, estas corrientes consisten en gran parte de personas o familias que prefieren trasladarse a países desarrollados más que a países en desarrollo.

Efectos económicos mundiales de la migración internacional

Como resultado de las restricciones impuestas a la inmigración, los efectos de la migración en el crecimiento demográfico, la oferta de mano de obra y los mercados de trabajo son hoy más pequeños de lo que fueron durante el primer siglo global. Las restricciones universales a la inmigración también contrastan con el contexto actual cada vez menos restringido de las corrientes internacionales de inversión directa extranjera (IDE) y de capital financiero. Esta asimetría en la movilidad de diferentes factores de producción tiene un efecto distributivo adverso en el factor menos móvil, el trabajo. Este efecto, junto con el de menor importancia que tienen las corrientes migratorias en el crecimiento demográfico y la fuerza de trabajo en los países en desarrollo en su conjunto, implica que, aun si las tendencias generales son similares, es improbable que la migración internacional tenga el mismo efecto en términos de convergencia de ingresos que la que tuvo durante el primer siglo global. Además, la tendencia de los países desarrollados a favorecer la entrada de migrantes cualificados refuerza la segmentación de los mercados de trabajo en términos de aptitudes y puede estar generando un efecto distributivo

mundial a favor de la forma más móvil de mano de obra (la mano de obra cualificada), pero dirigido contra la forma menos móvil (la mano de obra no cualificada).

Para determinados países de origen y destino la migración tiene una serie de efectos económicos positivos y negativos tangibles (cuadro 3). En algunos casos, el beneficio para un país de origen (destino) tiene su contraparte en un costo igual pero de sentido opuesto para el país de destino (origen), como en el caso de las remesas de dinero. Sin embargo, incluso en esos casos los efectos pueden no ser de igual magnitud y de signo opuesto porque los mismos recursos financieros se pueden utilizar de diferente manera en los dos países. Esta diferencia puede ser más marcada con respecto a la transferencia internacional de capital humano de lo que supone la migración: las consecuencias de la pérdida de una persona cualificada para el país de origen pueden ser mayores que el beneficio para el país de destino.

Efectos económicos de la migración internacional en los países de origen

Para los países de origen, la preocupación más común con respecto a la migración son los efectos adversos de la “fuga de cerebros”. El país de origen de un migrante cualificado pierde tanto su inversión anterior en la educación y capacitación de la persona que emigra como los futuros aportes que esa persona hubiera hecho al desarrollo económico del país, incluidos los pagos futuros por impuestos. La “nueva teoría del crecimiento”, que sostiene que los conocimientos de una persona no sólo proporcionan un beneficio directo en términos de aptitudes disponibles sino que también tienen efectos positivos en la productividad de otros, subraya la importancia de la fuga de cerebros para el desarrollo. La emigración de personas cualificadas elimina este beneficio directo para la economía en general.

Este fenómeno es la base de la incoherencia que caracteriza a las políticas de desarrollo y de inmigración de los países desarrollados. Frecuentemente la asistencia para el desarrollo se invierte en educación, capacitación, salud y tecnologías avanzadas destinadas a los países en desarrollo, pero, al mismo tiempo, las políticas de inmigración de los países desarrollados alientan la salida de las personas capacitadas, incluidas las que poseen conocimientos de importancia crucial, como el personal sanitario. Conscientes de los efectos perjudiciales de esa emigración, algunos países desarrollados han adoptado políticas y medidas destinadas a reducir la entrada de personal cuyas cualificaciones son necesarias para el desarrollo de los países de origen.

Cuadro 3
“Balance” de los efectos económicos de la migración en los países de origen

Efectos positivos	Efectos negativos
<ul style="list-style-type: none"> • Dan a los trabajadores oportunidades que no tienen en el país de origen. • Pueden aliviar el efecto, en el mercado local, de la oferta de mano de obra en exceso. • Afluencia de remesas y divisas. • Transferencia de tecnología, inversiones y capital de riesgo por parte de las diásporas. • Pueden favorecer el aumento de las corrientes comerciales entre los países de origen y los de destino. • Estímulo a la inversión en la educación nacional e inversiones individuales de capital humano. • El retorno de trabajadores cualificados puede aumentar el capital humano local, la transferencia de aptitudes y los vínculos con redes extranjeras. 	<ul style="list-style-type: none"> • Pérdida de trabajadores altamente cualificados y reducción de la calidad de los servicios esenciales. • Disminución del crecimiento y la productividad debido a la reducción del número de trabajadores altamente cualificados y sus factores exógenos. • Rentabilidad más baja de las inversiones públicas en la educación pública. • La migración selectiva puede originar diferencias crecientes en los ingresos en el país de origen. • Pérdidas de ingresos fiscales por los impuestos a los trabajadores. • Con el tiempo las remesas pueden disminuir.

Fuente: Naciones Unidas/DAES, basado parcialmente en “Policy responses to skilled migration: retention, return and circulation”, de Piyasiri Wickramasekara, *Perspectives on Labour Migration*, SE (Ginebra, Organización Internacional del Trabajo, 2002).

En contraste con la pérdida de recursos humanos que implica la fuga de cerebros están las transferencias financieras al país de origen representadas por los envíos de dinero de los migrantes a sus familias. Los datos sobre los envíos de dinero son incompletos y casi con seguridad subestiman la verdadera magnitud de dichas transferencias, debido a que no reflejan con exactitud los fondos que se remiten por mecanismos officiosos. No obstante, los datos disponibles indican que los envíos de dinero han crecido paralelamente al número de migrantes internacionales y se estima que en 2002 han llegado a 130.000 millones de dólares, de los cuales 79.000 millones se enviaron a países en desarrollo (figura 1). Aunque los diferentes usos de los envíos hacen que la comparación sea imprecisa, para los países en desarrollo, como grupo, se han convertido en la segunda corriente financiera por su importancia, más pequeña que la IED pero superior a la asistencia oficial para el desarrollo (AOD). La mayoría de las corrientes de envíos destinados a los países en desarrollo se dirigen a América Latina y el Caribe, seguidas por Asia oriental y meridional (figura 2). El África subsahariana recibe solamente el 1,5% de las remesas. En la Unión Europea (UE) se origina la cantidad más importante de remesas de dinero, seguida por los Estados Unidos y los países del Oriente Medio.

Los envíos de dinero se utilizan casi siempre para el consumo destinado a satisfacer las necesidades básicas de la subsistencia, pero también estimulan la inversión, en especial en capital humano, por medio de los gastos en salud y educación. Esos envíos también pueden convertirse en ahorros e inversión mediante la compra de tierra, herramientas o maquinaria, o ayudar a iniciar una empresa. Un hecho que merece ser mencionado es la constitución de asociaciones de ciudades de origen en los países de destino, mediante las cuales los migrantes recaudan fondos para enviarlos a la comunidad de origen con destino a la financiación de proyectos de desarrollo local.

Además de los envíos de dinero, hay otras formas de contacto, más amplias, que probablemente mantendrán los migrantes con sus países de origen. Éstas pueden generar corrientes de conocimientos, inversión y comercio hacia ese país y desde él. Por ejemplo, aproximadamente el 70% de las corrientes de IED hacia China se origina en la comunidad china que se encuentra en el extranjero, especialmente entre los que viven en Asia sudoriental. Algunos

Figura 1
Corrientes financieras seleccionadas hacia países en desarrollo,
1980–2003 (miles de millones de dólares)

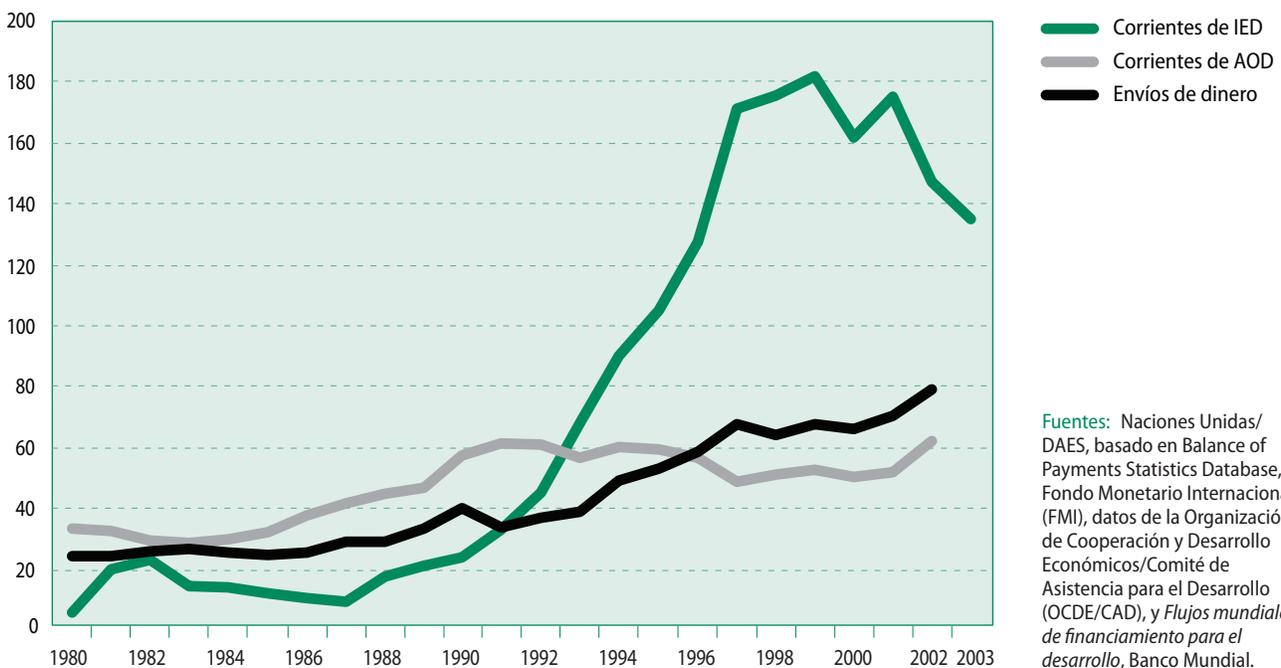
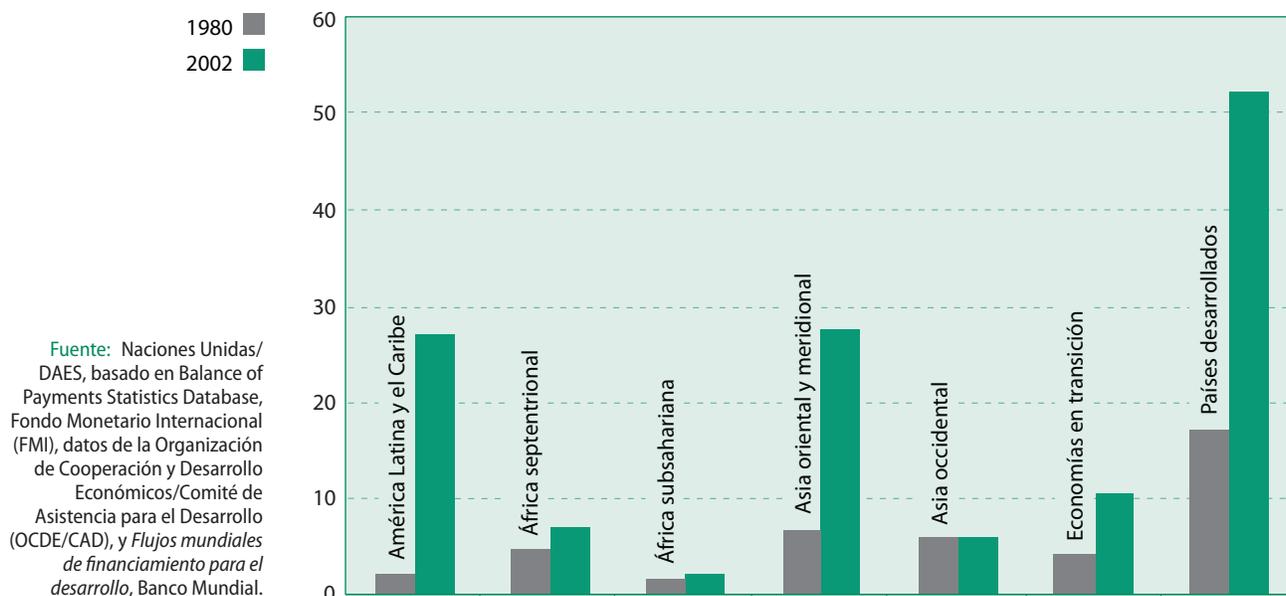


Figura 2
Entradas de remesas por región, 1980 y 2002



migrantes regresan a su país de origen, llevando con ellos nuevas aptitudes y experiencia que puede mejorar la productividad nacional y acelerar el crecimiento. Estos tipos de efectos positivos de la migración internacional han alentado a los gobiernos de algunos países de origen a facilitar la emigración. Varios países de origen tienen acuerdos para facilitar los contactos entre los migrantes que se encuentran en el exterior y sus familias, amigos, comunidades de negocios y académicas del país de origen, y para facilitar a los migrantes el uso de sus conocimientos y aprovechar las oportunidades de inversión cuando retornan a su país.

Efectos económicos en los países de destino

En los países de destino, la principal preocupación, en la esfera económica, con respecto a la migración internacional es su efecto en el mercado de trabajo. Con frecuencia existe un temor generalizado en la población nativa, en especial en la que ocupa empleos en el extremo inferior del mercado laboral, de perder su trabajo o ver reducido su salario debido al ingreso de migrantes. A pesar de los esfuerzos de los países de destino para atraer a migrantes cualificados, muchos migrantes temporarios o no autorizados son mano de obra no cualificada y ocupan esos empleos del extremo inferior. Sin embargo, hay estudios empíricos que indican que los migrantes tienen solamente un efecto modesto en los salarios y el empleo. Ni siquiera los casos históricos de gran entrada de migrantes durante un período corto de tiempo —como, por ejemplo, por el retorno de los colonos de Argelia a Francia, en 1962, y de Angola y Mozambique a Portugal en 1974, así como también por la entrada de cubanos a Miami en 1980— se caracterizaron por un efecto importante en el mercado de trabajo local de los países desarrollados afectados. Sin embargo, en los casos en que los mercados de trabajo son menos flexibles, la absorción de migrantes puede ser más difícil y los efectos negativos en los trabajadores nativos pueden ser más pronunciados.

La razón principal por la cual los migrantes no tienen un efecto significativo en el mercado de trabajo, especialmente a mediano plazo, es que aumentan no sólo la oferta de mano de obra sino también la demanda de bienes y servicios. Además, algunos usan su capacidad empresarial para establecer empresas. Estas actividades, junto con sus efectos dinámicos y mul-

tiplicadores, aumentan la demanda de mano de obra compensando el aumento inicial de la oferta de mano de obra que representan los migrantes. Debido a dichos efectos, las corrientes migratorias de entrada han sido identificadas como un factor que aumenta el crecimiento económico para beneficio del país de destino y todos sus ciudadanos. Esto es así, en particular, si la entrada de trabajadores cualificados alivia situaciones de escasez en sectores importantes del mercado de trabajo. También pueden aumentar la oferta de mano de obra para actividades menos cualificadas que los residentes locales no desean realizar, complementando más que sustituyendo la mano de obra nacional.

Los estudios también indican que los migrantes tienden a ser contribuyentes netos a los ingresos fiscales: lo que pagan los migrantes, en su conjunto, por impuestos es más de lo que cuestan al Estado en prestaciones sociales, educación e infraestructura adicional. Debido a que los migrantes tienden a ser personas en edad de trabajar, también alivian la carga fiscal de las generaciones futuras en los países de baja tasa de fecundidad. No obstante, la migración no puede ser la respuesta a los problemas fiscales creados por una población en proceso de envejecimiento: los gobiernos no pueden basarse en un grupo de migrantes en constante renovación y en rápido crecimiento para generar los ingresos fiscales necesarios para pagar los costos del sector de la salud y las jubilaciones de las personas de edad.

A veces se argumenta que la migración internacional ha favorecido el aumento de la desigualdad económica observada en varios países de destino. Sin embargo, otros factores han jugado un papel más importante, como el progreso tecnológico basado en la especialización, la disminución del número de afiliados a sindicatos de trabajadores, el debilitamiento de los sistemas de protección social y la expansión del comercio con países con abundante mano de obra.

Integración social de los migrantes

La migración afecta el tejido social tanto de las sociedades de origen como de las de acogida. La dinámica de las relaciones sociales entre los migrantes, y entre las sociedades de origen y de acogida es compleja, pero el desafío crucial para los países de acogida es integrar a los migrantes en la sociedad local. Han predominado dos criterios sobre la integración de los migrantes: la asimilación y el multiculturalismo. La asimilación implica que los migrantes adoptan el idioma, la cultura, los valores y las creencias de la sociedad de acogida. El multiculturalismo reconoce diferencias étnicas, raciales y culturales y promueve la diversidad dentro de la sociedad de acogida. Las políticas y los programas destinados a promover la integración adoptados por los gobiernos de los países de destino varían de acuerdo con los enfoques aplicados.

Desde el decenio de 1970, en la mayoría de los países desarrollados se ha preferido un enfoque multicultural sobre la asimilación. El creciente multiculturalismo de muchos países de destino ha mejorado las perspectivas de la interacción social beneficiosa entre los migrantes y la sociedad de acogida. No obstante, la integración social de los migrantes depende principalmente del dominio del idioma del país de acogida, de la capacidad para conseguir empleo que proporcione ingresos suficientes, de la condición jurídica del migrante, de su participación en la vida civil y política de la sociedad de acogida, de su acceso a los servicios sociales y de la probabilidad de reunificación de la familia.

Sin embargo, recientemente se ha expresado decepción respecto de los principios multiculturales en algunos países de destino, en los que hay un debate cada vez más intenso sobre cómo hacer para que los migrantes acaten las reglas del país. En los informes oficiales se sugiere que se debería exigir a los migrantes algún conocimiento del idioma local y que adopten los valores locales, incluso que adquieran conocimientos cívicos. En algunos países también se ha prohibido que los migrantes mantengan o practiquen ciertas costumbres nacionales. En términos más generales, en la mayoría de los países de destino sigue habiendo amplio margen para intensificar las medidas destinadas a promover el respeto de la diversidad cultural, religiosa y étnica.

Estas tendencias indican que, aunque los migrantes enriquecen a las comunidades de destino en lo social y cultural al llevar con ellos ideas, costumbres, idiomas, valores culturales y religiones diferentes, su presencia también puede ser causa de incomodidad y división en las

sociedades de acogida. Casi todos los grupos nuevos y numerosos de migrantes han tenido algún grado de oposición, si no de estigmatización, en el proceso de integración. La experiencia actual de algunos migrantes recuerda la hostilidad que los hugonotes encontraron alguna vez en Inglaterra, la que tuvieron los alemanes, italianos o irlandeses en los Estados Unidos, o la que los chinos enfrentaron en los Estados Unidos y Australia. Las percepciones públicas perjudiciales se refuerzan si los medios de comunicación acentúan solamente los aspectos negativos de la migración internacional, como la persistencia de la migración no autorizada, las actividades criminales de migrantes o los problemas relacionados con la integración. Por otra parte, la falta de información puede reforzar las percepciones públicas en el sentido de que la migración internacional y sus consecuencias sociales están fuera del control de las autoridades estatales y pueden causar la creación de partidos políticos antiinmigrantes.

Las redes de migrantes son una fuente valiosa de asistencia y apoyo, en particular para los nuevos migrantes. Con la importancia que asignan las políticas de inmigración de los países desarrollados a la reunificación de la familia, a menudo las familias son la unidad fundamental de apoyo, pero éste también puede ser proporcionado por los vecinos y los compañeros de trabajo. Los posibles migrantes pueden recibir información de estas redes sobre la vida y los empleos en el exterior, aun antes de que migren, y consejos, información y apoyo cuando llegan al país de acogida. Como una forma especial de red, las asociaciones de las ciudades de origen de migrantes constituidas en los países de acogida, además de servir como conducto de orden financiero, ayudan a mantener la cultura de los migrantes y prestan asistencia en la integración proporcionando un puente hacia la sociedad de acogida. También facilitan el intercambio de información, bienes y fondos en los países de origen y los de acogida.

Políticas nacionales de migración

Las políticas nacionales sobre migración internacional se han adoptado para abordar una serie de asuntos, incluidos los efectos de la baja fecundidad y el envejecimiento de la población, el desempleo, la protección de los derechos humanos, la integración social, la xenofobia, la seguridad nacional, la fuga de cerebros y la suma de cerebros, los envíos de dinero, el otorgamiento de asilo, los movimientos indocumentados y el tráfico de personas. Estos temas condujeron a un nuevo examen de las políticas de migración internacional y de los posibles beneficios y ventajas de la migración para los países de origen, destino y tránsito.

Las políticas de inmigración tienen como principal objetivo influir en el tamaño y la composición de las corrientes de migración internacional. En los últimos decenios ha aumentado en forma significativa el número de gobiernos que adoptan medidas para restringir la migración internacional: en 2003 un tercio del total de países tenía políticas para reducir la inmigración, en comparación con sólo el 7% de esos países en 1976. Además, ahora los países desarrollados y los países en desarrollo presentan similitud con respecto a su propensión a lograr niveles más bajos de inmigración: en ambos grupos, aproximadamente un tercio de los países trata de reducir la inmigración.

Aunque la mayoría de los países están imponiendo gradualmente controles más estrictos a la inmigración, las restricciones basadas en la nacionalidad son mucho menos importantes hoy de lo que fueron a principios y mediados del siglo XX. En el caso de la mayoría de los países desarrollados, la reunificación de la familia se ha convertido en un factor importante para aceptar migrantes. Al mismo tiempo, un creciente número de países desarrollados están tratando de aliviar las situaciones de escasez de mano de obra promoviendo la inmigración de trabajadores altamente cualificados y de ese modo han introducido criterios de admisión que ponen énfasis en la competencia técnica. Como resultado, los migrantes admitidos legalmente en los principales países de destino del mundo desarrollado por razones distintas a la reunificación de la familia han sido cada vez más los trabajadores cualificados, pero en muchos países sólo se los admite en forma temporaria. Excepto cuando se relaciona con la migración para la reunificación de ciudadanos con su familia, el concepto de migración permanente sólo se aplica en países tradicionales de inmigración (Australia, Canadá, Estados Unidos y Nueva Zelandia).

Aunque las políticas de admisión son ahora más restrictivas, los países de destino están prestando más atención a las políticas que se centran en la integración de los no nacionales que viven en su medio. En 2003, 61 países informaron que estaban aplicando programas para la integración de no nacionales, mientras que en 1996 el número de esos países era 52. Las políticas destinadas a la integración de no nacionales son más comunes en los países de destino desarrollados que en desarrollo. Entre las medidas para promover la integración de los migrantes están los programas orientados a mejorar la competencia lingüística y profesional, medidas para combatir la discriminación, disposiciones para facilitar la naturalización, el reconocimiento de la doble ciudadanía y, en algunos países, el otorgamiento a los migrantes del derecho a votar en elecciones locales.

El desarrollo de políticas, en los países de origen, para mejorar los beneficios que obtienen de la migración internacional y reducir los gastos en que incurren ha marcado una tendencia importante. Dichas políticas incluyen medidas para facilitar los envíos de dinero de los migrantes; el apoyo a redes que vinculan a los migrantes con su país de origen; la facilitación de la migración de retorno; el fortalecimiento de los servicios consulares, y, en algunos países, la doble ciudadanía y el derecho de los emigrantes a votar en el extranjero en elecciones de su país.

Iniciativas multilaterales de política

La complejidad de la migración internacional y su aumento han forzado a los gobiernos a pasar de un enfoque unilateral al desarrollo de una mejor cooperación internacional en la gestión de la migración como complemento de las iniciativas de políticas nacionales mencionadas *supra*. En consecuencia, en el decenio de 1990 se observó una renovada voluntad de los gobiernos para emprender esfuerzos cooperativos a nivel bilateral, regional e internacional para hallar formas originales de lograr una migración ordenada.

Los acuerdos bilaterales sobre migración internacional, que son un medio útil de responder rápidamente a las cambiantes tendencias migratorias o a cuestiones específicas, no son nuevos; pero ha habido un aumento del número de acuerdos concertados desde 1990. Además, la gama de cuestiones cubiertas por los acuerdos bilaterales se ha ampliado, incluyendo la migración de mano de obra temporaria, el control de la migración irregular, la administración de fronteras, el retorno de los migrantes que se encontraban en situación irregular y el manejo de los envíos de dinero. El enfoque bilateral, aunque eficaz para promover los intereses de dos gobiernos, tiene generalmente un enfoque geográfico estrecho y por consiguiente hace un aporte limitado a la gestión regional o mundial de la movilidad demográfica internacional.

La gestión de la migración internacional también se ha convertido en una alta prioridad de los grupos regionales y subregionales. La UE ha estado a la vanguardia de las iniciativas regionales, habiendo adoptado un enfoque gradual para llegar a un acuerdo sobre la libre circulación de personas y trabajadores entre sus Estados miembros. En el decenio de 1990 se iniciaron en otras partes varios procesos de consulta regionales sobre la migración internacional, y tales acuerdos existen ya en la mayoría de las zonas del mundo, como, por ejemplo, el Diálogo sobre migración para África meridional (MIDSA) y el Diálogo sobre migración para África occidental (MIDWA), los procesos de Manila y Bali en Asia y los procesos de Puebla y Lima en América Latina. Los procesos de consulta regionales ofrecen un contexto para el desarrollo de enfoques comunes de la gestión de la migración puesto que típicamente giran alrededor de una cuestión particular —la migración indocumentada o el tráfico de personas— sobre la cual se puede lograr consenso con relativa facilidad. Al proporcionar un medio para tener contactos repetidos y un diálogo oficioso entre los encargados de formular políticas en una región, esos procesos se han convertido en un mecanismo viable de cooperación.

A nivel internacional, el sistema de las Naciones Unidas y otras instituciones multilaterales han encarado una variedad de actividades para abordar cuestiones relativas a la migración internacional. El sistema de las Naciones Unidas ha contribuido a la formulación y aprobación de instrumentos jurídicos sobre la migración internacional (véase el cuadro 4) y ha facilitado foros para el diálogo intergubernamental sobre cuestiones relativas a la migración internacional.

Cuadro 4
Instrumentos jurídicos relacionados con la migración internacional

Instrumento	Año adoptado	Países que los ratificaron ^a		De los cuales: países con inmigración neta en el momento de la ratificación	
		Número	Porcentaje ^b	Número	Porcentaje ^c
Trabajadores migratorios					
Convenio de la OIT relativo a los trabajadores migrantes (revisado en 1949) (No. 97)	1949	42	21,5	12	28,6
Convenio de la OIT relativo a las migraciones en condiciones abusivas y a la promoción de la igualdad de oportunidades de trato de los trabajadores migrantes (Disposiciones complementarias) (No. 143)	1975	18	9,2	8	44,4
Convención internacional sobre la protección de los derechos de todos los trabajadores migratorios y de sus familiares	1990	26	13,3	2	7,7
Contrabando y tráfico					
Protocolo para prevenir, reprimir y sancionar la trata de personas, especialmente mujeres y niños ^d	2000	54	27,7	16	29,6
Protocolo contra el tráfico ilícito de migrantes por tierra, mar y aire ^d	2000	48	24,6	14	29,2
Refugiados					
Convención sobre el Estatuto de los Refugiados, de 1951	1951	142	72,8	39	27,5
Protocolo relativo al Estatuto de los Refugiados, de 1967	1967	141	72,3	47	33,3

^a Al 1° de septiembre de 2004. El número incluye a los Estados no Miembros de las Naciones Unidas y a los Gobiernos de las Islas Cook y Niue.

^b De Estados Miembros de las Naciones Unidas.

^c De países que han ratificado.

^d Complementa la Convención de las Naciones Unidas contra la delincuencia organizada transnacional.

La Secretaría de las Naciones Unidas, incluidas las comisiones regionales, ha contribuido a la reunión, análisis y difusión de información sobre la migración internacional. Diversos otros órganos y organizaciones intergubernamentales también trabajan cada vez más activamente en estas esferas, en especial contribuyendo a la formulación de normas mundiales sobre gestión de la migración. La Convención sobre el Estatuto de los Refugiados, de 1951, y el Protocolo de 1967 han sido ratificados por un gran número de países, y los protocolos más recientes contra el tráfico de personas han merecido creciente atención. No obstante, las convenciones relativas a los derechos de los trabajadores migratorios y sus familias han sido ratificadas sólo por un número limitado de países y, particularmente, por muy pocos países de destino. Sin embargo, lo más importante es que no hay ningún marco institucional mundial dentro del cual se aborde todo el espectro de cuestiones relativas a la migración internacional de manera amplia y sistemática.

Perspectivas de la migración internacional y su futura función

Igual que las nuevas economías industrializadas del siglo XIX, muchos de los países desarrollados del siglo XXI enfrentan situaciones de escasez de mano de obra, aunque las razones y sus consecuencias —bajas tasas de fecundidad y envejecimiento de la población, que dan como resultado una disminución natural de la población y coeficientes de población activa/población inactiva en rápido ascenso— difieren de las del pasado. Muchos países desarrollados también

enfrentan escasez de mano de obra en una variedad de esferas específicas, incluido el trabajo altamente cualificado en tecnologías de la información y la comunicación (TIC), mano de obra capacitada en actividades relacionadas con los servicios y trabajo manual en la agricultura, la industria y la construcción. Sin un aumento de la migración, gran parte de la demanda de dicha mano de obra no será satisfecha y habrá un detrimento del producto económico y el bienestar personal. Una política migratoria menos restrictiva puede ayudar a superar estas demandas demográficas y de mano de obra.

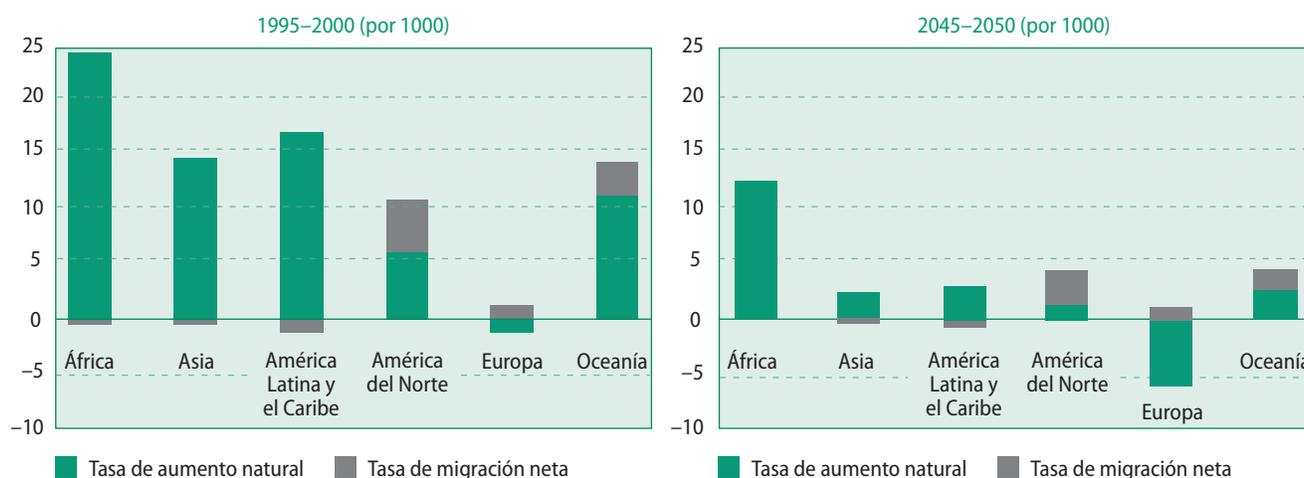
En la actualidad los migrantes se trasladan fundamentalmente de los países en desarrollo a los países desarrollados, pero la necesidad de mano de obra migratoria también está presente en algunos países en desarrollo, incluidas las nuevas economías industrializadas de Asia sudoriental y los países ricos en petróleo del Consejo de Cooperación del Golfo (CCG). Sin embargo, como se señaló *supra*, las políticas migratorias que se aplican en un creciente número de países en desarrollo también son cada vez más restrictivas. Esos países también necesitan prestar más atención a los beneficios que podría producir una política de admisión más liberal.

Las tendencias futuras de la migración internacional son más difíciles de predecir que los demás factores determinantes del crecimiento demográfico nacional, en especial porque, como lo demostró la primera mitad del siglo XX, pueden resultar afectadas directa y sustancialmente por los cambios en la política migratoria de los países de destino. En el presente no se prevé ningún cambio radical o general en materia de política, y también se espera que las fuerzas económicas que impulsan la migración permanezcan relativamente sin cambios. Con arreglo a estos supuestos, las tendencias migratorias de los pasados 40 años pueden utilizarse razonablemente para proyectar las corrientes migratorias durante los próximos 40 años.

Combinadas con las proyecciones de población hasta 2050, tales extrapolaciones sugieren que la emigración neta continuará teniendo en el futuro sólo un efecto pequeño en el crecimiento demográfico total de las regiones en desarrollo. Sin la migración, la proyección del aumento de la población de las regiones en desarrollo de 2000 a 2050 es de cerca de 3.000 millones. Con la emigración neta, el aumento se reduciría a 2.800 millones. La mayor reducción del crecimiento demográfico debido a la emigración neta se registrará en América Latina y el Caribe (13%), pero será relativamente pequeña para Asia (5%) y particularmente para África (1%) (véase la figura 3).

En contraste, se espera que el aumento natural de la población de las regiones en desarrollo sea negativo y la migración neta positiva. Sin la migración neta, la población de las regiones

Figura 3
Contribución de la migración internacional neta a la dinámica de la población,
por región, 1995–2000 y 2045–2050



más desarrolladas disminuiría de 1.200 millones en 2000 a 1.000 millones en 2050, pero se espera que la migración internacional neta compense con exceso la disminución natural y dé como resultado un ligero aumento de la población. En las regiones desarrolladas, el cuadro más agudo de disminución de la población debida a un mayor número de fallecimientos que de nacimientos se presentaría en Europa: entre 2000 y 2050 su población disminuiría en 139 millones. Con todo, con los niveles proyectados de migración internacional, se espera que la población de Europa disminuya pero sólo en 98 millones de habitantes.

Los niveles positivos sostenidos de migración internacional neta pueden jugar un papel para compensar las reducciones naturales de la población en general, o de la población en edad activa, pero la afluencia migratoria no debe considerarse como un antídoto del envejecimiento de la población. Los niveles de migración internacional necesarios para mantener la posible relación de población activa/población inactiva son altos y no es probable que sean social o políticamente aceptables o sostenibles para ninguna sociedad. Por ejemplo, el número de migrantes requerido para mantener constante en 2003 la posible relación de población activa/población inactiva en los 15 Estados miembros de la UE durante el período 2000–2050 sería de 13,5 millones de personas por año, unas 20 veces más alta que los niveles registrados recientemente. Para el período 2040–2050, a fin de mantener su actual relación de población activa/población pasiva, tendría que emigrar a la UE el equivalente de aproximadamente la mitad del crecimiento demográfico anual del mundo. Mantener constante el tamaño de la población activa requeriría cerca de 1,6 millones de migrantes por año, aproximadamente el triple de los niveles recientes.

Estas estimaciones indican que las corrientes migratorias sostenidas o, mejor aún, en aumento, pueden desempeñar un papel para prevenir reducciones de la población en edad activa en los países desarrollados. No obstante, el problema del envejecimiento de la población exigirá una estrategia amplia que también debe incluir una nueva evaluación de la edad de retiro y de las prestaciones jubilatorias, y un aumento de la participación de la población en edad activa en la fuerza de trabajo.

Una posibilidad para reducir las brechas entre la demanda y la oferta de mano de obra en los países desarrollados sería aumentar las corrientes de migrantes temporarios. Para los países de destino, la migración temporaria podría presentar menos dificultades de integración social. Para los países de origen, el trabajo temporario podría reducir el desempleo local y ser una fuente de envíos de dinero (y, posiblemente, también de una ganancia de capital en la forma de activos repatriados), y también podría reducir el efecto de la fuga de cerebros si los migrantes temporarios retornaran a su país de origen y emplearan allí sus nuevas cualificaciones.

El movimiento temporario de trabajadores no cualificados de los países en desarrollo a los países desarrollados promete los mayores beneficios, porque es con respecto a estos dos grupos de países que existe la mayor diferencia entre los precios de los factores, y las brechas entre la demanda y la oferta son frecuentemente las más grandes en términos absolutos. Los acuerdos bilaterales entre México y el Canadá, y entre México y los Estados Unidos sobre el movimiento temporario de trabajadores constituyen ejemplos útiles. Algunos países en desarrollo exportadores de petróleo también tienen planes bien definidos de migración temporaria que excluyen la posibilidad de asentamiento a largo término.

También existe una demanda de traslados temporarios de trabajadores cualificados, que pueden o no incluir a los altamente cualificados. Como reflejo de esta demanda, ya se está aplicando un marco multilateral para el traslado temporario de corto plazo, en la forma del Modo 4 del Acuerdo General sobre el Comercio de Servicios de la Organización Mundial del Comercio. El Modo 4 ejemplifica las ventajas de la seguridad y previsibilidad que proporciona un instrumento multilateral vinculante como el Acuerdo General sobre el Comercio de Servicios, en comparación con los acuerdos bilaterales que se utilizan para regir las corrientes temporarias de mano de obra no cualificada. Sin embargo, el Modo 4 se puede liberalizar en varios sentidos y el programa de trabajo Doha da una oportunidad para hacerlo. La simplificación de algunas dificultades técnicas en la aplicación del Modo 4 y su ampliación para abarcar la mano de obra menos cualificada constituirían mejoras importantes.

Mejoramiento de las condiciones de los migrantes en el país de destino

A nivel del individuo, tanto los países de origen como los de destino necesitan asegurar que se respeten plenamente los derechos humanos de los migrantes. En primer lugar, todos los países deben tomar medidas decididas para eliminar el contrabando y el tráfico de migrantes. Los migrantes, una vez admitidos legalmente en un país, deben obedecer las leyes nacionales, pero también deben recibir la protección de la legislación nacional, especialmente para impedir la discriminación, de conformidad con los acuerdos internacionales relativos a la protección de los migrantes. Los gobiernos deben asegurar que los trabajadores migratorios no sean explotados. Puede ser necesario acordar una protección especial a las mujeres migrantes, incluidas las ilegales que hayan sido sometidas a explotación.

Los gobiernos de los países de destino deben tomar medidas para facilitar la integración de los migrantes de manera que proteja sus derechos humanos y su dignidad y a la vez fomente el entendimiento mutuo entre los migrantes y la sociedad de acogida. Tales programas y políticas se deben desarrollar en común con asociaciones de migrantes, empleadores y sindicatos. El ofrecimiento de una educación y capacitación laboral apropiadas, que permita a todos los grupos de migrantes acceder a los mercados de trabajo, también favorecerá el proceso de integración. Como parte de este proceso, se debe acordar una atención especial a las medidas destinadas a facilitar la naturalización de los migrantes que han pasado un largo período de residencia en su país de destino. También se debe considerar positiva la decisión de algunos países de permitir votar en las elecciones locales a los migrantes que tienen un largo período de residencia.

Las actitudes públicas en una serie de países siguen siendo hostiles hacia los migrantes. En varios Estados las políticas y programas relativos a los migrantes son poco claros, permitiendo que la cuestión de la migración adquiera un alto grado de politización y aliente la formación de movimientos contra la inmigración. Los gobiernos deben tratar activamente de revertir esta tendencia poniendo de relieve los beneficios que los migrantes pueden llevar al país de acogida, promoviendo la tolerancia y la comprensión y combatiendo todas las formas de xenofobia.

Un aspecto de injusticia social explícita, en muchos países, es el carácter no transferible de las prestaciones de jubilación acordadas a los migrantes. Además de favorecer el interés del migrante, este carácter transferible puede fomentar el retorno de los migrantes de edad a sus países de origen. También favorece el interés de los empleadores que quieran atraer a trabajadores con movilidad internacional que posean conocimientos técnicos necesarios. Una mejora adicional de política de los países de destino sería un mayor reconocimiento de las cualificaciones, competencia técnica y experiencia educacional y profesional extranjeras. La falta de ese reconocimiento obliga frecuentemente a los migrantes cualificados a trabajar en empleos de un nivel muy inferior a sus posibilidades, lo que resulta en un desperdicio de capital humano.

Durante el decenio de 1990, como resultado tanto de la proliferación de conflictos en algunas zonas del mundo y de las políticas de admisión cada vez más restrictivas de los países desarrollados, aumentó el número de personas que trataban de conseguir asilo en esos países. Sin embargo, el porcentaje de reconocimiento de las personas que solicitaban asilo siguió siendo bajo, sugiriendo que el sistema de asilo se estaba usando como medio de entrada de migrantes por la puerta trasera. A fin de reducir ese posible abuso del sistema, se han propuesto medidas para acelerar el procesamiento de las solicitudes de asilo. Sin embargo, es importante asegurar que los casos se juzguen en forma franca y justa, con pleno respeto de los derechos humanos de las personas afectadas, y que nadie sea obligado a volver a una situación en la cual su vida se encuentre en peligro.

Aumento de los beneficios y reducción de los costos de la migración internacional para los países de origen

La gran atención que están prestando los encargados de formular políticas a los envíos de dinero da la oportunidad de aumentar los beneficios que producen. Un objetivo inmediato debe

ser reducir los gastos de transacción de los envíos combinando el mejoramiento de la reglamentación y aumentando la competencia, incluso poniendo a disposición más información sobre medios alternativos de transferir las remesas. Sin embargo, se tiene que lograr un equilibrio entre los esfuerzos encaminados a facilitar las transferencias de dinero y los destinados a reducir el lavado de dinero y otras prácticas financieras ilegales. Es necesario que los países de origen mejoren su ámbito financiero para asegurar que los envíos tengan un uso efectivo. Las medidas necesarias con ese fin son similares a las requeridas para promover el desarrollo, aunque quizá sea necesario prestar más atención al mejoramiento de los servicios financieros, en particular en las comunidades rurales de las que provienen muchos migrantes.

Las políticas que tienen por objeto facilitar la transferencia de los envíos de dinero de los migrantes deben ser parte de políticas más amplias de los países de origen orientadas a aumentar los beneficios de la migración internacional que, según hemos observado, es una de las tendencias más positivas de los últimos años. Tales políticas también deben incluir el apoyo a las asociaciones de las ciudades de origen, y a las redes de negocios y académicas que vinculan a los migrantes con sus países de origen; la facilitación de la migración de retorno; la promoción de las exportaciones de productos típicos destinados a las comunidades de migrantes, y mecanismos que permitan la participación de los migrantes en la esfera política de la vida de sus países de origen y la doble ciudadanía.

La pérdida de personal cualificado en los países en desarrollo (fuga de cerebros) está relacionada con las políticas migratorias de los países de destino que desean atraer personas que posean la competencia técnica que necesitan. Para reducir los efectos negativos de la fuga de cerebros, los países de destino deben asegurarse de que la selección de migrantes cualificados no termine eliminando una proporción crítica del personal cualificado de determinados países en desarrollo, en particular en esferas como la salud, la educación y la tecnología de la información. A este respecto, la coordinación es crucial. Por esa razón, las actividades encaminadas a reducir la salida de personal esencial de los países en desarrollo deben emprenderse a nivel multilateral. Un enfoque complementario y útil sería que los países de destino sufragaran los gastos de capacitación en caso de que continuaran atrayendo migrantes empleados en esferas críticas. Por su parte, los países de origen deben controlar el grado de emigración cualificada y, de ser necesario, adoptar medidas a su respecto, entre otras cosas capacitando más personal en esferas en que hay una corriente de salida excesiva.

Hacia una mejor cooperación internacional en materia de migración

Puesto que no es probable que en el futuro previsible disminuyan el volumen y la importancia de la migración internacional, los gobiernos están interesados en seguir buscando formas nuevas y eficaces de cooperación internacional en la gestión de la migración. Mientras los enfoques regionales y multilaterales tienen, cada uno, sus propios puntos fuertes y limitaciones, el logro de una migración ordenada requiere esfuerzos en todos los niveles, pero preferiblemente en el contexto de un marco internacional global, convenido y aplicado en forma universal. La ratificación amplia de los convenios y protocolos existentes sería un importante primer paso en esa dirección.

Una primera responsabilidad en la gestión de las corrientes de migración internacional requiere un mejoramiento de las condiciones y oportunidades de los posibles migrantes en sus países de origen y una reducción de la enorme brecha entre el bienestar de una persona de nivel promedio de un país desarrollado y el de la mayoría de los habitantes de los países más pobres. Por lo tanto, el programa general de desarrollo de la comunidad internacional es un componente esencial del esfuerzo conjunto de gestión de la migración internacional. El mejoramiento del bienestar humano en los países en desarrollo mediante el logro de los Objetivos de Desarrollo del Milenio debería, por ejemplo, reducir el gran número de personas que emigrarían si tuvieran la oportunidad de hacerlo.

Al mismo tiempo, la migración internacional, en sí misma, se considera cada vez más como una cuestión de desarrollo. Sin embargo, las políticas nacionales e internacionales de

migración aún no reflejan completamente esta perspectiva del desarrollo y a veces son incongruentes con otras dimensiones de la política de desarrollo, en particular en los países desarrollados. Por lo tanto, es necesario integrar la política migratoria en la política de desarrollo, asegurando una completa congruencia y coherencia entre ambas. Tanto en los países de origen como en los de destino, la migración habitualmente no depende del mismo ministerio o ministerios que se ocupan de la política de desarrollo. Por lo tanto, si se ha de cruzar esta divisoria es necesario introducir cambios en los arreglos institucionales de nivel nacional.

Desde el punto de vista del desarrollo, las actuales orientaciones de la política sobre migración internacional parecen estar limitando los beneficios que todos podrían obtener de mayores corrientes migratorias. Para superar esta limitación es importante asegurar que todos los interesados —países de destino, países de origen, países de tránsito, las personas que migran y las que dejan atrás— reconozcan que una migración internacional bien administrada puede ser mutuamente ventajosa. Con ese reconocimiento se puede desarrollar un proceso para asegurar que se maximicen los beneficios relacionados con la migración internacional, que se minimicen los costos y que tanto unos como otros sean compartidos adecuadamente.

A fin de mejorar el análisis y la formulación de políticas necesarios, es necesario perfeccionar los datos sobre la migración. Los conceptos y definiciones varían según los países y la reunión de datos no es universal. Los datos más exhaustivos tienen relación con la cantidad de migrantes, pero no todos los países disponen de ellos. Los datos sobre las corrientes de migrantes son todavía más escasos, pero tienen cada vez más importancia con el número y la complejidad cada vez más grandes de las corrientes. Para abordar algunos de estos problemas, la División de Estadísticas de las Naciones Unidas ha publicado un conjunto de recomendaciones sobre la forma de mejorar las estadísticas sobre la migración internacional. Aunque se reconoce la escasez de recursos para esos fines, sería de todos modos muy conveniente lograr alguna mejora en la presentación de informes a nivel internacional sobre las corrientes migratorias.

Además de la presentación de informes a nivel internacional, cada país, especialmente los países desarrollados, quizás desee considerar la posibilidad de preparar informes nacionales sobre la migración internacional. Estos informes pueden indicar, por ejemplo, el número de migrantes internacionales y características tales como la edad, el sexo, el país de nacimiento, la ciudadanía, el tipo de migración, duración de la permanencia, tipo de empleo y naturaleza y medida de las corrientes financieras y de otro tipo hacia los países de origen.

En términos de medidas legislativas, todos los países deben adherir a los convenios y protocolos internacionales sobre el tráfico de personas, y sobre los derechos de los trabajadores migrantes y sus familias. En particular, muchos países, incluso la mayoría de los países de destino, todavía no han ratificado la Convención internacional sobre la protección de los derechos de todos los trabajadores migratorios y de sus familiares, que fue aprobada por la Asamblea General de las Naciones Unidas en 1990 y entró en vigor en 2003.

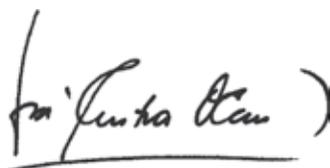
También es necesario que las políticas internacionales consideren la situación de las personas que se sienten obligadas a abandonar su país de origen porque temen por su seguridad. A fines de 2003 casi tres cuartos de los refugiados del mundo estaban viviendo en países en desarrollo. Para reducir la carga que las grandes corrientes de refugiados imponen a esos países, es necesario que la comunidad internacional mejore los mecanismos de distribución de la carga, como se pide en la iniciativa “La Convención y más” del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados.

Más allá de los convenios y protocolos existentes, la comunidad internacional carece de un marco internacional amplio que comprenda la amplia gama de cuestiones relacionadas con la migración internacional. Dentro de su región, la UE está a la vanguardia en estas cuestiones, principalmente en términos de la armonización de políticas y la coordinación de medidas que están adoptando sus miembros como grupo de países de destino. La migración es un fenómeno mundial y transnacional que comprende a varias partes con diferentes perspectivas e intereses. Por lo tanto, exige un enfoque global y un marco global.

Al igual que en la esfera de las corrientes de bienes y capital, en la de los movimientos de personas sigue siendo necesaria la cooperación entre los países de origen y los de destino para

asegurar que los grandes desequilibrios internacionales entre la oferta y la demanda de mano de obra, en todos los niveles de competencia, no causen trastornos económicos y sociales a nivel nacional, regional o mundial. Sin embargo, la cooperación multilateral en relación con las corrientes internacionales de mano de obra ha sido insignificante, especialmente en comparación con el progreso realizado respecto de las corrientes internacionales de bienes y capital. Esta brecha en la cooperación internacional se debe salvar mediante un marco internacional que atienda a los intereses tanto de los migrantes como de las comunidades de acogida.

La creación de la Comisión Global sobre la Migración Internacional señala un importante paso dado recientemente en el tratamiento de la migración internacional desde una perspectiva mundial. En el ámbito de la Asamblea General de las Naciones Unidas se ha pedido que se celebre una conferencia internacional sobre la migración, aunque no se llegó a un acuerdo. El diálogo de alto nivel sobre la migración internacional y el desarrollo que tendrá lugar en la Asamblea en 2006 dará una oportunidad de examinar todos los aspectos de la cuestión con miras a maximizar los beneficios para el desarrollo y minimizar sus efectos negativos. También dará una oportunidad valiosa de integrar los resultados de diversos procesos de migración nacionales, regionales e internacionales a los fines de mejorar la cooperación entre los miembros de la comunidad internacional sobre esta cuestión de importancia mundial.



JOSÉ ANTONIO OCAMPO
Secretario General Adjunto de Asuntos Económicos y Sociales
Julio de 2004

Índice

	<i>Página</i>
Prefacio	iii
Panorama general	v
Índice	xxiii
Notas explicativas	xxviii
La migración internacional	
I. La migración internacional durante el período 1820–1920, el primer siglo global	3
Introducción	3
El contexto económico de la migración en masa en el siglo XIX	4
La industrialización y la demanda de materias primas	4
La revolución del transporte y la convergencia de precios	4
La migración del Gran Atlántico durante el primer siglo global	6
El auge de la migración	6
Aspectos económicos de la migración transatlántica	9
La política y la desaparición de la migración en masa Norte–Norte	12
La migración Sur–Sur en la periferia	15
La migración en la periferia con asistencia gubernamental y privada	15
Los desequilibrios de salarios y los costos de traslado en la periferia en el siglo XIX	16
El fin de la migración asistida en la periferia	19
Conclusiones	20
II. Tendencias de la migración internacional	23
Las tendencias desde 1960	24
Distribución de los migrantes internacionales a nivel de países	27
Un análisis de la migración neta	31
Los países tradicionales de inmigración	32
La migración internacional en Europa	38
Bases para la admisión y características de los migrantes en los países desarrollados	44
La migración de mano de obra en Asia	48
La migración internacional en África	51
La migración internacional en América Latina y el Caribe	53
La migración internacional en el futuro	56
Conclusiones	60
III. Políticas de migración internacional	63
Tendencias históricas en las políticas de inmigración	63
Países de migración permanente	65
Estados contratantes de mano de obra	66
Tendencias actuales en las políticas de inmigración	68
Niveles generales de inmigración	68

	<i>Página</i>
Migración de trabajadores cualificados.....	68
Migración de trabajadores poco cualificados	72
Reunificación de la familia	72
Integración de los no ciudadanos.....	74
Migración de indocumentados	75
Armonización regional y subregional	78
La migración y el comercio	78
Cambios en los enfoques de la migración a partir de septiembre de 2001.....	78
Políticas de emigración.....	79
Conclusiones	85
IV. Efectos económicos de la migración internacional	87
Efectos en los países de origen.....	88
La emigración	88
Los envíos de dinero	94
Los efectos en los países de acogida.....	102
El efecto en el mercado de trabajo	102
Efectos fiscales de la inmigración	110
Conclusiones	112
V. Migración temporaria y su relación con el comercio de servicios.....	117
Tendencias de la migración temporaria.....	118
El régimen internacional sobre el movimiento temporario de personas físicas en el sector de servicios o el movimiento temporario de proveedores de servicios.....	121
Modo 4 del Acuerdo General sobre el Comercio de Servicios.....	121
Utilización actual del mecanismo proporcionado por el Modo 4	122
Mejoramiento del movimiento temporario en el marco del Modo 4	125
Externalización: una forma alternativa de aprovechar las diferencias salariales	128
Conclusiones	129
<i>Anexo.</i> Situación de las negociaciones de la Organización Mundial del Comercio sobre el Modo 4 del Acuerdo General sobre el Comercio de Servicios.....	133
VI. Dimensiones sociales de la movilidad internacional.....	141
Redes sociales de migración	141
Redes de familiares y amigos	141
Asociaciones de ciudades de origen	142
La integración de los migrantes en las sociedades de acogida.....	143
La educación y el conocimiento de idiomas	143
Los empleos y la obtención de un ingreso suficiente	144
La condición jurídica y la participación en la vida civil y política.....	146
El acceso a la protección social y al cuidado de la salud.....	148
La reunificación de la familia	149
Los efectos en el tejido social de las sociedades y las percepciones públicas	150
Efectos en los países de origen	150
Efectos en los países de acogida	150
Percepciones públicas	151
Conclusiones	153

	<i>Página</i>
VII. Niveles y tendencias del desplazamiento internacional	155
Antecedentes históricos	155
Tendencias en las corrientes de refugiados durante el decenio pasado	159
Población de refugiados	159
Soluciones duraderas	163
Éxodos de refugiados	165
Conclusiones	165
Tendencias del asilo en los países industrializados	167
Corrientes de asilo, por países de asilo	168
Origen de los solicitantes de asilo	170
Admisión de refugiados	171
Cooperación internacional	172
Acontecimientos recientes	172
Mejoramiento de la recopilación de datos	173
VIII. Cooperación internacional para la gestión de la migración	175
Enfoque bilateral	176
Enfoque regional	178
La Unión Europea	178
Iniciativas regionales en el contexto de la integración económica	179
Organizaciones intergubernamentales regionales	180
Procesos consultivos regionales	181
Enfoque internacional	185
La función del sistema de las Naciones Unidas	185
La función de las organizaciones intergubernamentales que no pertenecen al sistema de las Naciones Unidas	192
Conclusiones	192
Anexo. Estado actual de la recopilación de estadísticas sobre migración internacional ...	195
Bibliografía	201
Recuadros	
III. 1 Estados Unidos de América: la inmigración después del 11 de septiembre	79
III. 2 Filipinos en el exterior	83
IV. 1 Autoselectividad de los migrantes	90
IV. 2 Tipos de remesas y canales de transmisión	95
IV. 3 Cualificaciones y nivel de instrucción de los inmigrantes en los países desarrollados ..	105
IV. 4 Extranjeros que trabajan por cuenta propia	107
V. 1 Pruebas de necesidades económicas	124
VII. 1 Poblaciones que conciernen a la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados (ACNUR)	156
Figuras	
I. 1 Términos de intercambio, Reino Unido, 1820–1872	5
I. 2 Términos de intercambio, América Latina, 1820–1938	5

	<i>Página</i>
I. 3 Fuentes nuevas y antiguas de inmigración en los Estados Unidos de América	7
I. 4 Inmigración en los principales destinos del Nuevo Mundo, 1881–1938	8
II. 1 Migrantes internacionales como proporción del total de la población, por región, 1970	28
II. 2 Migrantes internacionales como proporción del total de la población, por región, 2000	28
II. 3 Migración permanente y a largo plazo, Nueva Zelanda, 1950–2003	37
III. 1 Políticas gubernamentales de inmigración, 1976, 1986, 1996 y 2003	70
III. 2 Políticas gubernamentales de inmigración, por tamaño de la población de inmigrantes de los países, 2003.....	71
III. 3 Corrientes de inmigración en países seleccionados de la OCDE, por categorías principales, 2001	73
IV. 1 Corrientes financieras seleccionadas hacia países en desarrollo, 1980–2003	97
IV. 2 Los 20 países en desarrollo principales destinatarios de remesas de dinero, 2002	99
IV. 3 Los 20 países en desarrollo con las mayores relaciones remesas/PIB, 2002	99
IV. 4 Corrientes de remesas de dinero, por principales regiones de origen, 1980–2002	100
VI. 1 Proporción de empleos temporarios ocupados por nacionales y por extranjeros, países de acogida seleccionados, marzo–abril de 2003.....	145
VII. 1 Población de refugiados por región de asilo, 1953–2003	158
VII. 2 Población de refugiados bajo mandato del ACNUR, por principales regiones de asilo, 1994–2003	160
VII. 3 Balance migratorio de refugiados bajo el mandato del ACNUR, 1994–2003.....	161
VII. 4 Éxodos de refugiados bajo el mandato del ACNUR, 1994–2003	166
VII. 5 Corrientes netas de refugiados bajo el mandato del ACNUR, por regiones, 1994–2003	167
VII. 6 Solicitudes de asilo presentadas en 38 países industrializados, 1994–2003	168
VII. 7 Proporción de solicitudes de asilo presentadas en 38 países, por región de origen, 1994–2003.....	170

Cuadros

I. 1 Efecto acumulativo de la migración en masa, 1870–1910	9
II. 1 Indicadores de las poblaciones de migrantes internacionales, por zonas importantes, 1960–2000.....	24
II. 2 Las mujeres en la población de migrantes internacionales, por regiones principales, 1960 y 2000.....	27
II. 3 Principales países de acogida de migrantes internacionales, 1960 y 2000.....	29
II. 4 La contribución de la migración internacional neta al cambio demográfico, por regiones principales, 1960–1965 y 1995–2000.....	30
II. 5 Países o regiones con 5 millones de habitantes o más en 2000, por situación de migración neta, 1950–2000	33
II. 6 Admisión de inmigrantes en Australia, el Canadá, los Estados Unidos y Nueva Zelanda y su distribución por región de nacimiento, 1960–2002	36
II. 7 Migrantes y refugiados internacionales, por regiones principales, 1970–2000	40
II. 8 Extranjeros en países europeos seleccionados, 1980–2001	41
II. 9 Extranjeros de las principales nacionalidades de origen que residen en los países de destino más importantes de Europa, por país de ciudadanía, 1980–2001	42
II.10 Principales nacionalidades de origen de los inmigrantes, por país de destino, 2000 ..	43
II.11 Admisión de inmigrantes y migrantes por largo término, por categoría, países desarrollados seleccionados, 1991 y 2001	44
II.12 Inmigrantes cualificados en países seleccionados, 1991, 1999 y 2001	45

	<i>Página</i>
II.13 Trabajadores temporarios admitidos según categorías basadas en la cualificación, países seleccionados, 1992–2000.....	45
II.14 Participación de extranjeros en la fuerza de trabajo de países europeos seleccionados, 1990 y 2001	46
II.15 Participación en la fuerza de trabajo por nacionalidad y por sexo, países desarrollados seleccionados, promedio del período 2000–2001	47
II.16 Migrantes internacionales en los miembros del Consejo de Cooperación del Golfo, 1970–2000.....	49
II.17 Migrantes internacionales en los principales países de destino de América Latina y el Caribe, 1960–2000.....	53
II.18 Población proyectada por regiones, con migración internacional y sin ella, por regiones principales, 2000 y 2050.....	56
II.19 Población proyectada a 2050 y relaciones de dependencia, con migración y sin ella, países o regiones seleccionados.....	57
II.20 Proyecciones de inmigración neta para países o regiones seleccionados, 2000–2050	59
III. 1 Opiniones de los gobiernos sobre el nivel de inmigración, por nivel de desarrollo de los países y por regiones principales, 1976, 1986, 1996 y 2003	64
III. 2 Políticas de inmigración de los gobiernos, por nivel de desarrollo y por regiones principales, 1976, 1986, 1996 y 2003.....	69
III. 3 Programas de regularización de migrantes indocumentados	77
III. 4 Opiniones de los gobiernos sobre el nivel de emigración, por grado de desarrollo y por regiones principales del país, 1976, 1986, 1996 y 2003.....	80
III. 5 Políticas gubernamentales sobre emigración, por grado de desarrollo y por regiones principales del país, 1976, 1986, 1996 y 2003.....	81
IV. 1 “Balance” de los efectos económicos de la migración en los países de origen	89
IV. 2 Países o regiones que experimentan fuga de cerebros de acuerdo con diferentes informes.....	92
IV. 3 Entrada de remesas de dinero por región, 1980–2002.....	98
IV. 4 Distribución de personas empleadas nacidas en el extranjero y nativas, por ocupaciones principales, Estados Unidos, 2000	103
IV. 5 Fuerza de trabajo nacida en el extranjero en países seleccionados de la OCDE, 2000 .	108
V. 1 Entrada de trabajadores temporarios en países desarrollados seleccionados, 1992–2001.....	118
V. 2 Corrientes de migrantes temporarios desde países seleccionados de Asia oriental y meridional a Asia occidental, 1980–1999	119
V. 3 Tipos de personas físicas que proveen servicios (compromisos horizontales), 2003...	123
VI. 1 Empleo de trabajadores extranjeros por sector, promedio de 2001–2002.....	144
VI. 2 Tasas de desempleo de nacionales y extranjeros, por sexo, en países seleccionados de la OCDE, promedio de 2000–2001	146
VII. 1 Distribución por edades de los refugiados y de otras personas a cargo del ACNUR, por regiones, 2003.....	163
VII. 2 Repatriación voluntaria de refugiados, por región de origen, 1994–2003.....	163
VII. 3 Veinte principales países de Europa de acogida de solicitantes de asilo, 1994–2003..	169
VIII. 1 Número de gobiernos participantes en procesos consultivos regionales sobre migración internacional.....	183
VIII. 2 Principales instrumentos jurídicos de las Naciones Unidas que hacen referencia a la migración internacional.....	186
VIII. 3 Instrumentos jurídicos relacionados con la migración internacional.....	187

Notas explicativas

En los cuadros del presente *Estudio* se han empleado los siguientes signos:

- .. Dos puntos seguidos indican que los datos faltan o no se proporcionan por separado.
- La raya doble indica que la cantidad es nula o insignificante.
- El signo menos indica déficit o disminución, salvo que se indique otra cosa.
- , La coma se utiliza para separar los decimales.
- / La barra entre cifras que expresan años indican un año agrícola o un ejercicio económico, por ejemplo, 1990/1991.
- El guión entre cifras que expresan años, por ejemplo, 1990–1991, indica que se trata de todo el período considerado, ambos años inclusive.

La palabra “dólares” y el signo “\$” indican dólares de los Estados Unidos, salvo que se indique otra cosa.

La palabra “toneladas” indica toneladas métricas, salvo que se indique otra cosa.

Las tasas anuales de crecimiento o variación, salvo que se indique otra cosa, son tasas anuales compuestas.

En la mayoría de los casos, las tasas de crecimiento previstas para 2004 y 2005 se han redondeado al cuarto de punto porcentual más próximo.

En razón de que se han redondeado las cifras, la suma de los datos parciales y de los porcentajes presentados en los cuadros no siempre equivale al total correspondiente.

Se han utilizado las siglas siguientes:

ACIS	Sistema de información anticipada sobre la carga (UNCTAD)
ACNUR	Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados
AIE	Asociación Internacional de la Energía
AIF	Asociación Internacional de Fomento
AOD	asistencia oficial para el desarrollo
APO	asociación del país de origen
ARM	acuerdos de reconocimiento mutuo
ASEAN	Asociación de Países del Asia Sudoriental
BCE	Banco Central Europeo
BERD	Banco Europeo de Reconstrucción y Desarrollo
BPI	Banco de Pagos Internacionales (Basilea)
CAC	Comité Administrativo de Coordinación
CAD	Comité de Asistencia para el Desarrollo (OCDE)
CAME	Comunidad de Ayuda Mutua Económica
CCG	Consejo de Cooperación del Golfo
CEAC	Comunidad Económica de Asia Central
CEAP	Cooperación Económica Asia–Pacífico
CEDEAO	Comunidad Económica de los Estados de África Occidental
CEE	Comisión Económica para Europa
CEI	Comunidad de Estados Independientes
CEMAC	Comunidad Económica y Monetaria del África Central
CEMN	Organización de Cooperación Económica del Mar Negro
CEPA	Comisión Económica para África
CEPAL	Comisión Económica para América Latina y el Caribe

CESPAP	Comisión Económica y Social para Asia y el Pacífico
CFA	Comunidad Financiera Africana
CFI	Corporación Financiera Internacional (Banco Mundial)
CIG	Consultas intergubernamentales sobre políticas de asilo, refugiados y migración en Europa, América del Norte y Australia
c.s.f.	costo, seguro y flete
COMTRADE	Base de Datos Estadísticos del Comercio Exterior de las Naciones Unidas
CREO	Centro de Investigación sobre la Epidemiología de los Desastres (Bélgica)
CUCI	Clasificación Uniforme para el Comercio Internacional
DAES/Naciones Unidas	Departamento de Asuntos Económicos y Sociales de la Secretaría de las Naciones Unidas
DEG	derechos especiales de giro (FMI)
DELP	Documento de estrategia de lucha contra la pobreza (FMI y Banco Mundial)
Euribor	tasa interbancaria europea
EUROSTAT	Oficina de Estadística de las Comunidades Europeas
FMI	Fondo Monetario Internacional
FNUAP	Fondo de Población de las Naciones Unidas
ICMPD	Centro Internacional de Formulación de Políticas Migratorias
IED	inversión extranjera directa
IRCA	Immigration Reform and Control Act (Estados Unidos)
MECAFMO	Mercado Común de África Meridional y Oriental
MERCOSUR	Mercado Común Sudamericano
MIDA	Migración para el Desarrollo de África
MIDSA	Diálogo sobre la Migración en África meridional
MIDWA	Diálogo sobre la Migración en África occidental
NAFTA	Tratado de Libre Comercio de América del Norte
NBER	Oficina Nacional de Investigación Económica (Cambridge, Massachusetts)
NMF	nación más favorecida
OCDE	Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos
OEA	Organización de los Estados Americanos
OIM	Organización Internacional para las Migraciones
OIT	Organización Internacional del Trabajo
OMS	Organización Mundial de la Salud
OOPS	Organismo de Obras Públicas y Socorro de las Naciones Unidas para los Refugiados de Palestina en el Cercano Oriente
OSCE	Organización para la Seguridad y la Cooperación en Europa
PIB	producto interno bruto
PNB	producto nacional bruto
PNE	prueba de necesidades económicas
PNUD	Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo
SAARC	Asociación del Asia Meridional para la Cooperación Regional
SOPEMI	Sistema de Información Continua sobre Migración
TOKTEN	transferencia de conocimientos por intermedio de profesionales expatriados
UE	Unión Europea
UNCTAD	Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo
UNICEF	Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia
UNITAR	Instituto de las Naciones Unidas para Formación Profesional e Investigaciones

Con fines analíticos, se ha utilizado la siguiente clasificación de países en grupos y subgrupos:^a

Países desarrollados con economía de mercado:

Europa (excluidos los países europeos con economía en transición), Canadá, Estados Unidos de América, Japón, Australia y Nueva Zelanda.

Unión Europea:^b

Alemania, Austria, Bélgica, Chipre, Dinamarca, Eslovaquia, Eslovenia, España, Estonia, Finlandia, Francia, Grecia, Hungría, Irlanda, Italia, Letonia, Lituania, Luxemburgo, Malta, Países Bajos, Polonia, Portugal, Reino Unido de Gran Bretaña e Irlanda del Norte, República Checa, Suecia.

Países con economía en transición:

Países de Europa central y oriental con economía en transición:

Albania, Bulgaria, Rumania y los siguientes Estados sucesores de la República Socialista Federativa de Yugoslavia: Bosnia y Herzegovina, Croacia, ex República Yugoslava de Macedonia, Serbia y Montenegro.

Comunidad de Estados Independientes (CEI):

Armenia, Azerbaiyán, Belarús, Federación de Rusia, Georgia, Kazajistán, Kirguistán, República de Moldova, Tayikistán, Turkmenistán, Ucrania, Uzbekistán.

Economías en desarrollo:

África

Asia y el Pacífico (excluidos el Japón, Australia, Nueva Zelanda y los Estados miembros de la CEI en Asia)

América Latina y el Caribe.

Subgrupos de Asia y el Pacífico

Asia occidental:

Arabia Saudita, Bahrein, Chipre, Emiratos Árabes Unidos, Irán (República Islámica del), Iraq, Israel, Jordania, Kuwait, Líbano, Omán, Qatar, República Árabe Siria, Turquía, Yemen.

Países de Asia oriental y meridional:

Todos los demás países en desarrollo de Asia y el Pacífico (incluida China, a menos que figure por separado). Este grupo se ha dividido a veces en los siguientes subgrupos:

China

Asia meridional: Bangladesh, India, Nepal, Pakistán, Sri Lanka

Asia oriental: Todos los demás países en desarrollo de Asia y el Pacífico.

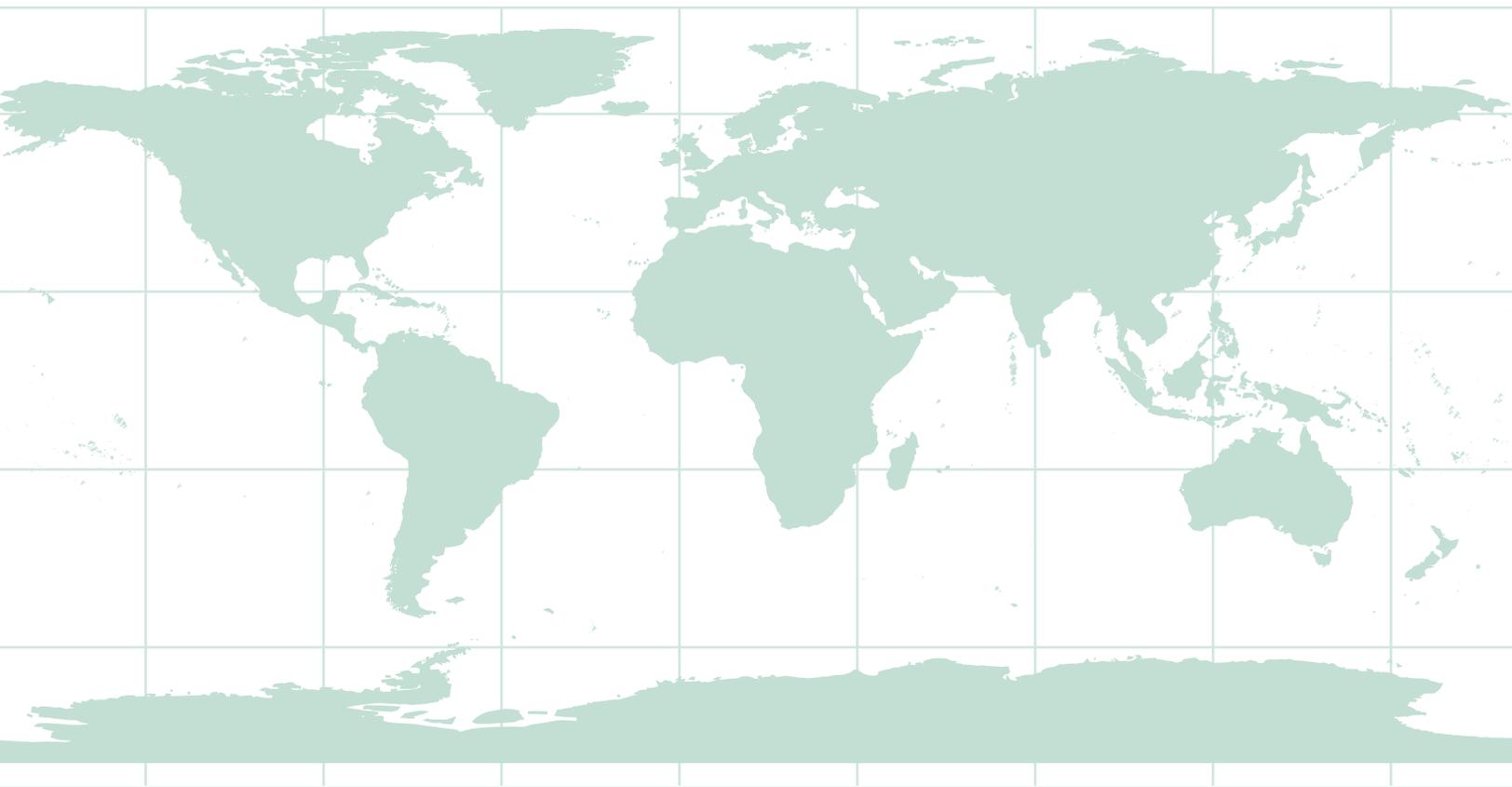
Subgrupo de África

África subsahariana, excluidas Nigeria y Sudáfrica (denominada comúnmente "África subsahariana"):

Toda África, con excepción de Argelia, Egipto, Jamahiriya Árabe Libia, Marruecos, Nigeria, Sudáfrica, Túnez.

- a** Los nombres y la composición de las zonas geográficas corresponden a los de los códigos uniformes de país o de zona para uso estadístico (ST/ESA/STAT/SER.M/49/Rev.3) con una excepción, a saber, Asia occidental, que en el *Estudio* incluye a la República Islámica del Irán (debido a la importancia del sector del petróleo en su economía) y excluye a los países de la región con economía en transición. Por otra parte, el término "Europa oriental" tal como se utiliza en el *Estudio* se refiere a los "países de Europa central y oriental"; así pues, la composición de la región designada por este término difiere de la composición del grupo estrictamente geográfico.
- b** Refleja la composición de la Unión Europea al 1° de mayo de 2004.

La migración internacional



Capítulo I

La migración internacional durante el período 1820–1920, el primer siglo global

Introducción

En esta parte del *Estudio Económico y Social Mundial, 2004* se examinan las consecuencias de la migración internacional, un fenómeno que ha determinado en alto grado el curso de la historia humana. Aunque la humanidad ha sido siempre migratoria, la gran migración intercontinental comenzó en el siglo XVI, durante la era de la expansión europea. El asentamiento de las colonias requirió la reubicación de un importante número de súbditos de las Potencias coloniales. Este proceso cobró impulso durante el siglo XVIII, con la expansión del imperio británico y la aceleración del establecimiento de colonias en el extranjero.

En América Latina y el Caribe la necesidad de mano de obra, durante el período colonial, se satisfizo primero sometiendo a la servidumbre a la población nativa, pero la expansión de la economía de las plantaciones, en el siglo XVIII, especialmente en el Brasil, las colonias francesas, inglesas y neerlandesas del Caribe y América del Sur, y en el Sur de los Estados Unidos de América, requirió más trabajadores de los que se podían conseguir localmente y condujo a la migración forzada mediante la esclavitud de trabajadores de África. Durante el período 1700–1850, por lo menos 10 millones de trabajadores africanos fueron trasladados por la fuerza a las Américas, la mayoría originarios de la costa occidental de África y de Madagascar (Potts, 1990).

Pese a los esfuerzos británicos por suprimir el comercio de esclavos, éste continuó expandiéndose en la primera parte del siglo XIX y recién fue abolido en la segunda parte de ese siglo en los países que dependían en alto grado de la mano de obra esclava, como en el Brasil y Cuba y el sur de los Estados Unidos. Con el gradual desmantelamiento del comercio de esclavos se desarrollaron otros métodos para conseguir la mano de obra necesaria. Conocidos con la expresión general de sistema culi, comprendían el transporte de trabajadores, con frecuencia a largas distancias, para que realizaran tareas agrícolas o de infraestructura de acuerdo con diversos arreglos contractuales vinculantes, todos los cuales implicaban la obligación de trabajar para el contratista durante un período de tiempo. Entre 1830 y 1930 fueron objeto de comercio, como mano de obra culi, por lo menos 12 millones de personas, en su mayoría procedentes de la India y China (Potts, 1990).

En el siglo XIX, en particular en el período 1820–1920, también se registraron importantes corrientes intercontinentales de personas que buscaban una vida mejor en las economías en expansión de las Américas y Oceanía. El rápido crecimiento económico de esas regiones atrajo trabajadores europeos en cantidades que, en relación con la población de los países de acogida, no han sido superadas desde entonces. Los datos disponibles indican que entre 1820 y 1932 alrededor de 52 millones de europeos migraron a los principales países de acogida en las Américas, 32 millones de los cuales fueron admitidos en los Estados Unidos solamente (Thomas, 1959). Otros 3,5 millones migraron a Australia y Nueva Zelanda (ibíd.).

El primer siglo global, que empezó después de las guerras napoleónicas y terminó con la primera guerra mundial, se caracterizó por una mayor libertad de circulación de bienes, capital y mano de obra. Reinó una relativa paz en Europa y un crecimiento económico sin precedentes vinculado a una expansión del comercio y del rápido progreso tecnológico, que incluyó una revolución en el transporte. Aunque a fines del decenio de 1800 hubo un alza del proteccionismo y crecientes restricciones a la inmigración, la migración transatlántica alcanzó un máximo

Un componente principal de la primera gran ola de migración intercontinental fueron los 10 millones, o más, de africanos transportados como esclavos a las Américas

El comercio de esclavos fue seguido por un sistema por el cual 12 millones de personas, o más, fueron transportadas como trabajadores con contratos no rescindibles

Durante el siglo XIX unos 52 millones de europeos emigraron a las Américas

durante el primer decenio del siglo XX. En el curso del primer siglo global, la migración ayudó a unir a Europa occidental, de donde era originaria una gran proporción de los migrantes, con las principales economías de América del Norte, América del Sur y Oceanía, creando la economía a la que haremos referencia como la economía del Gran Atlántico.

En el presente capítulo se presenta un panorama general de la migración internacional durante el primer siglo global a fin de proporcionar una base histórica para el examen de la experiencia reciente¹. Aunque la migración durante la segunda mitad del siglo XX fue diferente en muchos sentidos de la del siglo XIX y principios del XX, el hecho de que ambas ocurrieron durante una era de creciente globalización permite trazar paralelos entre ellas, en particular con respecto a los aspectos económicos.

El contexto económico de la migración en masa en el siglo XIX

La industrialización y la demanda de materias primas

Durante el siglo XIX varios países europeos y los Estados Unidos experimentaron un rápido proceso de industrialización. Además, en el curso del siglo, los avances en la nutrición, la higiene y la medicina preventiva llevaron a la reducción de la mortalidad, especialmente entre los jóvenes, lo que incrementó el crecimiento de la población. Estos cambios demográficos contribuyeron al aumento de la oferta de mano de obra en Europa y a crear un contexto favorable a la emigración.

La industrialización que condujo a tasas sin precedentes de crecimiento económico en los países de origen y en algunos de los países de acogida, especialmente los Estados Unidos, trajo como resultado una baja de los precios de los productos manufacturados tanto en los mercados internos como en los externos, lo que a su vez produjo un deterioro de los términos de intercambio de los países industrializados, como lo ejemplifica el caso del Reino Unido (figura I.1). Algunos países ubicados en la periferia de los países europeos de origen y de los principales países de destino también se beneficiaron con el auge económico porque desencadenó el aumento de la demanda de productos agrícolas, recursos minerales y materias primas. Los términos de intercambio muy favorables que acompañaron a este auge duraron más de medio siglo, hasta aproximadamente 1895, como lo ilustra la experiencia de América Latina (figura I.2). Sin embargo, cabe hacer notar que, aunque dicha tendencia fue el anverso del deterioro de los términos de intercambio de los países industrializados, la baja de los costos del transporte tendió a mejorar los de todos los países.

La migración internacional ayudó a la periferia a generar las exportaciones necesarias para estimular la expansión de la economía del Gran Atlántico. La mejora de los términos de intercambio proporcionó incentivos de precios que pusieron en marcha este proceso en las partes de la periferia ricas en recursos. Aunque en el curso del siglo XIX los Estados Unidos se convirtieron en una importante potencia industrializada, todavía compartían algunas características con países de la periferia, en particular por ser proveedores de alimentos y materias primas para los países industrializados de Europa.

La revolución del transporte y la convergencia de precios

Las innovaciones en el transporte, tanto desde el punto de vista de la navegación transoceánica como de los ferrocarriles transcontinentales, hicieron posibles las migraciones en masa del siglo XIX y el movimiento de mercancías y materias primas necesarias para alimentar la economía del Gran Atlántico. Entre 1820 y 1860 los costos del transporte cayeron rápidamente y continuaron disminuyendo durante el resto del siglo. Por ejemplo, entre 1882 y 1914 la tarifa de embarque para transportar arroz desde Rangún a Europa bajó del 74% al 18% del precio del arroz en Rangún, y el flete del azúcar entre Java y Amsterdam bajó entre un 50% y un 60% (O'Rourke y Williamson, 1999, cap. 3). También hubo bajas extraordinarias de los costos del

Durante el siglo XIX, la industrialización y la demografía ayudaron a estimular la emigración de Europa

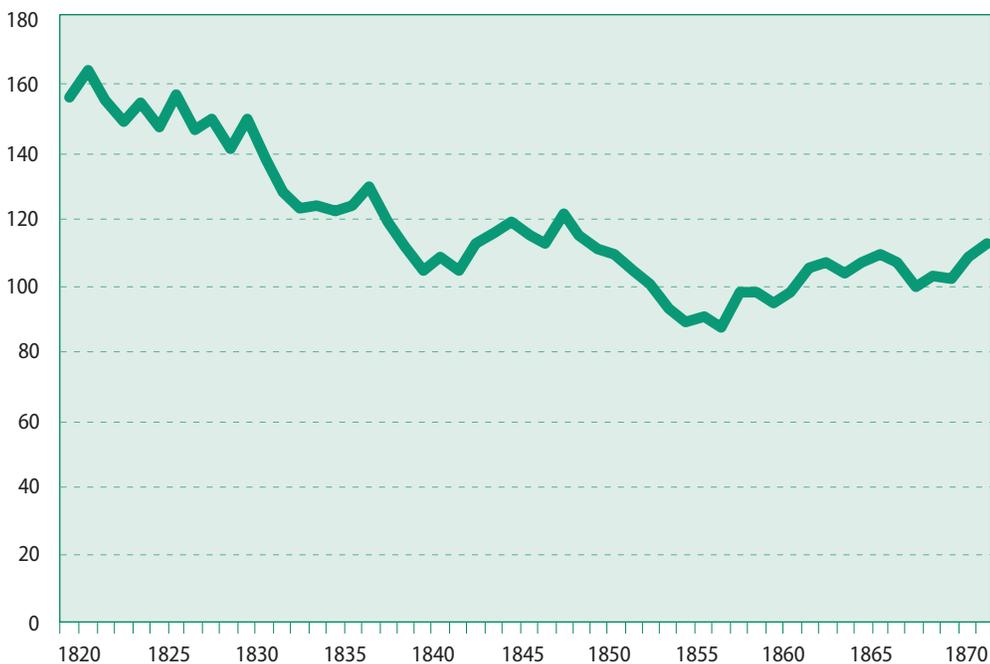
Un deterioro de los términos de intercambio de los países industrializados fue acompañado por el aumento de la demanda de productos primarios y la baja de los costos del transporte...

...que, a su vez, estimuló la migración internacional

A partir de 1820, aproximadamente, la innovación tecnológica provocó rápidas bajas de los costos del transporte

Figura I.1.

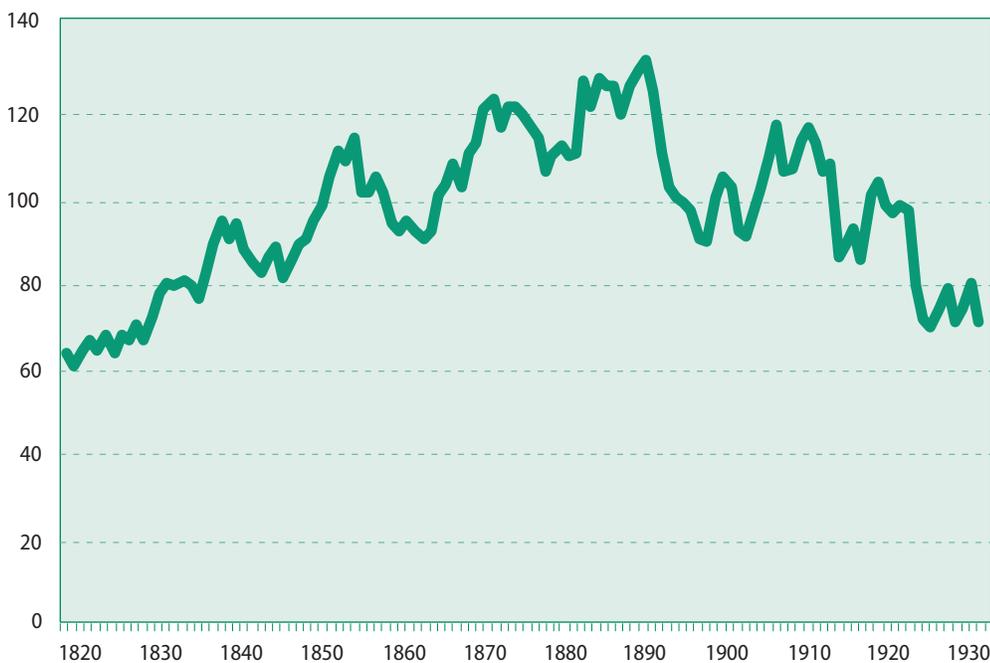
Términos de intercambio, Reino Unido, 1820–1872 (base: promedio de 1852–1854 = 100)



Fuente: Jeffrey G. Williamson, "Williamson Data Appendix", Departamento de Economía, Universidad de Harvard, Cambridge, Massachusetts, 2004.

Figura I.2.

Términos de intercambio, América Latina, 1820–1938 (base: 1900 = 100)



Fuente: Jeffrey G. Williamson, "Williamson Data Appendix", Departamento de Economía, Universidad de Harvard, Cambridge, Massachusetts, 2004.

transporte entre ciudades de la periferia. Entre 1880 y 1910 los precios del flete del carbón entre Nagasaki, Japón, y Shangai, China, bajaron un 76%.

La reducción de los costos del transporte facilitó la reducción de la diferencia de precios entre mercados. Por ejemplo, en 1870 los precios del trigo en Liverpool superaban a los de Chi-

cago en un 58%, pero sólo en un 18% en 1895. La convergencia de precios sería aún mayor si se tomara en cuenta la disminución de las diferencias de precios entre las explotaciones agrícolas del Oeste medio y los mercados de Chicago, y entre los precios de Liverpool y los pagados por los consumidores británicos. Esta convergencia de precios en los mercados del trigo angloamericanos tuvo su paralelo en otra similar para el precio de otros alimentos entre mercados tales como los de Londres, Buenos Aires, Montevideo y Río de Janeiro. Los mercados del imperio ruso y los del resto de la periferia europea oriental también experimentaron una convergencia hacia los precios mundiales: las diferencias del precio del trigo entre Odessa y Liverpool, por ejemplo, que eran de alrededor del 40% en 1870, virtualmente desaparecieron hacia 1906. Los precios de los productos básicos también convergieron en la región del Mediterráneo oriental. La diferencia de precio del algodón egipcio entre Liverpool y Alejandría, que se mantenía alta y estable, cayó después del decenio de 1860. Así, las cotizaciones de precios de Liverpool superaban a las de Alejandría en un 63% en 1837–1846, en un 41% en 1863–1867 y sólo en un 5% en 1890–1899 (Issawi, 1966, págs. 447–448).

Las reducciones de los costos del transporte apuntalaron el crecimiento de los mercados mundiales

Las reducciones de los costos del transporte desde el interior de un país a un puerto y desde los puertos a Europa lograron que los enclaves africanos y asiáticos orientados a la exportación estuvieran más integrados en los mercados mundiales. Así, la diferencia de precios del algodón en bruto entre Liverpool y Mumbai cayó del 57% en 1873 al 20% en 1913, y la del yute en Londres y Calcuta cayó del 35% al 4%. Los mismos cambios tenían lugar aún más al Este, abarcando a Birmania (ahora Myanmar) y al resto de Asia sudoriental: entre 1870 y 1913 la diferencia de precios del arroz entre Londres y Rangún cayó del 93% al 26%. Estas tendencias tuvieron un profundo efecto en el surgimiento de un mercado asiático para el trigo y el arroz, así como también de un mercado de granos verdaderamente mundial (Latham y Neal, 1983).

A fines del siglo XIX, la reducción del costo del transporte también empezó a beneficiar a los pasajeros, incluidos los migrantes

Antes del siglo XIX la producción de ultramar había sido determinada en gran medida por las necesidades de las poblaciones de ultramar. En el siglo XIX, con la reducción de los costos de transporte, los países de Europa en proceso de industrialización pudieron explotar provechosamente los recursos de los países de ultramar, pero para hacerlo necesitaban una mayor cantidad de trabajadores del exterior. Como Europa tenía esos trabajadores, se estimuló la emigración, empezando con la protección de los pasajeros embarcados prevista por los estatutos de 1819 (Ferenczi y Willcox, 1929). No obstante, hasta bien entrado el siglo XIX el viaje transatlántico siguió siendo largo y riesgoso. No fue algo inusual que del 1% al 10% de los emigrantes perecieran o bien a bordo o bien poco tiempo después de su desembarco. La multiplicación de los buques a vapor y los cambios en las técnicas de navegación mejoraron la situación. Hacia 1870 el uso de veleros para transportar emigrantes era poco común. Además, las compañías navieras y los agentes de transporte reclutaban activamente posibles emigrantes proveyendo información prometedora sobre las muchas oportunidades que se ofrecían en el exterior. La asistencia de los gobiernos a los emigrantes también ayudó a aumentar la emigración.

La migración del Gran Atlántico durante el primer siglo global

El auge de la migración

Durante el siglo XIX, con el avance de la industrialización y la caída de los costos del transporte, aumentó la migración de ultramar en la economía del Gran Atlántico. Hasta 1850, aproximadamente, la migración fue determinada principalmente por las condiciones reinantes en los países europeos, porque las tierras de ultramar no se conocían bien ni eran muy atractivas. Además, el viaje transatlántico todavía era costoso y riesgoso. No obstante, hacia el decenio de 1840 la emigración fue aumentando paralelamente al abandono de las restricciones legales impuestas a la emigración. Las periódicas depresiones económicas y el alza resultante del desempleo estimularon la emigración. Éste fue el caso de Alemania, donde una depresión producida en el decenio de 1840 provocó la emigración de alrededor de 1,2 millones de alemanes

Las corrientes migratorias del Gran Atlántico comenzaron con intensidad alrededor de 1840

durante el período 1844–1854 (Ferenczi y Willcox, 1929). De manera similar, la “hambruna de la patata”, que devastó Irlanda de 1846 a 1847, causó un brusco aumento de la emigración. Durante el período 1835–1850 más de 1,4 millones de irlandeses abandonaron su país (ibíd.). Ese gran número de irlandeses contribuyó a que los ciudadanos británicos fueran el grupo dominante entre los emigrantes europeos al extranjero hasta fines del decenio de 1870.

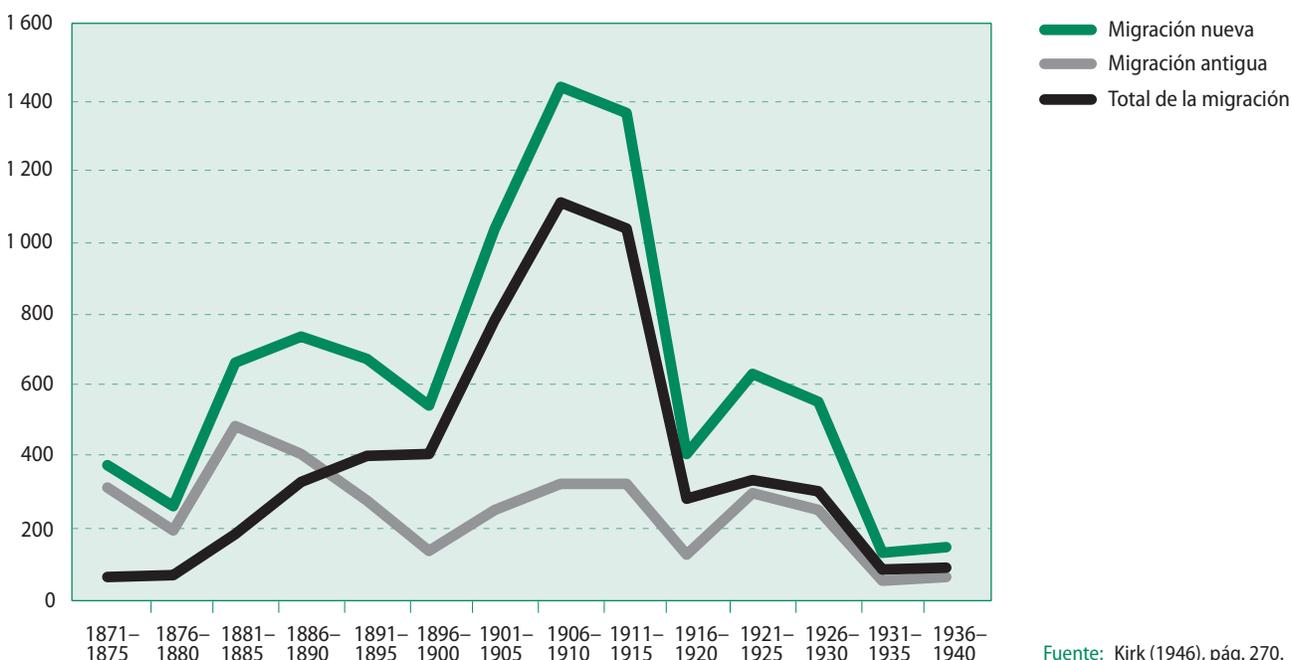
Entre 1820 y 1910 la mayoría de los pasajeros intercontinentales británicos partían hacia los Estados Unidos. Quizás tres quintos del total de emigrantes británicos fueron a los Estados Unidos. El segundo destino de los emigrantes británicos fue, por su importancia, el Canadá, seguido por Australia y Nueva Zelandia. Los que emigraban a los dominios británicos en Oceanía recibían ayuda del Estado, que pagaba el viaje. Antes de 1840 el Gobierno británico consideraba a Australia principalmente como una colonia penal. Entre 1787 y 1860, unos 131.000 delincuentes fueron transportados por la fuerza a la colonia, para que cumplieran allá sus sentencias (Ferenczi y Willcox, 1929). En el decenio de 1840 la partida voluntaria de colonos hacia Australia fue en aumento y en el decenio de 1850, después del descubrimiento de oro en la colonia, numerosos emigrantes británicos partieron con ese destino.

Se estima que durante el período 1815–1924 unos 18 millones de súbditos británicos emigraron a destinos de ultramar. Durante el mismo período, entre 5 millones y 6 millones de alemanes abandonaron Europa. Hasta el decenio de 1880, estos dos grupos, más los dos a tres millones de emigrantes de los países escandinavos —Dinamarca, Finlandia, Noruega y Suecia—, constituyeron los principales contingentes de colonos que viajaron con destinos transatlánticos. Después de 1890 predominó la emigración de Europa meridional, central y oriental (las “nuevas” fuentes de emigrantes), en particular la que se originó en Austria–Hungría, España, el imperio ruso, Italia, Polonia y Portugal (figura I.3).

El cambio en los orígenes de los emigrantes coincidió con el auge de la migración que se produjo hacia el final del primer siglo global. En realidad, durante el período 1881–1915, el promedio de la inmigración anual en los principales países de destino llegó a 1.047.000, habiendo subido de un promedio anual de 378.000 en 1851–1880 y de 188.000 en 1821–1850 (Kenwood y Loughheed, 1999, cap. 3). No obstante, durante el período 1881–1915 los niveles de migración

Gran Bretaña fue el principal país de origen durante la primera etapa (hasta el decenio de 1880) de la migración del Gran Atlántico, seguida por Alemania y los países escandinavos. Durante la segunda etapa los principales países de origen estaban situados en Europa oriental y meridional

Figura I.3
Fuentes nuevas y antiguas de inmigración en los Estados Unidos de América (miles)



Fuente: Kirk (1946), pág. 270.

El principal país de destino fueron los Estados Unidos, y la Argentina, el Brasil y el Canadá fueron otros países de destino importantes

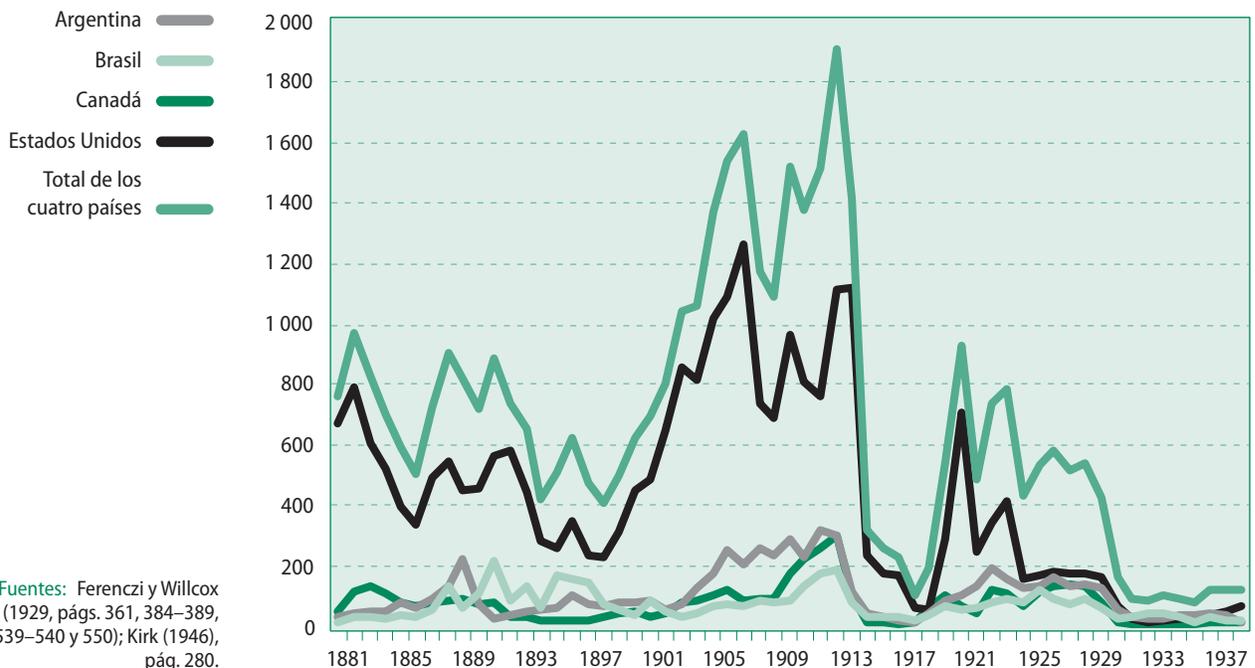
La primera migración del Gran Atlántico tuvo un profundo efecto demográfico, tanto en algunos países de origen como en algunos países de destino

no continuaron uniformemente altos porque una depresión económica producida en los Estados Unidos a mediados del decenio de 1890 originó una caída de la inmigración. Sin embargo, la recuperación fue rápida y los niveles de inmigración continuaron altos hasta que fueron interrumpidos por el estallido de las hostilidades de la primera guerra mundial (figura I.4).

En lo que se refiere a los principales destinos de los emigrantes de ultramar, la mayoría fue a las Américas, donde el polo de atracción más importante fueron los Estados Unidos. Los demás países de destino importantes de las Américas fueron la Argentina, el Brasil y el Canadá (figura I.4). Entre 1890 y 1900 la Argentina y el Brasil atrajeron, cada uno, una proporción mayor de inmigrantes en las Américas que el Canadá, y en el período 1900–1924 la Argentina ocupó el segundo lugar como país de acogida de la región. Otros países latinoamericanos que recibieron cantidades pequeñas pero importantes de migrantes europeos fueron Chile, Cuba, el Uruguay y Venezuela. En África, Sudáfrica también fue un importante país de destino.

La migración contribuyó en alto grado al crecimiento demográfico de algunos países de ultramar. Por ejemplo, entre 1870 y 1910 la población de la Argentina aumentó en un 60% y su fuerza de trabajo en un 86% (cuadro I.1). En el mismo período, la población del Canadá aumentó en un 32% y su fuerza de trabajo en un 44%. Para los Estados Unidos el aumento proporcional fue menor porque tenía una base demográfica más grande, pero en el período 1870–1910 su población aumentó en un 17% y su fuerza de trabajo en un 24%. En total, la población del Nuevo Mundo (de acuerdo con la definición adoptada en el cuadro I.1) aumentó en un 29% y la fuerza de trabajo en un 40%. Simultáneamente, en Irlanda e Italia la población se redujo en un 36% y un 31%, respectivamente, y en tres países escandinavos la disminución superó el 10%. En total, Europa (el Viejo Mundo) perdió por la migración el 11% de su población y el 13% de su fuerza de trabajo. Ni siquiera las principales corrientes migratorias producidas en ciertos países desde 1980 ó 1990 tuvieron efectos similares en el tamaño de la población o de la fuerza de trabajo. Por ejemplo, mientras que en el período 1900–1910 la tasa anual de inmigración en los Estados Unidos fue del 11,6 por mil, alcanzó solamente al 4 por mil en 1990–1995. De manera similar, en el caso de México, uno de los principales países de emigra-

Figura I.4
Inmigración en los principales destinos del Nuevo Mundo, 1881–1938 (miles)



Cuadro I.1.
Efecto acumulativo de la migración en masa, 1870–1910

	Personas		Fuerza de trabajo	
	Tasa neta de migración 1870–1910	Efecto acumulativo en 1910 (aumento porcentual)	Tasa neta de migración 1870–1910	Efecto acumulativo en 1910 (aumento porcentual)
Argentina	11,74	60	15,50	86
Australia	6,61	30	8,73	42
Brasil	0,74	3	0,98	4
Canadá	6,92	32	9,14	44
Estados Unidos	4,03	17	5,31	24
Nuevo Mundo	6,01	29	7,93	40
Alemania	-0,73	-3	-0,96	-4
Bélgica	1,67	7	2,20	9
Dinamarca	-2,78	-11	-3,67	-14
España	-1,16	-5	-1,53	-6
Francia	-0,10	0	-0,13	-1
Irlanda	-11,24	-36	-14,84	-45
Italia	-9,25	-31	-12,21	-39
Noruega	-5,25	-19	-6,93	-24
Países Bajos	-0,59	-2	-0,78	-3
Portugal	-1,06	-4	-1,40	-5
Reino Unido	-2,25	-9	-2,97	-11
Suecia	-4,20	-15	-5,55	-20
Viejo Mundo	-3,08	-11	-4,06	-13

Fuente: Taylor y Williamson (1997), cuadros 1, 3 y 4.

Nota: Las tasas de migración son por mil y por año. El signo menos significa emigración. Los promedios del Nuevo Mundo y el Viejo mundo no son ponderados.

ción, la proporción de la población que ha emigrado es comparable a la proporción que emigró de los países escandinavos en el comienzo del siglo XIX y, por cierto, ha sido mucho menor que la proporción que emigró de Irlanda o Italia en esa época.

Aspectos económicos de la migración transatlántica

Aunque algunos Estados subsidiaron los gastos de la emigración, la mayoría de los emigrantes tuvo que hacerse cargo de ellos, a menudo con la ayuda de parientes ya establecidos en el extranjero. Otros mecanismos de apoyo fueron las parroquias y las sociedades filantrópicas o de caridad, y personas individuales. Durante los decenios de 1840 y 1850 el Gobierno británico proporcionó ayuda a los emigrantes que viajaban a Australia y Nueva Zelanda: la Administración de Tierras Coloniales y Emigración sufragó la mayor parte de los gastos de transporte de cerca de 340.000 migrantes, incluso convictos. Alemania también dio subsidios a los emigrantes de Baden (Kenwood y Loughheed, 1999, cap. 3).

Como en la mayoría de las corrientes migratorias, los migrantes transatlánticos fueron seleccionados del resto de la población por sus condiciones positivas, ya que eran preferentemente jóvenes, más capaces y ambiciosos y poseían más recursos (véase, por ejemplo, Chiswick, 2000). Exactamente como hoy, los realmente pobres no emigraban porque no podían pagar el pasaje. Sin embargo, a medida que subieron los ingresos y bajaron los costos de transporte, pudieron emigrar más personas. Además, los emigrantes que tenían éxito a menudo financiaban la emigración de parientes (Hatton y Williamson, 1994). La selectividad de la migración también fue evidente en la mayor participación del hombre que la de la mujer. Por ejemplo, entre los inmigrantes que iban a los Estados Unidos, aproximadamente 4 de cada 10 eran mujeres, y la proporción de mujeres era generalmente más baja entre los inmigrantes que se dirigían a otros países de destino.

Los migrantes de la primera oleada eran mayormente jóvenes, varones, más capaces y ambiciosos, y con más recursos

El principal incentivo de la migración fue la gran diferencia de salarios entre los países de origen y los de destino

Indudablemente, el principal incentivo de la emigración era la gran diferencia entre los salarios del país de origen y los del país de destino. En el decenio de 1850, la mayor diferencia de salarios era la que existía entre Noruega y los países de destino de ultramar, pues el promedio de los salarios de la primera era el 27% de los de estos últimos. Las cifras correspondientes para los países europeos que tenían mejores condiciones iban del 44% para Irlanda al 59% para Inglaterra. Por lo tanto, los beneficios de la emigración eran sustanciales.

Parte del cambio en las fuentes de migrantes durante el siglo XIX se puede explicar por los aumentos en los valores reales de los salarios de Alemania y el Reino Unido, con la industrialización y la disminución del excedente de mano de obra. En esos países los salarios reales tendieron a acercarse —aunque no a superar— a los salarios reales de los principales países de destino, que también estaban industrializándose rápidamente. Por consiguiente, la migración internacional contribuyó a elevar los salarios reales tanto en Europa occidental como, aunque más moderadamente, en los países de destino de ultramar. Sin embargo, la atracción de estos países disminuyó a medida que convergieron los salarios. No obstante, para los trabajadores de los países de Europa meridional, central y oriental, donde los salarios seguían bajos, la emigración a ultramar continuó siendo atractiva.

Además, algunos migrantes cruzaron el Atlántico para escapar a las crisis agrícolas o a la persecución

Las diferencias de salarios no explican completamente las tasas de emigración de los diferentes países. El desarrollo de redes de familia y sociales en el país de destino también fue un factor importante en el mantenimiento de las corrientes migratorias, incluso después de haber disminuido el incentivo económico. Además, la situación en el país de origen frecuentemente forzaba a emigrar, como en el caso de los irlandeses durante la “hambruna de la patata”, o de los judíos perseguidos en Europa oriental. Antes de la primera guerra mundial, los cambios en los países de origen de las principales corrientes migratorias fueron resultado de una combinación de ingresos en alza en los antiguos países de origen, el efecto de la aceleración del crecimiento demográfico en Europa, la caída de los costos de transporte, la atracción de las comunidades transnacionales, que se refuerza a sí misma, y las crisis que afectaron a ciertos países o poblaciones, en particular a regiones de origen.

En general, los migrantes transatlánticos del siglo XIX satisfacían las necesidades tanto de trabajadores cualificados como no cualificados de los países de destino

Durante la mayor parte del siglo XIX hubo poco interés por hacer coincidir las cualificaciones de los migrantes con las necesidades existentes. Sin embargo, los inmigrantes no carecían totalmente de las cualificaciones requeridas. Muchos poseían habilidades que tenían una demanda particular en los países de destino. Por ejemplo, muchos de los alemanes que migraron a los Estados Unidos durante el período 1850–1895 eran trabajadores agrícolas experimentados, especializados en la actividad lechera, y poseían aptitudes de artesanos y comerciantes que se requerían en las zonas urbanas de los Estados Unidos (Grant, 2003). Al comenzar el siglo arribó una gran cantidad de inmigrantes de Europa meridional, central y oriental, con similares cualificaciones pero con salarios de reserva más bajos. Además, el territorio destinado a la colonización en los Estados Unidos se desplazó hacia el Oeste, hacia las zonas más áridas y menos aptas para la lechería. El resultado de estos cambios, combinado con el rápido crecimiento de la economía alemana después de 1895, fue una brusca caída de la inmigración germana en los Estados Unidos, de 123.000 en el período 1881–1895 a algo menos de 30.000 en 1896–1910, con la transformación de Alemania de remitente neto a destinatario neto de migrantes.

A medida que avanzó el siglo, la mayor demanda de mano de obra se concentró cada vez más en las zonas urbanas, donde estaban las industrias manufactureras. Como resultado, los migrantes no cualificados acudieron masivamente a las fábricas y la industria de la construcción. No obstante, siguieron llegando inmigrantes cualificados. Por ejemplo, en el decenio de 1880 trabajadores belgas cualificados desarrollaron la industria del vidrio plano pulido, nueva en los Estados Unidos. El Reino Unido también suministró muchos de los conocimientos técnicos necesarios para la industrialización de los Estados Unidos. Debido a su propia industrialización y a la concentración de la industria pesada sobre el río Clyde, Escocia fue, desproporcionadamente, la fuente de mano de obra inmigrante en los Estados Unidos. Los inmigrantes cualificados también jugaron un papel decisivo en el desarrollo de la industria en América Latina, incluso en países que no recibieron grandes corrientes de inmigración de ultramar.

Un efecto importante de la migración transatlántica fue absorber el excedente de mano de obra creado en Europa por la combinación de las revoluciones agrícola e industrial y la transición democrática en el continente. A su vez, la migración contribuyó a la rápida expansión de los países del Nuevo Mundo en vías de industrialización, en que las corrientes de entrada de mano de obra fueron complementadas por la afluencia igualmente masiva de capital y la disponibilidad de tierras agrícolas subutilizadas. En los principales países de acogida en su totalidad, pero particularmente en aquellos que crecían más rápidamente, como la Argentina y los Estados Unidos, el crecimiento económico logrado hubiera sido imposible sin la inmigración en masa.

Dado el gran movimiento de mano de obra, los efectos sobre el salario fueron claramente significativos. Según una estimación, entre 1870 y 1910 la inmigración hizo subir los salarios reales en cerca del 9% en los países de origen y los hizo bajar en un 8% en los países de acogida. Los efectos fueron más profundos cuanto más grande fue la inmigración. Así, en Irlanda e Italia los salarios reales aumentaron aproximadamente un 30% como resultado de la emigración, pero en la Argentina disminuyeron en un 20%. De acuerdo con este análisis, en el período 1880–1920 la migración fue la principal fuente de convergencia de salarios en toda la economía del Gran Atlántico, en particular con respecto al grupo central de países de Europa occidental que estaba en rápida industrialización, por una parte, y los Estados Unidos y otros países importantes de destino de ultramar, por la otra. Como consecuencia, hubo efectos de distribución positivos en los primeros pero adversos en los últimos, intensificados por los efectos de las diferencias de cualificación generadas por las corrientes relativamente grandes de trabajadores no cualificados que caracterizaron a la última etapa de la inmigración (O'Rourke y Williamson, 1999, cap. 8).

No obstante, entre 1880 y 1920, aproximadamente, los efectos negativos en el salario real sobre la inmigración fueron bastante pequeños y quedaron eclipsados por su efecto en la oferta de mano de obra. Por consiguiente, en la Argentina, desde 1880 hasta 1915, los salarios reales aumentaron en un 1% y a una tasa mucho más rápida del 7,5% durante la renovación de la inmigración, en el decenio de 1920 (Cortés-Conde, 2000, cap. 9). Los efectos distributivos adversos que pudo haber tenido la inmigración en los países de acogida fueron complementados por factores similares, o aun más poderosos, como el aumento en las relaciones alquileres/salarios en los países especializados en producir bienes con alto consumo de recursos, la creciente concentración de la riqueza durante la edad de oro de los Estados Unidos y la alta concentración de la tierra en manos de la oligarquía en la Argentina.

Aunque algunos de los inmigrantes de los nuevos países de origen de Europa fueron objeto de discriminación en los países de destino, no la sufrieron en el mismo grado que los migrantes asiáticos. De hecho, estos últimos fueron excluidos de la economía del Gran Atlántico. A principios del siglo XIX varios países de colonización europea recurrieron a mano de obra india y china: Nueva Gales del Sur en el decenio de 1840, Victoria a principios del decenio de 1850 y Queensland y Natal unos años después; pero la resistencia contra los inmigrantes “de color” aumentó y llevó a la aprobación de leyes que restringieron su entrada (Huttenback, 1976, pág. 75) y finalmente culminó en la exclusión total de los trabajadores migratorios chinos e indios. Victoria tomó la iniciativa en 1875 con un impuesto a la residencia, y en el decenio de 1880 todas las colonias australianas aumentaron la relación entre el tonelaje de los barcos y el número de inmigrantes de color a los que se permitía desembarcar, respaldando esta práctica con fuertes multas. De manera similar, las pequeñas corrientes de inmigrantes chinos que entraban a California tuvieron como consecuencia la aprobación de la Ley de 1882, que dispuso la exclusión de los chinos. En la Columbia británica la reacción fue similar, aunque el gobierno de Ottawa utilizó la regla de relación con el tonelaje, con pesadas multas por las violaciones, antes de la promulgación, en 1903, de una ley que dispuso la exclusión total de los inmigrantes chinos.

De esta forma, la entrada de migrantes europeos y no europeos fue estrictamente segmentada. La migración no europea floreció en lugares en que la mano de obra contratada se podía limitar a las economías de plantaciones, distantes de los asentamientos de colonos blancos, en particular en islas como Cuba, las Indias Occidentales, Mauricio, Reunión y Fiji. En lugares

Las corrientes migratorias transatlánticas también absorbieron el excedente de mano de obra creado en Europa por los cambios tecnológicos y demográficos

En general, la migración transatlántica del siglo XIX hizo que aumentaran los salarios reales en los países de origen y que disminuyeran en los países de destino

A diferencia de los migrantes transatlánticos del siglo XIX, los asiáticos enfrentaron una resistencia mucho mayor y finalmente fueron excluidos de la mayor parte de las Américas

donde los trabajadores asiáticos podían infiltrar las economías de los colonos y competir frontalmente con los trabajadores de origen europeo, su migración fue ferozmente resistida, mayormente con éxito. Como resultado, la migración tendió a generar dos niveles de salarios, uno relacionado con las corrientes europeas en la economía del Gran Atlántico y otra vinculada con la migración Sur–Sur. Como lo destaca W. Arthur Lewis (1978), esta dualidad de las corrientes migratorias mundiales también influyó en la formación de los precios en los mercados de productos básicos y se convirtió en una causa importante de las desigualdades Norte–Sur que caracterizaron a la economía mundial durante el primer siglo global.

La política y la desaparición de la migración en masa Norte–Norte

Hacia fines del siglo XIX, en los principales países de destino se formularon políticas cada vez más restrictivas y surgió la hostilidad pública hacia los migrantes

Aunque con anterioridad ya se habían tomado medidas para excluir del Nuevo Mundo a los inmigrantes asiáticos, después del decenio de 1880 también se registró una tendencia más general, si bien gradual, a alejarse del punto de vista positivo de la migración hacia otro conducente a la adopción de políticas migratorias más restrictivas. Ejemplo de este movimiento fue la evolución de la política migratoria de los Estados Unidos, pero en el decenio de 1890 se introdujeron cambios similares en la Argentina y Australia, y en el Canadá en la primera parte del siglo XX (O'Rourke y Williamson, 1999, cap. 10). En 1891 el Congreso de los Estados Unidos dispuso que los polígamos, las personas que padecieran enfermedades contagiosas y los convictos por “delitos que implicaran vileza moral” eran inelegibles para la inmigración. Más tarde, después del asesinato del Presidente McKinley por un anarquista polaco, la Ley de exclusión de anarquistas, de 1901, estableció que los inmigrantes podían ser excluidos sobre la base de su opinión política. La depresión de 1893–1898 fue acompañada por otra reacción contra la inmigración. En 1895 comenzó en la Cámara de Representantes un debate sobre la inmigración, que concluyó en la primera votación nominal de la Cámara, celebrada en 1897, en la que el 86% de los representantes votó por la restricción. La Ley de Inmigración, aprobada en 1907, estableció un impuesto de 4 dólares por inmigrante y permitió la exclusión, entre otros, de los indigentes o de aquellos que probablemente serían indigentes.

Las modificaciones introducidas en la legislación reflejaron cambios más generales en la opinión pública no sólo contra los migrantes asiáticos sino también contra los de Europa meridional, central y oriental. Este antagonismo se manifestó en los delitos cometidos contra inmigrantes motivados “por odio” y en declaraciones abiertamente racistas formuladas contra ellos (véase Jaret, 1999). En el oeste de los Estados Unidos eran frecuentes las palizas y los asesinatos de mineros chinos; la milicia de Pennsylvania hirió y mató a docenas de mineros eslavos y polacos durante las disputas laborales producidas en el decenio de 1890, y en 1920 cientos de inmigrantes italianos fueron desalojados mediante el incendio de sus casas, apaleados y expulsados de West Frankfort, Illinois. Las declaraciones denigrantes sobre los inmigrantes del Mediterráneo, los Balcanes y Polonia eran comunes, incluso de escritores serios, y se expresaba abiertamente la preocupación por el cambio del equilibrio racial.

Con el comienzo de la primera guerra mundial la migración transatlántica empezó a desvanecerse

Con el comienzo de la primera guerra mundial, en 1914, la inmigración europea al Nuevo Mundo empezó a desvanecerse: la inmigración de ultramar a los Estados Unidos cayó de 1,1 millones anuales en 1913–1914 a 60.000 en 1918. Los posibles inmigrantes de Europa encontraban difícil llegar a los puertos, y éstos se cerraron a la actividad comercial. A medida que se prolongaba la guerra en las trincheras, las penurias económicas hicieron cada vez más difícil para los posibles inmigrantes reunir los recursos necesarios para financiar la migración. Durante los años 1919 y 1920, la recesión posterior a la guerra y el desempleo mantuvieron bajo el nivel de la inmigración. Con la recuperación económica, en 1921, 702.000 inmigrantes arribaron a los Estados Unidos, un nivel comparable a los registrados entre 1885 y 1900; pero la recuperación resultó temporaria. Entre 1922 y 1929, el promedio anual de inmigrantes fue de 232.000, aproximadamente un tercio del nivel anual promedio durante el período 1881–1914. La gran depresión redujo aún más la inmigración, que durante el decenio de 1930 alcanzó un promedio anual aproximado de 50.000 inmigrantes.

La caída de la migración mundial en el decenio de 1930 está representada en las figuras I.3 y I.4. Se destacan tres hechos fundamentales. En primer lugar, las corrientes migratorias del decenio de 1920 nunca pudieron recuperar los niveles del decenio de 1880, y menos los de 1900–1914, y cayeron mucho más en el decenio de 1930. En el decenio de 1950 los Estados Unidos ya no eran una nación de inmigrantes sino más bien una economía cerrada cuya juventud era mayormente nacida en el país. En segundo término, la mayor parte de la caída de la inmigración se debió al brusco descenso de la emigración de los “nuevos” países de origen ubicados en Europa meridional, central y oriental. En el decenio de 1920 la emigración de las “viejas” fuentes de Europa noroccidental llegó a niveles comparables a los anteriores a la primera guerra mundial y sólo bajó en el decenio de 1930. En tercer lugar, la recuperación de la inmigración en el decenio de 1920 fue relativamente más firme en la Argentina que en los Estados Unidos, pero la gran recesión del decenio de 1930 en el primero de esos países puso fin a la era de la migración en masa (Cortés-Conde, 2000).

En los Estados Unidos los cambios en la política migratoria se introdujeron con medidas importantes pero discretas, a menudo después de debates largos y acalorados (Timmer y Williamson, 1998). En 1917 el Congreso aprobó una Ley de Inmigración por la cual se aumentó el impuesto por inmigrante a 8 dólares y, más importante, se impuso a los inmigrantes la obligación de rendir un examen de lectura y escritura. De ahí en adelante la admisión dependió de la prueba de que se sabía leer y escribir en el idioma propio. Además, la Ley de Inmigración de 1917 incluyó una disposición relativa a una “zona asiática prohibida” que efectivamente excluyó a todos los inmigrantes procedentes de Asia.

En 1921 la Ley de emergencia de fijación de cuotas (Ley Johnson) estableció límites a la inmigración de acuerdo con el origen nacional. Esta Ley fue aprobada precipitadamente después de la llegada, ese año, de 700.000 inmigrantes europeos (que cumplieron fácilmente el requisito de saber leer y escribir). La Ley limitó el número anual de inmigrantes de determinada nacionalidad a no más del 3% de la población de esa nacionalidad que vivía en los Estados Unidos, según figuraba en el censo de 1910. De acuerdo con la Ley de 1921, el número de inmigrantes procedentes de Europa septentrional y occidental no podía exceder de 198.000, y el de todos los demás países de origen —principalmente de Europa meridional, central y oriental— no podía exceder de 158.000, con lo que se fijó a la migración europea un límite máximo de alrededor de 356.000. La legislación fue claramente dirigida a limitar el número de inmigrantes de los países de origen más nuevos que, como argumentó la Comisión Dillingham de inmigración, anterior a la guerra, se consideraban más difíciles de asimilar, eran una fuente de pobreza y una posible carga para la asistencia social del Estado y se convertían en ciudadanos pobres o no llegaban a ser ciudadanos. Las cuotas anuales para los países de Europa meridional, central y oriental eran, en todos los casos, menos de un cuarto de la cantidad admitida antes de la primera guerra mundial. La zona asiática prohibida continuó hasta fines del decenio de 1940, pero fue definitivamente descartada con la Ley de Inmigración de 1965.

La Ley de 1921 también tuvo un sesgo pro hemisferio occidental, ya que la inmigración de otros países de las Américas no estuvo sujeta a limitaciones numéricas. Esta disposición se aprobó porque no parecía haber ninguna razón para fijar cuotas a la inmigración de países vecinos y América del Sur era demasiado pobre y distante para convertirse en una reserva viable de migrantes. Además, el Canadá era miembro de la familia británica y los canadienses tenían en su mayoría origen europeo. Finalmente, los intereses agrícolas del sudoeste presionaron para lograr acceso a la mano de obra mexicana, barata y no cualificada, para que trabajara en los campos y cultivara los productos que se estaban proveyendo a los mercados nacionales e internacionales. Como consecuencia, gran cantidad de migrantes cruzaron la frontera desde el Canadá y México, pero quedaron afuera de la corriente regulada. En algunos casos, los migrantes que trataban de eludir las cuotas fijadas a la migración europea o las restricciones aplicadas a la migración asiática entraron a través de las fronteras con países vecinos. Como en tiempos recientes, el número estimado de personas que cruzaron las fronteras terrestres de los Estados Unidos fue alto. En todo caso, la proporción de inmigrantes legales en los Estados Unidos procedentes del Canadá y de México aumentó del 12,9% en 1910–1919 al 45,5% en 1920–1929.

La migración del Gran Atlántico se reanudó brevemente durante el decenio de 1920 y luego cayó a niveles muy bajos durante la gran depresión

En el decenio de 1920 continuó aumentando la legislación de los Estados Unidos contra la inmigración

En virtud de la legislación de los Estados Unidos sobre la inmigración se restringió cada vez más la migración transatlántica, mientras que no se limitó la inmigración dentro de las Américas

La inmigración mexicana solamente aumentó en alrededor de 320.000 personas en el decenio, un presagio de lo que ocurriría más tarde en el siglo.

La categoría de la reunificación familiar se incorporó a la legislación de los Estados Unidos sobre inmigración en 1921

Por último, la Ley de 1921 también incluyó una categoría de migración, fuera de la cuota y basada en las características individuales (más que la nacionalidad), que representaría el componente de “reunificación de la familia” de la inmigración en los Estados Unidos, es decir, se exceptuó de la cuota a las esposas e hijos de ciudadanos de los Estados Unidos y, en consecuencia, el número de personas de cualquier origen nacional dado admitido anualmente en la práctica durante el decenio de 1920 fue considerablemente más alto que el fijado por la cuota. En 1929 la inmigración real en los Estados Unidos de personas procedentes de Europa meridional, central y oriental fue más del triple de la cuota vigente (Gemery, 1994, pág. 182, cuadro 9.4).

No obstante, la Ley de 1921 no fue suficientemente restrictiva para algunos intereses contrarios a la inmigración, cuyo poder en el Congreso estaba aumentando. Por consiguiente, en 1924 fue enmendada (Ley Johnson-Reid), reduciéndose la cuota para todo el mundo de 356.000 a 165.000, bajando el límite superior para los países de Europa meridional, central y oriental de 158.000 a 21.000 (Bernard, 1982, pág. 96, cuadro 3.1). Por la Ley de 1924 se fijaron las cuotas anuales en el 2% de los nacidos en el extranjero, por nacionalidades según figuraban en el censo de 1890.

Durante el decenio de 1920 hubo un cambio en la composición de la migración a los Estados Unidos, que pasó de estar formada principalmente por trabajadores a estar constituida por personas dependientes

Debido a la reunificación de la familia, la proporción de mujeres en el total de inmigrantes ascendió del 30,3% en 1906–1910 al 43,5% en 1921–1924, y a más del 50% en el decenio de 1930. Simultáneamente, la proporción de inmigrantes que no formaban parte de la fuerza de trabajo (principalmente mujeres y niños) aumentó constantemente, llegando casi al doble entre 1910–1920 y el decenio de 1930. El resultado fue que, después de casi un siglo en el cual la mayoría de los inmigrantes eran trabajadores, las nuevas políticas transformaron la corriente migratoria en una compuesta principalmente por dependientes.

En el decenio de 1930 fue la gran depresión la que causó la caída de la migración en masa a los Estados Unidos. La prueba más clara es que, durante el decenio de 1930, no se cubrieron ni siquiera las cuotas reducidas de la Ley de 1924. En el período 1932–1937, la mayoría de los países de Europa meridional, central y oriental pudieron cubrir, como máximo, el 40% de sus cuotas (Gemery, 1994, figura 9.1).

Durante todo el período 1860–1930, las cambiantes condiciones del mercado de trabajo fueron las que dieron forma, en forma más constante, a la política migratoria

Un análisis de la política de inmigración del período 1860–1930 indica que las condiciones del mercado de trabajo ejercieron en ella una influencia constante, y que lo hicieron a través del rendimiento absoluto y relativo del ingreso de los trabajadores no cualificados. La variable de importancia más consecuente que lo explica fue la relación entre el salario del trabajador no cualificado y el ingreso per cápita, o entre el ingreso cercano al extremo inferior y el de la parte media de la distribución. El aumento de la desigualdad tuvo que ver con una política de inmigración cada vez más restrictiva. Mientras la creciente escasez relativa de mano de obra alentó políticas de inmigración más abiertas, la disminución de esa escasez estimuló la aplicación de políticas más restrictivas. Los países de acogida defendieron los intereses de sus trabajadores no cualificados. Al mismo tiempo, los inmigrantes no cualificados de los nuevos países de origen, que estaban compitiendo con los existentes en el país, se consideraron menos deseables que los inmigrantes “antiguos”, de manera que los argumentos “nativistas” y xenófobos reforzaron las presiones para restringir la entrada de inmigrantes de los nuevos países de origen.

La caída de la migración mundial tuvo un efecto importante en los países de acogida. Los Estados Unidos, como el mercado más grande para la mano de obra inmigrante, experimentó la mayor disminución de la inmigración después de 1914. La tasa anual de crecimiento de la fuerza de trabajo de los Estados Unidos se redujo a la mitad, cayendo del 2,29% durante el período 1890–1910 al 1,14% durante el período 1910–1940.

El fin de la inmigración en los Estados Unidos produjo un aumento de las oportunidades para los afroamericanos

Una consecuencia de la caída de la inmigración fue un aumento de las oportunidades para los trabajadores no cualificados que estaban en los Estados Unidos, especialmente afroamericanos. Por consiguiente, mientras que después de la emancipación, durante el período 1870–1910, sólo medio millón de afroamericanos, aproximadamente, migraron de los estados meridionales a los centros urbanos del Norte, durante el período 1910–1950 unos 3,5 millones hicieron ese viaje. Para 1950, un quinto del total de afroamericanos nacidos en los estados del

Sur vivían en los estados del Norte. Esta migración interna masiva ayudó a mejorar, a la vez, la vida económica de los migrantes y los salarios de los que se quedaron en los estados del Sur, puesto que se redujo bruscamente la brecha entre los salarios de los estados del Norte y los del Sur (Wright, 1986). De esta manera, aparentemente la inmigración procedente de Europa desplazó a los afroamericanos sureños de los mejores empleos en el Norte urbano y, simétricamente, el fin de la inmigración en masa les permitió el acceso a esos empleos.

La migración hacia el Norte mejoró mucho la posición relativa de los afroamericanos en materia de ingresos entre 1910 y 1950, lo que ayuda a explicar la nivelación de los ingresos en el segundo tercio del siglo XX e indica la forma en que los cambios en la inmigración europea contribuyeron a lograr dicha nivelación. Sin embargo, la inmigración fue sólo uno de los muchos factores que influyeron en la distribución del ingreso. En el período interbélico se produjeron mejoras importantes en la distribución del ingreso en todo el mundo industrializado (véase, a este respecto, Bourignon y Morrison, 2002), que también se pueden encontrar en el gradual fortalecimiento del moderno Estado benefactor.

La migración Sur–Sur en la periferia

La migración en la periferia con asistencia gubernamental y privada

La creciente demanda y el alza repentina de los precios relativos de las exportaciones de productos tropicales provocó un aumento de la demanda de mano de obra en las partes de la periferia que trataban de atender esa demanda después de 1820. Antes de ese año —en momentos en que el supuesto inmigrante no podía sufragar el costo del pasaje y no había mercado de crédito que le prestara el importe— el problema de proveer la mano de obra necesaria de otras partes del Sur se había resuelto de la manera más indecente: mediante la esclavitud de africanos. Esa opción empezó a desaparecer en 1807, cuando el Parlamento prohibió a todos los súbditos británicos el comercio de esclavos. En 1834 se abolió la esclavitud en todas las colonias británicas, y el resto del mundo hizo lo mismo en decenios posteriores, aunque los países que dependían en alto grado de la mano de obra esclava lo hicieron muy lentamente. La alternativa a la esclavitud residía en algo que estuviera entre ella y la libertad de trabajo, es decir, contratos por los cuales el inversionista financiaba el costo del pasaje y el migrante aceptaba trabajar para ese inversionista (o para quien éste representara) durante un número de años y por un salario algo menor al del mercado. En teoría, el acuerdo permitía al inversionista recuperar su inversión y obtener un beneficio de mercado, mientras que el migrante podía cobrar los restantes beneficios salariales del traslado.

El acuerdo contractual más famoso fue el de servidumbre contractual, pero hubo una variedad de otros acuerdos en los cuales la condición más importante era la duración del contrato. Cuanto más alto era el costo del pasaje y la contratación, tanto más era el tiempo necesario para recuperar la inversión con un beneficio de mercado adecuado. Para el decenio de 1850, “los contratos por cinco años fueron la norma en ... las colonias británicas ... en que los migrantes que se encontraban en las más próximas a su tierra natal tenían derecho a un pasaje gratuito de retorno después de cinco años” (Northrup, 1995, pág. 116). Como la retórica política de mediados del siglo XIX consideraba correctamente a los contratos por largo tiempo demasiado cercanos a la esclavitud y una fuente de abuso, la legislación progresista pugnó constantemente por el acortamiento de los contratos. A medida que bajó el costo del transporte, en el transcurso del siglo, los progresistas encontraron cada vez menos resistencia.

La gran mayoría de los emigrantes indios recibían asistencia en el marco de contratos que variaban en su duración, siendo típicos los acuerdos de corto plazo real para traslados dentro del sur y el sudeste de Asia. Esto se denominó sistema *kangani* y fue común para la emigración a zonas cercanas (Davis, 1951, pág. 104). La emigración a Ceilán (ahora Sri Lanka), Birmania (ahora Myanmar) y Malasia (en 1963 el nombre de la Federación de Malasia pasó a ser Malasia) presentó un marcado contraste con la de las Indias Occidentales. Todos los emigrantes a

Durante la primera mitad del siglo XIX aumentaron las necesidades de mano de obra en algunos países de la periferia, precisamente cuando se estaba suprimiendo progresivamente el comercio de esclavos

Para satisfacer las necesidades del mercado de trabajo se utilizó cada vez más una forma de contratación de mano de obra de cumplimiento forzoso

Ceilán y Malasia eran del Sur y los reclutaban capataces conocidos como *kangani*. Los indios trabajaban en las plantaciones de té, café y caucho. Durante el período 1852–1937, 1,5 millones de indios fueron a Ceilán, 2 millones a Malasia y 2,5 millones a Birmania. Después de 1920 dejó de aplicarse el sistema *kangani* de contratación de mano de obra debido a la caída de la demanda de mano de obra india.

Los requisitos para el empleo en las plantaciones eran determinados por la demanda. A medida que mejoraban los términos de intercambio de las economías tropicales, cobraba intensidad la búsqueda de mano de obra contratada; cuando bajaban los precios de las exportaciones también disminuía la contratación de mano de obra para las haciendas y plantaciones. Estas migraciones ofrecen un ejemplo clásico de elasticidad de la oferta de mano de obra que se remonta a los escritos de W. Arthur Lewis.

Mientras la gran mayoría de los migrantes indios trabajaba con contratos de cumplimiento forzoso y asistidos de otra manera, la gran mayoría de los migrantes chinos, de manera similar a los europeos, circulaban libremente (Northrup, 1995, pág. 52). Quizás la explicación de la diferencia reside en el hecho de que los trabajadores chinos habían estado migrando al Asia sudoriental durante siglos y de esa manera los nuevos emigrantes podían conseguir financiación de los anteriores emigrantes pioneros establecidos en el extranjero; o quizás el mercado de culis chino era suficientemente antiguo para ser mucho más profesional y eficiente en comparación con el mercado indio, más nuevo, como lo ejemplifica el sistema omnipresente de la “casa de alojamiento”, o quizás la explicación esté en el hecho de que el traslado desde las provincias del sur de China de Fukien y Kwangtung al Asia sudoriental era mucho más corto en tiempo y distancia y por lo tanto menos costoso que la mudanza desde las principales regiones de origen de los migrantes de la India.

La gran mayoría de los migrantes indios del siglo XIX fueron con contratos de trabajo de cumplimiento forzoso; la gran mayoría de los emigrantes chinos fueron como individuos libres

Los desequilibrios de salarios y los costos de traslado en la periferia en el siglo XIX

El inmigrante indio medio con contrato de trabajo de cumplimiento forzoso en la Guayana británica (Guyana), una zona de cultivo de caña de azúcar en el extremo nororiental de América del Sur, ganaba en 1869 un salario mensual de 4,45 dólares (Northrup, 1995, pág. 129). Si hubiera permanecido en su país, en la Provincia de Madrás, para trabajar como peón rural, habría ganado aproximadamente 1,50 dólares por mes, y la relación entre el salario mensual en Guyana y su salario mensual en su país sería de 3 a 1. Sin embargo, además del salario, el trabajador con contrato de trabajo de cumplimiento forzoso recibía alojamiento, pensión, atención médica y algo de ropa provista por el empleador. En el caso de un culi pobre no cualificado de esos tiempos, los gastos de comida, ropa y alojamiento hubieran casi agotado sus ingresos en Madrás. Por consiguiente, parece justo decir que, sumando el ingreso en especie a su salario en Guyana, su salario mensual habría sido de 8 dólares o más, y la relación con el salario mensual en la India habría sido de 5 dólares o más. De acuerdo con este ejemplo Guyana–Madrás de 1869, estos desequilibrios de salarios —medidas de la escasez relativa de mano de obra entre los enclaves dedicados a la exportación y una de las dos fuentes principales de mano de obra excedente para las haciendas y plantaciones— eran mucho mayores en la periferia que en la economía del Gran Atlántico.

El mismo cálculo aplicado a otras regiones da resultados similares o aún más espectaculares: en 1870 los salarios en las Indias Occidentales significaban una relación de 4,8; en Trinidad, en 1870, una relación de 7,8; en Hawái, en 1870, una relación de 9 (Northrup, 1995, pág. 130; Tinker, 1974, pág. 186). Hay una prueba más que apoya la existencia de un gran desequilibrio de salarios: los migrantes indios con contrato de trabajo de cumplimiento forzoso que regresaban de Mauricio a fines del decenio de 1870 llevaron dinero equivalente, en promedio, a unos cuatro años de ingresos en su país, una cifra que subestima las ganancias acumuladas por el traslado, puesto que muchos utilizaban bonos de ahorro postal para sus envíos de dinero mientras estaban en Mauricio y volvieron a su país con oro, plata y joyas (Northrup, 1995, pág. 137).

La persona que firmaba un contrato de trabajo de cumplimiento forzoso podía multiplicar varias veces sus ingresos

Las distancias desde el sur de la India hasta el Caribe o Hawai eran muy grandes, mientras que para el comercio culi chino que conectaba las provincias del sur de China con Asia sudoriental eran mucho más cortas. No obstante, seguía habiendo un desequilibrio de salarios. En el decenio de 1870 las relaciones entre los salarios de la mano de obra no cualificada de Tailandia y China eran de casi 3 (suponiendo que no hubo ningún cambio real en los salarios reales chinos en el período 1873–1909) (Williamson, 2000, cuadro 1.1).

Esta descripción benévola de las ventajas de la migración de trabajadores con contratos de cumplimiento forzoso no supone negar las abundantes pruebas que documentan la pobreza y las penurias de estos migrantes, así como también del abuso que implicaban sus contratos (Lewis, 1978; Tinker, 1974, cap. 6; Northrup, 1995, cap. 5). Las tasas de mortalidad en los buques que transportaban migrantes chinos e indios con contratos de cumplimiento forzoso eran mucho más altas que en los que llevaban pasajeros no comprometidos de esa forma y que seguían las mismas rutas y al mismo tiempo. Por otra parte, estos últimos estaban en mucho mejores condiciones financieras y sus tasas de mortalidad eran más bajas también en sus países de origen. Además, las tasas de mortalidad en los buques disminuyeron bruscamente entre mediados del siglo y el decenio de 1870.

En los enclaves de las plantaciones, los trabajadores con contratos de cumplimiento forzoso realizaban sus tareas en condiciones muy severas. Las normas aplicadas a los inmigrantes indios en Natal eran a menudo estrictas. En un esfuerzo por lograr que los inmigrantes que habían trabajado bajo contratos de cumplimiento forzoso renovaran dichos contratos, se les impuso un gravamen anual de £3 hasta que volvieran a comprometerse, aunque el 69% de esos inmigrantes no lo hizo (Northrup, 1995, pág. 133). Los inmigrantes indios fueron sometidos a nuevas restricciones discriminatorias, lo que provocó protestas, incluidas las dirigidas por el joven Mohandas K. Gandhi, y alguna violencia, tanto que después de 1908 muchos regresaron a su país. En Mauricio las cosas pudieron haber sido peores porque, además de un tributo de £2.18 a los inmigrantes indios “libres”, se los hostigaba con leyes sobre vagancia y con licencias que tenían el propósito de reducir sus alternativas económicas una vez terminados sus contratos. En muchos países era frecuente el prejuicio racial contra los inmigrantes indios.

De todos modos, aunque las condiciones sanitarias y de trabajo eran ciertamente muy malas en las haciendas y plantaciones del extranjero, esas condiciones bien podían haber sido peores en los países natales. Mientras las autoridades y los reformadores apuntaban a ejemplos de crueldad física, restricción de la libertad, deducciones de salarios arbitrarias y sanciones penales, analizaron mucho más críticamente el oficio culi que las humillantes condiciones imperantes en las regiones de donde provenían los migrantes.

Dadas las diferencias de salarios como las citadas *supra*, “el milagro es que no hubo un éxodo todavía mayor” (Davis, 1951, pág. 102). Si bien entre 1834 y 1937 se marcharon de la India 30,2 millones de personas, 23,9 millones regresaron, de manera que sólo 6,3 millones abandonaron ese país definitivamente. La India era y es un país enorme, de manera que los porcentajes pequeños implican grandes números, pero una cifra de 6,3 millones de personas que se mudan definitivamente al extranjero es sorprendentemente pequeña, especialmente teniendo en cuenta el enorme incentivo que había para hacerlo.

La mayoría de estos migrantes indios fueron al sur o al sudeste de Asia: alrededor del 42,2% fueron a Birmania, otro 24,9% a Ceilán y otro 19,3% a la Malasia británica (Davis, 1951, págs. 99 y 101). El resto, un 13,6%, fue al Caribe, el Pacífico y África. Sin embargo, todas estas migraciones netas producidas durante el siglo, entre el decenio de 1830 y el de 1930, comprendieron sólo el 9,4% de la población de la India en 1900, una proporción baja en relación con las de los países europeos (Davis, 1951, pág. 98, cuadro 34). Además, en el interior de la India se produjeron migraciones importantes, impulsadas en gran parte por las mismas fuerzas: migración hacia las haciendas productoras de té, café y caucho de Mysore y Assam, y la migración al Punjab y a Sind, donde las inversiones oficiales en irrigación agregaron una cantidad enorme de hectáreas. Los desplazamientos hacia Assam, que fueron los más importantes y muy similares a las migraciones internacionales, también fueron impulsados por diferencias sustanciales de salarios.

Los migrantes chinos, que más típicamente circulaban como individuos libres, también pudieron aumentar sustancialmente sus ingresos

Pero, junto con el mejoramiento de los ingresos, los migrantes Sur-Sur del siglo XIX enfrentaban frecuentemente condiciones de vida extremadamente duras...

...aunque las condiciones de trabajo podían haber sido aún peores en los países de origen

Durante el siglo que siguió a 1834 se marcharon de la India unos 30 millones de personas y regresaron unos 24 millones

La mayoría de los emigrantes indios fue al Asia meridional o sudoriental

De manera similar, la emigración china del siglo XIX fue predominantemente Sur-Sur

En el siglo XIX la migración Sur-Sur fue dificultada por los fuertes lazos de los campesinos con la tierra y el alto costo del traslado

Los datos de la migración en masa correspondientes a la otra región principal que tenía excedente de mano de obra —China— no son tan buenos, pero en 1922 residían en el extranjero 8,2 millones de chinos (Ferenczi y Willcox, 1929, pág. 149). Como en el caso de la India, la mayoría de los emigrantes de China estaban en Asia: en Formosa, Hong Kong y Macao, el 32,4%; en Java, los Asentamientos de los Estrechos y las Filipinas, el 28,3%; en Siam, el 18,3%; en Annam, Birmania y Ceilán, el 16,6%, y en otras partes el restante 4,4%. Aunque 8,2 millones es un número grande, es menos del 2% de la población de China en 1910, en verdad una proporción muy pequeña de emigración, por lo menos comparada con la experiencia europea. Esto representaba una parte significativamente más grande de la población masculina que de la población femenina, ya que pocas mujeres se marcharon: en 1900–1903, casi el 89% de los inmigrantes chinos que entraron en Singapur fueron hombres (Huff, 1994, págs. 154, 402–403). Además, comprendió una proporción aún más grande de hombres de las regiones costeras, que era el origen de la mayoría de los emigrantes chinos. No obstante, el número de estas emigraciones fue pequeño comparado con las poblaciones de los países de origen.

La pregunta que surge es: ¿por qué la migración Sur-Sur en el siglo que siguió a 1820 fue tan baja comparada con la migración Norte-Norte? No fue el resultado de una política de prohibición de la migración: la migración no fue suprimida por políticas adoptadas en el origen, ni en China ni en la India.

Una primera respuesta, y probablemente la más importante, es que en la mayor parte de la periferia el trabajo todavía estaba vinculado en gran medida a la tierra, lo que equivale a decir que, contrariamente con lo que ocurría en Europa, allí estaba menos establecida la institución del “mercado libre de trabajo”². Una segunda respuesta, que es totalmente congruente con la experiencia de la emigración en masa europea, es que el costo del traslado era tan grande, y los niveles de vida en la India y China tan bajos, que pocos trabajadores no cualificados tenían la posibilidad de conseguir los fondos para el viaje y de ese modo recibir los altos beneficios disponibles en el exterior. Para los emigrantes europeos que se dirigían a los Estados Unidos a principios del siglo XIX, la relación más grande entre el precio del pasaje y el ingreso anual per cápita en sus países de origen fue, en el caso de los emigrantes británicos, de aproximadamente 0,4 a 0,6. Con la posterior revolución del transporte, al finalizar el siglo estas relaciones cayeron a 0,1 para los emigrantes británicos. Las relaciones entre el precio del pasaje y el ingreso per cápita anual en el país de origen eran mucho más altas para los trabajadores que pensaban en emigrar de la India y China (Galenson, 1984, cuadro 1): para los chinos que emigraban con contratos de cumplimiento forzoso a las Indias Occidentales en el período 1859–1880, eran de 5,3 a 9,9; para los chinos que emigraban a Hawai con esos contratos en el período 1877–1880, 6,8; para la mano de obra china que emigraba contratada a California en 1877–1880, de 5,5 a 6,8, y para la mano de obra india que emigraba a las Indias Occidentales con contratos de cumplimiento forzoso en el período 1859–1901, de 3,6 a 11,8. Estas cifras son, como mínimo, 10 veces más altas que las correspondientes a la economía del Gran Atlántico.

Pocos braceros pobres, indios o chinos, hubieran podido trasladarse con estos costos, dada su incapacidad para conseguir préstamos para financiar el viaje. Sin embargo, las haciendas situadas en los enclaves dedicados a la exportación, o sus contratistas, estaban dispuestos a hacer la inversión, especialmente cuando los costos de transporte habían bajado, después de 1820, y el ascenso vertiginoso de los términos de intercambio había aumentado los costos de la mano de obra en estas haciendas y plantaciones. De hecho, entre 1852–1874 y 1881–1909, la relación entre los costos de traslado de un migrante con contrato de cumplimiento forzoso (contratación, pensión durante el viaje y precio del pasaje) y el salario en el enclave dedicado a la exportación cayó de 4 a 1.

Otra parte de la explicación del número relativamente pequeño de la migración Sur-Sur reside en el propósito de la migración. En el caso —digamos— del Canadá o los Estados Unidos, la intención de las autoridades de esos países en estimular la inmigración desde Europa fue llenar espacios “vacíos” con colonos permanentes. En el caso del movimiento de mano de obra —digamos— de la India a Malasia, la intención de las autoridades coloniales al permitir la

entrada de trabajadores con contratos de cumplimiento forzoso fue proveer mano de obra para las necesidades específicas de los enclaves industriales y no llenar espacios vacíos.

El fin de la migración asistida en la periferia

En el decenio de 1870 China fue la primera en regular y luego abolir el contrato de cumplimiento forzoso de los migrantes. Los funcionarios portugueses de Macao aceptaron hacer lo mismo y pusieron fin a esa actividad desde ese puerto en 1874, y Cuba, el Perú y los Estados Unidos apoyaron la medida. Los funcionarios británicos intervinieron continuamente, cuando se informaba sobre la existencia de abusos, para clausurar el comercio de esos migrantes que se originaba en la India. Todo esto culminó con la decisión del Gobierno de poner fin al comercio indio a partir de marzo de 1916 (Galenson, 1984, págs. 144–145).

Los factores económicos pueden explicar, en general, el fin de la migración asistida. En primer lugar, la emigración neta total de trabajadores indios —asistida y no asistida— cayó muy bruscamente desde principios del decenio de 1890 hasta la primera guerra mundial, de 790.000 en 1891–1895 a 383.000 en 1906–1910 y a 59.000 en 1936–1937 (Davis, 1951, pág. 99). Esta brusca caída fue inducida probablemente por las malas condiciones económicas reinantes en las haciendas y plantaciones, puestas de manifiesto por la disminución secular de sus términos de intercambio después de llegar a un punto máximo en los decenios de 1870 y 1880. En segundo término, la migración de la mano de obra con contrato de cumplimiento forzoso cayó mucho antes y aún más abruptamente que el total de la migración. La migración india con ese tipo de contratos llegó a un punto máximo en el decenio de 1850 y la procedente de China en el decenio de 1860. Los totales por decenio de dicha inmigración, de todos los orígenes —africano, chino, indio, japonés y otros—, habían subido de alrededor de 34.000 en el decenio de 1830 a casi 420.000 en el de 1850, pero después nunca volvieron a acercarse a ese nivel, cayendo a 212.000 en el decenio de 1880. En el decenio de 1850 la migración llegó a un punto máximo en Mauricio y Reunión, y en el de 1860 en Cuba, el Perú y el Caribe, y sólo en África y el Pacífico esos máximos llegaron lo suficientemente tarde como para que fueran eliminados por medidas de política. En resumen, la proporción de indios y chinos que migraban en el contexto de contratos de cumplimiento forzoso cayó bruscamente después de los decenios de 1850 y 1860, mucho antes de que se aprobara y aplicara la legislación restrictiva.

Aunque durante el período interbélico subsistieron algunos vestigios de trabajo bajo contrato, en general fue abolido durante la primera guerra mundial o inmediatamente después de ella. Las bruscas bajas del precio del azúcar en el decenio de 1880 redujeron el ritmo de la contratación para las plantaciones azucareras. Las siguieron otras plantaciones de productos primarios en otros lugares de los trópicos. Además, desde el comienzo del siglo aumentaron las protestas en la India y en todo el Imperio Británico. La marea política se había movido contra los contratos de cumplimiento forzoso y la demanda de ese tipo de acuerdos estaba disminuyendo, pero fue la escasez de transporte causada por la guerra el acontecimiento que, en 1917, finalmente le puso fin. Los altos costos del transporte durante la guerra coincidieron con las demostraciones en la India, y ambos factores interrumpieron la oferta. El Gobierno indio pidió la abolición formal de la contratación en la Guayana británica en 1919, en Fiji en 1920 y en Mauricio en 1921.

La economía y el idealismo se combinaron para poner fin al sistema de trabajo con contratos de cumplimiento forzoso. La economía y la reacción violenta se combinaron para reducir, de manera más general, la migración en masa en la periferia pobre. Frecuentemente estas fuerzas fundamentales se acumulaban durante largo tiempo antes de que crisis repentinas causaran un cambio radical en la política, como ocurrió con las fronteras de la colonización europea. La disminución de la demanda fue fundamental, pero la ayudó una creciente resistencia, puesta de manifiesto por una reacción discriminatoria hacia los trabajadores de la periferia pobre, y por su directa exclusión de la mayor parte de la economía del Gran Atlántico. A fines del siglo XIX la reacción contra los inmigrantes estaba aumentando tanto en el centro como en la periferia.

Hacia el final del siglo XIX los incentivos económicos de la migración con contrato de cumplimiento forzoso se debilitaron mucho y la mayoría de los países de origen tomaron medidas para reglamentarla y luego abolirla

Conclusiones

Habida cuenta del papel principal que desempeñó la migración durante el primer siglo global en la formación de la economía del Gran Atlántico, valdría la pena determinar qué lecciones brinda la experiencia para el mundo actual y tratar de trazar paralelos entre los efectos de la migración en masa producida durante el período 1880–1920 y los producidos por los grandes movimientos de migrantes que tuvieron lugar durante los dos últimos decenios del siglo XX.

Las diferencias entre las condiciones reinantes en el primer siglo global y la situación actual son considerables. En el siglo XIX los países europeos pudieron exportar la mano de obra excedente resultante de sus revoluciones agrícola e industrial y de su transición demográfica a países que necesitaban aumentar su fuerza de trabajo y su población. Esta opción no está abierta actualmente para los países en desarrollo que experimentan altas tasas de desempleo y subempleo. De la misma manera, no hay ningún país dispuesto a aceptar un gran número de inmigrantes como colonos. La historia de Europa y del mundo habría sido diferente si los países de Europa en proceso de industrialización hubieran tenido que depender de sus propios recursos para absorber su excedente de mano de obra durante el siglo XIX, y si no hubiera existido un Nuevo Mundo que absorbiera sus emigrantes. En este sentido, es difícil imaginar cómo hubiera sido la economía del Gran Atlántico del período 1820–1920 sin la migración en masa.

La experiencia del primer siglo global indica que la inmigración puede influir en los niveles de salarios y en la distribución de los ingresos tanto de los países de origen como de acogida. A nivel internacional, en general debido a la mejora de los ingresos per cápita de los trabajadores de Europa registrada durante el siglo XIX, los ingresos medios obtenidos en la región estuvieron casi a la altura de los de los Estados Unidos y de otros países de acogida, aunque este proceso sólo tuvo suficiente fuerza en los centros más industrializados de Europa o en los países, como Irlanda e Italia, que enviaron al extranjero a una gran parte de su población. Al mismo tiempo, la gran segmentación de las corrientes migratorias europeas y no europeas se convirtió en una causa importante de desigualdades entre el Norte y el Sur, que aumentaron durante este período.

Varias diferencias fundamentales explican por qué es improbable que los efectos de la inmigración hoy sean similares. En primer lugar, las restricciones a la inmigración son universales, creando una asimetría entre las corrientes limitadas de mano de obra y el capital financiero móvil, que genera un efecto distributivo adverso sobre los factores de la producción menos móviles (véanse Rodrik, 1997; Ocampo y Martin, eds., 2003). Es probable que este efecto reduzca el impacto de la migración en la convergencia de ingresos, aun si las tendencias generales son similares. En segundo término, como resultado de las restricciones existentes, el efecto de la migración en el crecimiento demográfico y en la oferta de mano de obra es hoy más pequeño que en la economía del Gran Atlántico durante el primer siglo global. Además, las tendencias demográficas de los países de acogida son fundamentalmente diferentes, y en Europa la migración está compensando mayormente las tasas actuales de crecimiento bajas o incluso negativas de las poblaciones nativas (véase el capítulo II). En tercer lugar, las economías nacionales de los países de acogida están más integradas de lo que estaban en el siglo XIX. Esta integración puede neutralizar los posibles efectos negativos de los inmigrantes en determinadas industrias o lugares, permitiendo la absorción de los trabajadores innecesarios en otras industrias o lugares, y haciendo que el efecto de la migración sea moderado, como lo sugieren las pruebas que se presentan en el capítulo IV.

Curiosamente, los efectos de la segmentación de las corrientes migratorias parecen tan importantes como en el primer siglo global, pero ahora la segmentación propiamente dicha tiene un carácter diferente. En lugar de estar asociada a una brecha entre la migración del Norte y la del Sur, la segmentación hoy se basa en las cualificaciones, ya que los países de acogida, en particular los del mundo industrializado, prefieren la admisión de migrantes cualificados (véase el capítulo III). Esta segmentación puede estar generando un efecto distributivo en todo el mundo a favor del factor con mayor movilidad (mano de obra cualificada), pero en detrimento de la menos móvil (mano de obra no cualificada). Mientras que para los trabajadores cualificados puede ser más fácil migrar a países industrializados, con la resultante fuga de cerebros

La experiencia de la migración del siglo XIX no es un modelo exacto para la de nuestra propia era

Los países que alcanzaron su desarrollo durante el siglo XIX pudieron absorber su excedente de mano de obra. Los países desarrollados de hoy no pueden hacerlo

Varias condiciones fundamentales existentes en el mundo moderno se combinan para limitar el efecto de la migración en los niveles de salarios y en la distribución del ingreso, tanto en los países de origen como en los de destino

Al mismo tiempo, los mercados de trabajo contemporáneos favorecen los salarios de los migrantes cualificados pero hacen poco por los no cualificados

que hace subir los ingresos de los trabajadores cualificados en los países de origen, la limitada movilidad de los trabajadores no cualificados restringe el efecto de su migración en los salarios medios de dichos trabajadores en todo el mundo. Este último efecto se refuerza por el hecho de que la migración de mano de obra no cualificada es pequeña en relación con el excedente de mano de obra de los países en desarrollo. Además, aunque la mayor parte de la migración se produce en el marco jurídico establecido por el Estado de acogida, una proporción importante del total de la migración no cualificada está compuesta por indocumentados, y los salarios de los migrantes indocumentados tienden a ser más bajos que los de los que se encuentran en condiciones normales. Ambos hechos tienden a reducir los posibles efectos sobre los salarios en los países de origen. Los efectos de la segmentación, en términos de diferencias de cualificaciones de la migración, interactúan con otros factores, en particular con los de carácter tecnológico, para impulsar los estímulos por las cualificaciones en el mercado de trabajo mundial.

Durante la migración en masa del período 1880–1920, los nativos de los países de acogida expresaron su protesta porque los inmigrantes procedentes de Asia y Europa meridional, central y oriental habían desplazado a los trabajadores nativos no cualificados en el mercado de trabajo. De acuerdo con algunos analistas, la presencia de estos inmigrantes y la ampliación de las diferencias de ingresos entre los trabajadores no cualificados y los cualificados, combinadas con la depresión económica, finalmente condujeron, durante el decenio de 1920, a la aprobación por los países de acogida de leyes restrictivas de la inmigración (Hirschman, 2001, págs. 7221 a 7226). En este sentido, la historia apoya la idea de que las condiciones relativamente malas del mercado de trabajo y la creciente desigualdad jugaron un papel importante en la precipitación de una reacción violenta contra la inmigración. Aunque en el momento actual el efecto de las corrientes de entrada de inmigrantes en los trabajadores nativos o en la distribución del ingreso es modesto, la realidad económica no necesariamente constituye la base de la formulación de políticas. La creciente sensación, en los países de acogida, de que los migrantes pueden tener efectos negativos en los salarios y fomentar la desigualdad de ingresos puede crear el contexto dentro del cual se justifiquen medidas restrictivas adicionales con respecto a la migración.

El primer período de la migración en masa finalizó con la primera guerra mundial, que también puso término al primer siglo global; pero es difícil imaginar que en el futuro cercano vuelva a ocurrir un acontecimiento gravemente perturbador de tal magnitud. En consecuencia, pese a las preocupaciones e incluso al antagonismo abierto con respecto a la inmigración, se espera que la migración continúe en niveles relativamente altos y que las cuestiones relativas a ella sigan siendo un tema importante de los debates internacionales.

El deterioro de los mercados de trabajo y la creciente desigualdad pueden precipitar una reacción contra la inmigración

Notas

- 1 El presente capítulo se basa en gran medida en un documento de antecedentes preparado por Timothy J. Hatton, de la Universidad Nacional de Australia, y Jeffrey G. Williamson, de la Universidad de Harvard, y en su próximo libro (Hatton y Williamson, 2005), así como también en un trabajo de Williamson (2004). Sin embargo, algunas interpretaciones difieren de las de estos autores. El capítulo está dedicado principalmente a la migración transatlántica. No abarca, entre otras, a las migraciones rusas a Siberia y a los territorios orientales, ni a las migraciones chinas a Mongolia y a los territorios septentrionales.
- 2 Ésta es también una razón por la cual la mayoría de las economías de exportación dinámicas tuvieron que depender de la mano de obra migrante más que de la mano de obra agrícola interna, que tenía mucha menos movilidad. Véase, por ejemplo, Cárdenas, Ocampo y Thorp (2000, cap. 1) con respecto a los efectos que tuvo la utilización de diferentes formas de movilización de mano de obra en las experiencias relativas de los países latinoamericanos.

Capítulo II

Tendencias de la migración internacional

Las grandes corrientes migratorias transatlánticas originarias de Europa fueron perturbadas, en primer lugar, por la primera guerra mundial, y luego frenadas por la gran depresión. Aunque los datos son escasos, la migración internacional, en todo el mundo, aparentemente llegó a un punto mínimo durante el decenio de 1930. La migración internacional aumentó durante la segunda guerra mundial, cuando el Reich alemán movilizó a millones de personas para que sirvieran como mano de obra esclava en las fábricas alemanas, y millones más fueron desplazados o reubicados por la fuerza en Europa, la Unión de Repúblicas Socialistas Soviéticas (URSS) y Asia como resultado de la guerra. Al término de la guerra había de 7 millones a 8 millones de trabajadores civiles extranjeros y prisioneros de guerra trabajando para el Reich (Potts, 1990) y 1,9 millones de coreanos que habían sido obligados a trasladarse al Japón y trabajar en este país.

La segunda guerra mundial también tuvo repercusiones en las corrientes migratorias de las Américas. La necesidad de mano de obra durante la guerra impulsó a los Estados Unidos de América a permitir la admisión de trabajadores temporarios de México en el marco del Programa Bracero, que empezó en 1942. Cuando el Programa terminó, en 1964, el número de trabajadores migrantes no cualificados originarios de México que vivían en los Estados Unidos había aumentado en forma significativa, tanto como resultado de las entradas en el marco del Programa como por la migración indocumentada que se produjo paralelamente a éste.

Los desplazamientos de población que ocurrieron durante la segunda guerra mundial originaron importantes corrientes de reasentamiento una vez finalizado el conflicto. Se estima que fueron reasentados unos 6 millones de migrantes, 4 millones de los cuales se trasladaron a los países de inmigración de la época (Argentina, Australia, Brasil, Canadá, Estados Unidos, Israel, Nueva Zelanda, Sudáfrica y Venezuela). Además, alrededor de 1 millón de personas se desplazaron dentro de Europa. Los datos disponibles no reflejan con precisión otros movimientos importantes que tuvieron lugar en África y Asia, al reubicarse las personas que se habían trasladado o que habían sido obligadas a hacerlo debido a la guerra. Además, el proceso de descolonización también tuvo como resultado grandes desplazamientos de población entre los Estados recientemente independizados. Por ejemplo, en 1949 la partición de la India originó el movimiento masivo de 7 millones a 8 millones de personas entre la India y el Pakistán (Thomas, 1959).

Durante el decenio de 1950, cuando las economías de los países de Europa occidental empezaron a recuperarse de la devastación de la guerra, aumentó la demanda de trabajadores, que inicialmente fue satisfecha mediante la admisión de trabajadores de los países de Europa meridional (España, Grecia y Portugal) o de las colonias o ex colonias (por ejemplo, de Argelia en el caso de Francia; de la India, el Pakistán y las colonias o ex colonias de las Indias Occidentales en el caso del Reino Unido de Gran Bretaña e Irlanda del Norte). Hacia el decenio de 1960, tanto los países de Europa importadores de mano de obra como los países de inmigración de ultramar se habían convertido en los principales polos de atracción del mundo. Para esa época, la mayor disponibilidad de datos censales sobre la población nacida en el extranjero, que figuraba en los datos de cada país, hizo posible un mejor recuento de los migrantes internacionales del mundo. En la sección siguiente se analizan las tendencias mundiales en términos de los cambios producidos en el número de migrantes internacionales, estimado para cada país del mundo, desde 1960 hasta 2000.

Las tendencias desde 1960

El aumento de los niveles de la migración internacional después de la segunda guerra mundial fue el resultado de la creciente interdependencia de los países, de las continuas e incluso progresivas desigualdades de ingresos entre ellos, de los medios de transporte más baratos y accesibles y de las desigualdades demográficas cada vez mayores, en particular entre el mundo desarrollado y el mundo en desarrollo. Estas fuerzas hicieron que aumentara la movilidad internacional, especialmente después de 1970.

Las estimaciones del número de migrantes internacionales, derivadas mayormente de la información producida por los censos sobre el número de personas nacidas en el extranjero registradas en cada país¹, indican que el número de migrantes internacionales del mundo aumentó en sólo 6 millones desde 1960 hasta 1970, pasando de 76 millones a 82 millones, y en 18 millones de 1970 a 1980, llegando a 100 millones en 1980 (cuadro II.1). Durante el período 1980–1990 el aumento estimado del número de migrantes internacionales fue más veloz, de 54 millones. Sin embargo, por lo menos la mitad de ese aumento fue causado por la desintegración de la ex Unión Soviética, cuyos efectos, a los fines de la comparación, han sido “antedatados” a 1990 en las estimaciones presentadas en el cuadro II.12. Se calcula que en 1991, cuando la ex se desintegró en 15 Estados independientes, el número de migrantes internacionales aumentó en 27 millones, ya que las personas que solían considerarse migrantes internacionales porque se habían trasladado de su república soviética de nacimiento a otra república soviética se convirtieron en migrantes internacionales cuando sus respectivas repúblicas natales lograron la independencia. Una discontinuidad similar en la evolución del número de migrantes internacionales ocurrió con la desintegración de la ex Checoslovaquia y con la de la ex Yugoslavia, aunque el número fue menor. También se produjo la transformación inversa cuando, por ejemplo, a fines de 1990 se unificaron la ex República Democrática Alemana y la República Federal de Alemania. Al antedatar la desintegración de la ex Unión Soviética a 1990, la población de migrantes internacionales aumenta rápidamente desde 1980 hasta 1990

Cuadro II.1
Indicadores de las poblaciones de migrantes internacionales, por zonas importantes, 1960–2000

Región principal	Número de migrantes internacionales (millones)					Tasa media anual de crecimiento del número de migrantes internacionales (porcentaje)				Migrantes internacionales como proporción de la población (porcentaje)		Distribución de los migrantes internacionales por regiones (porcentaje)	
	1960	1970	1980	1990	2000	1960–1970	1970–1980	1980–1990	1990–2000	1960	2000	1960	2000
El mundo	75,9	81,5	99,8	154,0	174,9	0,7	2,0	4,3	1,3	2,5	2,9	100,0	100,0
Países desarrollados	32,1	38,3	47,7	89,7	110,3	1,8	2,2	6,3	2,1	3,4	8,7	42,3	63,1
Países desarrollados excluida la URSS	29,1	35,2	44,5	59,3	80,8	1,9	2,3	2,9	3,0	4,0	8,3	38,4	46,2
Países en desarrollo	43,8	43,2	52,1	64,3	64,6	-0,1	1,8	2,1	0,0	2,1	1,3	57,7	36,9
África	9,0	9,9	14,1	16,2	16,3	0,9	3,6	1,4	0,0	3,2	2,0	11,8	9,3
Asia ^a	29,3	28,1	32,3	41,8	43,8	-0,4	1,4	2,6	0,5	1,8	1,2	39,6	25,0
América Latina y el Caribe	6,0	5,8	6,1	7,0	5,9	-0,5	0,7	1,3	-1,7	2,8	1,1	8,0	3,4
América del Norte	12,5	13,0	18,1	27,6	40,8	0,4	3,3	4,2	3,9	6,1	12,9	16,5	23,3
Oceanía	2,1	3,0	3,8	4,8	5,8	3,5	2,1	2,3	2,1	13,4	18,8	2,8	3,3
Europa ^b	14,0	18,7	22,2	26,3	32,8	2,9	1,7	1,7	2,2	3,3	6,4	18,5	18,7
URSS (ex)	2,9	3,1	3,3	30,3	29,5	0,5	0,5	22,3	-0,3	1,4	10,2	3,9	16,8

Fuente: Naciones Unidas, *Trends in Total Migrant Stock: The 2003 Revision* (POP/DB/MIG/Rev.2003), datos en forma digital.

^a Excluidos Armenia, Azerbaiyán, Georgia, Kazajstán, Kirguistán, Tayikistán, Turkmenistán y Uzbekistán.

^b Excluidos Belarús, Estonia, Letonia, Lituania, la Federación de Rusia, la República de Moldova y Ucrania.

y en forma más moderada —en 21 millones— desde 1990 hasta 2000. Si se excluyen los efectos de esa desintegración, el número de migrantes internacionales en todo el mundo habría aumentado en 18 millones desde 1970 hasta 1980, en 27 millones desde 1980 hasta 1990 y en 21 millones desde 1990 hasta 2000.

En 2000, 175 millones de personas estaban viviendo fuera de su país de nacimiento, con lo cual una de cada 35 personas sobre la Tierra era migrante internacional, comparado con una de cada 40 en 1960. Se calcula que en 1910, inmediatamente después del período de alta migración internacional que caracterizó el principio del siglo XX, 33 millones de personas estaban viviendo fuera de sus propios países², lo que significa que una de cada 48 personas podía considerarse migrante internacional (Organización Internacional del Trabajo, 1936), lo que equivale a decir que, entre 1910 y 2000 el número de migrantes internacionales del mundo se quintuplicó, mientras que la población mundial se multiplicó por menos de cuatro, pasando de 1.600 millones a 6.100 millones. Como resultado, los migrantes internacionales, que representaban el 2,1% de la población mundial en 1910, en 2000 representaban el 2,9% de dicha población. Además, mientras debieron pasar 50 años para que el número de migrantes internacionales aumentara por un factor de 2,3 —de unos 33 millones en 1910 a 76 millones en 1960—, en los siguientes 40 años se produjo un aumento similar, de 76 millones en 1960 a 175 millones en 2000.

En 2000, 175 millones de personas estaban viviendo fuera de su país de nacimiento

Para poner estos números en perspectiva, obsérvese que en la India el número de personas que vivían en un distrito diferente al de su nacimiento ascendía en 1981 a 75 millones y, entre éstos, 24 millones estaban viviendo fuera del estado en que habían nacido, es decir que en 1981 los migrantes entre distritos representaban el 11% de la población de la India, mientras que los migrantes interestatales representaban el 3,4%. Evidentemente, las largas distancias y los costos que suponía la migración interestatal reducía considerablemente el número de personas comprendidas en ese tipo de reubicación. Habida cuenta de esto, la conclusión de que los migrantes internacionales representaron, desde 1960, por lo menos el 2,5% de la población mundial, indica que, en una sociedad grande y compleja como la de la India, el predominio de la migración internacional es comparable al de la interestatal.

Las estimaciones del número de migrantes internacionales por principales grupos de desarrollo indican que la distribución de los aumentos del número de migrantes internacionales de todo el mundo entre países desarrollados y países en desarrollo ha cambiado considerablemente. Excluida la ex URSS, los países desarrollados recibieron a 6 millones de migrantes internacionales desde 1960 hasta 1970, 9 millones desde 1970 hasta 1980, cerca de 15 millones desde 1980 hasta 1990, y más de 21 millones desde 1990 hasta 2000, es decir, en el decenio de 1960 los países desarrollados tuvieron prácticamente todo el aumento del número de migrantes internacionales del mundo, pero en el decenio de 1970 absorbieron solamente la mitad, aproximadamente, del aumento de ese número. Durante el decenio de 1980, cuando el número de migrantes internacionales del mundo aumentó en 27 millones (excluyendo los efectos de la desintegración de la ex URSS), los países desarrollados tuvieron el 55% de ese crecimiento, pero en el decenio de 1990 volvieron a representar todo el incremento del número de migrantes internacionales del mundo, quedando sin cambios la población de migrantes de los países en desarrollo.

Sin embargo, el número prácticamente constante de migrantes internacionales en el mundo en desarrollo, desde 1990 hasta 2000, no significa que cesó la migración entre países en desarrollo. Muchos de los polos de atracción que surgieron durante los decenios de 1970 y 1980 en el mundo en desarrollo persistieron, y continuaron las corrientes de refugiados y otros tipos de migrantes internacionales entre países en desarrollo. No obstante, durante el decenio de 1990 los aumentos del número de migrantes internacionales en algunos países en desarrollo fueron contrarrestados en gran medida por la disminución del número de migrantes en otros, lo que resultó en la estabilización del total de esos migrantes en el mundo en desarrollo. Esta estabilidad de conjunto oculta el dinamismo de las corrientes migratorias internacionales recientes en el mundo en desarrollo, donde la repatriación de refugiados en África, por ejemplo, contrabalancea los aumentos de la migración por motivos económicos en Asia, o en el caso de la repatriación de traba-

jadores migratorios desde los países productores de petróleo de Asia occidental durante la guerra del Golfo, que fue seguida por nuevas corrientes de entrada una vez terminado el conflicto.

Como resultado de estas tendencias aumentó la concentración de migrantes internacionales en el mundo desarrollado. Mientras en 1960 el 38% del total de migrantes internacionales vivía en países desarrollados, excepto la ex URSS, y el 58% vivía en países en desarrollo, para el año 2000 el 46% de ese total vivía en el primer conjunto de países y sólo el 37% lo hacía en países en desarrollo (cuadro II.1). Con la inclusión de la ex URSS en el conjunto de países desarrollados, la proporción de migrantes internacionales en el mundo desarrollado aumenta al 42% en 1960 y al 63% en 2000. Aun teniendo en cuenta el hecho de que algunos de los Estados sucesores de la ex URSS ahora están clasificados como países en desarrollo, en 2000 la proporción del total de migrantes internacionales en el mundo desarrollado siguió cercana al 60%.

En 2000, el 37% del total de migrantes internacionales vivía en países en desarrollo, comparado con 58% en 1960

Además, la concentración de migrantes internacionales en ciertas regiones también ha aumentado. La proporción de migrantes internacionales en América del Norte aumentó del 17% en 1960 al 23% en 2000, y la de la ex URSS aumentó del 4% en 1960 al 17% en 2000. No obstante, se redujo el porcentaje de todas las demás regiones, especialmente en Asia, cuyo porcentaje del total de migrantes internacionales cayó del 39% en 1960 al 25% en 2000, y en América Latina y el Caribe, cuyo porcentaje quedó reducido a menos de la mitad desde 1960 hasta 2000: del 8% al 3,4%.

En 2000, el 23% del total de migrantes internacionales vivía en América del Norte...

Merece señalarse el brusco aumento del número de migrantes internacionales en América del Norte, puesto que desde 1960 hasta 2000 se triplicó con creces, pasando de 13 millones a 41 millones, y en forma creciente a un ritmo promedio del 3,2% anual. La mayor parte del aumento regional correspondió a los Estados Unidos, cuya población nacida en el extranjero se triplicó con exceso, pasando de 10 millones en 1960 a 35 millones en 2000. Como resultado, la proporción de migrantes internacionales en el total de la población de América del Norte se duplicó con creces: del 6% en 1960 al 13% en 2000.

En Europa, excluyendo a la ex URSS, el número de migrantes internacionales también aumentó significativamente, en particular en el decenio de 1990. En el período 1960–2000 ascendió de 14 millones a 33 millones, y el número de migrantes internacionales como proporción del total de la población aumentó del 3,3% al 6,4%. Así, mientras en 1960 Europa tenía 4 millones más de migrantes internacionales que los Estados Unidos, para el final del siglo había más en los Estados Unidos que en Europa, excluida la ex URSS.

...reemplazando a Europa como la primera región de destino...

La mayoría de los refugiados del mundo han encontrado asilo en los países en desarrollo, especialmente en África y Asia. En 2000 los refugiados representaban el 23% del total de migrantes internacionales en Asia y el 22% en África. Desde fines del decenio de 1970 el número de refugiados en el marco del mandato de la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados (ACNUR) ha ido aumentando, pasando de 2 millones en 1975 a 16 millones en 1990. Durante el decenio de 1990, al llegar a su fin conflictos prolongados, particularmente en África y América Latina y el Caribe, fue posible repatriar a un gran número de refugiados. Para 2000 el número de refugiados del ACNUR bajó a 12 millones y otros 5 millones estaba bajo el mandato del Organismo de Obras Públicas y Socorro de las Naciones Unidas para los Refugiados de Palestina en el Cercano Oriente (OOPS).

Las estimaciones disponibles del número de migrantes internacionales, desglosadas por sexo, indican que el volumen de la migración internacional ha sido casi igual para hombres y mujeres. En 2000 las mujeres representaban casi el 49% del total de migrantes internacionales, subiendo del 47% en 1960 (cuadro II.2). La proporción de mujeres entre los migrantes internacionales ha indicado una tendencia a ser más alta en las regiones desarrolladas que en el mundo en desarrollo. En 1960 las mujeres migrantes constituían el 49% de la población de migrantes de los países desarrollados, mientras que representaban el 45% en los países en desarrollo. Para el año 2000 las mujeres migrantes eran algo más numerosas en los países desarrollados que sus contrapartes masculinos —51% contra 49%—, pero en los países en desarrollo la proporción de mujeres en la población de migrantes internacionales había disminuido algo, a poco menos del 45%, lo que equivale a decir que, aunque ha habido un aumento general de la proporción de mujeres migrantes en todo el mundo, ese aumento no ha sido universal. En particular, la

Hay aproximadamente un número igual de mujeres y de hombres en la población mundial de migrantes internacionales

Cuadro II.2

Las mujeres en la población de migrantes internacionales, por regiones principales, 1960 y 2000 (porcentaje)

	1960	2000
El mundo	46,7	48,6
Países desarrollados	48,7	51,0
Países desarrollados excluida la ex URSS	48,7	50,6
Países en desarrollo	45,3	44,6
África	42,3	46,7
Asia ^a	46,4	43,3
América Latina y el Caribe	44,7	50,2
América del Norte	49,8	50,3
Oceanía	44,4	50,5
Europa ^b	48,5	51,0
URSS (ex)	48,5	52,1

Fuente: Naciones Unidas, *Trends in Total Migrant Stock: The 2003 Revision* (POP/DB/MIG/Rev.2003), datos en forma digital.

^a Excluidos Armenia, Azerbaiyán, Georgia, Kazajstán, Kirguistán, Tayikistán, Turkmenistán y Uzbekistán.

^b Excluidos Belarús, Estonia, Letonia, Lituania, la Federación de Rusia, la República de Moldova y Ucrania.

proporción de mujeres migrantes disminuyó en Asia, del 46,4% en 1960 al 43,3% en 2000. No obstante, hacia fines del siglo XX las mujeres eran más numerosas que los hombres entre los migrantes internacionales de América Latina y el Caribe, América del Norte, Oceanía, Europa y la ex URSS, aunque seguían estando insuficientemente representadas en África y Asia.

La Organización Internacional del Trabajo (2004a) estima que en 2000 alrededor del 50% del total de migrantes internacionales, es decir, 86 millones, eran económicamente activos, con 32 millones en los países en desarrollo y 54 millones en los países desarrollados. Las tasas de participación en la fuerza de trabajo de los hombres extranjeros, en 23 países desarrollados, eran más altas que las de los hombres que eran ciudadanos o nativos, pero la tendencia opuesta se manifestaba con respecto a las mujeres extranjeras en relación con las ciudadanas o nativas (véase *infra*). En la mayoría de los países desarrollados, las tasas de desempleo de los extranjeros eran más altas, en particular las de las mujeres, que las correspondientes a los nacionales. Aunque la mayoría de los migrantes internacionales comprendidos en la fuerza de trabajo de los países desarrollados eran no cualificados o semicualificados, un número importante realizaba tareas profesionales o de gestión. Durante el decenio de 1990 los países de acogida pusieron más énfasis en admitir migrantes sobre la base de sus cualificaciones, y los países que experimentaban situaciones de escasez de personal cualificado adoptaron políticas que promovían la admisión de personas que poseían las cualificaciones requeridas.

En 2000, aproximadamente el 50% del total de migrantes internacionales eran económicamente activos

Distribución de los migrantes internacionales a nivel de países

Durante el siglo XX ningún país estuvo cerrado a la migración internacional. En consecuencia, la proporción de migrantes internacionales en todos los países era superior a cero. No obstante, muchos países tenían pequeños porcentajes de migrantes, tanto en 1960 como en 2000, y durante el período aumentó la concentración de migrantes internacionales en los países con porcentajes relativamente altos de migrantes.

Mientras que en 1960 había 43 países en los cuales la proporción de migrantes internacionales en la población era superior al 10%, en 2000 ese número había aumentado a 70 países (figuras II.1 y II.2). Entre los países o regiones donde en el año 2000 los migrantes internacionales constituían más del 60% de la población estaban Andorra, Guam, los Emiratos Árabes Unidos, la Región Administrativa Especial de Macao, de China, Mónaco y Qatar.

Figura II.1
**Migrantes internacionales como proporción del total de la población,
 por región, 1970 (porcentaje)**

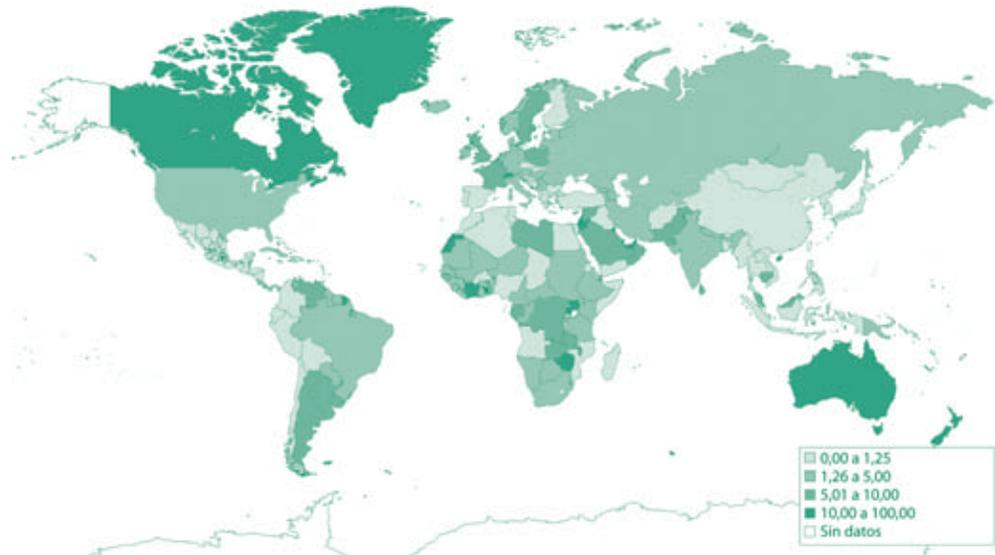
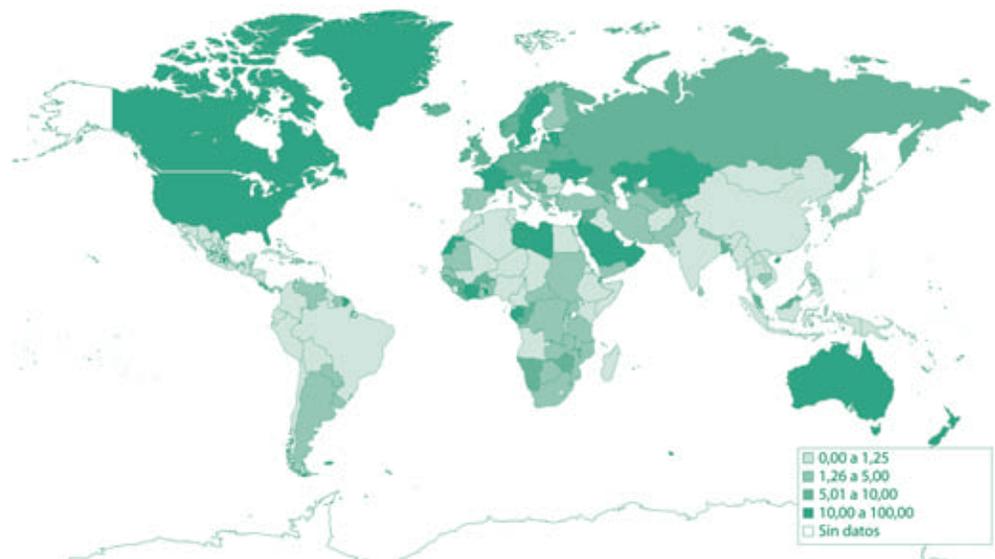


Figura II.2
**Migrantes internacionales como proporción del total de la población,
 por región, 2000 (porcentaje)**



Sin embargo, la mayoría de los países o regiones con altas proporciones de migrantes internacionales tienen menos de 1 millón de habitantes. Entre los 40 países que en 1960 tenían más de 10 millones de habitantes, sólo en cuatro —la Argentina, Australia, el Canadá y el Pakistán— la proporción de migrantes internacionales sobrepasaba el 10%. Para 2000 ese número había aumentado a nueve de 78 países con 10 millones de habitantes o más: Australia, Arabia Saudita, Belarús, el Canadá, Côte d'Ivoire, los Estados Unidos, Francia, Kazajstán y Ucrania; en 1960 los cuatro países populosos que tenían las más altas proporciones de migrantes internacionales acogían a menos del 18% del total mundial de esos migrantes, mientras que en 2000 los nueve países enumerados acogían al 40% de ese total.

Los migrantes internacionales siguen concentrados en relativamente pocos países. Así, sólo 22 países, que representaban en 1960 el 10% del total de países, acogían ese año a más de tres cuartos del total de migrantes internacionales, y en 2000 sólo 28 países, que ese año representaban el 12% del total de países, acogían la misma proporción (cuadro II.3). Ha habido una marcada concentración de migrantes internacionales en el principal país de acogida, los Estados Unidos, cuya parte en el total de esos migrantes aumentó del 13% en 1960 al 20% en 2000. Entre otros países cuya parte en el total de migrantes internacionales aumentó sustancialmente están Alemania, Australia, el Canadá, Francia y el Reino Unido. Además, varios países que en 1960 no figuraban en la lista de principales países de acogida ocuparon lugares prominentes en la lista de 2000, incluidos Arabia Saudita, la Federación de Rusia, Kazajstán, el Pakistán y Ucrania.

Los migrantes internacionales están concentrados en relativamente pocos países

Cuadro II.3
Principales países de acogida de migrantes internacionales, 1960 y 2000

1960					2000				
Orden	País o región	Población de migrantes (millones)	Porcentaje sobre la población de migrantes del mundo	Porcentaje acumulado	Orden	País o región	Población de migrantes (millones)	Porcentaje sobre la población de migrantes del mundo	Porcentaje acumulado
1	Estados Unidos	9,7	12,8	12,8	1	Estados Unidos	35,0	20,0	20,0
2	India	9,4	12,4	25,2	2	Federación de Rusia	13,3	7,6	27,6
3	Pakistán	6,3	8,4	33,6	3	Alemania	7,3	4,2	31,8
4	Francia	3,5	4,6	38,2	4	Ucrania	6,9	4,0	35,8
5	URSS (ex)	2,9	3,9	42,1	5	Francia	6,3	3,6	39,8
6	Canadá	2,8	3,6	45,7	6	India	6,3	3,6	43,0
7	Argentina	2,6	3,4	49,2	7	Canadá	5,8	3,3	46,3
8	Polonia	2,4	3,2	52,4	8	Arabia Saudita	5,3	3,0	49,3
9	Indonesia	1,9	2,4	54,8	9	Australia	4,7	2,7	52,0
10	Alemania	1,7	2,3	57,1	10	Pakistán	4,2	2,4	54,4
11	Australia	1,7	2,2	59,3	11	Reino Unido	4,0	2,3	56,7
12	Reino Unido	1,6	2,2	61,5	12	Kazajstán	3,0	1,7	58,4
13	Hong Kong, RAE ^a de China	1,6	2,1	63,7	13	Hong Kong, RAE ^a de China	2,7	1,5	59,9
14	Brasil	1,4	1,8	65,5	14	Côte d'Ivoire	2,3	1,3	61,2
15	Israel	1,2	1,6	67,1	15	Irán (República Islámica del)	2,3	1,3	62,5
16	Sri Lanka	1,0	1,3	68,4	16	Israel	2,3	1,3	63,8
17	República Democrática del Congo	1,0	1,3	69,7	17	Polonia	2,1	1,2	65,0
18	Turquía	1,0	1,3	71,0	18	Jordania	1,9	1,1	66,1
19	Sudáfrica	0,9	1,2	72,2	19	Emiratos Árabes Unidos	1,9	1,1	67,2
20	Malasia	0,9	1,1	73,3	20	Suiza	1,8	1,0	68,2
21	Uganda	0,7	1,0	74,3	21	Territorio Palestino Ocupado	1,7	1,0	69,2
22	Italia	0,7	1,0	75,3	22	Italia	1,6	0,9	70,1
					23	Japón	1,6	0,9	71,0
					24	Países Bajos	1,6	0,9	71,9
					25	Turquía	1,5	0,9	72,8
					26	Argentina	1,4	0,8	73,6
					27	Malasia	1,4	0,8	74,4
					28	Uzbekistán	1,4	0,8	75,2
	El mundo	81,5	100,0	100,0		El mundo	174,9	100,0	100,0

Fuente: Naciones Unidas, *Trends in Total Migrant Stock: The 2003 Revision* (POP/DB/MIG/Rev.2003), datos en forma digital.

^a Región Administrativa Especial.

En 2000, 11 principales países de inmigración desarrollados tenían el 41% del total de migrantes internacionales

En 1960 los principales países de acogida comprendían a ocho del mundo desarrollado más la URSS y a 13 del mundo en desarrollo (cuadro II.3). Para 2000, entre los 28 principales países de acogida había 11 países desarrollados, cuatro Estados sucesores de la ex URSS y 13 países en desarrollo. Sin embargo, aunque la distribución de países principales de acogida, por grupo de desarrollo, no había cambiado mucho, hubo un cambio sustancial en la proporción de migrantes internacionales correspondiente a cada grupo. Así, en 2000 los 11 principales países de acogida del mundo en desarrollo representaban el 41% del total de migrantes internacionales, de una proporción del 30% de los ocho países desarrollados que figuraban en la lista de 1960. Simultáneamente, el porcentaje correspondiente a los 13 países en desarrollo disminuyó notablemente, del 40% en 1960 al 20% en 2000, y la mayor parte del aumento correspondió a los principales países de acogida entre los Estados sucesores de la ex URSS, cuyo porcentaje aumentó del 4% al 14% entre 1960 y 2000.

Estos cambios señalan la disminución de la importancia, en términos relativos, de la migración internacional para los países en desarrollo de acogida. Aunque en varios países en desarrollo hay un número considerable de migrantes internacionales, su peso tanto como proporción de la población mundial de migrantes como en relación con la población de los países en desarrollo en conjunto está disminuyendo. En consecuencia, el porcentaje de los migrantes internacionales, como proporción de la población de los países en desarrollo, cayó del 2,1% en 1960 al 1,3% en 2000, indicando una tendencia que contrasta con la que se registraba en los países desarrollados, donde el porcentaje de migrantes internacionales en la población ascendió del 3,4% al 8,7% durante el mismo período (cuadro II.1).

A fines del siglo XX la migración internacional representaba dos tercios del total del crecimiento demográfico de las regiones desarrolladas y había reducido ligeramente la tasa de crecimiento demográfico de las regiones en desarrollo

La importancia de la migración internacional en los países desarrollados también deriva del papel que desempeña en el crecimiento demográfico. En el período 1960–1965, la tasa de crecimiento vegetativo³ de las regiones más desarrolladas en conjunto fue del 10,4 por mil, mientras que la tasa de migración neta fue del 0,5 por mil. Por lo tanto, cuando se suma la migración neta a la tasa de crecimiento vegetativo, resulta una tasa de crecimiento del 10,9 por mil (cuadro II.4), es decir que la contribución de la migración neta al crecimiento demográfico de las regiones más desarrolladas fue pequeña. A principios del decenio de 1960, en las regiones menos desarrolladas, donde la tasa de crecimiento vegetativo era del 24 por mil, la contribución de la migración neta negativa, de –0,2 por mil, fue insignificante. Sin embargo, en el período 1995–2000, el efecto relativo de la migración internacional en el crecimiento de las regiones más desarrolladas aumentó notablemente, con una migración neta cercana al doble de la contribución del crecimiento vegetativo (2,2 por mil contra 1,2 por mil). En las regiones menos desarrolladas la migración neta, de –0,6 por mil, todavía continuaba reduciendo la tasa de crecimiento vegetativo (16,7 por mil) en un porcentaje muy pequeño.

Cuadro II.4

La contribución de la migración internacional neta al cambio demográfico, por regiones principales, 1960–1965 y 1995–2000 (por mil)

Región principal	1960–1965			1995–2000		
	Tasa de crecimiento vegetativo	Tasa de migración neta	Tasa de crecimiento demográfico	Tasa de crecimiento vegetativo	Tasa de migración neta	Tasa de crecimiento demográfico
Regiones más desarrolladas	10,4	0,5	10,9	1,2	2,2	3,4
Regiones menos desarrolladas	23,7	–0,2	23,5	16,7	–0,6	16,1
África	25,6	–1,0	24,6	24,0	–0,5	23,5
Asia	22,0	0,0	22,0	14,5	–0,4	14,1
América Latina y el Caribe	28,6	–1,1	27,5	16,8	–1,2	15,6
América del Norte	13,2	1,4	14,6	6,1	4,6	10,7
Europa	9,4	0,2	9,6	–1,2	1,4	0,2
Oceanía	15,9	5,2	21,1	11,1	3,0	14,1

Fuente: *World Population Prospects: The 2002 Revision*, vol. I: *Comprehensive Tables* (publicación de las Naciones Unidas, número de venta: E.03.XIII.6).

En otras palabras, aunque los países en desarrollo en conjunto han perdido población constantemente a causa de la migración internacional, su tasa global de crecimiento vegetativo es todavía tan alta que la emigración neta sólo ha tenido un efecto pequeño en las tendencias demográficas. En marcado contraste, las crecientes corrientes de entrada netas de migrantes internacionales hacia los países desarrollados han sido y seguirán siendo decisivas para elevar los niveles de crecimiento demográfico o, en algunos casos, impedir que ocurran reducciones de la población. Europa, en particular, durante el período 1995–2000 habría sufrido una disminución de la población de 4,4 millones de no haber sido por la afluencia de migrantes, puesto que en ese período Europa recibió unos 5 millones de migrantes mientras que su población aumentó en sólo 600.000 habitantes. Como se indica en el cuadro II.4, la tasa de migración neta de Europa en 1995–2000, del 1,4 por mil, apenas fue suficientemente alta para compensar la tasa negativa de crecimiento vegetativo de $-1,2$ por mil de ese período. La contribución de la migración neta al crecimiento demográfico también fue importante en América del Norte, donde aumentó del 10% en 1960–1965 al 43% en 1995–2000. En contraste, en Oceanía la contribución relativa de la migración neta al crecimiento demográfico disminuyó del 25% en 1960–1965 al 21% en 1995–2000. A nivel de países, la población de Alemania hubiera disminuido, por lo menos desde 1970, de no haber sido por el aumento de la migración neta en el país. A fines del decenio de 1990 la migración internacional neta positiva favoreció en alto grado el crecimiento de países como Austria, Dinamarca, España, Grecia, Italia, Luxemburgo y Suiza, por lo menos con tres cuartos del crecimiento demográfico general.

En resumen, el número de migrantes internacionales se concentra cada vez más en países desarrollados y relativamente pocos países tienen la mayoría de los migrantes internacionales de todo el mundo (28 en el año 2000). Prácticamente todo el aumento de la población de migrantes internacionales producido en el decenio de 1990 fue absorbido por países desarrollados, especialmente los de América del Norte, Oceanía y Europa occidental. Aunque el número de países donde los migrantes internacionales constituyen por lo menos el 10% de la población ha aumentado en forma notable, llegando a 70 en 2000, la gran mayoría de esos países tenían pequeñas poblaciones globales y pequeñas cantidades de migrantes internacionales. El efecto de la migración internacional es especialmente importante para Europa occidental y los países de inmigración de ultramar, no sólo porque están atrayendo más migrantes internacionales que el resto del mundo, sino también porque la migración internacional está contribuyendo significativamente a elevar sus bajas tasas de crecimiento demográfico. Por último, la primacía de los Estados Unidos como país de acogida de migrantes ha aumentado considerablemente. En 2000, uno de cada cinco migrantes internacionales del mundo vivía en los Estados Unidos.

Durante los últimos años del siglo XX, en ausencia de la inmigración, la población de Europa habría disminuido

Un análisis de la migración neta

Mientras que la población de migrantes internacionales medida en términos del número de personas nacidas en el extranjero que habita en cada país es un indicador útil del efecto acumulativo de la migración internacional en una población, la mejor forma de evaluar la dinámica de esta migración es considerar las medidas de las corrientes de migración internacional. Idealmente, habría que tener estimaciones del número de inmigrantes que arriban a cada país y del número de emigrantes que se marchan de ellos en un período determinado. En la práctica esas estimaciones no existen. No obstante, se dispone de estimaciones de la migración neta, que representa la diferencia entre el número de inmigrantes y el número de emigrantes, para todos los países o regiones que tenían por lo menos 150.000 habitantes en 2000, para cada período quinquenal entre 1950 y 2000 (Naciones Unidas, 2003e). Esas estimaciones permiten hacer una evaluación de la situación de los países en materia de migración, considerando si han tenido una migración neta positiva o negativa en forma constante —y, si es así, con qué frecuencia— o si la migración neta cambió de signo, de positiva a negativa o viceversa durante el período 1950–2000.

De acuerdo con el cuadro II.5, entre los 109 países que en 2000 tenían 5 millones de habitantes o más, 16 tuvieron constantemente una migración neta negativa durante cada pe-

río quinquenal entre 1950 y 2000, y sólo siete tuvieron constantemente una migración neta positiva, es decir que 16 países (incluidos la India, Indonesia, Bangladesh y México, en orden decreciente del tamaño de la población) fueron constantemente países de emigración, y siete (los Estados Unidos, Francia, el Canadá, Australia, Côte d'Ivoire, Suecia e Israel, en orden decreciente del tamaño de la población) fueron constantemente países de inmigración.

Entre los demás 86 países, la migración neta cambió de signo o fue de cero por lo menos una vez desde 1950. La última columna del cuadro II.5 presenta una clasificación de cada país según fue mayormente un país de emigración (E) o un país de inmigración (I). En general, los países que tuvieron tres o más períodos de migración negativa se clasificaron como países de emigración. Las excepciones son, en su mayoría, países de Europa y Asia que solían ser de emigración pero se convirtieron en países de acogida en los últimos años, a saber, Eslovaquia, España, Grecia, Italia y Portugal, que en los decenios de 1950 y 1960 fueron habitualmente las principales fuentes de trabajadores migratorios para el resto de Europa, pero que desde fines del decenio de 1980 se convirtieron en destinos importantes de esos migrantes; Finlandia, que fue fuente de trabajadores para la vecina Suecia hasta el decenio de 1970; el Reino Unido, que fue una fuente importante de emigrantes a países de ultramar antes de convertirse principalmente en destino de migrantes del Commonwealth y otros países; Malasia, cuyos trabajadores proveyeron de mano de obra a Singapur pero que ahora está importándolos de otros países de Asia sudoriental; el Japón, que se ha convertido en un importante polo de atracción de personas de etnia japonesa procedentes de América Latina y trabajadores de Asia; la Federación de Rusia, en la que se está produciendo el retorno de personas de etnia rusa desde otros Estados miembros de la Comunidad de Estados Independientes (CEI), y la República Checa y Hungría, que, como nuevos miembros de la Unión Europea (UE), probablemente seguirán siendo destinos atractivos para migrantes de otros países de Europa oriental y central.

Los países que tuvieron, como máximo, uno o dos períodos de migración neta negativa fueron clasificados generalmente como países de inmigración, con la única excepción del Ecuador, que se ha convertido en país de emigración. Además, la República Popular Democrática de Corea es excepcional porque es el único país que todavía restringe la movilidad internacional y en general está cerrado a la migración internacional.

De acuerdo con el cuadro II.5, la migración internacional es un fenómeno inestable cuya dirección puede cambiar y a menudo cambia, lo que implica que, para la mayoría de los países, no es posible suponer que un período prolongado de migración neta negativa sostenida necesariamente será seguido por un período de migración neta positiva. Como lo mostrará el examen siguiente, las causas económicas y políticas de la migración internacional cambian abruptamente y, en consecuencia, con frecuencia conducen a fluctuaciones amplias y rápidas en las tendencias de dicha migración.

Para muchos países, la migración internacional puede cambiar y cambia de una entrada neta a una salida neta, y viceversa

Los países tradicionales de inmigración

Australia, el Canadá, los Estados Unidos y Nueva Zelandia están entre los pocos países del mundo que admitieron inmigrantes para su instalación permanente. En consecuencia, entre 1960 y 2000 el número de migrantes internacionales en estos cuatro países aumentó considerablemente pasando de 14,5 millones a 46,4 millones. Los Estados Unidos registraron el mayor aumento, a más de 25 millones de migrantes, ya que su población nacida en el extranjero aumentó de 9,7 millones a 35 millones⁴. El Canadá registró un aumento neto de 3 millones de migrantes durante el período, Australia otros 3 millones y Nueva Zelandia alrededor de medio millón. En 2000 el Canadá estaba acogiendo a 5,8 millones de personas nacidas en el extranjero, Australia a 4,7 millones y Nueva Zelandia a 850.000.

En esos países la inmigración se caracterizó por las políticas de admisión adoptadas por cada uno. En 1965 los Estados Unidos modificaron su sistema de admisión, eliminando las cuotas por región de origen que se habían utilizado hasta entonces y sustituyéndolas por criterios de selección basados principalmente en los lazos familiares con ciudadanos o residentes permanentes del país (véase el capítulo III). En el decenio de 1970 Australia y el Canadá hicie-

En Australia, el Canadá y Nueva Zelandia, el número de nacidos en el extranjero se duplicó, aproximadamente, en los últimos 40 años

Cuadro II.5

Países o regiones con 5 millones de habitantes o más en 2000, por situación de migración neta, 1950–2000

Número de períodos con migración neta negativa	Número de períodos con migración neta positiva	País o región	1950–1955	1955–1960	1960–1965	1965–1970	1970–1975	1975–1980	1980–1985	1985–1990	1990–1995	1995–2000	Total de migración neta (millones) 1950–2000	Población en 2000 (millones)	Tipo de migración		
10	0	Nicaragua	-1	-1	-1	-1	-1	-1	-1	-1	-1	-1	-0,4	5	E		
		Haití	-1	-1	-1	-1	-1	-1	-1	-1	-1	-1	-1	-0,8	8	E	
		Bulgaria	-1	-1	-1	-1	-1	-1	-1	-1	-1	-1	-1	-0,9	8	E	
		Bolivia	-1	-1	-1	-1	-1	-1	-1	-1	-1	-1	-1	-0,6	8	E	
		Túnez	-1	-1	-1	-1	-1	-1	-1	-1	-1	-1	-1	-0,9	10	E	
		Cuba	-1	-1	-1	-1	-1	-1	-1	-1	-1	-1	-1	-1,0	11	E	
		Malí	-1	-1	-1	-1	-1	-1	-1	-1	-1	-1	-1	-1,4	12	E	
		Burkina Faso	-1	-1	-1	-1	-1	-1	-1	-1	-1	-1	-1	-1,5	12	E	
		República Árabe Siria	-1	-1	-1	-1	-1	-1	-1	-1	-1	-1	-1	-0,4	17	E	
		Nepal	-1	-1	-1	-1	-1	-1	-1	-1	-1	-1	-1	-0,6	24	E	
		Polonia	-1	-1	-1	-1	-1	-1	-1	-1	-1	-1	-1	-1,4	39	E	
		Colombia	-1	-1	-1	-1	-1	-1	-1	-1	-1	-1	-1	-2,4	42	E	
		México	-1	-1	-1	-1	-1	-1	-1	-1	-1	-1	-1	-8,7	99	E	
		Bangladesh	-1	-1	-1	-1	-1	-1	-1	-1	-1	-1	-1	-0,9	138	E	
		Indonesia	-1	-1	-1	-1	-1	-1	-1	-1	-1	-1	-1	-2,2	212	E	
India	-1	-1	-1	-1	-1	-1	-1	-1	-1	-1	-1	-4,4	1 017	E			
9	0	Chile	-1	-1	-1	-1	-1	-1	-1	-1	-1	0	-1	-0,5	15	E	
		1	El Salvador	-1	-1	-1	1	-1	-1	-1	-1	-1	-1	-1	-1,0	6	E
			Benin	-1	-1	-1	-1	-1	-1	-1	-1	-1	1	-1	-0,6	6	E
			Burundi	-1	-1	-1	-1	-1	1	-1	-1	-1	-1	-1	-1,2	6	E
			Azerbaiyán	-1	1	-1	-1	-1	-1	-1	-1	-1	-1	-1	-0,7	8	E
			Malawi	-1	-1	-1	-1	-1	-1	-1	-1	1	-1	-1	-0,4	11	E
			Yemen	-1	-1	-1	-1	-1	-1	-1	-1	-1	1	-1	0,4	18	E
			Rumania	1	-1	-1	-1	-1	-1	-1	-1	-1	-1	-1	-1,2	22	E
			Marruecos	1	-1	-1	-1	-1	-1	-1	-1	-1	-1	-1	-1,8	29	E
			Argelia	-1	-1	-1	-1	-1	-1	1	-1	-1	-1	-1	-2,1	30	E
			República de Corea	1	-1	-1	-1	-1	-1	-1	-1	-1	-1	-1	-0,4	47	E
			Turquía	-1	-1	-1	-1	-1	-1	1	-1	-1	-1	-1	-1,8	68	E
			China	-1	-1	-1	1	-1	-1	-1	-1	-1	-1	-1	-5,5	1 275	E
8	0		República Dominicana	0	0	-1	-1	-1	-1	-1	-1	-1	-1	-0,6	8	E	
		Guatemala	0	0	-1	-1	-1	-1	-1	-1	-1	-1	-1	-1,2	11	E	
		Sri Lanka	0	0	-1	-1	-1	-1	-1	-1	-1	-1	-1	-1,3	19	E	
		2	Paraguay	-1	-1	-1	-1	-1	1	-1	1	-1	-1	-0,3	5	E	
			Níger	1	-1	-1	-1	-1	-1	-1	-1	1	-1	-0,1	11	E	
			Zimbabwe	-1	-1	-1	-1	-1	-1	1	1	-1	-1	-0,1	13	E	
			Egipto	-1	1	1	-1	-1	-1	-1	-1	-1	-1	-3,5	68	E	
7	0	Madagascar	0	0	0	-1	-1	-1	-1	-1	-1	-1	-0,1	16	E		
		Filipinas	0	0	0	-1	-1	-1	-1	-1	-1	-1	-1	-4,2	76	E	
	1	Papua Nueva Guinea	-1	-1	-1	1	-1	-1	-1	-1	0	0	0,0	5	E		
		3	Georgia	1	1	-1	1	-1	-1	-1	-1	-1	-1	-0,4	5	E	
			Tayikistán	-1	-1	1	1	1	-1	-1	-1	-1	-1	-0,7	6	E	
			Honduras	1	1	1	-1	-1	-1	-1	-1	-1	-1	-0,2	6	E	
		Guinea	-1	-1	-1	-1	-1	1	-1	1	1	-1	-0,2	8	E		
		Portugal	-1	-1	-1	-1	1	1	-1	-1	-1	1	-1,8	10	E, I		
		Angola	-1	-1	-1	-1	-1	1	1	-1	1	-1	-0,3	12	E		

Cuadro II.5

Países o regiones con 5 millones de habitantes o más en 2000, por situación de migración neta, 1950–2000 (continuación)

Número de períodos con migración neta negativa	Número de períodos con migración neta positiva	País o región	1950–1955	1955–1960	1960–1965	1965–1970	1970–1975	1975–1980	1980–1985	1985–1990	1990–1995	1995–2000	Total de migración neta 1950–2000 (millones)	Población en 2000 (millones)	Tipo de migración
		Cambodia	-1	-1	-1	-1	-1	-1	-1	1	1	1	-0,4	13	E
		Mozambique	-1	-1	-1	-1	-1	1	-1	-1	1	1	-0,9	18	E
		Iraq	-1	1	-1	-1	-1	-1	-1	-1	1	1	-0,5	23	E
		Irán (República Islámica del)	-1	-1	-1	-1	-1	1	1	1	-1	-1	-0,2	66	E
		Pakistán	-1	-1	-1	-1	-1	1	1	1	-1	-1	-0,3	143	E
6	3	Etiopía	0	-1	-1	-1	-1	-1	1	1	1	-1	0,1	66	E
	4	Eslovaquia	1	1	-1	-1	-1	-1	-1	-1	1	1	-0,1	5	E, I
		Hungría	1	-1	1	1	-1	-1	-1	-1	-1	1	-0,4	10	EI
		Belarús	-1	-1	-1	1	-1	-1	1	-1	1	1	-0,8	10	E
		Serbia y Montenegro	1	-1	-1	-1	-1	1	-1	1	1	-1	-0,1	11	E
		Kazajstán	1	1	1	1	-1	-1	-1	-1	-1	-1	-1,4	16	E
		España	-1	-1	-1	-1	-1	1	-1	1	1	1	0,1	41	E, I
		Italia	-1	-1	-1	-1	-1	1	-1	1	1	1	-0,8	58	E, I
		Reino Unido	-1	-1	1	-1	-1	-1	-1	1	1	1	0,3	59	E, I
		Nigeria	1	1	1	-1	-1	1	-1	-1	-1	-1	-0,2	115	E
		Japón	-1	-1	-1	-1	-1	-1	1	1	1	1	0,5	127	E, I
5	0	Perú	0	0	0	0	0	-1	-1	-1	-1	-1	-1,1	26	E
		Viet Nam	0	0	0	0	0	-1	-1	-1	-1	-1	-1,8	78	E
	3	Rwanda	0	0	-1	1	-1	-1	-1	1	-1	1	-0,1	8	E
		Kenya	0	0	-1	-1	-1	-1	1	1	1	-1	0,1	31	E
		Sudán	0	0	-1	-1	1	1	1	-1	-1	-1	0,0	31	E
	4	Ghana	1	1	0	-1	-1	-1	1	-1	1	-1	-0,8	20	E
	5	Finlandia	-1	-1	-1	-1	1	-1	1	1	1	1	-0,2	5	E, I
		República Democrática Popular Lao	-1	1	1	1	1	-1	-1	1	-1	-1	-0,3	5	E
		Grecia	-1	-1	-1	-1	-1	1	1	1	1	1	0,6	11	E, I
		Ucrania	-1	-1	1	1	1	-1	-1	1	1	-1	0,9	50	E
		Federación de Rusia	-1	-1	-1	-1	-1	1	1	1	1	1	2,9	146	EI
4	1	Afganistán	0	0	0	0	0	-1	-1	-1	1	-1	-3,1	21	E
		Brasil	1	0	0	0	0	0	-1	-1	-1	-1	0,1	172	E
	2	Tailandia	0	0	0	0	1	1	-1	-1	-1	-1	-1,0	61	E
	3	Chad	0	0	0	-1	-1	-1	-1	1	1	1	-0,1	8	E
	4	Uganda	0	0	1	1	-1	-1	-1	1	1	-1	0,0	23	E
	6	República Checa	1	1	-1	-1	-1	1	1	-1	1	1	0,2	10	E, I
		Malasia	1	1	1	-1	-1	1	-1	-1	1	1	0,6	23	E, I
		Uzbekistán	1	1	1	1	1	1	-1	-1	-1	-1	-0,4	25	E
3	1	Myanmar	0	0	0	0	0	0	-1	-1	-1	1	-0,3	48	E
	2	Somalia	0	0	0	0	0	1	-1	-1	-1	1	-0,5	9	E
	4	Camerún	0	0	0	1	1	1	-1	1	-1	-1	0,0	15	E
	7	Jamahiriyá Árabe Libia	-1	1	1	1	1	1	1	-1	-1	1	0,4	5	I

Número de períodos con migración neta negativa	Número de períodos con migración neta positiva	País o región	1950–	1955–	1960–	1965–	1970–	1975–	1980–	1985–	1990–	1995–	Total de migración neta 1950–2000 (millones)	Población en 2000 (millones)	Tipo de migración
			1955	1960	1965	1970	1975	1980	1985	1990	1995	2000			
2	0	Ecuador	0	0	0	0	0	0	0	0	-1	-1	-0,2	12	E
	5	Zambia	0	0	0	-1	1	1	1	1	-1	1	0,2	10	I
	6	República Unida de Tanzania	0	0	1	1	1	-1	1	1	1	-1	0,7	35	I
	7	República Democrática del Congo	0	1	1	1	1	1	-1	1	1	-1	0,0	49	I
	8	Jordania	1	1	1	1	-1	-1	1	1	1	1	1,3	5	I
		Dinamarca	-1	-1	1	1	1	1	1	1	1	1	0,2	5	I
		Suiza	1	1	1	1	-1	-1	1	1	1	1	1,1	7	I
		Austria	-1	-1	1	1	1	1	1	1	1	1	0,5	8	I
		Senegal	1	1	1	1	1	1	1	1	-1	-1	0,2	9	I
		Países Bajos	-1	-1	1	1	1	1	1	1	1	1	0,8	16	I
	Arabia Saudita	-1	1	1	1	1	1	1	1	-1	1	4,1	22	I	
1	0	República Popular Democrática de Corea	-1	0	0	0	0	0	0	0	0	0	-0,9	22	N
	9	Hong Kong, RAE ^a de China	1	1	1	-1	1	1	1	1	1	1	1,9	7	I
		Bélgica	1	1	1	1	1	1	-1	1	1	1	0,5	10	I
		Venezuela	1	1	1	1	1	1	-1	1	1	1	1,2	24	I
		Argentina	1	1	1	1	1	-1	1	1	1	1	1,2	37	I
		Sudáfrica	1	1	1	1	1	1	1	1	1	-1	1,0	44	I
		Alemania	1	1	1	1	1	1	-1	1	1	1	9,5	82	I
0	10	Israel	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1,7	6	I
		Suecia	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	0,7	9	I
		Côte d'Ivoire	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	2,2	16	I
		Australia	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	4,4	19	I
		Canadá	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	5,8	31	I
		Francia	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	4,7	59	I
		Estados Unidos	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	32,1	285	I

Fuente: *World Population Prospects: The 2002 Revision*, datos en formatos Excel y PDF (publicación de las Naciones Unidas, número de venta: E.03.XIII.8).

Nota: Para cada período, el valor 1 indica que la migración neta fue positiva; el valor -1 indica que la migración neta fue negativa y el valor 0 indica que la migración neta fue 0. El tipo de migración está codificado como: E si el país es considerado principalmente como país de emigración; I si es principalmente de inmigración; E, I cuando ha cambiado de posición con el tiempo pero se considera país de inmigración en los últimos tiempos, y N si esencialmente ha estado cerrado a la migración.

^a Región Administrativa Especial.

ron lo mismo, eliminando sus sistemas de selección basados en el origen nacional y adoptando en cambio sus respectivas versiones de un “sistema de puntos”, por el cual, al realizar la selección a los fines de la admisión, se gradúan y ponderan diversos atributos de los probables inmigrantes. En 1987 Nueva Zelanda promulgó una nueva legislación sobre inmigración en la que ya no se utilizaba el país de origen como una base explícita para la selección de los inmigrantes. Como resultado de estos cambios, los cuatro países experimentaron una diversificación de las corrientes migratorias. No obstante, ha habido importantes diferencias en las tendencias de la admisión de inmigrantes de cada uno (cuadro II.6). Australia y el Canadá, como los países de acogida de Europa occidental, tuvieron niveles bastante bajos de inmigración en el período

1975–1984. Desde 1985 las tendencias de los dos países se diferenciaron, ya que la inmigración en el Canadá superó los niveles de 1970–1974 y llegaron a un promedio anual de 236.000 en 2000–2002, por encima de la gama aprobada por las autoridades encargadas de la planificación (entre 200.000 y 225.000). En contraste, el promedio anual de inmigrantes en Australia permaneció por debajo de 100.000 durante todo el decenio de 1990.

Las tendencias en la admisión de inmigrantes en los Estados Unidos fueron diferentes: entre 1960 y 1995 el promedio anual de inmigrantes admitidos aumentó en forma constante. La leve disminución registrada en 1995–2000 se debió a demoras en el procesamiento de las solicitudes. Durante el decenio de 1990 los Estados Unidos admitieron un promedio anual superior a 750.000 inmigrantes, y a principios del siglo XXI ese número había aumentado a cerca de 1 millón de inmigrantes por año. De hecho, el número real de inmigrantes durante el período 1989–1994 fue mayor que el que figura en el cuadro II.6 porque en éste se excluyen los 2,7 millones de inmigrantes cuya situación se regularizó como resultado de la Ley de reforma y control de la inmigración de 1986, de los cuales el 75% eran mexicanos. Como resultado de esa regularización, el número de inmigrantes que se encontraban en situación irregular en los Estados Unidos disminuyó de unos 4 millones estimados en 1986 a 2,5 millones estimados en 1989. Sin embargo, la migración no autorizada parece haber continuado sin disminuir durante el decenio de 1990, especialmente con el auge de la economía de los Estados Unidos. El número estimado de migrantes no autorizados en los Estados Unidos era en enero de 2000 de 7 millo-

En 2000 había aproximadamente 7 millones de migrantes no autorizados en los Estados Unidos

Cuadro II.6
Admisión de inmigrantes en Australia, el Canadá, los Estados Unidos y Nueva Zelandia y su distribución por región de nacimiento, 1960–2002

Región de nacimiento	País de acogida	1960–1964	1965–1969	1970–1974	1975–1979	1980–1984	1985–1989	1990–1994	1995–1999	2000–2002
Promedio anual (miles)										
Todas las regiones	Australia	115	147	142	71	95	115	99	87	92
	Canadá	102	182	159	130	114	138	236	204	236
	Estados Unidos	284	359	385	460	565	606	770	746	993
	Nueva Zelandia ^a	31	31	55	41	43	45	56	68	84
Distribución por región de nacimiento (porcentaje)										
Países en desarrollo	Australia	6	9	19	40	39	53	60	55	53
	Canadá	11	21	42	56	62	71	78	78	78
	Estados Unidos	41	56	70	81	85	87	79	82	81
Europa oriental y central	Australia	8	7	12	5	7	5	7	9	6
	Canadá	9	7	5	5	9	10	11	12	12
	Estados Unidos	7	6	5	3	4	4	11	11	11
Países desarrollados excluida Europa oriental y central	Australia	86	85	69	55	53	42	32	36	41
	Canadá	80	72	52	40	29	19	11	10	10
	Estados Unidos	52	38	25	19	11	10	10	7	8
Asia	Australia	4	6	12	29	31	41	51	43	40
	Canadá	4	11	22	32	44	40	49	54	54
	Estados Unidos	8	14	29	37	45	43	41	33	30
América Latina y el Caribe	Canadá	3	6	15	17	13	16	13	8	8
	Estados Unidos	34	41	40	41	35	40	35	42	42

Fuentes: Naciones Unidas, *South-to-North International Migration (POP/1B/MIG/2001/1)*, datos en forma digital; SOPEMI (Sistema de Información Continua sobre Migración), *Trends in International Migration: Annual Report, 2003 Edition* (París, OCDE, 2004), y United States Department of Homeland Security, Office of Immigration Statistics. *2002 Yearbook of Immigration Statistics* (Washington, D.C., United States Government Printing Office, 2003).

^a Datos del período 1960–2003. No se dispone de una serie cronológica completa clasificada por lugar de nacimiento.

nes⁵, de los cuales 4,8 millones eran mexicanos (Servicio de Inmigración y Naturalización de los Estados Unidos, 2003).

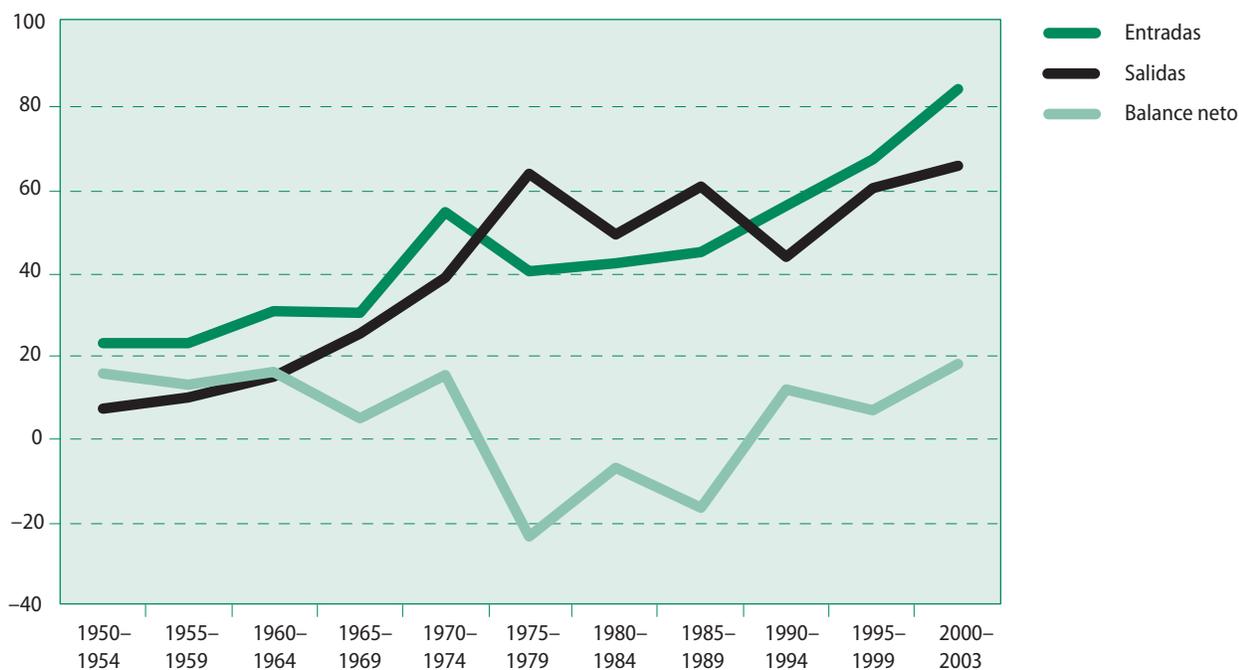
En Nueva Zelandia el promedio anual de arribos de inmigrantes permanentes y con residencia prolongada ha aumentado constantemente desde 1975, pero el aumento neto por la inmigración internacional ha sido mucho menor debido a que también ha sido alto el número de partidas de migrantes permanentes y con residencia prolongada (véase la figura II.3). El número neto de migrantes fue negativo durante el período 1975–1989. Desde 1990 Nueva Zelandia ha estado registrado nuevamente aumentos netos de inmigrantes permanentes y con residencia prolongada, con un término medio, en el período 1990–2003, de alrededor de 12.000 anuales.

En todos los países de inmigración las corrientes de inmigrantes son ahora más variadas desde el punto de vista del origen. Los datos correspondientes a Australia, el Canadá y los Estados Unidos indican que la proporción de inmigrantes originarios de los países en desarrollo aumentó en todos, pero especialmente en Australia, donde pasaron del 6% en 1960–1964 al 60% en 1990–1994, y en el Canadá, donde el aumento correspondiente fue del 11% al 78%. En los Estados Unidos, en el período 1960–1964 la proporción de inmigrantes originarios de países en desarrollo ya era más alta que en Australia o el Canadá (41%) y después de aumentar al 87% en 1985–1989, se mantuvo cerca del 80% después de 1990. En realidad, si se hubiera incluido en la estadística de principios de 1990 a los migrantes que regularizaron su situación en los Estados Unidos como resultado de la Ley de reforma y control de la inmigración, la proporción originaria de los países en desarrollo habría aumentado considerablemente.

En los tres países ha habido una tendencia al aumento de la proporción de inmigrantes originarios de países de Europa oriental y central, pero primero subió en el Canadá (principios del decenio de 1980) que en los Estados Unidos (decenio de 1990). En Australia, el aumento registrado al finalizar el decenio de 1990 no parece haberse sostenido después de 2000. Además, en Australia la proporción de inmigrantes originarios de países desarrollados aumentó significativamente después del período 1990–1994.

En Australia, el Canadá, Nueva Zelandia y los Estados Unidos la diversidad de países de origen fue mucho mayor en 2000 que en 1960

Figura II.3
Migración permanente y a largo plazo, Nueva Zelandia, 1950–2003
(promedio anual de migrantes, miles)



En los cuatro países de inmigración, y especialmente en el Canadá, los inmigrantes procedentes de Asia constituyen una proporción creciente de los nacidos en el extranjero

Los inmigrantes procedentes de Asia han representado una proporción creciente en los cuatro países de inmigración, pero en particular en el Canadá, donde más de la mitad de los inmigrantes admitidos desde 1995 son originarios de Asia. En Australia los niveles relativos más altos de migración asiática se registraron en el período 1990–1994, y una tendencia similar se produjo en Nueva Zelandia, donde la inmigración de Asia, especialmente de Hong Kong, Región Administrativa Especial de China, Provincia china de Taiwán y la República de Corea, aumentó marcadamente luego de la introducción, en 1991, de un sistema de selección basado en puntos (Bedford, 2003). En los Estados Unidos una alta proporción de inmigrantes procedentes de Asia se remonta al período 1980–1984, cuando se reasentaron importantes contingentes de refugiados de Indochina.

Los inmigrantes procedentes de América Latina y el Caribe han constituido en general una proporción muy alta de las admisiones en los Estados Unidos. Durante el decenio de 1990 la proporción superó a la de Asia, especialmente si se tienen en cuenta las admisiones que fueron resultado de la regularización establecida por la Ley de control de la inmigración y de reforma de 1985. Aun en ausencia de esa regularización, México ha seguido siendo la principal fuente de inmigrantes en los Estados Unidos de América, por lo menos desde 1980.

Ha habido una diversidad considerable de fuentes de inmigrantes en los países de inmigración. Sin embargo, en el Canadá y los Estados Unidos se registró una tendencia a una mayor diversificación de la inmigración con respecto a Australia y Nueva Zelandia. Entre los inmigrantes admitidos durante el período 1990–1994, 26 países de origen representaron tres cuartos de los admitidos por los Estados Unidos, 24 de los admitidos por el Canadá y sólo 12 de los recibidos por Australia. Un componente importante de la inmigración en Australia y Nueva Zelandia es la libre circulación de ciudadanos entre los dos países, posibilitada por el Acuerdo de Viajes Transtasmáticos.

La migración internacional en Europa

Los cambios en el panorama de la migración internacional han sido particularmente repentinos en Europa desde el decenio de 1960. Impulsadas por la reconstrucción de posguerra, durante el decenio de 1950, las economías de mercado de Europa occidental tuvieron una rápida expansión económica que aumentó la demanda de mano de obra y provocó situaciones de escasez de este factor. Para aliviar esas situaciones, los gobiernos contrataron rápidamente trabajadores extranjeros, especialmente de los países vecinos, de sus colonias o ex colonias y de Europa meridional. España, Grecia, Italia y Portugal se convirtieron en fuentes importantes de trabajadores para otros países europeos. La contratación activa de trabajadores extranjeros continuó durante el decenio de 1960 y comprendió un número creciente de países, incluidos Marruecos, Turquía y la ex Yugoslavia. Cuando empezó la recesión causada por los aumentos repentinos de los precios del petróleo que ocurrieron en 1973, los gobiernos de los países que habían fomentado la admisión de trabajadores extranjeros durante decenios anteriores decidieron no seguir contratándolos y permitir la permanencia de los trabajadores migratorios que ya se encontraban en sus territorios, facilitando al mismo tiempo la reunificación con sus parientes cercanos. Por lo tanto, la “crisis del petróleo” marcó el comienzo de la etapa de asentamiento de las poblaciones de migrantes. En Europa el total de esas poblaciones aumentó de 18,7 millones en 1970 a 22,2 millones en 1980 (cuadro II.1). Las estadísticas sobre corrientes migratorias en Alemania, Bélgica, Dinamarca, los Países Bajos y Suecia indican que entre 1975 y 1984 los niveles de migración neta en esos países permanecieron bajos o incluso fueron negativos. En la mayoría de ellos la migración neta negativa fue el resultado de pérdidas con respecto a otros países desarrollados, mientras se siguieron registrando aumentos con respecto a los países en desarrollo (Zlotnik, 1998). La reunificación de la familia contribuyó a mantener una migración neta positiva en los países en desarrollo, mientras que el retorno de trabajadores migratorios a sus países de origen, durante el período 1975–1985, contrabalanceó con creces las corrientes adicionales de entrada originadas en otros países europeos.

A principios del decenio de 1980 la configuración económica de Europa estaba cambiando. En 1981 la Comunidad Europea había aprobado el ingreso de Grecia. Aunque recién en 1988 se acordó a los trabajadores griegos el derecho a circular libremente, la admisión de Grecia en la Comunidad fue una señal de que el país ya no era considerado proveedor de mano de obra. Además, la ampliación adicional de la UE, para incluir a España y Portugal —que, en 1992, otorgó a los trabajadores el derecho a circular libremente—, no condujo a un aumento de la migración desde esos países a otros Estados miembros. En los tres casos, como en el de Italia en el decenio de 1960, los derechos a circular libremente dentro de la Comunidad se habían otorgado cuando ya no era probable que los nuevos Estados miembros provocaran salidas importantes de trabajadores. De hecho ocurrió lo contrario, puesto que España, Italia y, en menor medida, Grecia y Portugal se convirtieron en polos de atracción para los ciudadanos de otros Estados miembros y de migrantes de los países en desarrollo, que generalmente permanecían en situación irregular. Por ejemplo, en Italia el número de extranjeros aumentó de 183.000 en 1980 a 781.000 en 1990, mientras que en España el aumento se produjo mayormente en el decenio de 1990, cuando el número de extranjeros subió de 279.000 en 1990 a 1,1 millones en 2001. En Europa en conjunto, el número de migrantes internacionales aumentó en 4,1 millones en el decenio de 1980, llegando a los 26,3 millones en 1990 (cuadro II.1).

La afluencia migratoria en Europa aumentó y se diversificó a mediados del decenio de 1980, cuando los regímenes comunistas de algunos países de Europa oriental y central empezaron a eliminar las restricciones impuestas a los viajes al exterior o fueron más tolerantes con respecto a la emigración de ciertos grupos étnicos (por ejemplo, judíos, griegos pontios y personas de etnia germana). Alemania, en particular, registró importantes aumentos en el ingreso neto de migrantes procedentes de Europa oriental y central y de la ex URSS, principalmente por la admisión de *Aussiedler*, personas de etnia germana, que tenían derecho a la ciudadanía alemana al ingresar al país. La mayoría de los *Aussiedler* eran originarios de la Federación de Rusia, Kazajstán y Polonia. Durante el período 1985–1989 entró a Alemania un promedio anual de 284.000 personas, ciudadanos que regresaban o migrantes de Europa oriental y central y de la ex URSS, y para 1990–1994 ese número había aumentado a aproximadamente medio millón (Zlotnik, 1998). Hacia fines del decenio de 1990 la entrada neta desde esa región volvió a caer a unas 280.000 personas por año, al disminuir el número de personas de etnia germana que se encontraban en el exterior y debido a que el Gobierno de Alemania adoptó medidas para bajar el ritmo de la afluencia.

Otras corrientes apreciables de migrantes de determinadas etnias fueron las de los griegos de Albania y de los Estados sucesores de la ex URSS a Grecia, de los húngaros de Rumania y Eslovaquia a Hungría y de los judíos a Israel y a los Estados Unidos, y la repatriación de nacionales rusos de diversos Estados sucesores de la ex URSS a la Federación de Rusia. La reducción de las restricciones que imponía la ex URSS resultó en la emigración de 469.000 personas desde 1985 hasta 1991, de las cuales el 75% emigraron a Israel (Naciones Unidas, 1995). Durante el decenio siguiente, de 1992 a 2002, otras 592.000 personas se marcharon de la ex URSS para instalarse en Israel. Con respecto a la Federación de Rusia, esas corrientes de salida fueron contrabalanceadas con creces por la entrada de 3,7 millones de personas, desde 1992 hasta 1998, procedentes de otros Estados miembros de la CEI y de los Estados bálticos. Cerca del 80% de esos migrantes eran de etnia rusa.

Además, desde 1990 hasta 2000 los países de Europa occidental recibieron más de 2 millones de solicitudes de asilo de ciudadanos de países de Europa oriental y central. La conflictiva desintegración de la ex Yugoslavia —la guerra de Croacia en 1991 y el enfrentamiento que comenzó en Bosnia y Herzegovina en 1992, en especial— generó la salida de casi medio millón de personas por año entre 1990 y 1994 (Naciones Unidas, 2002a). Aunque se otorgó la condición de refugiado a sólo una pequeña proporción de solicitantes, muchos fueron autorizados a permanecer legalmente en los países de asilo por razones humanitarias. Sin embargo, las corrientes de personas en busca de asilo dieron lugar a controversia porque, al disminuir los principales conflictos armados, se desvanecieron las razones para admitir un gran número de refugiados y personas en busca de asilo. Aunque la mayoría de los Estados miembros de la

En el decenio de 1990, España, Italia, Grecia y Portugal pasaron de ser países de emigración neta a tener entradas netas de otros países de la UE y de otras partes

Durante el decenio de 1990 los países de Europa occidental recibieron más de 2 millones de solicitudes de asilo de ciudadanos de países de Europa oriental y central

UE habían ajustado sus normas de asilo hacia mediados de 1990, países como Bélgica, Francia, los Países Bajos, el Reino Unido y Suecia registraron aumentos en las solicitudes de asilo a fines del decenio de 1990, que se incrementaron vertiginosamente hasta los primeros años del siglo XXI debido a la continuación de los conflictos en el Afganistán, Asia occidental y varios países del África subsahariana. Estas tendencias, junto con la evolución de la situación en la ex URSS, produjeron un aumento importante de la proporción de refugiados en el total de migrantes internacionales en Europa y la ex URSS, del 2,3% en 1990 al 3,9% en 2000 (cuadro II.7).

Como resultado de estos acontecimientos y del mejoramiento del clima económico en la mayoría de los países de Europa occidental, producidos a fines del decenio de 1990, el número de migrantes internacionales en Europa aumentó en 6,5 millones en dicho decenio, llegando a 32,8 millones en 2000. Los aumentos no fueron sólo de población nacida en el extranjero sino también de aquellos que siguieron siendo extranjeros, es decir, no ciudadanos de los países en que residían. Como lo muestra el cuadro II.8, los aumentos del número de extranjeros fueron especialmente notables después de 1990, sobre todo en países que no habían estado entre los principales destinos de trabajadores migratorios en el decenio de 1960. Por consiguiente, entre 1990 y 2000 el número de extranjeros residentes en España, Finlandia, Irlanda, Italia y Portugal aumentó sustancialmente, en general duplicándose o más. En España, como se mencionó *supra*, la población extranjera se cuadruplicó. En Austria, Dinamarca, Luxemburgo y el Reino Unido se observaron aumentos más moderados. En contraste, el número de extranjeros permaneció sin cambios o disminuyó en Bélgica, Francia, los Países Bajos y Suecia, mayormente debido a la naturalización. Más de 1 millón de extranjeros adquirieron la nacionalidad francesa entre 1991 y 2000; más de medio millón de personas se hicieron ciudadanos naturalizados en los Países Bajos y unos 350.000 hicieron lo mismo en Bélgica y Suecia (SOPEMI (Sistema de Información Continua sobre Migración), 2004). En Alemania, el país de Europa con el mayor número de extranjeros, el crecimiento de la población extranjera depende no solamente de la migración internacional sino también del crecimiento vegetativo, puesto que las personas de padres extranjeros nacidas en Alemania no tienen derecho a la ciudadanía alemana, aunque es posible obtener la naturalización después de un período de residencia legal continua (el período era de 15 años antes del 1° de enero de 2000 y pasó a ser de 8 años después de esa fecha). Entre 1990 y 2001, 2,6 millones de extranjeros adquirieron la ciudadanía alemana por naturalización. Por consiguiente, tanto la reducción del número de extranjeros producida en

En Europa occidental el número de inmigrantes internacionales llegó a 32,8 millones en el año 2000

Durante el decenio de 1990 se naturalizaron 1 millón de extranjeros en Francia y 2,6 millones en Alemania

Cuadro II.7
Migrantes y refugiados internacionales, por regiones principales, 1970–2000

Principal región de destino	Número de migrantes internacionales excluidos los refugiados (millones)				Número de refugiados (millones)				Proporción de refugiados (porcentaje)			
	1970	1980	1990	2000	1970	1980	1990	2000	1970	1980	1990	2000
El mundo	77,2	90,2	135,0	158,3	4,3	9,5	19,0	16,6	5,3	9,6	12,3	9,5
Países desarrollados	37,1	46,2	87,6	107,1	1,2	1,5	2,0	3,2	3,1	3,1	2,2	2,9
Países en desarrollo	40,1	44,0	47,4	51,2	3,1	8,1	17,0	13,5	7,3	15,5	26,4	20,8
África	8,9	10,5	10,9	12,7	1,0	3,6	5,4	3,6	10,1	25,6	33,0	22,0
Asia	26,1	28,0	31,3	33,9	2,0	4,3	10,4	9,8	7,1	13,3	25,0	22,5
En el marco del ACNUR	–	–	–	–	0,2	2,0	7,4	5,1	0,6	6,1	17,7	11,6
En el marco del OOPS	–	–	–	–	1,9	2,3	3,1	4,8	6,6	7,2	7,3	10,9
América Latina y el Caribe	5,6	6,0	5,8	5,9	0,1	0,1	1,2	0,0	1,9	2,4	17,1	0,8
América del Norte	12,5	17,4	27,0	40,2	0,5	0,6	0,6	0,6	4,0	3,6	2,1	1,6
Oceanía	3,0	3,4	4,6	5,8	0,0	0,3	0,1	0,1	1,5	8,4	2,3	1,1
Europa y la ex URSS	21,2	24,9	55,4	59,8	0,6	0,5	1,3	2,4	2,9	2,1	2,3	3,9

Fuente: Naciones Unidas, *Trends in Total Migrant Stock: The 2003 Revision* (POP/DB/MIG/Rev.2003), datos en forma digital.

Nota: El guión (–) significa que el ítem no es aplicable.

Cuadro II.8
Extranjeros en países europeos seleccionados, 1980–2001 (miles)

País	1980	1985	1990	1996	2001
Alemania	4 453	4 379	5 343	7 314	7 336
Austria	209	309	456	728	711
Bélgica	887	847	905	912	847
Dinamarca	98	117	161	238	267
España	183	242	279	539	1 109
Finlandia	13	17	27	74	99
Francia	3 634	3 670	3 597	3 371	3 193
Irlanda	29	45	80	118	182
Italia	183	423	781	1 096	1 363
Luxemburgo	95	98	113	143	167
Noruega	82	102	143	158	196
Países Bajos	520	553	692	680	690
Portugal	42	67	108	173	224
Reino Unido	1 739	1 731	1 723	1 934	2 681
Suecia	413	389	484	527	476
Suiza	893	940	1 100	1 338	1 419
Total	13 474	13 926	15 990	19 340	20 948

Fuente: SOPEMI (Sistema de Información Continua sobre Migración), *Trends in International Migration: Annual Report, 1993 and 2003 Editions* (París, OCDE, 1994 y 2003).

Francia como el modesto aumento en Alemania se deben, en alto grado, al gran número de naturalizaciones ocurridas en esos países durante el decenio de 1990.

Ha habido cambios importantes en los países de origen de los migrantes internacionales con destino a países europeos. Una forma de evaluar la medida de esos cambios es considerar los países de los que son ciudadanos la mayoría de los extranjeros que residen en cada uno de los principales países de acogida. El cuadro II.9 proporciona el número de ciudadanos de los principales países de origen que estaban viviendo entre 1980 y 2001 en los países de Europa occidental enumerados en el cuadro II.8. Durante ese período el número de polacos residentes en esos países se triplicó, el de marroquíes aumentó en un 74% y el de ciudadanos británicos, turcos y de los Estados sucesores de la ex Yugoslavia aumentó en alrededor del 40% en cada caso. En contraste, se produjeron aumentos muy pequeños, e incluso reducciones absolutas en las poblaciones expatriadas de españoles, griegos, italianos y portugueses, nacionalidades que en los decenios de 1960 y 1970 habían constituido el grueso de los trabajadores migratorios en otros países europeos. También hubo una reducción del número de argelinos y poco cambio en el de ciudadanos de los Estados Unidos. El cuadro II.9 también indica que el total de extranjeros de todas las principales nacionalidades de origen explica la proporción decreciente del total de la población extranjera en los países de Europa occidental durante el período 1980–2001, lo que implica que hubo una creciente diversificación de los orígenes de los migrantes que fueron a esos países. Una información más detallada sugiere que el número de migrantes del Brasil, China, el Perú, la República Dominicana, Rumania, el Senegal y Sri Lanka ha ido aumentando.

Pese a la creciente diversificación de las fuentes de migrantes internacionales, no ha habido una diversificación similar de los destinos por los que se inclinaron los migrantes de un origen determinado. Como lo indica el cuadro II.10, prácticamente todos los migrantes argelinos están en Francia, mientras que la mayoría de los griegos, polacos y turcos están en Alemania. Hay una diversificación algo mayor en los destinos europeos de los migrantes originarios de España, los Estados Unidos, Italia, Marruecos, Portugal y la ex Yugoslavia. No obstante, más de la mitad de los migrantes portugueses y el 45% de los marroquíes están en Francia, y más del 40% de los italianos y de los ciudadanos de los Estados sucesores de la ex Yugoslavia están en Alemania. Los españoles están distribuidos en forma algo más pareja entre Alemania y Francia, al igual que los ciudadanos de los Estados Unidos entre Alemania y el Reino Unido.

En Europa, el origen de las poblaciones de migrantes es cada vez más diverso

Cuadro II.9

Extranjeros de las principales nacionalidades de origen que residen en los países de destino más importantes de Europa, por país de ciudadanía, 1980–2001

País de ciudadanía	1980	1985	1990	1996	2001
Número de ciudadanos en Europa (miles)					
Italia	1 833	1 595	1 557	1 504	1 474
Portugal	1 001	914	929	1 009	1 037
España	738	616	542	488	436
Grecia	319	287	345	382	378
Reino Unido	..	328	364	420	449
Estados Unidos	..	361	340	381	384
ex Yugoslavia	930	949	1 156	1 628	1 293
Polonia	142	198	336	379	457
Turquía	1 845	1 879	2 333	2 696	2 606
Argelia	816	738	625	529	459
Marruecos	640	785	1 030	1 082	1 116
Total de extranjeros, todos los países	13 474	13 926	15 990	19 340	20 948
Porcentaje del total de extranjeros					
Italia	13,6	11,5	9,7	7,8	7,0
Portugal	7,4	6,6	5,8	5,2	4,9
España	5,5	4,4	3,4	2,5	2,1
Grecia	2,4	2,1	2,2	2,0	1,8
Reino Unido	..	2,4	2,3	2,2	2,1
Estados Unidos	..	2,6	2,1	2,0	1,8
ex Yugoslavia	6,9	6,8	7,2	8,4	6,2
Polonia	1,1	1,4	2,1	2,0	2,2
Turquía	13,7	13,5	14,6	13,9	12,4
Argelia	6,1	5,3	3,9	2,7	2,2
Marruecos	4,7	5,6	6,4	5,6	5,3
Total de extranjeros de las principales nacionalidades de origen como porcentaje del total de extranjeros	61,3	62,1	59,8	54,3	48,2

Fuente: SOPEMI (Sistema de Información Continua sobre Migración), *Trends in International Migration: Annual Report, 1993 and 2003 Editions* (París, OCDE, 1994 y 2004), diagrama 1.2.

Nota: Dos puntos (..) indican que los datos no están disponibles.

Muchos países europeos han utilizado las amnistías como un medio de abordar la migración indocumentada

La tendencia de las personas de determinadas nacionalidades a agruparse en algunos países europeos de destino refleja los fuertes lazos migratorios que existen entre los países de origen y los de destino, y sugiere que la diversificación de los destinos, aunque posible, necesita tiempo para arraigarse.

Los datos presentados hasta ahora son extraídos de fuentes estadísticas oficiales que usualmente comprenden sólo a los migrantes que se encuentran en situación regular. La migración no autorizada, por su misma naturaleza, no está bien reflejada en las estadísticas oficiales. No obstante, hay algunas fuentes estadísticas que arrojan luz sobre la magnitud de la migración irregular. Los resultados de los programas de regularización suministran esas estadísticas. Por ejemplo, desde fines del decenio de 1980 España e Italia han realizado una serie de campañas de regularización. En España se presentaron 44.000 solicitudes de regularización en el período 1985–1986 y 133.000 en 1991, de las cuales 110.000 fueron aceptadas (SOPEMI (Sistema de Información Continua sobre Migración), 1998). Los principales grupos que solicitaron la regularización fueron nacionales de la Argentina, Marruecos, el Perú y la República Dominicana. Más recientemente, en España, durante dos programas excepcionales de regularización, aplicados en 2000 y 2001, se presentaron casi 600.000 solicitudes SOPEMI (Sistema de Información Continua sobre Migración), 2004). En Italia, en el marco de una campaña realizada en 1987–1988, regularizaron su situación 105.000 migrantes y, mediante un programa de re-

Cuadro II.10

Principales nacionalidades de origen de los inmigrantes, por país de destino, 2000

País de ciudadanía	Principal país de destino	Proporción del total de inmigrantes en el país de destino en 2000 (porcentaje)	Proporción acumulativa (porcentaje)
Argelia	Francia	98,4	98,4
	Alemania	95,3	95,3
Polonia	Alemania	78,8	78,8
	Alemania	73,4	73,4
Turquía	Francia	8,1	81,4
	Francia	52,2	52,2
Portugal	Suiza	13,1	65,3
	Alemania	12,6	77,9
	Alemania	47,7	47,7
ex Yugoslavia	Austria	24,9	72,6
	Suiza	15,1	87,6
	Francia	44,5	44,5
Marruecos	España	16,8	61,4
	Italia	13,4	74,8
	Alemania	41,3	41,3
Italia	Suiza	21,3	62,6
	Francia	13,0	75,6
	Francia	34,8	34,8
España	Alemania	29,2	64,0
	Suiza	18,6	82,6
	Alemania	29,4	29,4
Estados Unidos	Reino Unido	28,4	57,8
	Italia	11,4	69,1
	Francia	6,7	75,9

Fuente: SOPEMI (Sistema de Información Continua sobre Migración), *Trends in International Migration: Annual Report, 2003 Edition* (París, OCDE, 2004).

ularización aplicado en 1990, 216.000 consiguieron la residencia temporaria. Los grupos más grandes regularizados fueron de ciudadanos de Marruecos, Túnez, el Senegal, Filipinas y la ex Yugoslavia, en orden de importancia (Naciones Unidas, 1998e). En Italia la regularización más reciente tuvo lugar en 2002, cuando, durante los primeros tres meses del programa, se presentaron 700.000 solicitudes. En 2000, se estimó que los migrantes que habían regularizado su situación representaban el 4% del total de migrantes en Francia, el 14% en Portugal y España y el 25% en Grecia e Italia (Salt, 2002).

Las estimaciones del nivel general de migración no autorizada en Europa occidental varían considerablemente. La Organización Internacional para las Migraciones (OIM) lo estima en 3 millones a fines del decenio de 1990 (Organización Internacional para las Migraciones y Naciones Unidas, 2000). La Organización Internacional del Trabajo sostiene que, si se supone que los migrantes irregulares han constituido el 15% de la población extranjera de Europa occidental, en 2000, cuando se estimaba que la región tenía 22 millones de residentes extranjeros, habría tenido 3,3 millones de migrantes en situación irregular (Organización Internacional del Trabajo, 2004a). Según se informa, EUROPOL cree que aproximadamente medio millón de migrantes indocumentados entran anualmente a la UE (ibíd.).

Además, las estimaciones de la migración no autorizada en países individuales varían mucho. Por ejemplo, el número de migrantes no autorizados en Francia a fines del decenio de 1990 se calculaba en 140.000 ó 500.000 (Delaunay, 1998; Organización Internacional para las Migraciones y Naciones Unidas, 2000). Las estimaciones recientes del número de trabajadores irregulares en Suiza van desde 70.000 hasta 180.000 (Piguet y Losa, 2002). En la Federación de Rusia, el Ministerio del Interior estimó que en septiembre de 2003 había 5 millones de

Se estima que en 2000 había en Europa occidental unos 3,3 millones de migrantes en situación irregular...

...pero dichas estimaciones pueden variar mucho para países individuales

extranjeros cuya condición jurídica era poco clara, de los cuales 1,5 millones eran “claramente no autorizados” (Organización Internacional del Trabajo, 2004a).

Con la reducción de las restricciones impuestas a los viajes en países de Europa oriental y central durante el decenio de 1980, varios de ellos se convirtieron en países de tránsito de migrantes no autorizados que se dirigían al Oeste, si no destinos de hecho para los migrantes que no lograban continuar ese viaje. La República Checa, Hungría y Polonia sirvieron como países de tránsito, pero se espera que su reciente admisión en la UE refuerce su capacidad para no dejar ingresar a migrantes no autorizados. También se espera que la expansión de la UE hacia el Este reduzca las visitas de corto plazo de ciudadanos de países vecinos que se dedican al comercio en pequeña escala y otras actividades económicas no autorizadas. Aunque estos movimientos no constituyen migración, aparentemente son una fuente importante de ingresos para las personas de los países respectivos (Okólski, 1998).

Bases para la admisión y características de los migrantes en los países desarrollados

Un rasgo común de los países tradicionales de inmigración es su reconocimiento de la importancia de los lazos familiares en la selección de los inmigrantes (véase el capítulo III). Por lo tanto, la admisión basada en la reunificación de la familia es un componente principal de la entrada de inmigrantes en esos países. No obstante, como lo indica el cuadro II.11, todavía hay amplias diferencias entre ellos respecto de la importancia asignada a la reunificación de la familia. En los Estados Unidos la reunificación de la familia es la razón del 70% o más del total de la inmigración, mientras que en el Canadá es algo más del 60% y en Australia bastante menos del 50%. La comparación con los países europeos indica que Dinamarca, Francia y Suecia también admiten entre el 50 y el 70% de los migrantes por largo término sobre la base de la reunificación de la familia. Además, debido a que los refugiados también constituyen una alta proporción de la entrada de migrantes en esos países, la parte de migración basada en razones económicas (es decir, de los trabajadores admitidos) es relativamente baja y varía desde el 2% en Suecia hasta el 20 y el 30% en Dinamarca y Francia. La modalidad de la admisión es diferente en Suiza y el Reino Unido, donde la proporción de migrantes por largo término admitidos con fines laborales es alta y la parte de los admitidos por reunificación de la familia en general es inferior al 50%. Además, en estos países las tendencias son similares a las de Australia en el sentido de que la proporción de las admisiones basadas en la familia ha disminuido en favor de las admisiones de trabajadores. Por consiguiente, no sólo hay variaciones considerables entre los países tradicionales de inmigración con respecto a los tipos de inmigrantes admitidos sino que también la variabilidad de las circunstancias se asemeja a

La reunificación de la familia es el principal criterio para la entrada en los países desarrollados...

Cuadro II.11

Admisión de inmigrantes y migrantes por largo término, por categoría, países desarrollados seleccionados, 1991 y 2001 (porcentaje)

País de acogida	Trabajadores		Reunificación de la familia		Refugiados	
	1991	2001	1991	2001	1991	2001
Australia	45	55	47	23	8	12
Canadá	18	26	64	62	18	12
Estados Unidos	10	19	75	70	15	11
Dinamarca	20	22	60	53	20	25
Francia	27	20	58	69	15	11
Suecia	2	2	62	65	36	33
Suiza	47	55	51	42	2	3
Reino Unido	49	54	42	35	9	11

Fuente: SOPEMI (Sistema de Información Continua sobre Migración), *Trends in International Migration: Annual Report, 1998 and 2003 Editions* (París, OCDE, 1998 y 2004), diagrama 1.2.

la que se encuentra entre países de Europa, lo que sugiere que hay crecientes similitudes en la gestión de la migración entre estos dos grupos de países.

La admisión de trabajadores cualificados es otra esfera de convergencia entre los países de acogida del mundo desarrollado. Así, entre principios y fines del decenio de 1990 el número y el porcentaje de personas admitidas oficialmente como inmigrantes en las categorías de personas cualificadas de los países tradicionales de inmigración mostraron una tendencia a aumentar, y similares tendencias han caracterizado la admisión de personal cualificado en Suecia y el Reino Unido (cuadro II.12). En 2001, los inmigrantes cualificados y los miembros de sus familias constituyeron más de la mitad de la entrada de inmigrantes en Australia, el Canadá y Nueva Zelanda, y cerca de un tercio de los migrantes por largo término admitidos por el Reino Unido.

Otra forma de recurrir a los trabajadores cualificados extranjeros es admitiéndolos con visas o permisos temporarios. Todos los países tradicionales de inmigración autorizan esa admisión temporaria y, como se muestra en el cuadro II.13, todos han estado admitiendo un número creciente de trabajadores cualificados temporarios. Las tendencias crecientes en la

...pero la competencia para el empleo es cada vez más importante

Cuadro II.12
Inmigrantes cualificados en países seleccionados, 1991, 1999 y 2001

País	Número (miles)			Proporción del total de inmigrantes (porcentaje)		
	1991	1999	2001 ^a	1991	1999	2001 ^a
Australia ^b	41	35	54	37	42	60
Canadá ^c	41	81	137	18	47	55
Nueva Zelanda	..	13	36	..	47	68
Estados Unidos ^d	12	57	175	18	22	17
Suecia	0	3	4	6	8	10
Reino Unido	4	32	40	7	33	32

Fuentes: SOPEMI (Sistema de Información Continua sobre Migración), *Trends in International Migration: Annual Report, 1991, 2001 and 2003 Editions* (París, OCDE, 1992, 2001 y 2004); Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos (2001); United States Department of Justice, Immigration and Naturalization Service (1991, 1999), y United States Department of Homeland Security, Office of Immigration Statistics (2003).

Nota: Dos puntos (..) indican que los datos no están disponibles.

^a Los datos correspondientes a los Estados Unidos se refieren a 2002.

^b Categoría de personas cualificadas, incluidos los miembros de la familia con ciertas cualificaciones profesionales y aptitudes lingüísticas.

^c Categoría de trabajador cualificado, incluidos los parientes que reciben asistencia no examinados.

^d Categorías de preferencias basadas en el empleo, incluidos los miembros de las familias de los trabajadores cualificados.

Cuadro II.13
Trabajadores temporarios admitidos según categorías basadas en la cualificación, países seleccionados, 1992–2000 (miles)

País	1992	1997	1998	1999	2000
Australia	41	82	93	100	116
Canadá	70	75	80	85	94
Nueva Zelanda	..	27	30	39	48
Estados Unidos ^a	143	..	343	423	505
Francia	5	5	4	6	8
Reino Unido	54	80	89	98	124

Fuentes: SOPEMI (Sistema de Información Continua sobre Migración), *Trends in International Migration: Annual Report, 1992, 2001 and 2003 Editions* (París, OCDE, 1992, 2001 y 2004); Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos (2001); United States Department of Justice, Immigration and Naturalization Service (1991, 1999), y United States Department of Homeland Security, Office of Immigration Statistics (2003).

^a La estadística refleja el número de admisiones con visas H-1B, no el número de personas. Es posible el doble cómputo si una persona entra a los Estados Unidos más de una vez durante un ejercicio económico.

admisión temporaria de personal cualificado también son evidentes en los casos de Francia y el Reino Unido. Sin embargo, hay llamativas diferencias entre los países en el nivel de las admisiones, con más de medio millón declaradas por los Estados Unidos en 2000; más de 100.000 cada uno por Australia y el Reino Unido; poco menos de 100.000 por el Canadá, y cerca de 50.000 por Nueva Zelandia. Francia, con menos de 10.000, es una anomalía. La causa de semejante variedad de resultados puede ser que los datos no son comparables, pero con todo es evidente que la migración temporaria de trabajadores cualificados es muy importante y que está haciendo una importante contribución a la entrada de migrantes a los principales países de acogida del mundo desarrollado.

En 1990, aproximadamente un cuarto del total de migrantes en Australia, el Canadá y los Estados Unidos tenían títulos terciarios

También existen importantes diferencias entre países desarrollados en cuanto al nivel de instrucción de los migrantes internacionales. De acuerdo con la información obtenida de censos y otras encuestas de hogares, la proporción de migrantes con títulos de enseñanza terciaria es más alta en Australia (27% en 1996), el Canadá (25% en 1996) y los Estados Unidos (23% en 1990) que en la UE (15% en 2001) (Naciones Unidas, 2003d). Sin embargo, mientras que en Australia y el Canadá los nacidos en el extranjero tenían en 1996 el mismo grado de instrucción que los nativos, tenían claramente menos instrucción que los nativos de los Estados Unidos en 1990. Estas diferencias se han atribuido a los distintos criterios de admisión aplicados por estos países, así como a las diferencias en la distribución de los inmigrantes por país de origen (Borjas, 1994; Duleep y Regets, 1992). El nivel de instrucción de los extranjeros también era considerablemente más bajo que el de los nacionales en algunos de los principales países de acogida de Europa occidental, a saber, Alemania, Bélgica, Francia y los Países Bajos.

En Europa la proporción de la fuerza de trabajo constituida por extranjeros está aumentando

Los trabajadores extranjeros siguen constituyendo una parte importante de la fuerza de trabajo de muchos países desarrollados. De acuerdo con el cuadro II.14, esos trabajadores representan por lo menos el 5% de la fuerza de trabajo en ocho de los 16 países europeos enumerados. En el pequeño Luxemburgo el 62% del total de la fuerza de trabajo es extranjero; pero en la más populosa Suiza, la proporción de extranjeros es del 18% y en Austria del 11%. Además,

Cuadro II.14
Participación de extranjeros en la fuerza de trabajo de países europeos seleccionados, 1990 y 2001 (porcentaje)

País	Proporción de población extranjera activa en la fuerza de trabajo		Mano de obra extranjera como proporción del total de la fuerza de trabajo	
	1990	2001	1990	2001
Alemania	..	49,3	..	9,1
Austria	50,3	50,6	7,4	11,0
Bélgica	..	47,1	..	9,1
Dinamarca	42,8	37,7	2,4	3,5
España	30,6	54,7	0,6	3,4
Finlandia	..	46,0	..	1,7
Francia	43,1	50,7	6,2	6,2
Irlanda	42,5	45,2	2,6	4,6
Italia	35,2	58,8	1,2	3,8
Luxemburgo	74,9	..	45,2	61,7
Noruega	32,3	63,6	2,3	5,0
Países Bajos	28,5	..	3,1	..
Portugal	48,1	46,8	1,0	2,0
Reino Unido	51,2	45,8	3,3	4,4
Suecia	50,9	47,7	5,4	5,1
Suiza	60,8	52,1	18,9	18,1

Fuente: SOPEMI (Sistema de Información Continua sobre Migración), *Trends in International Migration: Annual Report, 2003 Edition* (París, OCDE, 2004).

Nota: La primera columna tiene como denominador el total de la población extranjera y no la población extranjera en edad de trabajar.

Dos puntos (..) indican que los datos no están disponibles.

en prácticamente todos los países con datos sobre tendencias, entre 1990 y 2000 aumentó la proporción de la fuerza de trabajo constituida por trabajadores extranjeros. Ese aumento fue especialmente notable, en términos relativos, en los países de destino más nuevos: España, Irlanda, Italia, Noruega y Portugal. La alta participación en la fuerza de trabajo caracteriza a las poblaciones extranjeras de la mayoría de los países europeos. Entre los países que disponen de datos, todos menos uno tenían en 2001 un 45% o más de su población extranjera en la fuerza de trabajo. En Austria, España, Francia, Italia, Noruega y Suiza, más de la mitad de la población extranjera era económicamente activa, confirmando la opinión de que las consideraciones económicas siguen siendo una razón importante para la migración a Europa occidental.

En los países desarrollados hay importantes diferencias en las tasas de participación de hombres y mujeres extranjeros en la fuerza de trabajo, así como también en las tasas de participación de nacionales y extranjeros en dicha fuerza. El cuadro II.15 presenta tasas medias de participación en la fuerza de trabajo de personas de 15 a 64 años de edad, clasificadas por sexo y ciudadanía. Los países están enumerados de acuerdo con la diferencia entre la tasa de participación en la fuerza de trabajo de los varones nacionales y la de los varones extranjeros, empezando con el país que presenta la más alta diferencia negativa y terminando con el que tiene la mayor diferencia positiva. Entre los 23 países que figuran en la lista, en 13 las tasas de participación de los extranjeros varones en la fuerza de trabajo fueron más altas que las de los nacionales. En España, Grecia, Hungría, Italia y la República Checa, todos destinos recientes

Cuadro II.15

Participación en la fuerza de trabajo por nacionalidad y por sexo, países desarrollados seleccionados, promedio del período 2000–2001 (porcentaje)

País	Tasa de participación en la fuerza de trabajo					
	Hombres			Mujeres		
	Nacionales	Extranjeros	Diferencia	Nacionales	Extranjeras	Diferencia
Italia	73,6	87,7	-14,1	46,6	50,7	-4,1
Grecia	76,2	89,2	-13,0	49,0	56,0	-7,0
Hungría (2001)	67,6	77,8	-10,2	52,2	51,8	0,4
República Checa	78,7	87,8	-9,1	63,3	56,3	7,0
España	77,3	85,4	-8,1	50,9	59,1	-8,2
Austria	78,9	85,1	-6,2	62,4	63,3	-0,9
Luxemburgo	74,0	79,7	-5,7	47,7	57,7	-10,0
Estados Unidos ^a	80,7	85,6	-4,9	71,4	61,7	9,7
Finlandia	79,4	83,1	-3,7	74,6	60,2	14,4
Portugal	79,0	81,5	-2,5	64,0	65,3	-1,3
Eslovaquia	76,9	79,4	-2,5	63,2	51,8	11,4
Francia	75,1	76,6	-1,5	63,3	48,6	14,7
Suiza	89,2	89,5	-0,3	73,3	68,6	4,7
Bélgica	73,3	72,4	0,9	57,0	41,0	16,0
Alemania	78,9	77,6	1,3	64,7	50,7	14,0
Irlanda	79,2	77,0	2,2	55,9	56,2	-0,3
Noruega	84,6	82,1	2,5	76,8	67,2	9,6
Canadá (1996) ^a	73,8	68,4	5,4	60,2	52,9	7,3
Reino Unido	83,1	75,6	7,5	68,4	55,8	12,6
Australia ^a	75,0	67,0	8,0	59,1	48,2	10,9
Dinamarca	84,1	71,2	12,9	76,2	53,0	23,2
Suecia	78,0	63,1	14,9	74,2	60,3	13,9
Países Bajos	84,9	69,5	15,4	67,2	49,0	18,2

Fuente: SOPEMI (Sistema de Información Continua sobre Migración), *Trends in International Migration: Annual Report, 2003 Edition* (París, OCDE, 2004).

Nota: Los datos comprenden la fuerza de trabajo de 15 a 64 años de edad, con la excepción de Australia y el Canadá (15 años o más) y los Estados Unidos (16 años o más)

^a Poblaciones nativa y nacida en el extranjero.

de los trabajadores migratorios, hubo diferencias de 8 puntos porcentuales o más. No obstante, incluso en los Estados Unidos, el principal país de destino de migrantes del mundo, la tasa de participación de los hombres nacidos en el extranjero en la fuerza de trabajo superó a la de los nativos en 5 puntos porcentuales. En contraste, en el Canadá y Australia los hombres nacidos en el extranjero tuvieron tasas de participación en la fuerza de trabajo más bajas que los nativos, y en ambos la diferencia entre las dos tasas fue alta (por lo menos de 5 puntos porcentuales). Entre otros países en que la tasa de participación de los nacionales en la fuerza de trabajo superó a la de los extranjeros por más de 5 puntos porcentuales están Dinamarca, los Países Bajos, el Reino Unido y Suecia.

En los países desarrollados las tasas de participación del hombre en la fuerza de trabajo son más altas que las de la mujer, especialmente entre los extranjeros

En los 23 países desarrollados considerados las tasas de participación de los hombres en la fuerza de trabajo fue más alta que las de las mujeres, y las diferencias entre los sexos fueron particularmente notables entre los extranjeros. Además, generalmente las mujeres extranjeras son menos activas, en la esfera económica, que las que son ciudadanas. Así, en sólo siete de los 23 países considerados las tasas de participación de las mujeres extranjeras en la fuerza de trabajo superaron a las de sus contrapartes nacionales. En España, Grecia, Italia y Luxemburgo las tasas de participación de las mujeres extranjeras en la fuerza de trabajo superaron a las de las mujeres ciudadanas por lo menos por 4 puntos porcentuales. No obstante, en 10 países la diferencia entre las dos tasas fue por lo menos de 10 puntos porcentuales a favor de las mujeres ciudadanas. Incluso en Australia, el Canadá y los Estados Unidos las tasas de participación de las mujeres nativas en la fuerza de trabajo superaron a las de las mujeres nacidas en el extranjero por márgenes sustanciales. En muchos de estos países, las tasas de participación de los extranjeros en el conjunto de la fuerza de trabajo son más bajas que las de los nacionales debido a la gran diferencia entre las tasas de participación de las mujeres nacionales y las extranjeras.

La migración de mano de obra en Asia

En 2000 alrededor del 25% de la población migrante del mundo vivía en un país asiático

En 1960 el 39% de la población migrante del mundo fue de Asia (cuadro II.1). En 2000 esa proporción se había reducido al 25%, aunque en Asia hubo un importante aumento del número de refugiados (de 2 millones en 1970 a 9,8 millones en 2000) y de otros tipos de migrantes internacionales de 26 millones a 34 millones (cuadro II.7). Sin embargo, en este vasto y diverso continente las tendencias de la migración internacional difieren mucho según el país y la subregión. En realidad, la mayor parte del aumento del número de migrantes internacionales producido desde 1960 hasta 2000 se produjo en Asia occidental y en las economías recientemente industrializadas de Asia oriental y sudoriental.

En 2000, entre el 25 y el 70% de las poblaciones del Consejo de Cooperación del Golfo eran personas nacidas en el extranjero

Después del brusco aumento de los precios del petróleo, en 1973, los países productores de petróleo de Asia occidental aceleraron la contratación de trabajadores extranjeros que se necesitaban para construir la infraestructura. El número estimado de migrantes internacionales en los seis miembros del Consejo de Cooperación del Golfo (CCG) —Arabia Saudita, Bahrein, los Emiratos Árabes Unidos, Kuwait, Omán y Qatar— aumentó de 1 millón en 1970 a 4 millones en 1980 y luego a 9,6 millones en 2000, de los cuales 5,3 millones residían en Arabia Saudita (cuadro II.16). Se calcula que en 2000 los migrantes internacionales representaban el 38% de la población de Bahrein, el 49% en Kuwait, el 26% en Omán, el 70% en Qatar, el 24% en Arabia Saudita y el 68% en los Emiratos Árabes Unidos (Naciones Unidas, 2004c). Con el transcurso del tiempo se contrataron trabajadores de lugares cada vez más distantes. Mientras en el decenio de 1970 los trabajadores migratorios procedían mayormente de otros países árabes, a fines del decenio de 1970 se contrataban en Bangladesh, la India y el Pakistán y después en varios países de Asia oriental y sudoriental, especialmente de Filipinas, la República de Corea y, más tarde, de Indonesia, Sri Lanka y Tailandia.

La invasión del Irak a Kuwait, en agosto de 1990, tuvo un efecto importante en la población extranjera de la región del CCG. Se calculó que durante los primeros cuatro meses de la invasión más de 2 millones de extranjeros abandonaron el Irak, Kuwait y Arabia Saudita (Russell, 1992). Poco tiempo después del final de la guerra, en 1991, los trabajadores extranjeros empezaron a volver a Kuwait y Arabia Saudita. Sin embargo, los cambios en las alineacio-

Cuadro II.16

Migrantes internacionales en los miembros del Consejo de Cooperación del Golfo, 1970–2000 (miles)

País	1960	1970	1980	1990	2000
Arabia Saudita	64	303	1 804	4 220	5 255
Bahrein	27	38	103	173	254
Emiratos Árabes Unidos	2	62	737	1 556	1 922
Kuwait	91	468	964	1 560	1 108
Omán	32	40	180	450	682
Qatar	12	63	157	345	409
Total	228	974	3 946	8 305	9 630

Fuente: Naciones Unidas, *Trends in Total Migrant Stock: The 2003 Revision* (POP/DB/MIG/Rev.2003), datos en forma digital.

nes políticas producidos durante la crisis llevaron a la repatriación de importantes grupos de extranjeros, incluidos jordanos, palestinos y yemenitas y a la contratación de trabajadores de Egipto, así como también de los principales países de origen de Asia oriental y sudoriental para los empleos que quedaron vacantes por los que se marcharon.

Durante los pasados 30 años la migración laboral a los Estados miembros del CCG evolucionó en términos de las ocupaciones y con respecto a la participación de la mujer. Una vez terminada la construcción de la infraestructura, los trabajadores migratorios comenzaron a pasar de los empleos en la construcción a los servicios. Como parte de la creciente demanda de trabajadores de servicios, se empezó a contratar a mujeres como trabajadoras migratorias, principalmente como trabajadoras domésticas en casas privadas. En consecuencia aumentó el número de mujeres, aunque en los países del CCG la fuerza de trabajo extranjera siguió siendo principalmente masculina. Así, a principios del decenio de 1990 las mujeres constituían el 25% de la fuerza de trabajo extranjera en Kuwait, el 10% en Omán y el 9% en Qatar (Naciones Unidas, 2003a, pág. 21, cuadro 10).

Otro importante polo de atracción en Asia occidental ha sido Israel, que desde su creación, en 1948, estuvo admitiendo inmigrantes judíos para su asentamiento permanente. Durante el decenio de 1960 la mayoría de los inmigrantes en Israel eran originarios de África septentrional, particularmente de Marruecos, y en menor medida de Europa oriental (Naciones Unidas, 2003a). Sin embargo, desde el decenio de 1970 la principal fuente de nuevos colonos ha sido la ex URSS, especialmente a principios del decenio de 1990, al aumentar repentinamente la salida de judíos soviéticos a raíz de la desintegración de la URSS. Entre 1989 y 1991, llegaron a Israel aproximadamente 350.000 judíos soviéticos, aumentando la población del país en un 7% (Naciones Unidas, 1998e). En total, desde 1990 hasta 2002 emigraron a Israel 925.000 judíos soviéticos. Además de admitir inmigrantes judíos, a fines del decenio de 1980 Israel empezó a recibir a trabajadores extranjeros, en parte para reducir su dependencia de los trabajadores palestinos. En 1994 había en Israel unos 30.000 trabajadores extranjeros, y el número aumentó a unos 88.000 en 2001. Los principales países de origen de estos trabajadores, que estaban empleados principalmente en la construcción y la agricultura, fueron de Filipinas, Rumania y Tailandia.

En el decenio de 1980, el crecimiento económico sostenido del Japón y de los países recientemente industrializados de Asia oriental y sudoriental empezó a atraer a trabajadores extranjeros de los países menos prósperos de la región. Hong Kong, Región Administrativa Especial de China, y Singapur, que de largo tiempo atrás eran importadores de trabajadores migratorios, así como el Japón, Malasia, la Provincia china de Taiwán y la República de Corea, proporcionaron un destino alternativo para los trabajadores no cualificados de países como China, Filipinas, Indonesia y Tailandia. Como en otros contextos, los trabajadores migratorios trabajaron mayormente en la construcción y en las industrias manufactureras, como la automotriz en el Japón y el sector de electrónica en la Provincia china de Taiwán y la República de Corea. En la migración laboral dentro de Asia oriental y sudoriental hubo una alta participa-

Las mujeres constituyen una proporción creciente de la fuerza de trabajo extranjera en los países del Consejo de Cooperación del Golfo

La migración laboral hacia los países de Asia oriental y sudoriental que tienen tasas más altas de crecimiento económico está aumentando sustancialmente

ción de la mujer, que buscó empleo principalmente en el sector de servicios, típicamente como trabajadoras domésticas.

En 2001 había en el Japón 1,8 millones de extranjeros con residencia legal

El Japón merece especial atención porque, hasta principios del decenio de 1980, había logrado un rápido crecimiento económico sin recurrir a trabajadores extranjeros. Sin embargo, cuando los trabajadores japoneses mejoraron su situación económica y rehuyeron ciertos empleos mal remunerados, entraron trabajadores extranjeros para ocuparlos. Entre 1975 y 2001 el número de extranjeros con residencia legal en el Japón se duplicó con creces, pasando de 750.000 a 1,8 millones (SOPEMI (Sistema de Información Continua sobre Migración), 1992 y 2004). El aumento del número de extranjeros de origen japonés, procedentes en su mayoría del Brasil y el Perú, constituyó casi la mitad del crecimiento de la población de migrantes del Japón producido entre 1985 y 1995, pero una parte importante de ese crecimiento también se produjo por la admisión de ciudadanos de otros países asiáticos, contratados como pasantes o estudiantes extranjeros y autorizados a trabajar a tiempo parcial. Además, en 2001 había en el Japón más de 250.000 extranjeros en situación irregular (Japón, Ministerio de Justicia, 2001).

Entre 1998 y 2001 el número de extranjeros con residencia legal en la República de Corea se cuadruplicó con creces

Durante el decenio de 1980 la República de Corea también empezó a experimentar situaciones de escasez de mano de obra en sectores seleccionados de la economía, convirtiéndose de ese modo en un imán para los trabajadores migratorios tanto legales como indocumentados. En 1988 había 45.000 extranjeros en la República de Corea, y en 1989 se emitieron 162.000 visas relacionadas con el empleo. En 2001 el número de residentes extranjeros se había cuadruplicado con creces, llegando a 230.000, de los cuales 129.000 eran económicamente activos (SOPEMI (Sistema de Información Continua sobre Migración), 2004). Además, de acuerdo con las autoridades de la República de Corea, el número de migrantes en situación irregular había subido de 65.500 en 1992 a 148.000 en 1997 (Uh, 1999), y pese a una reducción de la migración no autorizada causada por la crisis financiera de 1997, su número continuó aumentando después de 1999 para llegar, según las estimaciones, a unos 255.999 en 2002. Para controlar la migración indocumentada, en 2002 se realizó una campaña de regularización y el Gobierno intentó deportar a todos aquellos que continuaban en situación irregular en 2003 (SOPEMI (Sistema de Información Continua sobre Migración), 2004).

En 2000 la Provincia china de Taiwán admitió a más de 300.000 trabajadores extranjeros contratados

La Provincia china de Taiwán también tuvo que recurrir a la mano de obra extranjera para mantener la expansión de su producción. En 1991 incorporó a 3.000 trabajadores contratados, todos destinados a la industria de la construcción. En 1993 el número de trabajadores contratados admitidos había aumentado a 98.000, de los cuales el 74% estaban empleados en la industria manufacturera. El número de trabajadores contratados admitidos anualmente aumentó continuamente, llegando a 316.000 en 2000, cuando el 58% estaba trabajando en la actividad manufacturera, el 12% en la construcción y el 30%, en su mayoría mujeres, en los servicios sanitarios y domésticos. En 2000 los principales países de origen de trabajadores contratados eran Tailandia (46%), Filipinas (36%) e Indonesia (17%). La mayoría de los trabajadores del sector del servicio doméstico eran filipinos (Tsay, 2000; Tsay y Lin, 2001).

En 2000 aproximadamente el 15% de la fuerza de trabajo de Malasia era extranjera

Malasia tiene una larga historia de dependencia de los trabajadores extranjeros, mayormente de la vecina Indonesia, ocupados como trabajadores agrícolas en las plantaciones del país. Se estimó que en 1993 la fuerza de trabajo extranjera en Malasia era de 1,2 millones, representando alrededor del 15% del total de la fuerza de trabajo del país (Lim, 1996). Durante la crisis financiera asiática de 1997 muchos trabajadores indonesios indocumentados que estaban en Malasia tuvieron que regresar a su país. No obstante, se estima que en 2000 la población migrante de Malasia fue de 1,4 millones. Malasia también ha sido una fuente importante de trabajadores migratorios para el vecino Singapur y en los decenios de 1980 y 1990 la emigración de malasios aumentó considerablemente. Uno de los destinos principales de los emigrantes malasios es Australia, donde en 2001 se censaron 87.200 personas nacidas en Malasia.

Como resultado de la crisis financiera de 1997 varios países de Asia oriental y sudoriental impusieron restricciones para la admisión de trabajadores extranjeros. No obstante, datos recientes sugieren que el efecto restrictivo de la crisis en las corrientes sostenidas de trabajadores migratorios hacia los principales países de acogida de la región fue sólo temporario (Naciones Unidas, 2003a).

En los últimos años, la economía de China, en rápido crecimiento, ha atraído una cantidad sustancial de trabajadores extranjeros. China no tiene datos sobre el número de extranjeros que residen en el país, pero en 2001 el Ministerio de Seguridad Pública otorgó 119.900 visas de trabajo. Entre los principales empleadores de mano de obra expatriada están las compañías extranjeras, que invirtieron unos 270.000 millones de dólares en China durante el período 1997–2004. La mayoría de los trabajadores extranjeros que se encuentran en China están en empleos técnicos, profesionales y de gestión. No obstante, China sigue siendo principalmente un país de emigración, cuyos ciudadanos migran hacia un conjunto cada vez más variado de destinos, tanto dentro de Asia como de ultramar.

Como en otras regiones del mundo en desarrollo, una proporción sustancial de la migración internacional en Asia es indocumentada. Frecuentemente las autoridades de varios países toman conocimiento de la existencia de migrantes no autorizados, pero su presencia es tolerada. Por ejemplo, en el Japón las autoridades averiguan el número de personas que permanecen en el país después de la fecha de expiración de sus visas. En 2001 ese número fue de 224.000. De manera similar, en 2001 hubo 255.000 personas en esa situación en la República de Corea. Más frecuentemente los migrantes no autorizados cruzan fronteras mal patrulladas sin ser sometidos a control y se mezclan con la población del país. Según algunas estimaciones, Asia puede tener varios millones de migrantes en situación irregular. El mayor número probablemente sea de nepaleses y de bengalíes en la India; de afganos en el Pakistán y la República Islámica del Irán; de indonesios y filipinos en Malasia, y migrantes birmanos en Tailandia (Organización Internacional del Trabajo, 2004a).

Una proporción sustancial de la migración internacional en Asia es indocumentada

La migración internacional en África

La migración entre países africanos es quizás la menos documentada del mundo en desarrollo. La rapidez con que se inician o se revierten algunos movimientos implica que raramente se reflejan adecuadamente en los censos. Además, los censos recientes no han producido tantos datos sobre la población nacida en el extranjero como los anteriores. Por consiguiente, determinar tendencias recientes en la población de migrantes de los países africanos es a menudo una cuestión de conjeturas. No obstante, éstas sugieren que la participación global de África en la población migrante internacional ha ido disminuyendo. Así, en 1960, los 9 millones de migrantes internacionales de África constituyeron el 12% de los migrantes internacionales del mundo, pero en 2000, con 16,3 millones de migrantes internacionales, África representó sólo el 9% del total de migrantes internacionales del mundo (cuadro II.1). Una característica constante de la migración internacional en África ha sido la alta proporción de refugiados entre sus migrantes internacionales. Ya en 1970, cuando el número de refugiados en África era de 1 millón, representaban el 10% de la población de migrantes en el continente (cuadro II.7). En 1980, los 3,6 millones de refugiados en África representaban el 26% del total de migrantes internacionales en el continente. En 1990 la proporción de refugiados subió al 33%, con un aumento vertiginoso hasta llegar a 5,4 millones. En 2000 tanto el número como la proporción de refugiados había bajado a 3,6 millones y el 22%, respectivamente, en gran parte como resultado de los movimientos de repatriación voluntaria en el decenio de 1990 por la resolución de conflictos de larga data. No obstante, la inestabilidad política y los conflictos siguen afectando a muchos países africanos y en general no se espera que en el futuro cercano disminuyan en la región las fuerzas que generan refugiados y migración forzada.

Aunque los movimientos de refugiados han sido un componente importante de la migración internacional en África, el grueso de los migrantes internacionales de la región ha pertenecido a otros tipos de migración, que llegó a 8,9 millones en 1970, a 10,5 millones en 1980 y a 10,9 millones en 1990 (cuadro II.7). En 2000, 12,7 millones de los migrantes internacionales de África no eran refugiados, es decir que los aumentos globales más grandes de la migración de no refugiados en el continente se produjeron desde 1970 hasta 1980 y desde 1990 hasta 2000. Durante este último decenio, los aumentos del número de migrantes internacionales se

Los datos, aunque no muy sólidos, sugieren que en el decenio de 1990 aumentó el número de migrantes internacionales de África, aunque lentamente

Las principales corrientes de emigración de África septentrional se han dirigido a Europa y a los países del CCG

concentraron principalmente en Burkina Faso, Côte d'Ivoire, Gabón, Ghana, la Jamahiriya Árabe Libia, Mozambique, Nigeria y Sudáfrica (Naciones Unidas, 2004c).

La migración internacional originaria de ciertas partes de África se ha orientado mayormente hacia otras regiones del mundo. Así, los migrantes de África septentrional se han inclinado por ir a Europa y a los países productores de petróleo del CCG en Asia occidental. Dentro de la región, egipcios y tunecinos han trabajado en diferentes períodos en la Jamahiriya Árabe Libia, pero las fluctuaciones de las relaciones internacionales entre esos países fueron causas fundamentales de las grandes corrientes de retorno que tuvieron lugar en diferentes momentos.

En África occidental la migración se ha caracterizado en gran parte por ser de trabajadores agrícolas, incluidos los trabajadores de temporada, procedentes de los países sin litoral que bordean el Sahel y se dirigen a los costeros. El principal país de acogida de África, Côte d'Ivoire, ha atraído migrantes de los países de su alrededor, especialmente de Burkina Faso y Malí, para trabajar en las plantaciones de cacao y café o como trabajadores domésticos. De acuerdo con sucesivos censos, la población extranjera de Côte d'Ivoire ha aumentado de cerca de 1,5 millones en 1975 a 3 millones en 1988 y luego a 4 millones en 1996. Sin embargo, el deterioro de la situación económica en el decenio de 1990 parece estar causando un regreso importante de migrantes a los países de origen (Centro de Investigación Aplicada sobre Población y Desarrollo (CERPOD), 1995). Además, a fines del decenio de 1990 el Gobierno de Côte d'Ivoire adoptó medidas para privar de derechos a los migrantes y deportar a los que se encontraban en situación irregular. Estas medidas, junto con las olas de violencia contra los extranjeros que se produjeron en los primeros años del siglo XXI, y el malestar político que se inició en 2002, han provocado grandes corrientes de retorno. Se estima que, hacia el 2000, Burkina Faso se había convertido en un importante país de acogida de migrantes internacionales, en gran parte como resultado del retorno de sus ciudadanos nacidos en el extranjero.

Otros países de África occidental han recibido una cantidad sustancial de migrantes internacionales. Entre ellos, Ghana y Nigeria fueron polos de atracción en el decenio de 1960 y 1970, respectivamente, pero con el deterioro de la situación económica ambos países recurrieron a la expulsión en masa de los migrantes internacionales que se encontraban en situación irregular. Ghana lo hizo en 1969 y Nigeria en 1983 (Naciones Unidas, 1985). No hay información reciente sobre la cantidad de migrantes internacionales en esos países. Sin embargo, se estima que en 2000 había en Ghana alrededor de 600.000 personas nacidas en el extranjero y en Nigeria unas 750.000 (Naciones Unidas, 2004c).

En África central, Gabón, país rico en recursos naturales, recibió más de 100.000 migrantes internacionales a principios del decenio de 1990, pero las leyes rigurosas promulgadas en 1995, por las cuales los extranjeros deben pagar derechos de residencia, causaron la expulsión de más de la mitad de esos migrantes (Organización Internacional para las Migraciones y Naciones Unidas, 2000).

En África meridional, la industria minera de Sudáfrica dependía en alto grado de los trabajadores migratorios de países vecinos, con un promedio anual de 300.000 contratados a principios del decenio de 1970, cifra que cayó a alrededor de 200.000 en el decenio de 1980 y principios del decenio de 1990 (Sudáfrica, Chamber of Mines, 1987 y 1993). La reducción se debió a una decisión de Sudáfrica de disminuir su dependencia de los trabajadores migratorios y a la vez a las restricciones impuestas por algunos países de origen a la emigración de trabajadores. Sudáfrica también atrajo a colonos blancos de diverso origen, pero a fines del decenio de 1980 disminuyó su población de extranjeros. De acuerdo con la información de los censos, el número de residentes de Sudáfrica nacidos en el extranjero cayó de 1,9 millones en 1985 a 1,2 millones en 1991. Indicios recientes sugieren que la entrada de migrantes puede haber aumentado después de terminar la era del apartheid, en 1994. Ahora la migración de trabajadores para industrias específicas, regulada estrictamente, coexiste con una migración irregular sustancial de trabajadores no cualificados y la entrada autorizada de profesionales cualificados. Se afirma que el número de migrantes en situación irregular es muy alto. Según

El número de migrantes indocumentados en Sudáfrica puede estar entre 3 y 5 millones

una estimación de 1997, está entre 3 y 5 millones (Sudáfrica, Ministry of Home Affairs, Tax Team on International Migration, 1999).

La migración internacional en América Latina y el Caribe

Con sólo 5,9 millones de migrantes internacionales en 2000, América Latina y el Caribe tienen uno de los porcentajes más pequeños de la población migrante del mundo (3,4%). En contraste con los de África, la mayoría de los países de América Latina y el Caribe tienen una serie relativamente larga de datos de censos sobre la población de origen extranjero. Por lo tanto, cabe poner de relieve la conclusión de que el número de migrantes internacionales en la región permaneció prácticamente estable durante el período 1960–1980, que aumentó durante el decenio de 1980 y disminuyó de 7 millones en 1990 a 5,9 millones en 2000 (cuadro II.1). Tanto el aumento durante el decenio de 1980 como la posterior disminución son atribuibles principalmente a los movimientos de refugiados y personas desplazadas en América Central, que partieron de sus países de origen durante los conflictos que convulsionaron la región durante el decenio de 1980 y luego regresaron, después de que hallaron soluciones duraderas.

Pocos países de América Latina y el Caribe tienen cantidades considerables de migrantes internacionales (cuadro II.17). Entre los que los tienen, la Argentina, el Brasil y Venezuela aplicaron políticas —que a veces datan del siglo XIX— favorables al asentamiento de migrantes europeos en sus territorios. En el período posterior a la segunda guerra mundial estos países atrajeron corrientes moderadas de migrantes de ultramar, pero prácticamente cesaron hacia 1960. Por lo menos desde 1970 el Brasil no ha sido un destino importante de migrantes internacionales, y la Argentina y Venezuela atrajeron mayormente migrantes procedentes de los países vecinos. Además, debido a las dificultades económicas que sufrieron estos tres países durante el decenio de 1980, muchos migrantes de origen europeo y sus descendientes retornaron a Europa. Como resultado del envejecimiento y la migración de retorno, el número de migrantes de países de ultramar disminuyó de cerca de 4 millones en 1960 a unos 2,5 millones en 1990 (Villa y Martínez Pizarro, 2001). Mientras en 1970 los migrantes latinoamericanos representaban el 25% del total de la población de migrantes de la región, para 1990 eran más de la mitad.

La Argentina tuvo, tradicionalmente, el mayor número de migrantes internacionales de América Latina y el Caribe, pero ese número ha disminuido constantemente desde 1960. En esa época el país tenía 2,6 millones de migrantes internacionales, de los cuales el 77% habían nacido en Europa y el 18% eran originarios de países vecinos: Bolivia, el Brasil, Chile, Paraguay y Uruguay. Durante el decenio de 1970 y principios del de 1980, con el deterioro de la situación económica y política argentina, la emigración y la migración de retorno empezaron

América Latina y el Caribe tienen una proporción relativamente pequeña de los migrantes del mundo

Las poblaciones de migrantes de América Latina y el Caribe han sido, cada vez más, originarias de la región. En 1990 los migrantes latinoamericanos representaban más de la mitad del total de la población de migrantes

En 2002, según una estimación, había en la Argentina 800.000 migrantes indocumentados

Cuadro II.17

Migrantes internacionales en los principales países de destino de América Latina y el Caribe, 1960–2000 (miles)

País	1960	1970	1980	1990	2000
Argentina	2 615	2 252	1 948	1 662	1 419
Venezuela	510	589	966	1 024	1 006
Brasil	1 404	1 270	1 214	809	546
México	223	195	294	701	521
Puerto Rico	64	189	271	322	383
Costa Rica	33	25	69	418	311
Paraguay	50	73	146	183	203
Chile	106	90	82	108	153
República Dominicana	45	34	78	103	136

Fuente: Naciones Unidas, *Trends in Total Migrant Stock: The 2003 Revision* (POP/DB/MIG/Rev.2003), datos en forma digital.

a aumentar, pero también aumentó la entrada de trabajadores de países vecinos, que ocuparon los empleos que los ciudadanos no querían. En 1980 había en la Argentina 1,9 millones de migrantes internacionales, de los cuales el 57% había nacido en Europa y el 40% en países vecinos. La proporción de estos últimos había aumentado al 48% hacia 1991, cuando la población de la Argentina nacida en el extranjero era de 1,7 millones. Aunque todavía no están disponibles los resultados del censo más reciente, es probable que en el 2000 más de la mitad de los migrantes internacionales en la Argentina fueran originarios de países vecinos. Debido a que la mayoría de los migrantes de esos países se trasladaron y trabajaron sin autorización, la Argentina ha recurrido a amnistías o campañas de regularización periódicas para legalizar su situación. Se dictaron amnistías en 1958, 1964, 1974 y 1984 (Balán, 1992). En 1974 por lo menos 148.000 migrantes regularizaron su situación y otros 142.000 lo hicieron en 1984. Durante el decenio de 1990 la prosperidad de la Argentina probablemente continuó actuando como un imán para los trabajadores de la región, pero más recientemente los problemas económicos del país pueden haber causado corrientes de retorno. No obstante, según una estimación, en 2002 el número de migrantes indocumentados, procedentes principalmente de países vecinos, era de 800.000 (Organización Internacional del Trabajo, 2004a).

En Venezuela, el auge del petróleo del decenio de 1970 atrajo a muchos migrantes de países vecinos, especialmente de Colombia. La población del país nacida en el extranjero aumentó considerablemente, de 0,6 millones en 1970 a 1 millón en 1980. Debido a que muchos migrantes internacionales en Venezuela eran indocumentados, en 1980 el Gobierno llevó a cabo un programa de regularización, vinculado con la aprobación de un Reglamento sobre la admisión y residencia permanente de extranjeros. En el marco del programa se presentaron 267.000 solicitudes de regularización, el 92% de las cuales eran de colombianos. Durante el decenio de 1980 la población de Venezuela nacida en el extranjero aumentó levemente, y se estima que durante el decenio de 1990 en general permaneció sin cambios. De acuerdo con el censo de 1991, el 25% de los migrantes en Venezuela habían nacido en Europa, principalmente en España, Portugal e Italia, en orden de importancia. La proporción europea de la población de migrantes ha disminuido con el tiempo, en parte como resultado de la migración de retorno a los países de origen. En 1991 los migrantes de otros países de América Latina y el Caribe representaban el 67% de la población extranjera en Venezuela y las personas nacidas en Colombia, 530.000, representaban más de la mitad de la población del país.

El Brasil tenía una larga tradición de país de inmigración cuando abrió sus puertas a los europeos de ultramar, después de la segunda guerra mundial; pero luego de un período relativamente breve la entrada de migrantes europeos cesó. Entre 1960 y 1980 la inmigración fue prácticamente nula y también fue baja la emigración. Sin embargo, en el decenio de 1980, en lugar de atraer migrantes del exterior, el país empezó a experimentar una importante emigración.

En 2000 otros dos países de América del Sur tuvieron una considerable población migrante: el Paraguay y Chile (cuadro II.17). Cerca de la mitad de los 203.000 migrantes en Paraguay eran originarios del Brasil. Entre el resto, los más numerosos eran personas nacidas en la Argentina. Es probable que por lo menos algunas de estas últimas fueran hijos de emigrantes paraguayos que pasaron una parte de su vida laboral en la Argentina. Igualmente, en Chile las personas nacidas en la Argentina representaron una proporción importante del total de migrantes, pero aumentó el número de migrantes originarios de otros países cercanos, entre ellos Bolivia y el Perú.

Como se indica en el cuadro II.17, México y Costa Rica estuvieron en la siguiente fila de países que acogieron un número importante de migrantes internacionales en 2000. En ambos países el número de migrantes internacionales aumentó considerablemente en el decenio de 1980, en general como resultado de los conflictos y otras perturbaciones sociopolíticas que afectaron a El Salvador, Guatemala y Nicaragua durante ese período. En América Central y México, en conjunto, el número de migrantes internacionales aumentó de 0,6 millones en 1980 a 1,9 millones en 1990 (Naciones Unidas, 2004c), y en Costa Rica, Guatemala, Honduras y México aumentó en 1,2 millones, equivalente al número estimado de refugiados y personas

En el decenio de 1980 el Brasil pasó de ser un país de inmigración neta a uno de emigración

En el 2000 América Central y México tenían alrededor de 1,1 millones de inmigrantes, de los cuales aproximadamente la mitad vivían en México

desplazadas que había en la región. Durante el decenio de 1990, la solución de varios conflictos hizo posible la repatriación voluntaria de un gran número de estos refugiados y personas desplazadas, particularmente a El Salvador, Guatemala y Nicaragua. En consecuencia, entre 1990 y 2000 el número de migrantes en los cuatro principales países de acogida de la región disminuyó en 0,7 millones. En 2000, América Central y México tenían 1,1 millones de migrantes internacionales, más de la mitad de ellos en México y 311.000 en Costa Rica. En 2000, en este último país los migrantes representaban el 8% de la población. Los principales países de origen de la región seguían siendo El Salvador, Guatemala y Nicaragua (Villa y Martínez Pizarro, 2001).

En el Caribe, el pequeño tamaño de las poblaciones de los países o zonas de la región, sumado a la larga tradición de su movilidad internacional, implica que la migración internacional tuvo un efecto importante en la composición demográfica. En la mitad de los países o zonas del Caribe, los migrantes internacionales representan más del 10% de la población, y en Aruba, las Islas Vírgenes Británicas, las Islas Caimán y las Islas Vírgenes de los Estados Unidos representan más de un tercio (Naciones Unidas, 2004c). La mayoría de los migrantes internacionales que viven en el Caribe son originarios de otros países caribeños (Villa y Martínez Pizarro, 2001). El movimiento de trabajadores agrícolas haitianos hacia la República Dominicana es de larga data. Los propietarios de las plantaciones han contratado tradicionalmente haitianos para trabajar durante la cosecha y en número creciente se han quedado en el país. Se estima que en el año 2000 la República Dominicana tuvo la segunda población migrante del Caribe (cuadro II.17), superada sólo por la de Puerto Rico. Debido a su condición de Estado Asociado de los Estados Unidos, en Puerto Rico la inmigración se rige por la ley estadounidense. Dados su prosperidad económica y su afinidad cultural con otros países latinoamericanos y caribeños, Puerto Rico se ha convertido en un destino importante para migrantes de habla hispana admitidos por los Estados Unidos.

Desde el decenio de 1960, la migración internacional en las Américas ha estado dominada por las corrientes que se dirigían a los Estados Unidos y, en menor medida, al Canadá. En comparación, la migración entre países latinoamericanos es baja. Entre los países latinoamericanos, México domina las corrientes que se dirigen a los Estados Unidos. A principios del decenio de 1960, cuando el Programa Bracero llegó a su fin, los Estados Unidos estaban admitiendo alrededor de 40.000 inmigrantes mexicanos por año. A fines del decenio de 1980 ese número había aumentado a 73.000, excluyendo a los mexicanos regularizados en el marco de la Ley de reforma y control de la inmigración de 1986. A fines del decenio de 1990 la inmigración legal anual desde México a los Estados Unidos llegaba a un promedio de 139.000 personas, nuevamente excluyendo las regularizaciones en el marco de la Ley de reforma y control de la inmigración. Además, desde 1987 hasta 1997 más de 2 millones de mexicanos obtuvieron la condición de inmigrantes legales en los Estados Unidos como resultado de la mencionada Ley. En consecuencia, la población de los Estados Unidos nacida en México aumentó de 750.000 en 1970 a 4,3 millones en 1990 y a cerca de 10 millones en 2000 (Oficina del Censo de los Estados Unidos, 2001). A pesar de que hay una importante inmigración legal desde México, se estima que aproximadamente la mitad de la población nacida en ese país que vivía en los Estados Unidos en 2000 —4,8 millones— se encontraba en situación irregular (United States Immigration and Naturalization Services, 2003). De esta manera, pese a la esperanza de que el Tratado de Libre Comercio de América del Norte tuviera como resultado una disminución de la emigración de México a los Estados Unidos, en la práctica la corriente siguió aumentando.

Los Estados Unidos también han sido el principal destino de la emigración del Caribe, especialmente de Cuba, la República Dominicana, Jamaica y Haití. En 2000 había en los Estados Unidos 873.000 personas nacidas en Cuba, 688.000 nacidas en la República Dominicana, 553.000 en Jamaica y 419.000 en Haití. Además, en 2000 había en los Estados Unidos cerca de 2 millones de migrantes procedentes de América Central, principalmente de El Salvador (817.000) y Guatemala (481.000). En especial en relación con estos dos países, los envíos de dinero de los migrantes en Estados Unidos fueron un factor decisivo para mantener la estabilidad durante el decenio de 1990.

En la segunda mitad del siglo, la corriente principal de migrantes internacionales de América Latina y el Caribe salió de la región y entró en América del Norte

La migración internacional en el futuro

Como ya se señaló, para un número creciente de países, en particular los del mundo desarrollado, donde el nivel de fecundidad es muy bajo y es improbable que en un futuro previsible vuelva a subir a 2 hijos por mujer, la migración internacional se ha convertido en un componente fundamental del crecimiento demográfico. En consecuencia, en ausencia de migración internacional, se estima que los niveles actuales y esperados de fecundidad y mortalidad provocarían, en algún momento del futuro, reducciones de la población. En ese contexto, la migración internacional puede ser decisiva para impedir o demorar reducciones de la población y del ritmo de envejecimiento. Dada la inestabilidad inherente de las corrientes de migración internacional, no es posible proyectar con certeza los niveles reales que puede alcanzar en cada país, pero las proyecciones de población disponibles pueden servir para evaluar el efecto probable que dicha migración podría tener en el futuro en el crecimiento demográfico si se mantuvieran en los próximos decenios los niveles de entrada de migrantes de la mayoría de los países a fines del decenio de 1990.

Las proyecciones de población a 2050 permiten hacer una comparación de dos hipótesis: la variante media de las proyecciones y una hipótesis de migración cero. La variante media incorpora, para la mayoría de los países, niveles sostenidos de migración internacional neta diferente de cero en el período 2000–2050, basados principalmente en los niveles de migración observados o estimados para fines del decenio de 1990. La hipótesis de migración cero empieza con la misma población que la hipótesis media en el año 2000, pero la proyecta con migración internacional cero hasta 2050 (Naciones Unidas, 2003e), es decir, que la hipótesis de migración cero presenta el efecto que el aumento de la población (en otras palabras, el causado exclusivamente por la diferencia entre nacimientos y defunciones) tendría en el crecimiento demográfico. La comparación de los resultados de las dos hipótesis, que se presenta en el cuadro II.18, proporciona una evaluación del efecto relativo esperado de la migración internacional continua sobre el crecimiento demográfico en diferentes regiones del mundo y en países determinados.

En general, a los niveles de migración neta proyectados para el período 2000–2050, la emigración neta reducirá en alrededor del 5% el crecimiento vegetativo de las regiones menos desarrolladas, pero la reducción variará considerablemente según la región, siendo del orden del 1% para África, del 5% para Asia y del 13% para América Latina y el Caribe. Es decir que, sin migración, la población de las regiones menos desarrolladas llegaría a 7.800 millones en 2050, mientras que, con migración, sería de 7.700 millones. Se supone que la mayor diferencia

La emigración neta proyectada para el próximo medio siglo reducirá en un 5% el crecimiento vegetativo de las regiones en desarrollo

Cuadro II.18

Población proyectada por regiones, con migración internacional y sin ella, por regiones principales, 2000 y 2050 (millones)

Región principal	Población en 2000	Población en 2050		Diferencia 2000–2050		Diferencia entre las variantes media y con migración cero	Migración como parte del crecimiento vegetativo ^a (porcentaje)
		Variante media	Variante con migración cero	Variante media	Variante con migración cero		
Países desarrollados	1 194	1 220	1 032	26	–162	187	(116)
Países en desarrollo	4 877	7 699	7 837	2 822	2 960	–138	–5
África	796	1 803	1 817	1 008	1 022	–14	–1
Asia	3 680	5 222	5 303	1 542	1 623	–81	–5
América Latina y el Caribe	520	768	806	247	286	–38	–13
América del Norte	316	448	314	132	–2	134	(6 763)
Europa	728	632	589	–96	–139	43	(30)
Oceanía	31	46	40	15	9	6	67

Fuente: *World Population Prospects: The 2002 Revision*, vol. I: *Comprehensive Tables* (publicación de las Naciones Unidas, número de venta: E.03.XIII.6).

^a Las cifras entre paréntesis representan el efecto de la migración en la reducción del crecimiento vegetativo negativo.

relativa se produzca en América Latina y el Caribe, cuya población llegaría a 286 millones sin migración en lugar de 247 millones con migración.

En contraste, para las regiones más desarrolladas la migración neta es positiva, mientras que la contribución del crecimiento vegetativo es negativo, es decir que, sin migración neta, entre 2000 y 2050 la población de esas regiones disminuiría de 1.200 millones a 1.000 millones. Con migración, esa población aumentaría muy poco. En consecuencia, el efecto de la migración internacional neta en las regiones más desarrolladas contrabalancea con creces los déficit causados por el crecimiento vegetativo negativo. Al igual que en las regiones menos desarrolladas, el efecto de la migración neta no es uniforme a nivel regional. En América del Norte, sin migración la población disminuiría muy poco (en 2 millones), pero con migración se supone que aumentaría en 134 millones o en más del 40% de su población actual. Con respecto a Europa, se supone que la disminución de la población será más grave sin migración, llegando a una reducción de 139 millones desde 2000 a 2050. Incluso con los niveles proyectados de migración neta, se prevé una disminución de la población de Europa, pero de 96 millones. Es decir que los niveles proyectados de migración, que equivalen a un aumento anual promedio de unos 600.000 migrantes por año, no serían suficientes para detener la disminución de la población de Europa. Por último, en Oceanía la migración neta contribuiría a un aumento de la población de 6 millones por encima del aumento de 9 millones proyectado por el crecimiento vegetativo solamente.

A nivel de países, la migración internacional tiene un efecto muy sustancial en el crecimiento demográfico proyectado de muchos países, en particular en los del mundo desarrollado. Si se observan solamente los 15 países que presentan la mayor diferencia entre la población en 2050 proyectada con la variante media y la proyectada con la hipótesis de migración cero, la lista contiene sólo cuatro países o regiones en desarrollo: el Afganistán, Arabia Saudita, Hong Kong, RAE de China, y Kuwait. Como aparece en el cuadro II.19, los Estados Unidos, principal país de acogida de migrantes internacionales, encabeza la lista. De acuerdo con la hipótesis de migración cero, entre 2000 y 2050 la población de los Estados Unidos permanecería prácticamente sin cambios y llegaría a 287 millones. En cambio, la proyección de esa población, con migración, supera los 400 millones en 2050. Para ningún otro país se proyectan niveles

En el mismo período, la inmigración compensará, aproximadamente, las disminuciones de la población proyectadas debidas a las tasas negativas de crecimiento vegetativo en los países desarrollados

Cuadro II.19

Población proyectada a 2050 y relaciones de dependencia, con migración y sin ella, países o regiones seleccionados (millones)

País o región	Población en 2000	Población en 2050		Diferencia entre las variantes media y con migración cero	Relación de dependencia (por 100)		Relación de dependencia en 2050 (por 100)		Diferencia entre las variantes media y con migración cero
		Variante media	Variante con migración cero		1950	2000	Variante media	Variante con migración cero	
Estados Unidos de América	285	409	287	122	54	52	61	66	5
Alemania	82	79	64	16	49	47	76	85	9
Canadá	31	39	27	12	60	46	70	79	9
Reino Unido	59	66	54	12	49	54	65	72	7
Afganistán	21	70	62	7	83	86	53	53	0
Australia	19	26	19	7	53	49	67	73	6
Arabia Saudita	22	55	50	4	83	73	47	49	2
España	41	37	33	4	52	46	93	100	7
Japón	127	110	106	4	68	47	98	101	2
Francia	59	64	61	4	52	53	73	73	0
Federación de Rusia	146	101	98	4	54	44	71	72	1
Hong Kong, RAE de China	7	9	6	4	49	37	79	101	22
Italia	58	45	42	3	53	48	90	90	0
Países Bajos	16	17	15	2	59	47	68	72	4
Kuwait	2	5	3	2	64	39	57	59	1

Fuente: *World Population Prospects: The 2002 Revision*, vol. I: *Comprehensive Tables* (publicación de las Naciones Unidas, número de venta: E.03.XIII.6).

tan altos de migración, aunque se prevé una influencia sustancial para impedir o lentificar la disminución de la población de varios otros países. Por ejemplo, se prevé que Alemania experimente una caída de la población de 82 millones en 2000 a 64 millones en 2050 de no ser por la migración, que sumaría otros 15 millones de personas, llevando el total de la población en 2050 a 79 millones. Para Australia, el Canadá, el Reino Unido y los Países Bajos, durante el período 2000–2050 la migración tiene como resultado una población en aumento y no en disminución o estable.

Desde el punto de vista de la sostenibilidad económica, los cambios en la distribución por edad y, en particular, en la relación de dependencia (la relación entre la población de 0 a 14 años de edad y de 65 o más años de edad y la población de 15 a 64 años de edad) son probablemente más decisivos que los cambios en el tamaño total de la población. Como se muestra en el cuadro II.19, la proyección de la relación de dependencia en la mayoría de los países desarrollados indica un aumento en el período 2000–2050 debido al envejecimiento de la población, aun con migración internacional. Sin embargo, la migración internacional, en los niveles proyectados, producirá importantes reducciones de la relación de dependencia en países como Alemania, Australia, el Canadá, España y el Reino Unido. La migración reduciría la relación de dependencia proyectada para 2050 de 85 a 76 por cada 100 personas en edad laboral en Alemania; de 79 a 70 por cada 100 personas en edad laboral en el Canadá, y de 72 a 65 por cada 100 personas en edad laboral en el Reino Unido. Por ejemplo, en Alemania la migración agregaría unos 11 millones de personas en edad laboral a la población en el período 2000–2050, mientras que sólo agregaría 1,5 millones de personas de 65 o más años de edad y 3,4 millones de 0 a 14 años de edad. El caso de España es digno de mención porque se proyecta que en 2050 tendrá una de las relaciones de dependencia más altas del mundo: 93 por cada 100 personas en edad laboral con migración internacional o 100 por cada 100 personas en edad laboral sin ella. Según las proyecciones, en el período 2000–2050 la migración internacional agregará 2,6 millones de 15 a 64 años de edad, y menos de 600.000 personas de 65 años o más de edad. La contribución de la migración internacional a la población en edad laboral es importante en muchos otros países desarrollados. Por ejemplo, la migración internacional sumaría 59 millones de personas en edad laboral a los Estados Unidos y sólo 8 millones de 65 o más años de edad. No obstante, las reducciones de la relación de dependencia vinculadas con la migración internacional, a los niveles proyectados, son bastante modestas en los Estados Unidos y en todos los demás países desarrollados que figuran en el cuadro II.19.

Estos resultados corroboran la conclusión principal de una simulación más detallada realizada en 2000 y publicada en un informe titulado *Migraciones de Reemplazo: ¿Una Solución ante la Disminución y el Envejecimiento de las Poblaciones?* (Naciones Unidas, 2001). En el informe se presentaron los resultados de una serie de hipótesis que incorporaron las corrientes de migración internacional necesarias para obtener resultados específicos. Estas hipótesis se presentaron para ocho países —Alemania, los Estados Unidos, la Federación de Rusia, Francia, Italia, el Japón, el Reino Unido y la República de Corea— y dos regiones: Europa y la Unión Europea de 15 Estados miembros. Todas las hipótesis que aparecen en esa publicación parten de la población de 1995 según la estimación de la revisión de 1998 de *World Population Prospects* (Naciones Unidas, 1999). El cuadro II.20 presenta los resultados de hipótesis seleccionadas de ese informe. La hipótesis B supone que la migración internacional variará de tal manera que mantendrá el tamaño del total de la población en el nivel más alto que habría alcanzado en ausencia de migración después de 1995. La hipótesis C supone que la migración internacional variará de tal manera que mantendrá el tamaño de la población en edad de trabajar (15 a 64 años) en el nivel más alto que habría alcanzado después de 1995 en ausencia de migración internacional, y la hipótesis D supone que la migración internacional variará de tal manera que mantendrá el posible coeficiente de población activa/población pasiva, es decir, la relación entre la población de 15 a 64 años de edad y la población de 65 o más años de edad, al nivel más alto que habría alcanzado después de 1995 en ausencia de migración. Además, a los efectos de la comparación, los resultados de la variante media de la revisión de 2002 de *World Population Prospects* se presentan como hipótesis A (Naciones Unidas, 2003e). Como se ex-

Se espera que la inmigración mitigue el envejecimiento demográfico en los países desarrollados

Cuadro II.20

Proyecciones de inmigración neta para países o regiones seleccionados, 2000–2050 (miles)

País o región	Hipótesis A	Hipótesis B	Hipótesis C	Hipótesis D
Total				
Francia	3 750	1 473	5 459	89 584
Alemania	10 550	17 187	24 330	181 508
Italia	3 182	12 569	18 596	113 381
Japón	2 696	17 141	32 332	523 543
República de Corea	-390	1 509	6 426	5 128 147
Federación de Rusia	2 500	24 896	35 756	253 379
Reino Unido	6 790	2 634	6 247	59 722
Estados Unidos	55 750	6 384	17 967	592 572
Europa	28 949	95 869	161 346	1 356 932
Unión Europea	34 008	47 456	79 375	673 999
Promedio anual				
Francia	75	29	109	1 792
Alemania	211	344	487	3 630
Italia	64	251	372	2 268
Japón	54	343	647	10 471
República de Corea	-8	30	129	102 563
Federación de Rusia	50	498	715	5 068
Reino Unido	136	53	125	1 194
Estados Unidos	1 115	128	359	11 851
Europa	579	1 917	3 227	27 139
Unión Europea	680	949	1 588	13 480

Fuentes: *Migraciones de Reemplazo: ¿Una Solución ante la Disminución y el Envejecimiento de las Poblaciones?* (publicación de las Naciones Unidas, número de venta: E.01.XIII.19); *World Population Prospects: The 2002 Revision*, vol. I: *Comprehensive Tables* (publicación de las Naciones Unidas, número de venta: E.03.XIII.6).

Nota: La hipótesis A es la variante media de *World Population Prospects: The 2002 Revision*. La hipótesis B señala el número de migrantes requeridos para mantener constante el tamaño de la población. La hipótesis C muestra el número de migrantes requerido para mantener constante el tamaño de la población activa (15–64). La hipótesis D muestra el número de migrantes requerido para mantener constante el posible coeficiente de población activa/población pasiva.

plicó *supra*, la variante media o hipótesis A supone que los niveles de migración internacional neta permanecerán en general constantes aproximadamente al nivel alcanzado durante fines del decenio de 1990.

De acuerdo con la hipótesis B, el número de migrantes necesario para mantener constante a largo plazo el tamaño del total de la población es mayor que el proyectado según la hipótesis A para cinco de los ocho países considerados —Alemania, la Federación de Rusia, Italia, el Japón y la República de Corea—, así como también para Europa y la UE. Italia, por ejemplo, necesitaría 12,6 millones de migrantes internacionales durante el período 2000–2050, o 251.000 por año, para mantener constante su población, mientras que con la hipótesis A se proyecta una entrada promedio de sólo 64.000 migrantes, o 3,2 millones durante el período 2000–2050. Con la hipótesis A de la proyección, los Estados Unidos, Francia y el Reino Unido tendrían una población creciente, significando que el número neto de migrantes que esos países recibieron durante la última parte del decenio de 1990 sería suficiente, a igualdad de los demás factores, para evitar reducciones de población en la primera mitad del siglo XXI.

Se prevé que en los países seleccionados, si la migración fuera cero, el número de personas en edad laboral disminuiría más rápidamente que el total de la población. En consecuencia, el número de migrantes necesarios para compensar la disminución de la población en edad laboral (hipótesis C) es sustancialmente mayor que el necesario para compensar la disminución del conjunto de la población. Sólo en los casos de los Estados Unidos y el Reino Unido la hipótesis A, es decir, la proyección con la variante media, da como resultado una población en edad laboral que aumenta entre 2000 y 2050. Para los Estados Unidos esta conclusión significa que durante el período 2000–2050 los niveles de migración neta tienen que ser superiores a 1 millón de personas por año.

Algunos países tendrían que aumentar enormemente la inmigración para evitar reducciones de la población en el próximo medio siglo

Para Francia, donde los niveles de fecundidad proyectados están apenas por debajo del nivel de reemplazo, una migración neta de unos 100.000 por año, sólo levemente más alta que los niveles observados en el decenio de 1990, puede impedir una reducción de la población en edad laboral. En contraste, los países en que los niveles de fecundidad son más bajos, como Alemania, Italia y el Japón, necesitarían niveles más altos de migración neta, de 400.000 a 600.000 migrantes por año, para alcanzar el mismo objetivo. Los 15 Estados miembros de la UE en 2001 necesitarían una entrada neta de 1,6 millones de migrantes por año durante el período 2000–2050 para evitar reducciones de la población en edad laboral, en lugar de los 680.000 proyectados sobre la base de los niveles observados durante el decenio de 1990 (hipótesis A). Aunque la diferencia entre los dos niveles de migración proyectados es alta, es concebible que la entrada de migrantes de la UE aumente en el futuro y ayude a compensar en una medida importante los efectos de la baja fecundidad.

Se necesitarían aumentos aún mayores de la inmigración para compensar los efectos del envejecimiento de la población

Sin embargo, no hay ninguna esperanza de que con niveles aceptables de inmigración se puedan compensar totalmente los efectos del envejecimiento de la población. Así, los niveles de migración neta necesarios para mantener constante el posible coeficiente de población activa/población inactiva (hipótesis D) son muy altos y no es probable que sean aceptables o sostenibles para cualquier sociedad. Por ejemplo, el número de migrantes por año necesario para mantener constante el posible coeficiente de población activa/población inactiva en los 15 Estados miembros de la UE en 2001 sería de 13,5 millones por año, una cifra 20 veces más alta que los niveles recientemente registrados. En 2040–2050 la UE tendría que absorber aproximadamente la mitad del crecimiento demográfico anual del mundo en la forma de migración neta para mantener constante su coeficiente de población activa/población inactiva. Sólo Alemania necesitaría absorber 3,6 millones de migrantes por año, o un total de 181,5 millones de migrantes en el período 2000–2050.

El aumento de la inmigración por sí solo no sería una solución viable para el problema del envejecimiento de la población

Por lo tanto, mientras que los niveles positivos y sostenidos de migración internacional pueden desempeñar un papel para impedir reducciones del conjunto de la población o la que se encuentra en edad laboral, no son un antídoto viable para el envejecimiento de la población. Los problemas que plantea una población en proceso de envejecimiento exigen una evaluación general de las cuestiones pertinentes, incluidos la edad adecuada de jubilación, la forma de aumentar la participación de las personas en edad laboral en la fuerza de trabajo, el tipo y el nivel de las jubilaciones y el funcionamiento de los sistemas de pensión. Es probable que la migración se fomente por los demás beneficios económicos que produce, pero no que su efecto final de lentificar el envejecimiento de la población sea la principal fuerza impulsora que estimule su aumento en los próximos decenios.

Conclusiones

La población mundial de migrantes internacionales se duplicó con creces en los últimos 40 años, pero no alcanzó a todas las regiones

En los últimos decenios del siglo XX la movilidad demográfica aumentó notablemente. Como se ha señalado en este capítulo, una medida de la movilidad internacional, la población de migrantes internacionales, aumentó de 76 millones en 1960 a 175 millones en 2000, duplicándose con creces en el curso de esos 40 años. Los datos presentados también indican que el número de migrantes internacionales no ha aumentado a un ritmo rápido en todas las regiones del mundo. Aun sin el efecto de la desintegración de la URSS, el ritmo de crecimiento de la población de migrantes internacionales ha sido más rápido en las regiones desarrolladas que en el mundo en desarrollo. De hecho, las estimaciones del decenio de 1990 indican que el número de migrantes internacionales en los países en desarrollo, en su conjunto, casi no cambió. Esta conclusión debería tener un efecto moderador en las afirmaciones que se repiten frecuentemente acerca de la creciente penetración y “globalización” de la migración internacional.

Con respecto a la participación de la mujer en la migración internacional, las estimaciones actuales indican que, durante todo el tiempo de evaluación, esa participación ha sido alta, especialmente cuando la migración se dirigió a los países desarrollados. Aunque es cierto que la participación de la mujer en determinados tipos de corrientes ha aumentado, la principal

conclusión es que, por lo menos desde 1960, la migración femenina en su conjunto ha llegado casi a la paridad con la migración masculina.

El siglo XX fue testigo de algunos cambios fundamentales en las tendencias de la migración internacional. Por un lado, el aumento constante y rápido del número de migrantes en el mundo desarrollado ha originado una mayor concentración de la población de migrantes internacionales en los países desarrollados. En particular, los Estados Unidos tienen 1 de cada 5 migrantes internacionales del mundo. La mayoría de los migrantes internacionales están concentrados en unos pocos países (28 según el último recuento) y, aunque ese número ha ido aumentando, lo ha hecho lentamente.

Los migrantes internacionales representan, en efecto, una alta proporción (10% o más) de la población de un número creciente de países o regiones, pero muchos de ellos tienen poblaciones pequeñas y han tenido altas proporciones de migrantes internacionales desde el decenio de 1960. Sin embargo, se han producido cambios importantes en los principales polos de atracción de algunas regiones. Uno de los más importantes ha sido la transformación de una serie de países europeos de países de origen netos en países de acogida netos. Además, al empezar a consolidarse el cambio en los ex países comunistas se ampliaron las corrientes de migrantes de Europa oriental a Europa occidental, y se convirtieron en componentes importantes de la entrada de migrantes de varios países occidentales. Simultáneamente, la apertura de las fronteras entre los países de Europa oriental y central y la desintegración de la URSS produjeron importantes corrientes migratorias entre los países de esas regiones, impulsadas en parte por el retorno de ciertos grupos étnicos a sus repúblicas de origen.

Otra importante transformación fue el surgimiento, en los decenios de 1980 y 1990, de los países en rápido proceso de industrialización de Asia oriental y sudoriental como destino para trabajadores migrantes, especialmente porque varios de esos países habían sido origen de migrantes sólo un decenio antes. De hecho, algunos de ellos, como Malasia y la República de Corea, tuvieron a la vez importantes corrientes de salida de ciudadanos y de entrada de trabajadores extranjeros.

La migración internacional nunca fue una calle de una sola mano, aunque la falta general de datos sobre emigración a menudo conduce a la falsa conclusión de que los países que reciben migrantes del exterior no son, ellos mismos, origen de corrientes de salida. Incluso se estima que los Estados Unidos, el principal polo de atracción del mundo, pierden 200.000 emigrantes por año, y hay importantes poblaciones de expatriados norteamericanos en una serie de países europeos.

También ha habido cambios respecto de los orígenes de los migrantes, es decir, alguna diversificación en los países que son las principales fuentes de origen de migrantes que se dirigen al mundo desarrollado, incluso si la población de migrantes de cada país de destino sigue estando dominada por un puñado de nacionalidades. Además, han evolucionado las condiciones según las cuales son admitidos los migrantes. En el decenio de 1990 los países desarrollados o bien iniciaron o bien redoblaron sus esfuerzos por atraer trabajadores cualificados temporarios del exterior a fin de satisfacer la demanda de sectores determinados de sus economías. En consecuencia, en varios países aumentaron las admisiones temporarias de trabajadores cualificados.

Evidentemente, la migración internacional evoluciona al compás de los cambios en la situación económica, social y política de los países. Con más Estados independientes, las posibilidades de la migración internacional aumentan. Además, dada la persistencia de diferencias económicas entre países, los movimientos demográficos responden a las oportunidades disponibles, ya sea en el mundo desarrollado o en los países en desarrollo más prósperos. Las diferencias en la dinámica demográfica también juegan un papel, ya que los países más ricos tienden a ser los que tienen los niveles de fecundidad más bajos y en los que el envejecimiento de la población se está acelerando. La migración internacional ya está contribuyendo a impedir o lentificar la disminución de varias poblaciones del mundo desarrollado, y se espera que continúe desempeñando ese papel en el futuro, aunque no compensará totalmente el fuerte efecto que ha tenido —y seguirá teniendo— el descenso de la fecundidad en el envejecimien-

La mayoría de los migrantes internacionales están concentrados en un número comparativamente pequeño de países desarrollados

to de la población y, en particular, en el tamaño relativo de la población en edad laboral de muchos países desarrollados.

Notas

- 1 Las estimaciones se basan en datos de censos de 210 países o zonas, de un total de 228. Los datos correspondientes a 156 de ellos se refieren al número de personas nacidas en el extranjero. Para otros 54, los datos disponibles se refieren al número de extranjeros. Para los países en desarrollo, se ha agregado el número de refugiados según lo informado por la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados (ACNUR) y el Organismo de Obras Públicas y Socorro de las Naciones Unidas para los Refugiados de Palestina en el Cercano Oriente (OOPS) al número de migrantes internacionales que figuran en los datos de censos. En principio, el censo enumera a todas las personas presentes o que están viviendo en un país en un momento determinado. En consecuencia, los recuentos de los censos no necesariamente excluyen a los migrantes indocumentados o no autorizados. Los indicios sugieren que en general los censos incluyen a los migrantes indocumentados en sus recuentos, dando así una buena base para el cálculo del total de migrantes internacionales.
- 2 La estimación de la Organización Internacional del Trabajo (OIT) se refiere al número de extranjeros que vivían en los países del mundo en 1910. Por lo tanto, estrictamente hablando, no es comparable con las estimaciones de la población nacida en el extranjero disponibles desde 1960.
- 3 La tasa de crecimiento vegetativo indica la velocidad de crecimiento de una población por la diferencia entre los nacimientos y las defunciones en relación con la población, es decir, no toma en cuenta la contribución de la migración internacional neta al crecimiento o disminución de la población.
- 4 Estas cifras difieren de las que presentan normalmente las fuentes de los Estados Unidos porque incluyen a las personas nacidas en el extranjero enumeradas en ese país que eran ciudadanos estadounidenses por nacimiento.
- 5 Según otras estimaciones, el total de migrantes no autorizados en los Estados Unidos era en 2000 de 8,5 millones, y de 9,3 millones en 2002 (Pasell, 2002; 2004).

Capítulo III

Políticas de migración internacional

Dada la alta trascendencia actual de las cuestiones relativas a la migración internacional, es quizás sorprendente observar que la migración no siempre ha figurado en forma tan prominente en los programas nacionales e internacionales. Cuando las Naciones Unidas empezaron, en 1976, a examinar las opiniones y políticas gubernamentales sobre población, la migración internacional no había sido un tema de gran preocupación para la mayoría de los gobiernos. Las encuestas quinquenales y las evaluaciones periódicas de la División de Población del Departamento de Asuntos Económicos y Sociales de la Secretaría de las Naciones Unidas revelan cambios evidentes en las políticas gubernamentales aplicadas desde 1976. En la segunda mitad del decenio de 1970 y principios del de 1980 tuvieron lugar cambios sustanciales en la percepción oficial de las tendencias migratorias, al aumentar la preocupación de los gobiernos por las consecuencias demográficas, económicas, sociales y políticas de la inmigración. Mientras en 1976 sólo el 7% de los gobiernos consideraban demasiado altos los niveles de inmigración, esa proporción subió al 20% en 1986 (cuadro III.1). En 2003 la proporción de gobiernos que consideran demasiado alto el nivel de inmigración era del 21% en todo el mundo.

Todos los gobiernos tienen derecho a decidir a quién admiten en su jurisdicción y sobre qué base. Los Estados están obligados a aceptar a sus propios ciudadanos, pero la admisión de no ciudadanos es prerrogativa de cada gobierno. Para garantizar su soberanía, cada Estado ha establecido políticas y procedimientos para determinar quién entra en su territorio y vigilar y controlar a los que no entran. Algunas políticas y procedimientos son más eficaces que otros, y la medida en que se aplican estas medidas depende de factores como la necesidad percibida por los Estados de proteger sus fronteras, las limitaciones económicas y los recursos humanos. Algunos países han formulado políticas explícitas para variar la corriente y/o la composición del conjunto de inmigrantes y emigrantes. Los gobiernos siguen estas políticas en diverso grado y las aplican de conformidad con los objetivos nacionales y su voluntad política.

El presente capítulo, dedicado a las políticas nacionales de migración, describe los rasgos salientes de las políticas históricas y recientes de inmigración y emigración. Las iniciativas regionales e internacionales adoptadas por países individuales, como los instrumentos de la Unión Europea (UE) y el Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLC), se examinan en el capítulo VIII sobre cooperación internacional. Una característica importante de las conferencias internacionales de las Naciones Unidas sobre población de los últimos tres decenios ha sido el énfasis en el control de la aplicación de sus objetivos y recomendaciones. En consecuencia, en este capítulo a menudo los datos sobre políticas migratorias se presentan para los años 1976, 1986 y 1996 —es decir, para los dos años siguientes a la convocación de las conferencias sobre población celebradas en Bucarest, Ciudad de México y El Cairo, respectivamente— así como también para 2003.

Durante el último cuarto del siglo XX la proporción de gobiernos que consideraban demasiado alta la inmigración aumentó del 7% al 21%

Tendencias históricas en las políticas de inmigración

Los países tienen diferentes disposiciones para admitir personas y permitirles permanecer en ellos. Con el tiempo estas disposiciones han evolucionado, a medida que cambiaron las necesidades de los países de acogida. En gran parte, los factores económicos, políticos, sociales y demográficos moldean las políticas nacionales de inmigración. En el capítulo VI se examinan los factores que explican las corrientes migratorias, las razones por las cuales los países aceptan migrantes y las consecuencias para los países de origen. Durante los últimos tres decenios el número de países que

Cuadro III.1

Opiniones de los gobiernos sobre el nivel de inmigración, por nivel de desarrollo de los países y por regiones principales, 1976, 1986, 1996 y 2003

Año	Número de países				Porcentaje			
	Demasiado bajo	Satisfactorio	Demasiado alto	Total	Demasiado bajo	Satisfactorio	Demasiado alto	Total
Por nivel de desarrollo								
El mundo								
1976	11	129	10	150	7	86	7	100
1986	6	125	33	164	4	76	20	100
1996	4	148	41	193	2	77	21	100
2003	9	145	40	194	5	75	21	100
Regiones más desarrolladas								
1976	1	27	6	34	3	79	18	100
1986	0	26	8	34	0	76	24	100
1996	1	31	16	48	2	65	33	100
2003	5	32	11	48	10	67	23	100
Regiones menos desarrolladas								
1976	10	102	4	116	9	88	3	100
1986	6	99	25	130	5	76	19	100
1996	3	117	25	145	2	81	17	100
2003	4	113	29	146	3	77	20	100
Países menos adelantados								
1976	2	39	1	42	5	93	2	100
1986	1	40	7	48	2	83	15	100
1996	0	41	8	49	0	84	16	100
2003	0	44	5	49	0	90	10	100
Por regiones principales								
África								
1976	5	41	2	48	10	85	4	100
1986	1	39	11	51	2	76	22	100
1996	0	46	7	53	0	87	13	100
2003	1	45	7	53	2	85	13	100
Asia								
1976	4	32	1	37	11	86	3	100
1986	1	30	7	38	3	79	18	100
1996	1	35	10	46	2	76	22	100
2003	1	31	15	46	2	66	32	100
Europa								
1976	0	24	5	29	0	83	17	100
1986	0	22	7	29	0	76	24	100
1996	0	27	16	43	0	63	37	100
2003	4	29	10	43	9	67	23	100
América Latina y el Caribe								
1976	1	25	1	27	4	93	2	100
1986	4	23	6	33	12	70	18	100
1996	2	26	5	33	6	79	15	100
2003	1	28	4	33	3	85	12	100
América del Norte								
1976	0	2	0	2	0	100	0	100
1986	0	1	1	2	0	50	50	100
1996	0	2	0	2	0	100	0	100
2003	1	1	0	2	50	50	0	100

Año	Número de países				Porcentaje			
	Demasiado bajo	Satisfactorio	Demasiado alto	Total	Demasiado bajo	Satisfactorio	Demasiado alto	Total
Por regiones principales (continuación)								
Oceanía								
1976	1	5	1	7	14	71	14	100
1986	0	10	1	11	0	91	9	100
1996	1	12	3	16	6	75	19	100
2003	1	11	4	16	6	69	25	100

Fuente: *World Population Policies, 2003* (publicación de las Naciones Unidas, número de venta: E.04.XIII.3).

acogen migrantes ha crecido significativamente y entre ellos hay países de migración permanente, países que contratan mano de obra y un creciente número de países en desarrollo.

La mayoría de los migrantes han tratado de entrar en países desarrollados, donde se han establecido regímenes de inmigración distintivos: países de migración permanente, Estados que contratan mano de obra y los de destino (Freeman, 2003). Otro régimen legal, que se examina en el capítulo VIII, lo constituyen las disposiciones adoptadas en el marco de la Convención de las Naciones Unidas sobre el Estatuto de los Refugiados, de 1951 (Naciones Unidas, 1954), sobre el asilo y los refugiados. En grandes coyunturas históricas, como la segunda guerra mundial y la crisis del petróleo de 1973 se produjeron cambios importantes en las políticas de inmigración (Schindlmayr, 2003).

Países de migración permanente

En el período inmediatamente posterior a la segunda guerra mundial la migración significó el asentamiento permanente o una larga ausencia del país de origen. El viaje demandaba mucho tiempo y era costoso. Como resultado, la residencia en el exterior tendía a ser por largo tiempo o permanente. Los países tradicionales de inmigración permanente —Australia, el Canadá, los Estados Unidos de América y Nueva Zelanda— tenían políticas que suponían y facilitaban la permanencia de los migrantes por largo tiempo, y estaban centradas en gran medida en atraer colonos europeos. En realidad, Europa era la principal fuente de migrantes que iban a otras partes del mundo después de la segunda guerra mundial, alentados a menudo por planes de colonización. El comienzo de la disminución del número de europeos migrantes a fines del decenio de 1950, combinado con las críticas a sus políticas de migración que favorecían a los caucásicos, dio como resultado que este grupo de países modificaran sus políticas para permitir la migración desde otras regiones. Por ejemplo, las normas del Canadá sobre inmigración de 1962 prohibieron la discriminación basada en la raza, la religión y el origen. En 1967 estableció un sistema de puntos basado en las necesidades del momento. Los Estados Unidos abolieron en 1965 su Sistema de Cuotas, que había dado preferencia a los migrantes de origen europeo y establecieron criterios globales basados en las cualificaciones y los lazos familiares. En 1966 Australia eliminó una serie de restricciones con respecto a los inmigrantes no caucásicos y en 1973 abandonó su “política de la Australia blanca” (Appleyard, 1977), mientras que Nueva Zelanda liberalizó sus políticas en 1978. El cambio introducido en las políticas de migración a favor de las prácticas no discriminatorias alteró sustancialmente la composición de las corrientes migratorias a estos países y la composición étnica de la población.

Con el cambio de criterios de admisión estos países empezaron a poner énfasis en los lazos familiares, el conocimiento lingüístico, el nivel de instrucción, las aptitudes para el empleo y otros atributos. En 1979 Australia estableció un sistema de evaluación numérica para colocar a los migrantes en cuatro grupos. En 1982 el sistema se extendió a cinco grupos: reunificación de la familia, aptitudes laborales y empresarias necesarias, independientes (personas con conocimientos útiles pero sin demanda), refugiados y elegibilidad especial. Ese mismo año Australia interrumpió su programa de inmigración asistida. El sistema de puntos sigue siendo la base para

Durante el decenio de 1960, los países tradicionales de inmigración abandonaron sus políticas de preferencia de europeos y empezaron a acoger a migrantes de todos los países por igual

la selección de migrantes permanentes en Australia, el Canadá y Nueva Zelandia, aunque regularmente se revisan y modifican los criterios de asignación de puntos. Cada vez más, estos países consideran las cualificaciones de los migrantes como criterio principal, tanto para la migración permanente como para la temporaria (véase *infra*). En los Estados Unidos la Ley de inmigración (1990) aumentó el número de migrantes que se admiten en el país. Basado en criterios que ponen énfasis en la reunificación de la familia, el objetivo fue también elevar el nivel de cualificaciones e instrucción de los migrantes. Desde 1995 en adelante el número anual de migrantes permanentes aumentó a 675.000.

Estados contratantes de mano de obra

Muchos países han aceptado y continúan aceptando, en gran medida, trabajadores migratorios temporarios. Por ejemplo, en Francia y Suiza la práctica de contratar trabajadores se remonta al siglo XIX. La premisa central de las políticas de migración temporaria es que los trabajadores permanecen en el país mientras hay empleos disponibles y se marchan cuando ya no los hay (Hansen, 2003). Históricamente se buscaban trabajadores menos cualificados pero, cada vez más, se ha contratado a personas de diverso nivel de competencia.

Al mejorar sus economías, en el decenio de 1950, muchos países europeos empezaron a contratar migrantes en forma temporaria para satisfacer la mayor demanda de mano de obra. Los gobiernos europeos alentaron la migración de trabajadores procedentes de países de la cuenca del Mediterráneo y, con este fin, concertaron acuerdos de trabajo con Turquía y los Estados del norte de África y de Europa meridional. Esos gobiernos buscaron en muy gran medida hombres menos cualificados para que ocuparan empleos que los locales desdeñaban cada vez más. Como los gobiernos estaban convencidos de que los trabajadores retornarían a sus países de origen cuando no hubiera más empleos disponibles, estos programas, en su mayor parte, eran regidos por el mercado con una participación oficial mínima. Francia y el Reino Unido de Gran Bretaña e Irlanda del Norte atrajeron un importante número de trabajadores de sus antiguas colonias.

El caos económico que siguió a las crisis del petróleo del decenio de 1970 causó un ajuste de los controles previos, menos rigurosos, aplicados a la inmigración que caracterizaron al período de posguerra. El cambio de política tuvo como resultado una importante disminución del número de trabajadores migratorios admitidos en países con economías de mercado desarrolladas (Appleyard, 1977) y marcó una nueva era en la formulación de políticas de migración con las que muchos países europeos trataron de estabilizar sus poblaciones extranjeras. En la mayoría de los países importadores de mano de obra de Europa septentrional y occidental prácticamente cesó la contratación de mano de obra migrante. Los gobiernos intentaron sin éxito desalentar la reunificación de la familia y promover la repatriación. Con miras a proteger el mercado de trabajo nacional en el contexto de un desempleo en rápido crecimiento, Alemania, por ejemplo, dio incentivos a los trabajadores para que regresaran a su país de origen. Estos programas tuvieron un éxito limitado (Stalker, 2002), aunque el número de repatriados temporarios, por lo menos, fue del orden de varios cientos de miles. Una mejora gradual de la productividad y la competitividad, junto con una recuperación económica en el decenio de 1980, indujo a la mayoría de los países de Europa occidental a reanudar la contratación de mano de obra extranjera, aunque en escala más pequeña.

Para el decenio de 1990 la migración de mano de obra hacia Europa reflejaba crecientemente los antiguos lazos coloniales, como los de América Latina con España y Portugal. Con una creciente inmigración, las corrientes de inmigrantes del decenio de 1990 también incluyeron una mezcla de profesionales de ingresos relativamente altos del interior de la UE, trabajadores contratados de Europa oriental y trabajadores migratorios no cualificados de África septentrional y Asia.

En Asia, durante el decenio de 1970, surgieron nuevas modalidades de migración. La migración de mano de obra hacia Asia occidental surgió en el decenio de 1970 y luego disminuyó alrededor de 1990. En el decenio de 1970 algunos países empezaron a importar mano de obra

La migración laboral posterior a la segunda guerra mundial en Europa septentrional y occidental empezó en el decenio de 1950

Desde mediados del decenio de 1970 en adelante, la migración de mano de obra en Europa estuvo cada vez más limitada

En el decenio de 1990 la migración de mano de obra europea reflejó cada vez más los antiguos lazos coloniales

por primera vez. Luego de un salto de los precios del petróleo se iniciaron proyectos ambiciosos para construir infraestructura básica y desarrollar servicios modernos en los países exportadores de petróleo de Asia occidental. El pequeño tamaño de las poblaciones nacionales, las bajas tasas de participación femenina en la fuerza de trabajo, el poco prestigio del trabajo manual y la renuencia a trabajar en el sector privado hicieron muy difícil satisfacer la mayor demanda de mano de obra. Por lo tanto, los países productores de petróleo de la región del Golfo Pérsico se convirtieron en el principal destino de los trabajadores migratorios de otros países árabes y de Asia. Hacia fines del decenio de 1980 había unos 6 millones de trabajadores migratorios en Asia occidental. El estallido de la guerra del Golfo, en agosto de 1990, causó una brusca reducción de ese número, con un consiguiente efecto perjudicial en sus países de origen. No menos de 2 millones de migrantes retornaron a sus países de origen inmediatamente antes y después de la guerra.

Al disminuir la demanda de mano de obra migrante en Asia occidental, la contratación se desplazó hacia las economías en rápido crecimiento del Japón, la República de Corea y los países recién industrializados de Asia sudoriental. Estos gobiernos preferían los contratos de mano de obra importada por medio de agencias, ya sean públicas o privadas, debido a la mayor facilidad para tratar con agencias y controlarlas que con migrantes individuales. Al igual que gran parte de Europa, el Japón y la República de Corea sólo admitieron legalmente a migrantes poseedores de cualificaciones profesionales que tenían demanda. En contraste, en el decenio de 1990 las economías pujantes de Brunei Darussalam, China, Hong Kong, Región Administrativa Especial (RAE) de China, Malasia, Singapur y Tailandia experimentaron situaciones de escasez de mano de obra tanto cualificada como no cualificada.

La escala y las modalidades de la migración internacional de mano de obra en Asia son cada vez más complejas. Las inversiones de las compañías multinacionales en Asia han sido acompañadas por importantes corrientes de mano de obra cualificada procedente tanto de países occidentales como asiáticos (Naciones Unidas, 2003a). Mientras pocos países pueden caracterizarse o bien como importadores netos o bien como exportadores netos de mano de obra, un número creciente de países asiáticos —por ejemplo, la India, Malasia, la República de Corea, Singapur y Tailandia— son ambas cosas. Aunque existen acuerdos bilaterales entre algunos países de origen y algunos países de destino de la región del Golfo, estos acuerdos influyen poco en las condiciones que enfrentan los trabajadores migrantes en el país de acogida. En Asia occidental los trabajadores migratorios se contratan típicamente en el marco de un plan de “trabajadores huéspedes” que limita sus derechos. Las firmas encargadas de la contratación y colocación que hasta hace poco tiempo organizaban la mayor parte de la migración de mano de obra en Asia no se han responsabilizado por las situaciones de explotación o abuso que enfrentaron algunos migrantes. Habitualmente contratados por un año con la posibilidad de extensión, a los trabajadores migratorios no se les permite cambiar de empleador, y sólo en determinadas categorías se los autoriza a llevar a sus familias. Esto afecta en particular a las mujeres que a menudo realizan tareas domésticas como limpieza, costura y asistencia a otras personas. En algunos casos, el hecho de que el patrocinador les retira su documentación los hace pasibles de posibles penas en los países de acogida. La legislación de algunos países permite que los trabajadores domésticos sean transferidos de un patrocinador a otro, sometiendo a los migrantes a diferentes términos y condiciones a los acordados, a veces en su perjuicio (Naciones Unidas, 2004f).

En África, en el pasado, algunos países trataron de atraer migrantes. Por ejemplo, Côte d’Ivoire estimuló, hasta bien entrado el decenio de 1990, la migración procedente de países vecinos para que trabajaran en las plantaciones agrícolas. Gabón contrató migrantes de los países vecinos y de Europa para trabajar principalmente en el sector del petróleo, mientras que Botswana atrajo a numerosos migrantes cualificados después de modificar las leyes de inmigración en el decenio de 1990 (Organización Internacional para las Migraciones y Naciones Unidas, 2000). La Jamahiriya Árabe Libia, adoptando el concepto de unidad panafricana, durante el decenio de 1990 admitió a más de 1 millón de migrantes, aunque la política ha sido en gran medida abandonada. Como gigante económico del continente, Sudáfrica ha atraído y continúa atrayendo a muchos migrantes y al mismo tiempo es un importante exportador de migrantes cualifica-

En el decenio de 1990 la demanda de migración de mano de obra se desplazó hacia el Asia oriental

Sudáfrica tiene una gran población de inmigrantes indocumentados

dos (véase *infra*). La migración de mano de obra hacia Sudáfrica aumentó sustancialmente con la eliminación de las graves penas aplicadas a los migrantes indocumentados como consecuencia de la abolición del apartheid en 1994. Esto tuvo lugar pese a las enmiendas a la Ley de control de extranjeros, en 1995, que dispuso la continuación de estrictos controles a la inmigración (Organización Internacional para las Migraciones, 2001). Sudáfrica ahora admite mayormente migrantes temporarios, pero aparentemente tolera un gran número de migrantes indocumentados. La Ley de inmigración de 2002 establece diversas disposiciones y condiciones para la migración de mano de obra en el país, creando un sistema de cuotas para los permisos de trabajo centrado en la mano de obra cualificada y en nuevos tribunales de inmigración.

En América Latina varios países —sobre todo la Argentina, el Brasil, Chile, Venezuela y el Uruguay— atrajeron en el pasado a millones de migrantes procedentes de Europa. En los últimos decenios las políticas de migración tendieron a enfocarse en mejorar la capacidad de los gobiernos para regular y controlar sus fronteras mediante acuerdos bilaterales y regionales, tema que se examina en el capítulo VIII. Estos acuerdos también permitieron que los nacionales de los países signatarios trabajaran en cualesquiera de los otros países signatarios. Para organizar la migración, varios países (por ejemplo, la Argentina, Costa Rica y Venezuela) también trataron de hacer frente al problema de los importantes movimientos de migrantes indocumentados aplicando medidas unilaterales, tales como los programas de regularización. Estos países tienen algunas de las proporciones más altas de América Central y América del Sur de población nacida en el extranjero.

Tendencias actuales en las políticas de inmigración

El análisis de la política de inmigración puede ser organizado con eficacia alrededor de ocho cuestiones principales: niveles generales de inmigración, trabajadores cualificados, trabajadores no cualificados, reunificación de la familia, integración de los que no son ciudadanos, los indocumentados, regionalización de políticas y migración y comercio.

Niveles generales de inmigración

La primera cuestión, y la más básica, es la del nivel general de inmigración. La mayoría de los países no informan de que estén aplicando políticas destinadas a cambiar los actuales niveles de migración. Al mismo tiempo, la tendencia general del último cuarto del siglo XX fue de disminución de la proporción de países que presentaron su política de inmigración como de “no intervención” o de mantenimiento del nivel existente. Sin embargo, en los primeros años del siglo XXI se produjo una mejora en la proporción de los que trataban de mantener/no intervenir. Además, a partir de 2003, alrededor de un tercio de los países, tanto de las regiones desarrolladas como de las en vías de desarrollo, querían bajar la inmigración. Esto contrasta con 1976, cuando unos pocos gobiernos quisieron modificar las corrientes migratorias: el 7% tenía una política destinada a bajar la inmigración, mientras otro 7% tenía una política para aumentarla (cuadro III.2, figura III.1).

Más de un tercio de los países informan sobre políticas destinadas a cambiar el actual nivel de migración

Sin embargo, desde 1986 la proporción de países más desarrollados que tratan de reducir la inmigración ha disminuido, debido en parte a la escasez de mano de obra en ciertos sectores, una economía mundial en expansión y tendencias a largo plazo en el envejecimiento de la población. En 2003 cuatro países desarrollados tenían políticas destinadas a elevar los niveles de inmigración de acuerdo con las necesidades nacionales, a saber, el Canadá, la República Checa, el Reino Unido y Ucrania. En comparación, en las regiones menos desarrolladas la proporción de países que querían reducir la inmigración había subido del 3% en 1976 al 34% en 1996 y estaba en ese nivel en 2003. En el mismo período, la proporción de países de las regiones menos desarrolladas que querían aumentar la inmigración bajó del 9% en 1976 al 5% en 1996 y al 4% en 2003.

La receptividad de los países con respecto a los nuevos inmigrantes es, por lo menos en parte, un reflejo de las anteriores tendencias de la migración y de la expectativa pública sobre la

Cuadro III.2

Políticas de inmigración de los gobiernos, por nivel de desarrollo y por regiones principales, 1976, 1986, 1996 y 2003

Año	Número de países				Porcentaje			
	Aumentar	Mantener/no intervención	Reducir	Total	Aumentar	Mantener/no intervención	Reducir	Total
Por nivel de desarrollo								
El mundo								
1976	11	129	10	150	7	86	7	100
1986	6	125	33	164	4	76	20	100
1996	8	107	76	193	4	55	40	100
2003	10	119	65	194	5	62	34	100
Regiones más desarrolladas								
1976	1	27	6	34	3	79	18	100
1986	0	21	13	34	0	62	38	100
1996	1	18	29	48	2	37	60	100
2003	4	28	16	48	8	58	33	100
Regiones menos desarrolladas								
1976	10	102	4	116	9	88	3	100
1986	6	104	20	130	5	80	15	100
1996	7	89	49	145	5	61	34	100
2003	6	91	49	146	4	63	34	100
Países menos adelantados								
1976	2	39	1	42	5	93	2	100
1986	1	43	4	48	2	90	8	100
1996	1	35	13	49	2	72	27	100
2003	1	37	11	49	2	75	22	100
Por regiones principales								
África								
1976	5	41	2	48	10	85	4	100
1986	1	41	9	51	2	80	18	100
1996	2	35	16	53	4	66	30	100
2003	2	38	13	53	4	72	25	100
Asia								
1976	4	32	1	37	11	86	3	100
1986	1	30	7	38	3	79	18	100
1996	2	23	21	46	4	50	46	100
2003	2	22	23	46	4	47	49	100
Europa								
1976	0	24	5	29	0	83	17	100
1986	0	16	13	29	0	55	45	100
1996	0	15	28	43	0	35	65	100
2003	3	24	16	43	7	56	37	100
América Latina y el Caribe								
1976	1	25	1	27	4	93	4	100
1986	4	25	4	33	12	76	12	100
1996	3	20	10	33	9	60	30	100
2003	1	23	9	33	3	70	27	100
América del Norte								
1976	0	2	0	2	0	100	0	100
1986	0	2	0	2	0	100	0	100
1996	0	1	1	2	0	50	50	100
2003	1	1	0	2	50	50	0	100

Cuadro III.2

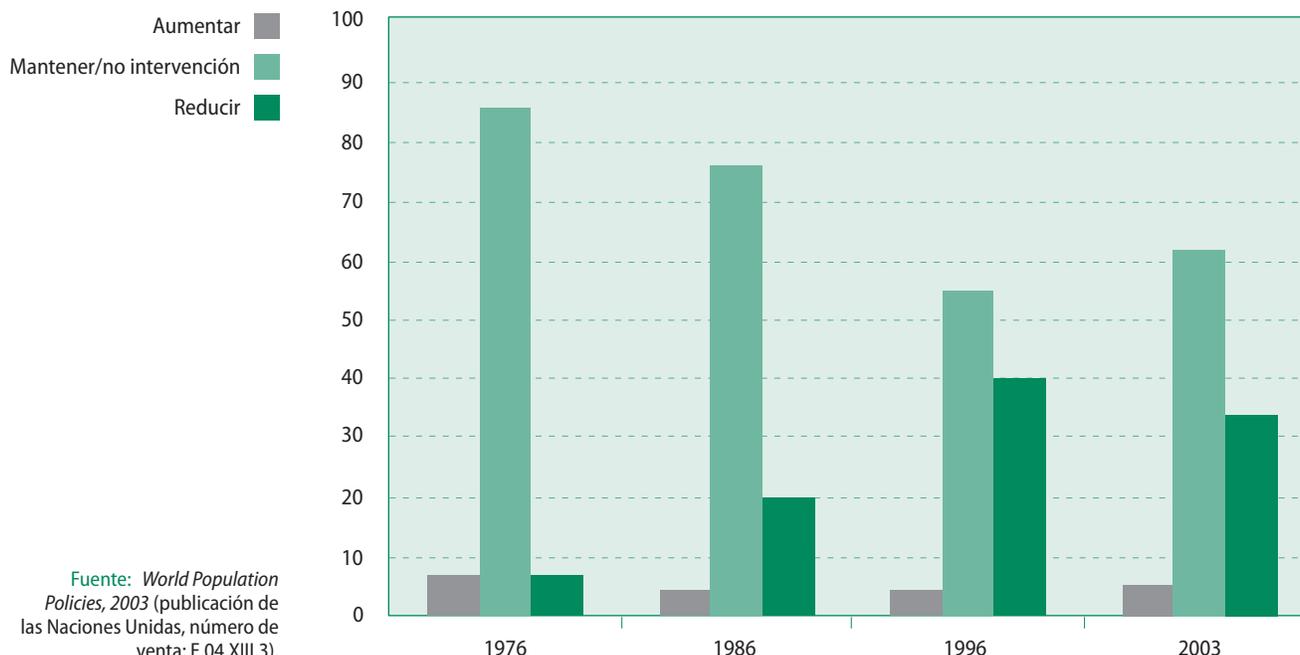
Políticas de inmigración de los gobiernos, por nivel de desarrollo y por regiones principales, 1976, 1986, 1996 y 2003 (continuación)

Año	Número de países				Porcentaje			
	Aumentar	Mantener/no intervención	Reducir	Total	Aumentar	Mantener/no intervención	Reducir	Total
Por regiones principales (continuación)								
Oceanía								
1976	1	5	1	7	14	71	14	100
1986	0	11	0	11	0	100	0	100
1996	1	13	2	16	6	81	12	100
2003	1	11	4	16	6	69	25	100

Fuente: *World Population Policies, 2003* (publicación de las Naciones Unidas, número de venta: E.04.XIII.3).

Figura III.1

Políticas gubernamentales de inmigración, 1976, 1986, 1996 y 2003 (porcentaje de países)



Fuente: *World Population Policies, 2003* (publicación de las Naciones Unidas, número de venta: E.04.XIII.3).

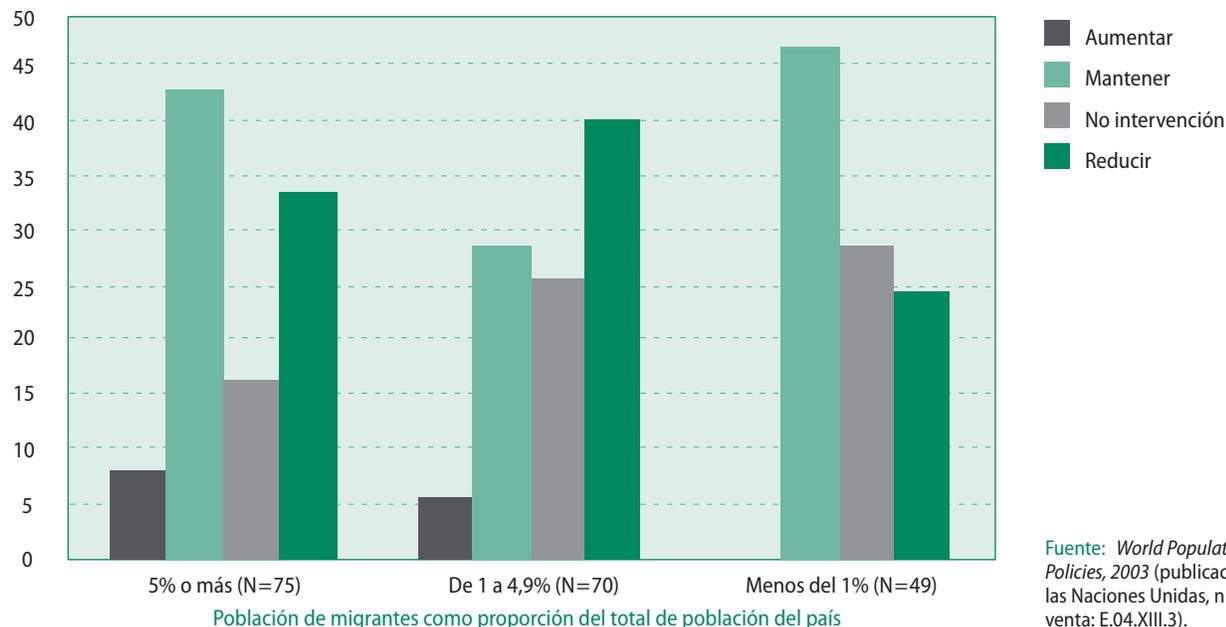
inmigración posterior. El desglose de los datos sobre políticas de migración por tamaño de la población de migrantes indica que la mayor propensión a disminuir la inmigración se registra entre los países cuya proporción de esta población de migrantes entra en la categoría intermedia, es decir, desde el 1% hasta el 4,9% del total de la población (figura III.2). Entre estos 70 países, un 40% quiere reducir la inmigración. Por otra parte, la mayoría de los países en que la proporción de la población de migrantes es del 5% o más del total de la población informan que quieren reducir la inmigración o mantenerla en su nivel actual.

Migración de trabajadores cualificados

La segunda cuestión relativa a la política de inmigración es la promoción generalizada de la inmigración de trabajadores cualificados. El aumento de las restricciones a la migración en

Figura III.2

Políticas gubernamentales de inmigración, por tamaño de la población de inmigrantes de los países, 2003 (porcentaje de países)



Fuente: *World Population Policies, 2003* (publicación de las Naciones Unidas, número de venta: E.04.XIII.3).

general en los países de acogida refleja una evolución hacia una mayor selectividad en favor de la admisión de migrantes que satisfacen necesidades específicas de mano de obra, como las del sector de ciencia y tecnología, los que poseen cualificaciones cuya oferta se considera escasa y los que tienen capital para invertir. Por medio de categorías preferenciales, como en los Estados Unidos, o de sistemas de puntos como en Australia y el Canadá, a principios del decenio de 1990 los países de inmigración permanente habían promulgado leyes que ponían mayor énfasis en las cualificaciones de los migrantes. La contratación de mano de obra extranjera sobre la base de las cualificaciones ha tenido un efecto importante en el origen y la naturaleza de la migración en general. En virtud del actual sistema de preferencias, es más probable que los nuevos inmigrantes que vayan a los Estados Unidos sean de Asia y Europa, mientras que en Australia y el Canadá la importancia numérica de factores tales como la educación, la capacitación, la ocupación y el dominio del idioma ha reducido la proporción de inmigrantes dependientes de las relaciones de familia.

La migración de mano de obra es crecientemente compleja, ya que las cualificaciones de los migrantes determinan cada vez más la probabilidad de ser admitido en países de acogida. Las disposiciones destinadas a los trabajadores cualificados difieren mucho entre los países de asentamiento permanente y los países desarrollados importadores de mano de obra. En los países de asentamiento permanente usualmente sólo se les otorga residencia temporaria, mientras que en los países desarrollados importadores de mano de obra frecuentemente son contratados por un período que puede ser mucho más largo que el otorgado para otros tipos de trabajo. Unas dos docenas de países tienen políticas que favorecen la migración de trabajadores cualificados (Naciones Unidas, 2003c). Aunque la mayoría de los migrantes siguen entrando en los Estados Unidos en el marco de disposiciones sobre reunificación de la familia, se está admitiendo a un número importante de migrantes altamente cualificados con visas válidas por tres años y renovables (visas H1-B). En 2001 casi la mitad de los inmigrantes con visas H1-B estaban trabajando en tecnología de la información (TI) y eran originarios de la India (Martin y Midgley, 2003). En 2003 se fijó en 195.000 la cuota para esas visas. Varios países también atraen estudiantes internacionales y, luego de su

Los países de inmigración tienden cada vez más a preferir migrantes altamente cualificados

graduación, les ofrecen trato preferencial: pueden quedarse o bien en forma permanente o bien por un período prolongado. Por ejemplo, en Australia más del 50% de los solicitantes aprobados en el marco del programa de migración cualificada habían sido estudiantes en ese país (Maiden, 2004).

En la mayoría de los países europeos, importantes déficit de mano de obra en una cantidad de sectores debidos a la falta de personal cualificado, al envejecimiento demográfico y a la disminución de la población han estimulado el ingreso de trabajadores migrantes, aunque limitado a los trabajadores altamente cualificados y típicamente con carácter temporal. Entre los ejemplos de respuestas a estos déficit está la iniciativa de la “tarjeta verde”, de 2000, para especialistas en TI en Alemania, el programa de 2002 de migrantes altamente cualificados en el Reino Unido y el proyecto piloto checo para migrantes cualificados, lanzado en diciembre de 2002. En un informe reciente de la Comisión de las Comunidades Europeas (2003) se señaló que “las corrientes sostenidas de inmigración son cada vez más indicadas y necesarias”.

Migración de trabajadores poco cualificados

La tercera cuestión es la contratación de trabajadores poco cualificados. Aunque los países de acogida han subrayado la necesidad de atraer trabajadores altamente cualificados, el envejecimiento de la población y las crecientes expectativas en materia de empleo también están causando situaciones de escasez en esferas poco cualificadas como la agricultura, la construcción y los servicios domésticos. En Europa occidental y América del Norte el nivel de instrucción de los migrantes es más bajo que el de la población nativa, mientras que en Europa meridional suelen estar mejor preparados (Naciones Unidas, 2003c). Los días 16 y 17 de junio de 2003 se celebró en Bruselas una mesa redonda transatlántica sobre la migración poco cualificada en el siglo XXI, a la que asistieron gobiernos y organizaciones internacionales, en la que se llegó a la conclusión de que se debía asignar una mayor prioridad a la migración poco cualificada (Lowell y Kemper, 2004).

Al mismo tiempo, muchos países continúan tolerando inmigrantes poco cualificados —y a menudo indocumentados— para satisfacer las necesidades de la fuerza de trabajo

Varios países han respondido a estas lagunas de la oferta de mano de obra tolerando la migración indocumentada y la que ha excedido el plazo de la visa, aunque en general esto no es reconocido por los gobiernos. Otros países, como por ejemplo los de Europa meridional, han firmado acuerdos bilaterales con Polonia, Rumania y Ucrania para contratar trabajadores extranjeros, mientras que Alemania, los Estados Unidos y Suiza ofrecen visas para trabajadores de temporada (SOPEMI (Sistema de Información Continua sobre Migración), 2004). Algunos países, incluidos Australia, el Canadá, los Estados Unidos, Nueva Zelanda y el Reino Unido también ofrecen planes de trabajo en vacaciones, dando a los jóvenes del extranjero la oportunidad de trabajar y viajar en estos países.

Reunificación de la familia

La cuarta cuestión es la promoción de la reunificación de la familia. Para una serie de países, la migración de la familia o su reunificación constituyen la modalidad predominante de ingreso legal. La mayoría de los países de acogida de migrantes tienen alguna disposición básica para la reunificación de la familia, que permite reunirse con los miembros de la familia que ya se encuentran en el país. Tales disposiciones no sólo se consideran congruentes con los valores de la democracia liberal sino que también son un mecanismo eficaz para alentar a los migrantes a adaptarse a su nueva sociedad. Aunque ningún instrumento internacional establece universalmente la reunificación de la familia como un derecho, el artículo 19 3) de la Declaración Universal de Derechos Humanos (1948) (resolución 217 A (III) de la Asamblea General) declara que la familia tiene derecho a la protección de la sociedad y del Estado. Al mismo tiempo, la reunificación de la familia no es aceptada universalmente. En muchos contratos de trabajo se excluye la admisión de miembros de la familia. En muchos países que importan mano de obra hay un debate generalizado sobre el costo de las prestaciones de salud, educación y asistencia social a los dependientes de los migrantes.

Hay muchas variaciones de la definición de la familia, de los criterios de elegibilidad y de los derechos acordados a los migrantes que entran a un país en el marco de los procedimientos de reunificación de la familia. En general, las disposiciones relativas a la reunificación de la familia se aplican a los esposos y a los menores dependientes solteros. Sin embargo, no hay consenso sobre la edad de los hijos. Las uniones polígamas pueden ser descartadas, mientras que los compañeros no casados pueden ser aceptados para la reunificación, bajo ciertas condiciones, en un creciente número de países. En algunos países, los padres, hermanos, hermanas y otros parientes también pueden ser aceptados en condiciones de dependencia, edad y patrocinio. Los patrones de la reunificación de la familia frecuentemente siguen a la migración con predominio del hombre. En algunos países es difícil o imposible que la mujer lleve a su esposo y sus hijos (Naciones Unidas, 2004f).

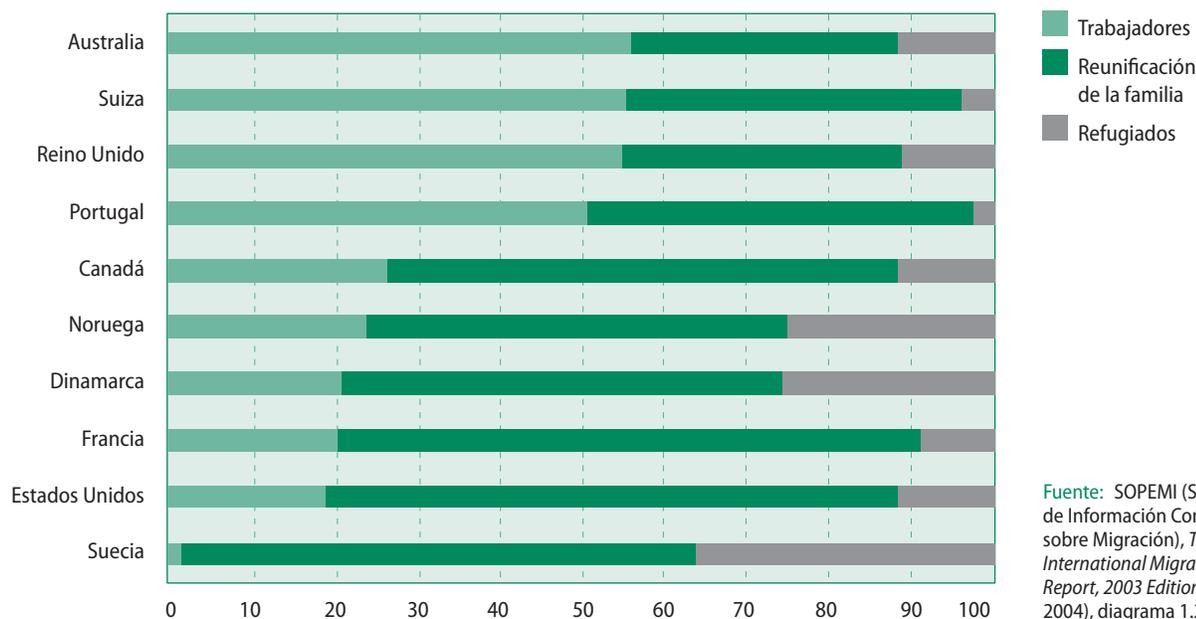
Aunque la migración de mano de obra en los países desarrollados ha sido limitada durante más de 25 años, la fuerza de trabajo extranjera a aumentado considerablemente durante este período. Esta aparente paradoja surge del hecho de que un gran número de trabajadores extranjeros han ingresado en el país de acogida como miembros de familias, que ahora representan la mayor proporción de las corrientes migratorias en los países miembros de la Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos (figura III.3). Desde el decenio de 1980 la reunificación de la familia se ha convertido en una razón importante de la inmigración en un gran número de países, en especial en Europa. En los países de la OCDE en conjunto, la migración por reunificación de la familia constituye el porcentaje más grande de la entrada de migrantes, en gran parte como consecuencia de las restricciones impuestas a la migración laboral a mediados del decenio de 1970. Junto con el asilo, la reunificación de la familia ha llegado a ser la principal justificación legal de la migración.

Cuando los países sufren déficit de mano de obra aumenta la necesidad de tener migrantes. Sin embargo, recurrir a la migración temporaria puede tener, y a menudo tiene, consecuencias imprevistas. Hansen (2003), basando sus observaciones en la experiencia europea, señala que la migración de hombres jóvenes en los decenios de 1950 y 1960 finalmente condujo a la reunificación de la familia en el país de acogida. Así, lo que se había previsto como migración

La mayoría de los países de inmigración aceptan algunos migrantes basándose en la reunificación de la familia, y algunos países le asignan una importante preferencia

En los últimos decenios, la reunificación de la familia ha reemplazado cada vez más a la migración laboral como razón de la entrada

Figura III.3
Corrientes de inmigración en países seleccionados de la OCDE, por categorías principales, 2001 (porcentaje)



Fuente: SOPEMI (Sistema de Información Continua sobre Migración), *Trends in International Migration: Annual Report, 2003 Edition* (París, OCDE, 2004), diagrama 1.2.

temporaria dio como resultado una migración permanente. En un estudio de programas de trabajadores extranjeros temporarios en seis países (Ruhs, 2003) se identificaron cinco resultados imprevistos asociados con dichos programas: *a)* el establecimiento de “sectores de inmigrantes” en el mercado de trabajo del país de acogida; *b)* la vulnerabilidad de los trabajadores migratorios a la explotación en la contratación de empleos; *c)* un aumento del número de inmigrantes y una estadía más prolongada de lo esperado; *d)* la oposición de los trabajadores nativos a la migración, y *e)* un aumento de la migración indocumentada.

Varios países de Europa occidental, no considerándose países de inmigración (Stalker, 2002), interrumpieron la contratación de mano de obra como medio de lograr la inmigración cero (Kasasa, 2001; Comisión de las Comunidades Europeas, 2003). Así, la oleada de inmigración por reunificación de la familia, ocurrida en el decenio de 1990, tomó por sorpresa a muchos gobiernos. Recién en la segunda mitad de ese decenio se abordó formalmente la cuestión de la migración por reunificación de la familia. En muchos países europeos la cuestión del alto nivel de migración por reunificación de la familia sigue siendo polémica. En la actualidad, la mayoría de los migrantes admitidos en el Canadá, Dinamarca, los Estados Unidos, Francia, Noruega y Suecia ingresan por reunificación de la familia (figura III.3).

En algunos países europeos la inmigración basada en la reunificación de la familia es reconocida como un derecho humano

La importancia de la inmigración por reunificación de la familia ha hecho que varios países europeos reconozcan esa reunificación como un derecho humano. En la segunda mitad del decenio de 1990, Alemania, Bélgica, España, Francia, Italia y los Países Bajos enmendaron su legislación al respecto. El Consejo de Europa aprobó seis recomendaciones y adoptó dos sobre el derecho a la reunificación de la familia. Dentro de las fronteras de la UE el derecho a la reunificación de la familia de ciudadanos europeos está en vigor desde 1998.

Ningún país admite a los miembros de la familia que pueden representar una amenaza al orden público o a la seguridad nacional. Sin embargo, la minuciosidad de la verificación puede variar entre los países. Algunos exigen prueba documental de la ausencia de antecedentes penales, mientras que otros sólo controlan lo relativo a determinados delitos. Se ha debatido si se debería aplicar un conjunto diferente de normas a los refugiados que no pueden presentar la documentación necesaria o que pueden haber sido condenados en el marco del derecho penal.

En algunos países no son elegibles los miembros de la familia cuyo estado de salud pueda poner en peligro la salud pública o significar una carga para el sistema de asistencia social existente. Por ejemplo, a fines del decenio de 1980 algunos países negaron la entrada a migrantes con VIH/SIDA con la esperanza de contener la difusión de la enfermedad. Hoy unos 60 países imponen exámenes obligatorios, incluidos China, la Federación de Rusia y los Estados Unidos. Mientras que la mayoría de estos países imponen el examen sólo a los que desean quedarse en el país, algunos lo exigen también a los visitantes por corto plazo. Entre otros fundamentos posibles para la exclusión están la discapacidad, la condena previa por delitos, la edad y la mala salud.

Si bien la reunificación de la familia asegura la integridad de la unidad familiar y constituye un derecho humano, es un tipo de migración difícil de manejar pues puede ser objeto de posibles abusos por medio de matrimonios simulados, que utilizan las disposiciones sobre reunificación de la familia como forma de traficar. Esos abusos han impulsado a algunos países a poner condiciones para la inmigración de cónyuges.

Integración de los no ciudadanos

La quinta cuestión relativa a la política de inmigración es la integración de los no ciudadanos. Para facilitar la migración, los países de acogida están adoptando, cada vez más, políticas centradas en la integración de los migrantes. En 2003, 61 países informaron que tenían programas destinados a integrar a los no ciudadanos (Naciones Unidas, 2004e). Esos programas son más comunes en los países más desarrollados. Mientras que la asimilación ha sido la forma aceptada de integración, muchos países desarrollados reconocen y promueven los beneficios que lleva la diversidad a sus sociedades. Para garantizar que se respeten las normas mínimas sobre derechos

humanos, muchos países han aprobado disposiciones sobre no discriminación a fin de proteger la libertad de religión y el uso de otros idiomas. En la mayoría de los casos estas medidas de protección también son aplicables a los migrantes. En general, los países que estimulan la inmigración tienen políticas sustanciales de integración, incluida la naturalización, mientras que los que tienen una opinión restrictiva de la inmigración tienen un enfoque menos inclusivo (Lynch y Simon, 2003).

En la mayoría de los países, las personas que no son ciudadanos no gozan de los mismos derechos fundamentales de los ciudadanos y de esa forma se les impide participar plenamente en la vida civil y política del país en que viven. Además, a menudo no pueden recibir los beneficios de la asistencia social. Sólo adquiriendo la ciudadanía los migrantes comparten las mismas responsabilidades y gozan de los mismos privilegios que los ciudadanos. Históricamente, la mayoría de los gobiernos no consideraron que sus países fueran países de acogida y tuvieron políticas de larga data destinadas a desalentar a los no ciudadanos de tratar de conseguir la residencia permanente y posteriormente la ciudadanía. Para corregir esta situación, recientemente Alemania, Irlanda y Letonia han racionalizado sus leyes sobre ciudadanía para facilitar el proceso de naturalización, fortaleciendo así la sensación de pertenencia de los migrantes y posibilitando su participación en las actividades políticas.

Los crecientes niveles de migración han inducido a un número cada vez mayor de países de origen a ofrecer la doble ciudadanía. Dichas disposiciones reflejan las lealtades de los migrantes y permiten a los países beneficiarse con su diáspora (Martin y Aleinikoff, 2002). La mayoría de los países de la OCDE reconocen la doble ciudadanía, permitiendo que los migrantes mantengan sus vínculos con su país de origen y hagan su aporte a la sociedad que adoptaron. Australia, Colombia, Filipinas, la India, México y la República Dominicana han adoptado disposiciones sobre doble ciudadanía, permitiendo que sus ciudadanos conserven su sentido de identidad mientras se encuentran en el extranjero y fomenten el desarrollo socioeconómico del país de origen. Algunos países han modificado sus disposiciones legales sobre otorgamiento de la ciudadanía a niños inmigrantes, de manera de que puedan mantener la ciudadanía tanto del país de sus padres como la del de nacimiento. Sin embargo, a este respecto, en algunos países se discrimina contra las mujeres migrantes al establecerse que la ciudadanía del padre, y no de la madre, determina la del hijo.

La falta de protección de los derechos humanos puede hacer que los migrantes sean vulnerables en su país por adopción. Con mucha frecuencia las mujeres padecen en tales circunstancias. Por ejemplo, las víctimas de la violencia en el hogar a menudo creen que necesitan quedarse con el abusador para evitar la deportación (Naciones Unidas, 2004f).

Migración de indocumentados

La sexta cuestión relativa a la política de inmigración es la de reducir la migración de indocumentados (incluidos la trata y el contrabando), que es motivo de preocupación para la mayoría de los países de acogida. Los migrantes indocumentados son los que o bien entraron a un país sin la debida autorización o bien permanecieron más allá del plazo legal (por ejemplo, estudiantes, turistas, trabajadores temporarios). La tendencia ascendente de la migración de indocumentados refleja, entre otras cosas, las políticas de admisión cada vez más restrictivas de los países de acogida, el creciente desplazamiento de población dentro de los países de origen y la atenuación de los controles a la emigración en Europa oriental y en los Estados sucesores de la ex Unión de Repúblicas Socialistas Soviéticas.

En general los países desarrollados, al abordar la cuestión de la migración de indocumentados, han aplicado un criterio de mantenimiento del orden jurídico, en gran medida debido a la naturaleza transnacional de la inmigración de indocumentados y a los grupos delictivos que se dedican al tráfico ilícito de personas que los apoyan. La migración de indocumentados frecuentemente se produce mediante el contrabando y la trata de personas, un negocio ilegal por un valor estimado de 10.000 millones de dólares anuales, y que presta sus servicios a casi la mitad de los migrantes indocumentados (Organización Internacional para las Migraciones, 2003c). Los

En la mayoría de los países los no ciudadanos no gozan de los mismos derechos fundamentales que tienen los ciudadanos

La migración de indocumentados está aumentando y es una preocupación importante en casi todos los países de acogida

Se estima que el contrabando y la trata de migrantes internacionales se han convertido en una industria de 10.000 millones de dólares anuales

traficantes van desde operadores en pequeña escala, que suministran transporte para cruzar las fronteras hasta, cada vez más, redes internacionales de delincuentes que proporcionan toda la gama de servicios, incluidos documentación falsa, transporte y ayuda para cruzar las fronteras, y residencia y empleo ilegales en los países de acogida. A menudo los países se enfrentan a actividades delictivas asociadas, incluido el tráfico de drogas, el comercio ilegal de armas y el terrorismo (Programa Internacional de Políticas Relativas a las Migraciones, 2000).

Una novedad importante ha sido la tipificación del contrabando como delito que, hasta hace poco tiempo, no se consideraba crimen en muchos países. Las mujeres víctimas de trata con frecuencia se encuentran atrapadas: obligadas a ejercer la prostitución, a casarse, a realizar trabajos domésticos, a trabajar en “talleres del sudor” y otras formas de explotación. Las sanciones, cada vez más, se dirigen contra cualquier tercero que preste asistencia a los migrantes indocumentados. Un creciente número de países de acogida han negociado acuerdos de readmisión con los países de origen, obligándolos a volver a admitir a sus nacionales que carezcan de la documentación apropiada, para facilitar su expulsión. Entre los ejemplos recientes están los acuerdos entre Alemania y Albania y entre España y Mauritania (SOPEMI (Sistema de Información Continua sobre Migración), 2004).

Los esfuerzos por contrarrestar la migración de indocumentados también han incluido acuerdos bilaterales entre países de tránsito y países de acogida. Debido a su situación geográfica, los países de tránsito como los del Magreb, los Estados isleños del Caribe, Estonia, México y Turquía, que sirven de puente entre los principales países de origen y los de destino, tuvieron que reforzar los procedimientos para contener la corriente de migrantes indocumentados a través de sus fronteras. Por ejemplo, los acuerdos entre Marruecos y Túnez y algunos de los Estados miembros de la UE exigen que estos dos países del Magreb readmitan a los extranjeros que, habiendo pasado en tránsito por ellos, estén residiendo en la UE sin autorización (SOPEMI (Sistema de Información Continua sobre Migración), 2004). Marruecos, que tenía un acuerdo con España, desde 1992, para readmitir a sus nacionales y a las personas que habían pasado en tránsito por ese país antes de entrar a España, suspendió temporariamente el programa en 2003 (SOPEMI (Sistema de Información Continua sobre Migración), 2004). El programa se reanudó en 2004.

Desde mediados del decenio de 1990 la mayoría de los países de la OCDE, así como también algunos países en desarrollo, o bien impusieron nuevas sanciones o aumentaron las penas para los migrantes indocumentados, contrabandistas y quienes los emplearan. Por ejemplo, la Ley de asilo e inmigración del Reino Unido (1996) tipificó como delito el empleo de personas que no tuvieran permiso de trabajo, mientras que la Ley de inmigración en favor del interés nacional de los Estados Unidos (1995) estableció las penas para los traficantes y estipuló la responsabilidad de los transportistas (Organización Internacional para las Migraciones, 1996). De manera similar, la Ley de inmigración sudafricana (2002) prohíbe el empleo de las personas que no tengan permisos de trabajo y establece que incumbe a los empleadores la responsabilidad de no emplear a personas que carecen de autorización.

Se cree que en los últimos años un gran número de migrantes indocumentados ha entrado a los países con documentos falsos: documentos falsificados o alterados, así como también pasaportes no emitidos y fraguados que fueron robados de sedes consulares. Para combatir este problema los países han introducido sellos de visas a prueba de falsificaciones, pasaportes con elementos de seguridad mejorados y documentos de viaje con datos en lenguaje de máquina, con una tecnología que, se cree, ofrece sólidas salvaguardias contra la manipulación de documentos oficiales de viaje. Entre otras innovaciones están los microprocesadores para almacenar datos biométricos como huellas dactilares e imágenes de iris en los pasaportes. A principios de 2003 se inauguró Eurodac, el primer sistema europeo automático de identificación de huellas dactilares, para registrar las huellas dactilares de las personas que buscan asilo y de ciertas categorías de inmigrantes ilegales que arriban a los Estados miembros de la UE, Islandia y Noruega.

Los principales países de acogida han lanzado campañas de información, tanto en los países de origen como en los de tránsito, orientadas a disuadir la migración de indocumenta-

Entre las medidas destinadas a combatir la migración de indocumentados están los acuerdos bilaterales entre los países de origen, los países de destino y los países de tránsito

Entre otras medidas para controlar la migración de indocumentados están el aumento de las penas, el uso de documentos a prueba de falsificaciones...

...y las campañas de información

dos. Por ejemplo, los Estados Unidos realizaron campañas de información para disuadir a los posibles migrantes indocumentados, con advertencias sobre los peligros que presentaba el cruce del Río Grande y los desiertos del sudoeste. De manera similar, en 2002 el Gobierno de Nueva Zelanda empezó a distribuir panfletos en los puertos y ciudades indonesias, advirtiendo sobre los riesgos de tratar de llegar a Nueva Zelanda en botes. En general estas campañas son de eficacia limitada y en gran medida han sido inútiles como disuasivo (Organización Internacional para las Migraciones, Oficina de Evaluación de Programas, 1999). La información se considera de particular importancia en el caso de la trata de mujeres para la explotación sexual. En este contexto, existen indicios de que la información concerniente a la situación existente en los países de acogida puede tener un efecto considerable con respecto a la disuasión de la trata de mujeres y también en la migración de mujeres en general. Entre otras medidas adoptadas están las sanciones a los transportistas, el aumento de las patrullas en aguas territoriales y la intensificación de los controles fronterizos, así como también las sanciones a migrantes indocumentados, contrabandistas y empleadores.

Aunque recientemente muchos países han dictado medidas restrictivas de la entrada de migrantes indocumentados, otros han pasado mayormente por alto el problema, más comúnmente los que padecen escasez de mano de obra en sectores como la agricultura y las industrias de servicios, en que las cualificaciones requeridas y los salarios son comparativamente bajos. A pesar del hecho de que contraviene la política oficial, a veces los gobiernos toleran la migración indocumentada debido a la escasez de mano de obra. Por ejemplo, en toda la segunda mitad del siglo XX se produjo una importante migración hacia la Argentina, procedente de países vecinos, aunque era ilegal emplear a extranjeros (Parrado y Cerrutti, 2003). Muchos migrantes indocumentados de países vecinos como Malawi han encontrado y siguen encontrando trabajo en las minas de Sudáfrica.

Un número considerable de gobiernos han otorgado amnistías para regularizar a los migrantes indocumentados (véase el capítulo II y el cuadro III.3). Por ejemplo, en 1986 los Estados Unidos otorgaron la residencia permanente, en virtud de la Ley de reforma y control de la inmigración (1986) a 2,7 millones de migrantes indocumentados que habían entrado al país antes de 1982. De manera similar, a principios de 2004 el Gobierno de la Argentina presentó un programa para regularizar la situación jurídica de unos 750.000 trabajadores indocumentados que se encontraban en el país. Hay algunos indicios que sugieren que los programas de regularización estimulan la migración indocumentada (SOPEMI (Sistema de Información Continua sobre Migración), 2003).

Cuadro III.3

Programas de regularización de migrantes indocumentados

País	Año o período
Argentina	2004
Bélgica	2000
Costa Rica	2000
Francia	1981–1982, 1997–1998
Grecia	1997–1998, 2001
Italia	1987–1988, 1990, 1996, 1998, 2002
Malasia	1989, 1991, 1996–1997
Portugal	1992–1993, 1996, 2001
Sudáfrica	1996, 2000
España	1985–1986, 1991, 1996, 2000, 2001
Suiza	2000
Tailandia	1999–2000
Estados Unidos de América	1986, 1997–1998, 2000, 2004 (propuesto)
Venezuela	2004

Fuentes: SOPEMI (Sistema de Información Continua sobre Migración), *Trends in International Migration: Annual Report, 2003 Edition* (París, OCDE, 2004), y Banco de Datos sobre Políticas de Población, de la División de Población del Departamento de Asuntos Económicos y Sociales de la Secretaría de las Naciones Unidas.

Armonización regional y subregional

La séptima cuestión es la armonización de las políticas de inmigración entre los gobiernos. El establecimiento de procesos regionales y subregionales (incluidos los acuerdos bilaterales), que existen prácticamente en todas las regiones, ha facilitado el intercambio de información y mejorado la cooperación regional.

Para contener la corriente de migrantes indocumentados se han establecido procesos consultivos a nivel regional e internacional. Éstos incluyen el Proceso de Puebla, que abarca a América Central, el Canadá, los Estados Unidos y México, y las consultas que se están celebrando como seguimiento de la Conferencia Ministerial de Bali sobre el Contrabando y la Trata de Personas y la Delincuencia Transnacional Conexa para seguir fortaleciendo los lazos en toda la región de Asia y el Pacífico. Además, recientemente entraron en vigor dos protocolos internacionales que complementan la Convención de las Naciones Unidas contra la Delincuencia Transnacional Organizada (resolución 55/25 de la Asamblea General, anexo I), es decir, el Protocolo contra el tráfico ilícito de migrantes por tierra, mar y aire (resolución 55/25 de la Asamblea General, anexo III) y el Protocolo para prevenir, reprimir y sancionar la trata de personas, especialmente mujeres y niños (resolución 55/25 de la Asamblea General, anexo II). En el capítulo VIII se hace un examen más detallado de estas y otras iniciativas.

La migración y el comercio

La octava cuestión es la aprobación del Acuerdo General sobre el Comercio de Servicios¹ en el marco del Acuerdo General de Aranceles Aduaneros y Comercio (1994). El acuerdo se examina más a fondo en el capítulo VIII.

Cambios en los enfoques de la migración a partir de septiembre de 2001

Después de los acontecimientos del 11 de septiembre de 2001 muchos países están asignando una alta prioridad al control de las personas que entran en su jurisdicción. Por razones de seguridad, se pone más énfasis en el examen de los antecedentes de los solicitantes de visas. Preocupados por la amenaza del terrorismo internacional, los gobiernos han ampliado su competencia legal. Por ejemplo, mediante la Ley sobre antiterrorismo, delincuencia y seguridad (2001), en el Reino Unido se amplió el alcance de las disposiciones oficiales para incluir la detención de sospechosos de terrorismo y autorizar la conservación de huellas digitales hasta 10 años a fin de evitar la posibilidad de que se asuman múltiples identidades. Mediante la Ley patriótica de unidad y fortalecimiento de los Estados Unidos de América (2001) se entregaron recursos adicionales para las actividades de control e inspección de fronteras y se autorizó a detener a extranjeros sin estar acusados, mientras que por la Ley de reforma sobre mejoramiento de la seguridad fronteriza y visados (2002) se hace más riguroso el examen y se autoriza el rastreo de extranjeros en los Estados Unidos. Además, entre los países hay ahora más intercambio de información secreta sobre personas sospechosas, así como también una mayor cooperación en la esfera del control de las fronteras (SOPEMI (Sistema de Información Continua sobre Migración), 2004).

Como secuela del 11 de septiembre de 2001, muchos gobiernos han establecido requisitos más rigurosos para el otorgamiento de visas, y algunos han vuelto a imponer el requisito de la visa a los nacionales de países en que se origina una constante migración de indocumentados. Entre los más rigurosos están los establecidos por los Estados Unidos (recuadro III.1). Entre los países que utilizan tecnología de reconocimiento corporal, o biometría, para mejorar los procedimientos relativos a la seguridad, están Hong Kong, Región Administrativa Especial (RAE) de China, Omán y Singapur. Varios países han ajustado sus procedimientos para la emisión de visas y mejorado su vigilancia en los puntos de cruce de fronteras. Varios

La seguridad nacional se ha convertido en una preocupación importante en la política de inmigración

Recuadro III.1

Estados Unidos de América: la inmigración después del 11 de septiembre

Como consecuencia del 11 de septiembre de 2001 los Estados Unidos de América han estado a la vanguardia en la adopción de nuevas medidas de vigilancia y control de las personas que entran al país. Estas medidas han incluido la introducción de requisitos más estrictos para los visitantes; la creación del Departamento de Seguridad Interior, y una mayor vigilancia de los nacidos en el extranjero que se encuentran en los Estados Unidos. Los solicitantes de visas deben someterse a la verificación de antecedentes y entrevistas.

Desde enero de 2004 los Estados Unidos empezaron a escanear a las personas en los aeropuertos en el marco de su US-VISIT Program. Se fotografía y se toman las impresiones digitales de todos los extranjeros que entran a los Estados Unidos en aeropuertos y puertos marítimos, excepto los ciudadanos de 27 países de "bajo riesgo" (Programa de exención de visa). En abril de 2004 el Gobierno anunció que, a más tardar el 30 de septiembre de 2004, el US-VISIT Program se extendería a esos restantes países. Sólo estarán exentos los diplomáticos y viajeros procedentes del Canadá y de México.

Además, en diciembre de 2003 se concertó un acuerdo por el cual se entregarán a las autoridades de los Estados Unidos los datos de los pasajeros, incluidos los detalles sobre tarjetas de crédito de los pasajeros que partan de la UE y entren a los Estados Unidos. Se prevé que, eventualmente, todos los transportistas revelen los antecedentes de los pasajeros.

países están incorporando sistemas de control electrónico de los pasajeros de aerolíneas que arriban, como Nueva Zelandia y los Estados Unidos. A principios de 2004 la UE anunció planes para exigir a las aerolíneas que presenten a las autoridades de la Unión los datos de sus pasajeros. Actualmente están en espera de su aprobación por varios gobiernos leyes destinadas a limitar el número de refugiados, solicitantes de asilo y migrantes indocumentados. Los gobiernos sostienen que esto es necesario para proteger a sus países, pero los críticos argumentan que esa legislación puede hacer poco por mejorar la seguridad e impone un costo financiero excesivo al comercio y la inversión internacionales (Santangelo Group, 2004), desalentando a estudiantes extranjeros y constituyendo una violación de las libertades civiles y de los derechos humanos fundamentales.

Políticas de emigración

Con respecto a la inmigración tanto los países desarrollados como los países en desarrollo tienen puntos de vista y políticas similares. A pesar del importante aumento del número de migrantes, desde el decenio de 1980 la proporción de países que quieren reducir la emigración se ha mantenido constante en aproximadamente un cuarto. En 2003 unos tres cuartos de los países, desarrollados o en desarrollo, consideraban satisfactorio su nivel de emigración (véase el cuadro III.4) y uno de cada cuatro países tenían políticas orientadas a disminuirla (véase el cuadro III.5). Sólo el 6% quería elevar su nivel de emigración. Desde el decenio de 1970 hasta mediados del decenio de 1990 la proporción de países en desarrollo que consideraban demasiado alto su nivel de emigración aumentó en forma constante, llegando a un máximo del 30% en 1996. Sin embargo, desde entonces esa proporción cayó al 23%.

La emigración crea a los países en desarrollo tanto oportunidades como dificultades. Para la mayoría de los países de origen, los envíos de dinero son una fuente importante de divisas, y para algunos países es la principal fuente de ingresos. A nivel mundial, los envíos de dinero de los trabajadores superan ahora a la asistencia oficial para el desarrollo (AOD). Por otra parte, la pérdida de mano de obra cualificada —o fuga de cerebros— ejerce presión en esferas críticas y puede obstaculizar el proceso de desarrollo. Hacia el decenio de 1970, varios países en desarrollo estaban luchando con las consecuencias de la considerable migración de sus nacionales a países desarrollados. En todo caso, a partir de 2003 más de dos tercios de los países en desarrollo o bien no intervinieron con respecto a la emigración o bien trataron de mantener su nivel (cuadro III.5).

La gran mayoría de países, tanto desarrollados como en desarrollo, consideran satisfactorio su nivel de emigración

Cuadro III.4

Opiniones de los gobiernos sobre el nivel de emigración, por grado de desarrollo y por regiones principales del país, 1976, 1986, 1996 y 2003

Año	Número de países				Porcentaje			
	Demasiado bajo	Satisfactorio	Demasiado alto	Total	Demasiado bajo	Satisfactorio	Demasiado alto	Total
Por nivel de desarrollo								
El mundo								
1976	6	125	19	150	4	83	13	100
1986	9	124	31	164	5	76	19	100
1996	5	133	55	193	3	69	28	100
2003	7	142	45	194	4	73	23	100
Regiones más desarrolladas								
1976	1	28	5	34	3	82	15	100
1986	2	29	3	34	6	85	9	100
1996	1	35	12	48	2	73	25	100
2003	0	36	12	48	0	75	25	100
Regiones menos desarrolladas								
1976	5	97	14	116	4	84	12	100
1986	7	95	28	130	5	73	22	100
1996	4	98	43	145	3	68	30	100
2003	7	106	33	146	5	73	23	100
Países menos adelantados								
1976	0	39	3	42	0	93	7	100
1986	1	39	8	48	2	81	17	100
1996	1	37	11	49	2	76	22	100
2003	2	40	7	49	4	82	14	100
Por regiones principales								
África								
1976	1	44	33	48	2	92	6	100
1986	3	41	7	51	6	80	14	100
1996	2	40	11	53	4	75	21	100
2003	2	44	7	53	4	83	13	100
Asia								
1976	4	31	2	37	11	84	5	100
1986	3	28	7	38	8	74	18	100
1996	2	31	13	46	4	67	28	100
2003	5	31	11	47	11	66	23	100
Europa								
1976	1	23	5	29	3	79	17	100
1986	1	26	2	29	3	90	7	100
1996	1	31	11	43	2	72	26	100
2003	0	32	11	43	0	74	26	100
América Latina y el Caribe								
1976	0	18	9	27	0	67	33	100
1986	2	17	14	33	6	52	42	100
1996	0	18	15	33	0	55	45	100
2003	0	23	10	33	0	70	30	100
América del Norte								
1976	0	2	0	2	0	100	0	100
1986	0	2	0	2	0	100	0	100
1996	0	2	0	2	0	100	0	100
2003	0	2	0	2	0	100	0	100

Año	Número de países				Porcentaje			
	Demasiado bajo	Satisfactorio	Demasiado alto	Total	Demasiado bajo	Satisfactorio	Demasiado alto	Total
Por regiones principales (continuación)								
Oceanía								
1976	0	7	0	7	0	100	0	100
1986	0	10	1	11	0	91	9	100
1996	0	11	5	16	0	69	31	100
2003	0	10	6	16	0	62	38	100

Fuente: *World Population Policies, 2003* (publicación de las Naciones Unidas, número de venta: E.04.XIII.3).

Cuadro III.5
Políticas gubernamentales sobre emigración, por grado de desarrollo y por regiones principales del país, 1976, 1986, 1996 y 2003

Año	Número de países				Porcentaje			
	Aumentar	Mantener/no intervención	Reducir	Total	Aumentar	Mantener/no intervención	Reducir	Total
Por nivel de desarrollo								
El mundo								
1976	6	125	19	150	4	83	13	100
1986	8	120	36	164	5	73	22	100
1996	6	142	45	193	3	74	23	100
2003	11	137	46	194	6	71	24	100
Regiones más desarrolladas								
1976	1	28	5	34	3	82	15	100
1986	2	28	4	34	6	82	12	100
1996	1	35	12	48	2	73	25	100
2003	1	35	12	48	2	72	25	100
Regiones menos desarrolladas								
1976	5	97	14	116	4	84	12	100
1986	6	92	32	130	5	71	25	100
1996	5	107	33	145	3	74	23	100
2003	10	102	34	146	7	70	23	100
Países menos adelantados								
1976	0	39	3	42	0	93	7	100
1986	0	39	9	48	0	81	19	100
1996	1	39	9	49	2	79	18	100
2003	2	38	9	49	4	77	18	100
Por regiones principales								
África								
1976	1	44	33	48	2	92	6	100
1986	2	41	8	51	4	80	16	100
1996	2	42	9	53	4	79	17	100
2003	1	43	9	53	2	81	17	100
Asia								
1976	4	31	2	37	11	84	5	100
1986	5	25	8	38	13	66	21	100
1996	3	32	11	46	7	70	24	100
2003	8	24	15	47	17	51	32	100

Cuadro III.5
**Políticas gubernamentales sobre emigración, por grado de desarrollo
 y por regiones principales del país, 1976, 1986, 1996 y 2003 (continuación)**

Año	Número de países				Porcentaje			
	Aumentar	Mantener/no intervención	Reducir	Total	Aumentar	Mantener/no intervención	Reducir	Total
<i>Por regiones principales (continuación)</i>								
Europa								
1976	1	23	5	29	3	79	17	100
1986	1	24	4	29	3	83	14	100
1996	1	30	12	43	2	70	28	100
2003	1	30	12	43	2	70	28	100
América Latina y el Caribe								
1976	0	18	9	27	0	67	33	100
1986	0	18	15	33	0	55	45	100
1996	0	23	10	33	0	70	30	100
2003	1	25	7	33	3	76	21	100
América del Norte								
1976	0	2	0	2	0	100	0	100
1986	0	2	0	2	0	100	0	100
1996	0	2	0	2	0	100	0	100
2003	0	2	0	2	0	100	0	100
Oceanía								
1976	0	7	0	7	0	100	0	100
1986	0	10	1	11	0	91	9	100
1996	0	13	3	16	0	82	19	100
2003	0	13	3	16	0	82	19	100

Fuente: *World Population Policies, 2003* (publicación de las Naciones Unidas, número de venta: E.04.XIII.3).

En Oceanía el número de gobiernos que consideran demasiado alta la emigración ha ido aumentando constantemente, llegando al 38% en 2003. En contraste, en África, Asia y América Latina y el Caribe, la preocupación con respecto a la elevada emigración disminuyó durante la segunda mitad del decenio de 1990 y principios del siglo XXI. Por ejemplo, la proporción de países de América Latina y el Caribe que aplican políticas destinadas a reducir la emigración disminuyó del 45% en 1986 al 21% en 2003 (cuadro III.5), en parte debido a la importancia de los envíos de dinero de los migrantes.

La fuga de cerebros sigue siendo una cuestión motivo de preocupación en algunos países

Asimismo, algunos países desarrollados están sufriendo situaciones de escasez de mano de obra en esferas críticas por la emigración de personas cualificadas. Debido a que existen más oportunidades de empleo y salarios más altos en el Canadá y los Estados Unidos, científicos, ingenieros, expertos en tecnología de la información y académicos de los países en desarrollo han emigrado a América del Norte. Los gobiernos de Europa oriental han expresado su preocupación con respecto a la posible pérdida de talento debido a la ampliación de la UE producida en mayo de 2004.

Aunque la emigración es un derecho aceptado en virtud del derecho internacional, en la práctica varios Estados discriminan contra la mujer que desea emigrar, por ejemplo, impidiéndole partir sin el consentimiento de su tutor o fijando límites de edad que se aplican sólo a las mujeres. El hecho de que las medidas destinadas a proteger a la mujer de la explotación pueden hacer que le resulte más difícil ir al exterior legalmente a la vez la estimula a partir clandestinamente, exponiéndola así a un riesgo aún mayor de ser objeto de abuso (Boyd y Grieco, 2003; Naciones Unidas, 2004f).

En 2003, 11 países informaron que aplicaban políticas orientadas a aumentar la emigración (Naciones Unidas, 2004e). Otros gobiernos toleran la partida de gran número de sus

ciudadanos, aunque a menudo se manifiesta preocupación por la pérdida de recursos humanos talentosos y altamente cualificados. Algunos países han establecido dependencias gubernamentales para administrar las corrientes de emigración como, por ejemplo, la Oficina de recursos humanos, empleo y capacitación, de Bangladesh, y la Oficina del protector de los emigrantes, de la India (Castles, 2000). Varios países de emigración, incluidos Filipinas y México, han formulado políticas destinadas a prestar asistencia a sus ciudadanos en el exterior —como, por ejemplo, para impedir los abusos— y, entre otras cosas, ofrecen servicios para facilitar las transferencias de dinero y reducir sus costos y prestan asistencia en casos de enfermedad, abuso y fallecimiento (recuadro III.2). Varios países de emigración han concertado acuerdos bilaterales con Estados de acogida para asegurar normas laborales mínimas. Sin embargo, el control se deja en manos de los funcionarios consulares que, a veces, carecen de los recursos necesarios para realizar todas sus actividades. Otros países tienen políticas orientadas a alentar a que los migrantes remitan dinero y hagan inversiones en sus países de origen. Estos programas han tenido resultados diversos (Waddington, 2003). Chile, Colombia, El Salvador, México, Perú y Venezuela iniciaron recientemente programas de comunicación con sus ciudadanos residentes en el exterior (Organización Internacional para las Migraciones, 2003c).

El rápido aumento de la emigración de trabajadores cualificados ha impulsado a algunos países a abordar los desafíos que plantea la fuga de cerebros mediante iniciativas destinadas a alentar el retorno de los trabajadores cualificados que se encuentran en el exterior. En total, en 2003, 53 países tenían políticas y programas en vigor para alentar el retorno de sus nacionales, contra 59 que había en 1996. La mayoría estaba en las regiones menos adelantadas, en particular en Asia y América Latina y el Caribe (Naciones Unidas, 2004e).

Las políticas estaban motivadas en la creencia de que tendrían un efecto positivo en el país de origen por la transferencia de conocimientos y tecnología, así como también por las inversiones y el comercio. En algunos países, los encargados de formular políticas han tratado de aprovechar estos efectos de retroalimentación, en particular por medio de redes de diáspora y políticas encaminadas a atraer la migración de retorno. Por ejemplo, la South African Network of Skills Abroad (SANSA), una red activa con más de 2.000 miembros, establecida por la Government's National Research Foundation, tiene un enfoque específico de desarrollo de los recursos humanos a fin de armonizar los migrantes con los proyectos en Sudáfrica. Por medio de su sitio en la Web, el proyecto para revertir la fuga de cerebros (RBD), de Tailandia, proporciona a los migrantes tailandeses que desean invertir en su país información sobre incentivos, información comer-

Recuadro III.2 Filipinos en el exterior

Filipinas es uno de los más grandes exportadores de mano de obra del mundo. Se dice que alrededor del 8% de la población filipina vive en el exterior, proporcionando beneficios a su país en forma de envíos de dinero. Los trabajadores filipinos en ultramar (TFU) son descritos como héroes y heroínas no alabados, y el Gobierno reconoce sus logros en una ceremonia anual de entrega de premios (O'Neil, 2004).

El Gobierno promueve la migración temporaria mediante canales regulados y alienta el retorno y reintegro de los migrantes. El Gobierno permite que los filipinos dejen el país oficialmente sólo si son contratados por un contratante autorizado o por un organismo gubernamental, o si tiene un contacto aprobado por la Philippines Overseas Employment Administration (POEA). En seminarios realizados previamente a la partida el Gobierno ofrece a los emigrantes legales servicios tales como seguros de vida y planes de pensiones, así como seguro médico. Estos servicios son pagados por los organismos contratantes. Los funcionarios consulares ofrecen asistencia a los filipinos, cuando la requieran, una vez que se encuentran en el exterior, y el Gobierno auspicia visitas de artistas para promover la continuación de los lazos con Filipinas (O'Neil, 2004).

La promoción de la emigración ha sido una respuesta exitosa al alto desempleo. Sin embargo, no deja de tener sus problemas. Por ejemplo, Filipinas enfrenta situaciones críticas de escasez de profesionales médicos (Choo, 2003). Además, los muchos filipinos que viven en el exterior como migrantes indocumentados trabajan mayormente en áreas vulnerables, como el sector doméstico.

cial y oportunidades de negocios. El Gobierno de la República de Corea ha estado promoviendo activamente los contactos entre científicos e ingenieros que se encuentran en el exterior y en el país. Ha subsidiado y apoyado asociaciones profesionales en el Canadá, China, los Estados Unidos, Europa y el Japón. Otros ejemplos de redes de diáspora son los de intelectuales chinos en el exterior (CHISA), la red colombiana de científicos y profesionales investigadores (Red Caldas), la Silicon Valley Indian Professionals Association, y la Digital Diaspora Network–África para empresarios africanos.

Los Gobiernos del Uruguay y la Argentina han establecido organizaciones y programas cuyo objetivo principal es volver a vincular e interesar a científicos y profesores que residen en el exterior con grupos y proyectos de desarrollo organizados en estos dos países. Por ejemplo, en la Argentina el Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas (CONICET) ha creado la categoría de “Miembro Correspondiente del Consejo de Investigaciones Científicas y Técnicas”, por la cual los ciudadanos que viven en el exterior pueden recibir títulos honorarios. Estos investigadores o profesores pueden ser contratados por períodos cortos o incorporados totalmente en una carrera de investigación si deciden regresar a la Argentina.

La Provincia china de Taiwán ha inducido a muchos migrantes a regresar con iniciativas como la creación de una industria de capital de riesgo e inversiones en infraestructura de investigación. Los repatriados fundaron más de la mitad de las compañías del Parque Industrial científico de Hsinchu, que ahora representa aproximadamente el 10% del producto nacional bruto (PNB) de la Provincia china de Taiwán. El Gobierno de la República de Corea inició un programa de reintegración para los migrantes repatriados. Según se informó, dentro de los primeros seis meses del establecimiento del programa 4.000 trabajadores estaban participando del plan. En México también hay programas similares. En el Uruguay y la Argentina los Gobiernos han aplicado políticas destinadas a alentar el retorno de migrantes por medio de exenciones impositivas para la importación de sus pertenencias. El Gobierno del Uruguay, con el apoyo de la Organización Internacional para las Migraciones (OIM), creó la Comisión Nacional de Repatriación, que ha apoyado el retorno de los migrantes, con especial énfasis en los científicos y profesionales vinculados al mundo académico. En 1990, con la creación de la Comisión Sectorial de Investigación Científica (CSIC), se lanzaron varias iniciativas para revertir la fuga de cerebros, incluidos un programa para contratar a científicos uruguayos y el programa de apoyo económico para los repatriados, para facilitar su reingreso al medio académico.

La migración de retorno ha sido alentada por varios países y por la comunidad internacional. Por ejemplo, desde 1977, en el marco de un programa del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) titulado Transferencia de conocimientos por intermedio de profesionales expatriados (TOKTEN), se financia el trabajo de migrantes altamente cualificados en su país de origen por un período de tres a 12 semanas. Durante este período los expertos pueden trabajar en la administración pública, las universidades o en empresas públicas y privadas. El programa cubre un pasaje de avión de ida y vuelta y gastos de sustento durante el período del servicio.

Para reducir los efectos de la fuga de cerebros y facilitar la migración de retorno al África, la OIM ha puesto en marcha el programa de retorno y reintegración de nacionales africanos cualificados (RQAN). Desde 1983 hasta 1999, con este programa se prestó ayuda para el retorno de más de 2.000 migrantes altamente cualificados a 11 países participantes. Según una evaluación del programa, los repatriados, mediante la generación de ingresos y medidas de ahorro de gastos, contribuyeron en forma significativa al crecimiento financiero de las organizaciones con que trabajaban. También quedó demostrada su contribución positiva a la transferencia de conocimientos, tecnología y aptitudes de gestión (African Centre for Technology Studies, 2002). En 2000, como seguimiento del RQAN, se estableció el programa Migración para el Desarrollo de África (MIDA). El programa se lleva a cabo en asociación entre la OIM, autoridades gubernamentales, el sector privado y la sociedad civil, en los países africanos de origen participantes así como también en los de acogida. Su objetivo es transferir habilidades y recursos vitales de los nacionales de la diáspora africana a sus países para apoyar el desarrollo de éstos.

El hecho de que relativamente pocos de estos programas tienen éxito probablemente explica la disminución del número de gobiernos que los aplican. África sufre dificultades

Países de todas las regiones han adoptado una amplia gama de políticas para alentar el retorno de migrantes cualificados

Las políticas orientadas a reducir la fuga de cerebros son a menudo ineficaces

particulares por la migración del personal cualificado dentro del continente, habitualmente a Sudáfrica, así como también como su partida definitiva. Sudáfrica misma enfrenta situaciones de considerable escasez de personal cualificado debido a la alta emigración en esferas como la académica, la educación, el cuidado de la salud y la tecnología de la información, así como también en ciencia y tecnología (SOPEMI (Sistema de Información Continua sobre Migración), 2004; Wöcke y Klein, 2002). El Reino Unido aceptó detener la corriente de trabajadores de la medicina de Sudáfrica y puso fin a su contratación. Sin embargo, en lugar de contener dicha corriente, el efecto del acuerdo fue desviarla hacia Australia, los Estados Unidos y otros países. El Gobierno sudafricano también utiliza la Internet para conseguir trabajadores cualificados del exterior. De manera similar, el Presidente de Nigeria exhorta enérgicamente a los nigerianos cualificados a que contribuyan al desarrollo de su país (Mutume, 2003).

En los últimos decenios América Latina y el Caribe se ha convertido en una importante región de emigración. Los países que la integran están prestando creciente atención a la emigración de nacionales y a su protección en el exterior. En decenios recientes algunos Estados del Caribe han emprendido considerables esfuerzos para alentar la migración de retorno y garantizar los derechos de sus ciudadanos en el exterior (Programa de política de migración internacional, 2003). Por ejemplo, durante el decenio de 1990 Jamaica diseñó el Programa de retorno de talentos para facilitar el retorno de jamaíquinos talentosos. Otros gobiernos, como el de Granada, han aplicado incentivos impositivos para estimular el retorno de sus nacionales.

El Estado insular del Pacífico de Niue, con una población en disminución de menos de 1.600 personas, ha desarrollado iniciativas financieras y planes de creación de empleos para alentar a sus nacionales a retornar desde países vecinos, principalmente de Nueva Zelanda, con el que tiene una libre asociación. Asimismo, recientemente el Gobierno invitó a los tonganos y samoanos descendientes de nacionales de Niue a que vivan en la isla a fin de reforzar su población.

Conclusiones

Las cuestiones de orden nacional e internacional relacionadas con la migración, como la fuga de cerebros y la suma de cerebros, los envíos de dinero y los movimientos de indocumentados, se han cruzado con problemas nacionales de baja fecundidad y envejecimiento demográfico, desempleo, derechos humanos y derechos de los Estados, integración social, asilo, xenofobia, trata y seguridad nacional. En conjunto, estas preocupaciones han llevado a un nuevo examen de las políticas de migración internacional y de los posibles beneficios y desventajas para los países de origen, de destino y de tránsito. Como resultado, en los últimos decenios el número de gobiernos que adoptaron medidas para organizar la migración ha aumentado considerablemente. En 2003, un tercio de los países tenía políticas destinadas a reducir la inmigración, en comparación con sólo el 7% en 1976. Desde mediados del decenio de 1970, tanto países de regiones más desarrolladas como de menos adelantadas han tendido a bajar la inmigración. En ambos casos, un tercio de los países tenía políticas destinadas a reducirla. Aunque los países están imponiendo gradualmente medidas más restrictivas a la inmigración, un creciente número de ellos están procurando simultáneamente aliviar las situaciones de escasez de mano de obra promoviendo la migración de ciertas categorías de migrantes, en particular la de los altamente cualificados. Para muchos países de destino, la reunificación de la familia sigue siendo la base para aceptar migrantes.

En 2003, 61 países informaron que estaban aplicando programas para la reintegración de no nacionales, contra 52 que había en 1996. Las políticas de integración de no nacionales son más comunes en los países de acogida de las regiones más desarrolladas que en los de las regiones en desarrollo. La migración internacional se considera cada vez más como una importante contribución al desarrollo socioeconómico de los países de origen, entre otras cosas porque proveen una fuente importante de divisas por medio de los envíos de dinero. A pesar del aumento del volumen de la migración, desde mediados del decenio de 1980 la proporción de países que tratan de reducir la emigración ha continuado en alrededor de uno de cada cuatro. Además, los países

se inclinan menos por alentar el retorno de los nacionales que viven en el exterior. En cambio, los países de origen tienden cada vez más a establecer vínculos con esos ciudadanos.

Desde la aprobación del Programa de Acción de la Conferencia Internacional sobre la Población y el Desarrollo (Naciones Unidas, 1995, cap. I, resolución 1, anexo), en 1994, ha habido un creciente reconocimiento de que la migración internacional y el desarrollo están inexorablemente relacionados y tienen una relación fundamental con el programa mundial. Está resultando manifiesto que, para cosechar los beneficios y minimizar las consecuencias negativas de la migración internacional, será necesaria una mayor cooperación internacional. Esto requiere una migración, segura, ordenada y sometida a normas, en un marco en que los Estados comprendan sus obligaciones y protejan los derechos de los migrantes, y en que éstos reconozcan sus derechos y responsabilidades y respeten las leyes nacionales y las normas internacionales.

Nota

- 1 El texto completo está disponible en http://www.wto.org/english/tratop_e/sevv_e/gatsintr_e.htm (consultado el 29 de octubre de 2004).

Capítulo IV

Efectos económicos de la migración internacional

En el presente capítulo se examinará el efecto económico de la migración en los países de origen y en los de acogida. Se evaluarán los efectos positivos y adversos que produce en los migrantes, los mercados de trabajo y los países, a la luz de la magnitud, la dinámica y las pruebas empíricas de la actual oleada de migración mundial.

La migración afecta, antes que nada, a las personas que han decidido vivir en el exterior. Debido a que sus decisiones son fundamentalmente personales, abarcan muchos elementos que están fuera del campo de la intervención gubernamental. Pese al hecho de que, con frecuencia, los inmigrantes se enfrentan a prejuicios y pueden estar trabajando por debajo de su “capacidad” por la falta de reconocimiento en el país de acogida de sus cualificaciones y experiencias en el empleo, tratan de mejorar su bienestar material (incluido el ingreso) y conseguir mejores oportunidades para sus familias. El resultado agregado del movimiento de personas es un reflejo completo de actitudes y elecciones individuales, y su complejidad plantea la cuestión de determinar dónde se acumulan los costos y beneficios de la migración, y a quién se destinan. La comprensión de las políticas nacionales y mundiales que afectan las decisiones individuales de los migrantes reales y potenciales y los costos y beneficios de la inmigración para las personas y el país en su conjunto requiere un examen delicado pero crítico.

La migración de mano de obra altamente cualificada —aunque ventajosa para los países de acogida— plantea problemas a los países de origen, ya que la “suma de cerebros” de la economía de acogida es una “fuga de cerebros” para la que los envía. Una pérdida inmediata es la inversión pública realizada en la educación y capacitación de los migrantes, así como también los impuestos que pagaban esas personas cualificadas. Lo que es más importante, esa pérdida de capital humano implica que el país de origen puede tener que depender más de la mano de obra semicualificada o no cualificada, reduciendo de ese modo las perspectivas de lograr niveles más altos de crecimiento. La importancia de la fuga de cerebros en el desarrollo ha sido puesta de relieve en la bibliografía sobre la “nueva teoría del crecimiento”, que sostiene que los conocimientos que encarna una persona tienen un efecto positivo en la productividad de otra, cuyos conocimientos, a su vez, influyen positivamente en la productividad de la primera. La partida de trabajadores con educación superior no sólo representa una pérdida de conocimientos para el país sino que también reduce la productividad de los que se quedan y, en definitiva, del país.

Para los países de origen también es importante la migración de mano de obra semicualificada y (así llamada) no cualificada. En primer lugar, los conocimientos y niveles de instrucción de los migrantes tienden a ser superiores al promedio nacional del país de origen. En segundo término, muchos de estos migrantes tenían algún tipo de empleo antes de migrar y, especialmente si se trata de un número importante, su partida representa una pérdida de contribuciones fiscales así como también de la inversión pública previa en su educación y atención de la salud.

Sin embargo, la emigración de trabajadores también puede tener consecuencias positivas para el desarrollo. En primer lugar, la toma de conciencia de que los migrantes cualificados están en condiciones de obtener empleos bien remunerados en países desarrollados puede incentivar más a los que se quedan en el país a seguir estudios superiores. En segundo término, los envíos de dinero, especialmente los remitidos por los miembros de familias pobres a sus países de origen, pueden ayudar a reducir la pobreza. Según datos de encuestas de hogares, hay indicios de que la incidencia de la pobreza es menor en las “familias de emigrantes” y de que es más probable que las familias que reciben remesas del exterior —o de otras regiones del mismo país— manden a sus hijos a la escuela que las familias de ingresos similares que no reciben esas

Las políticas migratorias apropiadas y eficaces requieren una cuidadosa evaluación de los costos y beneficios, tanto para los países de origen como para los de destino

remesas. Asimismo, la mayor propensión al consumo de las familias que reciben remesas tendrá un efecto más importante en el conjunto de la economía por el efecto multiplicador.

En este capítulo también se examinará el efecto de la migración en la economía de acogida. Una consideración importante, en los países de acogida, es el posible efecto de la migración en la distribución del ingreso. A igualdad de otros elementos, la entrada de trabajadores inmigrantes en el mercado de trabajo tiende a reducir el ingreso de los nativos que compiten con ellos y a aumentar los ingresos de los usuarios de servicios que utilizan los inmigrantes. La medida de la redistribución depende principalmente de la forma en que los salarios de los trabajadores cualificados y los no cualificados responden a la entrada de inmigrantes, así como también de la proporción de trabajadores cualificados en la fuerza de trabajo.

Sin embargo, aun si el efecto neto de la inmigración en la economía de acogida resulta pequeño, los efectos distributivos en ciertos lugares o para trabajadores con determinadas cualificaciones pueden ser sustanciales¹. Así, en muchos estudios se examinan los efectos de la migración en un lugar o tipo de ocupación determinados, a fin de identificar los probables canales por los cuales pueden resultar afectados la economía local o sectores específicos.

Hay una consideración adicional que puede dar forma a la política de inmigración, aun si el efecto neto de la migración es marginal o inexistente. Por una parte, se espera que los gobiernos provean servicios sociales —por ejemplo, garantizando empleo y educación adecuados, ofreciendo seguro social y médico y atención a los pobres— para todos los habitantes. Pero, por otra parte, a menudo existe la idea de que los inmigrantes están utilizando más los servicios de lo que pagan por ellos. Como resultado, los gobiernos frecuentemente tienen que lograr un equilibrio entre la necesidad nacional de inmigrantes y las demandas de los votantes de aplicar políticas de inmigración más restrictivas.

Sin embargo, lo que se echa de menos en esos argumentos es el reconocimiento de las contribuciones reales o potenciales que hacen a la economía de acogida los inmigrantes o los trabajadores temporarios, que llevan con ellos su competencia técnica, que escasea en el mercado de trabajo nacional, como, por ejemplo, ingenieros en programación informática, científicos, médicos, enfermeros, maestros de escuela, trabajadores agrícolas y empleados del hogar.

Además, a pesar de la preocupación pública por la política de inmigración en los países desarrollados —en particular con respecto a los inmigrantes no cualificados—, el efecto económico neto general de la migración de mano de obra cualificada y no cualificada, aunque positivo, es relativamente pequeño en comparación con los ingresos nacionales de las economías de acogida.

En este capítulo se aborda principalmente la migración legal por motivos económicos. Además de dichos movimientos, algunas personas migran sin documentación, mientras que otras se ven forzadas a migrar por motivos políticos, a saber, los refugiados y las personas que buscan asilo. Puesto que el efecto económico de estas categorías de inmigrantes en la economía es similar —excepto que los inmigrantes indocumentados no pagan impuestos directos (aunque pagan impuestos indirectos)—, en este capítulo no se hará distinción entre estos tipos de migración.

Efectos en los países de origen

La emigración

El principal efecto directo de la emigración es la reducción del número de trabajadores en los países de origen. Los investigadores se han ocupado extensamente de este tema, en particular de la pérdida de trabajadores altamente cualificados —también llamada fuga de cerebros—, que son importantes para la productividad y el crecimiento del país de origen (véase, por ejemplo, Lowell y Findlay, 2001). Al margen de la pérdida de competencia técnica, también puede haber otros costos, como la reducción del rendimiento de las inversiones públicas en educación (véase el cuadro IV.1). Los gobiernos gastan considerables sumas de dinero en educar a profesionales altamente cualificados, tales como médicos, ingenieros y universi-

Cuadro IV.1

“Balance” de los efectos económicos de la migración en los países de origen

Efectos positivos	Efectos negativos
<ul style="list-style-type: none"> • Dan a los trabajadores oportunidades que no tienen en el país de origen. • Pueden aliviar el efecto, en el mercado local, de la oferta de mano de obra en exceso. • Afluencia de remesas y divisas. • Transferencia de tecnología, inversiones y capital de riesgo por parte de las diásporas. • Pueden favorecer el aumento de las corrientes comerciales entre los países de origen y los de destino. • Estímulo a la inversión en la educación nacional e inversiones individuales de capital humano. • El retorno de trabajadores cualificados puede aumentar el capital humano local, la transferencia de aptitudes y los vínculos con redes extranjeras. 	<ul style="list-style-type: none"> • Pérdida de trabajadores altamente cualificados y reducción de la calidad de los servicios esenciales. • Disminución del crecimiento y la productividad debido a la reducción del número de trabajadores altamente cualificados y sus factores exógenos. • Rentabilidad más baja de las inversiones públicas en la educación pública. • La migración selectiva puede originar diferencias crecientes en los ingresos en el país de origen. • Pérdidas de ingresos fiscales por los impuestos a los trabajadores. • Con el tiempo las remesas pueden disminuir.

Fuente: Naciones Unidas/DAES, basado parcialmente en “Policy responses to skilled migration: retention, return circulation”, de Piyasiri Wickramasekara, *Perspectives of Labour Migration*, SE (Ginebra, Organización Internacional del Trabajo, 2002).

tarios. Cuando estos profesionales emigran los países sufren una pérdida de competencia técnica, así como también de las correspondientes inversiones que hicieron para educar a sus nacionales. Además de la pérdida de conocimientos técnicos que se necesitan con urgencia, especialmente en materia de salud y educación, se incurre en costos financieros. Sin embargo, estos posibles efectos negativos pueden ser compensados por los resultados favorables de la migración, que incluyen los envíos de dinero, la transferencia de tecnología, las inversiones, el comercio y la migración de retorno.

El balance general de estos posibles efectos económicos adversos y los “efectos de retroalimentación” favorables determina el impacto económico de la migración en los países de origen. Un motivo de preocupación es la complejidad y la falta de comprensión de los vínculos entre la diferente dinámica de la migración, por una parte, y el crecimiento económico y la reducción de la pobreza en los países en desarrollo, por otra.

Efectos económicos adversos

Fuga de cerebros. El efecto de la migración de trabajadores en el crecimiento del país de origen depende de la competencia técnica de los emigrantes y de las condiciones del mercado laboral. Si los emigrantes tienen pocas cualificaciones, el efecto en el producto del país de origen probablemente sea insignificante. Asimismo, si la migración ofrece una salida para personas desempleadas y/o una gran proporción de los migrantes proviene de familias pobres, no es probable que tenga un efecto importante en el desarrollo del país, aunque el nivel de vida de estos trabajadores y sus familias debería mejorar. Por otra parte, si los migrantes empleados son trabajadores altamente cualificados, cuyo aporte al producto es importante, los efectos directos de la migración pueden ser negativos, por lo menos a corto plazo (dando por supuesto que no hay efectos de retroalimentación positivos, o que éstos son modestos). Habida cuenta de esto, es probable que haya una “selección positiva” de migrantes; en otras palabras, es más probable que emigren de los países en desarrollo trabajadores cualificados que están por encima del promedio (Lowell, 2001, cap. 2)² y para algunos países la fuga de cerebros puede tener un efecto adverso sobre la economía (véase un examen de la autoselectividad de los migrantes en el recuadro IV.1).

Además, hay también indicios de que la fuga de cerebros es una tendencia creciente en la economía mundial. Por ejemplo, en el caso de los Estados Unidos de América (el país de destino más importante), la población de migrantes altamente cualificados de un grupo muestra

El efecto de la emigración en el país de origen es complejo y multifacético

Un efecto principal de la emigración puede ser una “fuga de cerebros”, una pérdida de trabajadores cualificados empleados

La fuga de cerebros está creciendo en la economía mundial

de países en desarrollo aumentó de 1,7 millones en 1990 a 4,2 millones en 2000 (cálculos basados en Carrington y Detragiache, 1998; Adams, Jr., 2003).

Un análisis de la medida de la fuga de cerebros de los países en desarrollo indica que, de una muestra de 24 países, 10 la experimentaron (véase el cuadro IV.2, informe A) (Adams, Jr., 2003)³. Los resultados obtenidos de otro análisis de 61 países en desarrollo indican relaciones más altas del 10% para 18 países (véase el cuadro IV.2, informe B) (Carrington y Detragiache, 1998)⁴.

Según un análisis de la magnitud del efecto de la fuga de cerebros, hay un posible efecto negativo sobre el crecimiento económico cuando la tasa de migración de las personas con estudios superiores está por encima del 20% y/o la proporción de dichas personas en el total de la población excede del 5% (Beine, Docquier y Rapoport, 2002)⁵. De acuerdo con este criterio, la fuga de cerebros tuvo un efecto negativo en los 19 países enumerados en el cuadro IV.2, informe C. El análisis señala que, aunque había más países identificados como “perdedores” (por la fuga de cerebros) que “ganadores”, los identificados como beneficiarios incluían a los más grandes, que representaban cerca del 80% de la población de los países en desarrollo. Los ganadores son los países que se benefician con los envíos de dinero y del estímulo a la educación que presenta la posibilidad de la migración. Otro examen de experiencias a nivel de países proporciona una confirmación más de que la fuga de cerebros puede ser un problema para algunos países. Se estima que cada profesional africano que migra representa una pérdida

La fuga de cerebros puede ser costosa para el país de origen, especialmente cuando es importante y el país es comparativamente pequeño

Recuadro IV.1

Autoselectividad de los migrantes

Como predeciría una teoría positiva de selección, los inmigrantes tienden a poseer mejor instrucción que aquellos a los que dejan atrás, aunque quizás tengan menor educación que el promedio de la población del país de acogida (Coppel, Dumont y Visco, 2001)^a. La mayoría de los migrantes de los países en desarrollo que van a los Estados Unidos de América, así como también a países miembros de la Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos (OCDE), en conjunto tienen por lo menos instrucción secundaria, y las corrientes de migrantes que poseen solamente instrucción primaria son bastante pequeñas, tanto en términos absolutos como en relación con el tamaño de la población del país de origen de la pertinente categoría educacional (Carrington y Detragiache, 1998). Las personas que poseen una instrucción exigua, o ninguna, parecen tener poco acceso a la migración. En 2000, el 68% del total de inmigrantes que entraron en los Estados Unidos y el 89% de los que fueron al resto de la OCDE tenía educación secundaria o superior (Adams, Jr., 2003). Si se hubiera excluido el gran número de migrantes con poca instrucción, procedentes de un solo país, México, la cifra correspondiente a los Estados Unidos habría sido cercana al término medio de la OCDE. México es un caso especial debido al “efecto frontera”, el hecho de que es mucho más fácil, incluso para personas pobres de ese país, viajar a los Estados Unidos en comparación con las de países más distantes. Un efecto frontera similar también se aplica en el caso de los países de África del Norte y de Europa oriental cercanos a los miembros de la Unión Europea (UE).

Desde el punto de vista de las habilidades observables, los inmigrantes de México se seleccionan predominantemente del medio de la distribución, no de la parte inferior (Chiquiar y Hanson, 2002). El cuadro, que presenta datos relativos a la educación de migrantes adultos en los países de acogida desarrollados, por fuente de origen y por adultos en los mismos países de origen, muestra que hay un fenómeno general de migrantes mejor instruidos que los que quedan en su país. En promedio, los migrantes que entran en los países desarrollados tenían 7,2 más años de educación que los adultos en el país de origen, mientras que los migrantes mexicanos (mayormente en los Estados Unidos) tenían solamente 1,2 más años de educación que los mexicanos adultos en México. Los datos del cuadro no se ajustan por el hecho de que los inmigrantes son más jóvenes que el adulto promedio en el país de origen, ni por el hecho de que los inmigrantes pueden haber recibido alguna instrucción en los países de acogida después de su arribo. Sin embargo, es evidente que la brecha entre el que se muda y el que permanece es mucho más pequeña para los mexicanos, que están cerca de los Estados Unidos, y para los europeos orientales, inmigrantes de los Balcanes y turcos, que están cerca de países miembros de la UE. Aparentemente la sección positiva descubierta es más débil porque, como proporción del ingreso, los costos de la migración disminuyen bruscamente con el nivel de cualificación, compensando los efectos de selección positivos de la mayor desigualdad en el origen.

La experiencia de los Estados Unidos es un ejemplo de la forma en que los altos costos de la migración favorecen la selección positiva, y de cómo los bajos costos favorecen la selección negativa. Las distancias más largas, la menor desigualdad en el país de origen, el efecto más débil de amigos y parientes y (para las regiones más pobres) la restricción de la pobreza, todo ello implica que los migrantes de lugares más alejados deben ser seleccionados más positivamente. Así, en 1990 la proporción de inmigrantes que entraron a los Estados Unidos con enseñanza terciaria fue más de tres veces más alta para los asiáticos y africanos que para los mexicanos y centroamericanos, y la brecha más grande del nivel de educación entre los que se mudaron y los que se quedaron se registró para los asiáticos y los africanos.

Educación de migrantes y residentes del país de origen, alrededor de 1990 (años de estudios)

Región de acogida del país (número de países de origen)	Migrantes en países de acogida	Residentes en países de origen	Diferencia (migrantes – residentes)
África (4)	15,4	4,6	10,8
México (1)	7,5	6,3	1,2
Caribe y América Central (14)	11,2	5,4	5,8
América del Sur (10)	12,5	5,9	6,6
Asia (15)	14,4	5,8	8,6
Europa oriental, los Balcanes y Turquía (3)	12,6	7,8	4,8
Promedio (47)	12,9	5,7	7,2

Fuente: Basado en Hendricks (2002, cuadro B1).

Nota: Todas las cifras son promedios no ponderados. La columna de las personas que permanecen en su país se basa en Barro-Lee (1996), mientras que la de los migrantes se basa en censos de la OCDE de alrededor de 1990. En las dos columnas sólo se indican observaciones de los países si éstos proporcionan información tanto sobre las personas que se quedan como de los migrantes.

^a Por ejemplo, entre 1995 y 1998, en los Estados Unidos el 49,3% de los “nacionales” tenía educación terciaria, en comparación con el 40,9% de los “extranjeros”. A la inversa, el 35% de los extranjeros sólo tenía una instrucción secundaria inferior (hasta noveno grado), comparado con el 15,7% de los nacionales. Una tendencia similar se observa en otros países de la OCDE, siendo Italia una excepción.

de 184.000 dólares para África (Pang, Lansang y Haines, 2002, págs. 499–500), y que desde 1997 Sudáfrica perdió más de 5.000 millones de dólares por la migración de mano de obra altamente cualificada (McClelland, 2002, pág. 793). Otro estudio sugiere que la migración de mano de obra cualificada de Europa oriental retardó el crecimiento económico en algunos de esos países durante el decenio de 1990 (Lowell y Findlay, 2001).

La emigración de los más altamente cualificados (por ejemplo, los mejor cualificados entre los graduados universitarios) es probablemente la más costosa para los países de origen en términos de pérdida en innovación y creatividad, que va más allá de las pérdidas en la productividad económica. La población utilizada de capital humano mundial puede tener beneficios netos en todo el mundo, puesto que el nivel “máximo” de los migrantes altamente cualificados probablemente ocupe puestos en los países de destino en los cuales sus conocimientos pueden ser más plenamente aprovechados y desarrollados. Por ejemplo, los inmigrantes altamente cualificados en ciencia y tecnología no sólo recibirán salarios más altos sino que también podrán maximizar su capacidad mediante el uso de medios de universidades y laboratorios privados bien financiados, así como por su participación y su interacción con equipos de investigación de máximo nivel.

A menudo la fuga de cerebros de profesionales cualificados es también una consecuencia directa de políticas de inmigración selectivas de los países desarrollados. Países como Australia, el Canadá, el Reino Unido de Gran Bretaña e Irlanda del Norte y los Estados Unidos tienen sistemas bien organizados mediante los cuales atraen migrantes cualificados que van desde enfermeros de habla inglesa de Filipinas y Jamaica hasta profesionales en tecnología de la información de la India y el Pakistán (Stalker, 2001).

Cuadro IV.2

Países o regiones que experimentan fuga de cerebros de acuerdo con diferentes informes

Informe A ^a	Informe B ^b	Informe C ^c
El Salvador	El Salvador	Argentina
Filipinas	Fiji	Bolivia
Guatemala	Gambia	Chile
Jamaica	Ghana	Costa Rica
Marruecos	Guatemala	Ecuador
México	Guyana	El Salvador
República Dominicana	Honduras	Filipinas
Sri Lanka	Irán (República Islámica del)	Guyana
Túnez	Jamaica	Jamaica
Turquía	Kenya	México
	México	Nicaragua
	Nicaragua	Panamá
	Panamá	Perú
	Provincia china de Taiwán	República de Corea
	República Dominicana	República Dominicana
	Sierra Leona	Tailandia
	Trinidad y Tabago	Trinidad y Tabago
	Uganda	Uruguay
		Venezuela

Fuente: Naciones Unidas/DAES, basado en los estudios a que se hace referencia *infra* y en el texto principal del capítulo.

^a R. H. Adams, Jr. (2003), en el supuesto de que la migración de más del 10% de la población de un país que posee estudios terciarios causa fuga de cerebros.

^b Carrington y Detragiache (1998), con clasificación basada en la cuota de referencia del 10% aplicada por R. H. Adams, Jr.

^c Beine, Docquier y Rapoport (2002).

La emigración de trabajadores cualificados acarrea una pérdida de inversiones en educación y en futuros ingresos por impuestos

Efectos fiscales. Las pérdidas fiscales debidas a la migración, especialmente de trabajadores cualificados, constituyen un motivo de preocupación para los países en desarrollo. En primer lugar, las pérdidas fiscales surgen en términos de menores rendimientos de las inversiones públicas en educación, ya que son los gobiernos (y los contribuyentes) los que han financiado la educación de los trabajadores que parten. Otro posible efecto fiscal de la migración puede ser el costo de la capacitación de los trabajadores reemplazantes. Por ejemplo, los gastos públicos en graduados altamente cualificados que posteriormente emigraron a los Estados Unidos se calcularon en 640 millones de dólares en un solo año (Stalker, 2001). En segundo lugar, la migración puede traducirse en una pérdida de ingresos impositivos actuales y futuros. Por ejemplo, un examen de la migración de trabajadores indios altamente cualificados a los Estados Unidos demostró que, aunque estos migrantes representaban sólo una proporción muy pequeña de la población de la India, su ausencia causó a la India una pérdida potencial de ingresos impositivos de 700 millones de dólares, o el 12% del ingreso por impuestos sobre la renta personal (Desai, Kapur y McHale, 2000).

Efectos económicos favorables

La migración puede tener efectos positivos en el país de origen (véase el cuadro IV.1). En primer lugar, la migración puede tener un efecto positivo en el empleo y los salarios. En segundo término, la transferencia de conocimientos o tecnología de los migrantes al país de origen también puede contribuir al crecimiento económico. En tercer lugar, la migración puede aumentar las corrientes del comercio y la inversión entre el país de origen y el de acogida. Por último, la migración de retorno puede llevar consigo nuevas habilidades, experiencia e inversiones que pueden acelerar la productividad. Algunos gobiernos también hacen referencia a estos tipos de efectos positivos de la migración al sostener que se la debe promover. Ciertamente, los gobiernos de países que de hecho varían considerablemente en tamaño, capital humano e ingreso per cápita, como Bangladesh, Barbados, El Salvador, Filipinas, Guatemala, la

India, Jordania, Marruecos, México, Nicaragua, Pakistán, la República Dominicana, Túnez, Turquía y Viet Nam han alentado la emigración de trabajadores por diversas razones, incluida la posibilidad de dar oportunidades de empleo no disponibles localmente y de mejorar las reservas de divisas (Teitelbaum, 2002, pág. 159; véase también el capítulo III, sección titulada “Políticas de emigración”).

La migración puede tener un efecto positivo en el empleo y los salarios si reubica a los trabajadores de áreas de bajos salarios o de exceso de mano de obra a otras con salarios altos y una mayor demanda laboral. Para la migración internacional que comprende proporciones relativamente grandes de la población activa, esto puede implicar que, disminuyendo el exceso de oferta de mano de obra (salarios bajos) en los países de origen, la migración puede reducir la presión a la baja de los salarios. Este argumento ha sido confirmado por estudios de las corrientes de migración en masa de Irlanda y Suecia en el siglo XIX y principios del siglo XX (O’Rourke y Williamson, 1999, cap. I). Sin embargo, en otros casos más recientes, el vínculo causal entre la migración y el aumento de los salarios ha sido menos evidente. Por ejemplo, en México, a pesar de las corrientes migratorias hacia los Estados Unidos, los salarios reales todavía son más bajos que hace 10 años. En este caso, factores distintos de la migración bien pueden haber tenido un efecto mayor en los salarios.

Es probable que los migrantes mantengan conexiones, no solamente con sus familias sino también con una gama más amplia de personas de su país de origen. Como miembros de un grupo extendido fuera de su país, cuya dispersión también se conoce como diáspora, pueden generar corrientes de conocimientos, inversión, mercancías y servicios hacia su país de origen y desde éste. Hay más de 40 redes de diáspora conocidas alrededor del mundo que tienen el propósito explícito de conectar a migrantes empresarios, profesionales y estudiantes entre sí y con el país de origen, así como también de promover el intercambio de habilidades y conocimientos (Meyer y Brown, 1999). Algunas de estas redes son promovidas directamente por los gobiernos de los países de origen. Mediante la transmisión de información, estas redes facilitan la transferencia de tecnología y el comercio, así como también la promoción de la inversión directa extranjera (IDE) en el país de origen. Un examen de los migrantes de China y la India a los Estados Unidos ilustra la importancia potencial de las redes de diáspora. Aproximadamente el 18% de los migrantes han invertido para iniciar negocios o en fondos de capital de riesgo en sus países de origen. Además, el 40% ha ayudado a establecer contactos comerciales en su país de origen (Instituto de Asuntos Públicos, 2002, pág. 30). Aproximadamente el 70% del total de la IDE en China se ha originado en la diáspora china, especialmente de los que viven en Asia sudoriental (Rozelle, Pray y Huang, 1988; Lucas, 2001). Además, los migrantes pueden aumentar las corrientes comerciales desde su país de origen y hacia él. Por ejemplo, se ha asociado un aumento del 10% del número de migrantes de un país determinado en el Canadá con un aumento del 1% de las exportaciones a ese país, y con un aumento del 3% de las importaciones de ese origen. Las redes chinas influyen en el comercio por medio de mecanismos de información de mercado, servicios de consulta y el efecto de una conducta comercial correcta impuesta por la comunidad no estructurada (Trindade y Rauch, 2000).

Los beneficios de la migración de retorno para la economía del país de origen dependen de diversos factores, como los motivos para regresar (por ejemplo, retiro *versus* inversión en un nuevo negocio) y la duración de la permanencia del migrante en el exterior. Cuando los trabajadores regresan pueden aumentar la productividad de su país haciendo inversiones y aplicando la competencia técnica y la experiencia adquiridas en el país de acogida. Un análisis del efecto de la migración de retorno a Egipto, Albania y Europa oriental indica un efecto positivo en la productividad de la mano de obra y en la inversión, especialmente en zonas urbanas, y demuestra que la acumulación de capital y la experiencia del trabajo en el exterior pueden desempeñar un papel útil en el desarrollo (Kule y otros, 1999; León-Ledesma y Piracha, 2001; McCormick y Wahba, 2002). Algunos observadores creen que estas tasas de rendimiento son suficientemente altas para prescindir de la expresión fuga de cerebros (Lowell y Findlay, 2001).

La emigración puede ayudar a reducir el desempleo y mejorar los salarios en el país de origen

La emigración puede facilitar las corrientes de conocimientos, inversiones, mercancías y servicios hacia el país de origen

Los envíos de dinero

Los encargados de la formulación de políticas han reconocido la creciente importancia de los envíos de dinero como fuente de financiamiento externo. Por lo tanto, desde el punto de vista de la política pública es interesante identificar los factores que influyen en los envíos.

Para los países de origen los envíos de dinero son una fuente importante y creciente de financiamiento externo

A nivel personal se han encontrado varios tipos de motivaciones para explicar el deseo de los migrantes de enviar dinero. Un análisis indica que los migrantes tienden a aumentar los envíos de dinero durante períodos de crisis en su país de origen, pero también que eligen el momento de hacer sus transferencias para maximizar los rendimientos esperados y el reconocimiento que reciben (Hysenbegasi y Pozo, 2002). Por otra parte, según los indicios es más probable que los migrantes envíen dinero a sus padres o hermanos como medio de seguro social para el futuro (éste es un ejemplo de los que se conocen como mecanismos de autoconsolidación de la familia del migrante) (Clark y Drinkwater, 2001; Stark y Lucas, 1988, págs. 465–481; Russell, 1984, págs. 595–615; Hoddinott, 1996, págs. 495–476). Además, los envíos de dinero pueden entenderse como un reembolso de un préstamo implícito tomado por los migrantes durante su juventud para asegurarse una mejor educación (Poirine, 1997, págs. 589–611).

Las corrientes de envíos de dinero son altamente sensibles a los factores macroeconómicos

Los factores macroeconómicos pueden tener un efecto posible en la cantidad de envíos de dinero y/o en la frecuencia de las remesas. Una alta tasa de desempleo en el país de acogida desalentaría a los inmigrantes que desearan enviar dinero a sus países. Las diferencias en la tasa de interés entre los países de origen y de acogida, y las tasas de inflación relativamente altas en el país de destino pueden tener influencia en el flujo de remesas (por ejemplo, las altas tasas de interés en el país de destino alentarían los envíos de los migrantes, mientras que las altas tasas de inflación en ese mismo país tendrían el efecto contrario). Igualmente, la depreciación de la moneda del país de origen puede influir positiva o negativamente en la cantidad de envíos —positivamente, si los remitentes aprovechan el mayor poder de compra de la moneda del país de acogida, y negativamente si los remitentes, decidiendo mantener el mismo tipo y cantidad de bienes que poseían antes de la depreciación, recurren menos a la moneda del país de acogida (dando por supuesta una tasa de inflación cero en el país de origen).

Los emigrantes jóvenes y casados son los que más probablemente hacen remesas

También se cree que los factores demográficos como la edad, la tasa de dependencia y el estado civil del migrante influyen en los envíos de dinero. Para dar un ejemplo, los migrantes mexicanos son los que, más probablemente, envían dinero cuando están casados, son menores de 40 años de edad y tienen fuertes contactos sociales en el país de acogida (Duran y otros, 1996, págs. 249–264). El nivel de ingresos, educación y competencia técnica, así como el número de años transcurridos desde la migración, también influyen en el volumen y la frecuencia de los envíos. Además, la facilidad y el costo de la transferencia de fondos, y el acceso a diferentes canales de transmisión, influyen en el volumen y la frecuencia de las remesas. Para los diferentes tipos de remesas y los canales de transmisión, véase el recuadro IV.2.

Magnitudes

Durante los últimos decenios los envíos de dinero aumentaron junto con el crecimiento de la población de migrantes. Entre otros factores que contribuyeron a ello podrían mencionarse la liberalización de los controles de divisas en algunos países en desarrollo (que posiblemente desplazó el uso de redes informales hacia mecanismos formales), y la baja del costo de transferencia de las remesas, así como las mejoras en la reunión de datos estadísticos sobre estos envíos (Kapur, 2003).

Se estima que en 2002 los envíos de dinero en todo el mundo ascendieron a unos 130.000 millones de dólares, más que la asistencia oficial para el desarrollo (AOD)

Debido a que no hay estimaciones confiables sobre el valor total de las transferencias realizadas por medios informales, en la presente sección sólo se emplean los datos oficiales sobre remesas⁶. Se calcula que en 2002 las remesas han llegado a aproximadamente 130.000 millones de dólares, de los cuales el 60% (79.000 millones de dólares) se enviaron a los países en desarrollo. Aunque las comparaciones de los diferentes tipos de corrientes son imprecisas, dados los diferentes usos económicos de los fondos, para los países en desarrollo, como grupo, los envíos de dinero han llegado a ser el segundo tipo más importante de corrientes financieras: son menores que las corrientes de IDE pero desde 1996 han superado a la asistencia oficial para el desarrollo

Recuadro IV.2

Tipos de remesas y canales de transmisión**Tipos de remesas**

El presente recuadro se refiere a las remesas financieras. No obstante, las remesas también pueden ser hechas en especie. Sin embargo, se estima que este último tipo es de menor valor que las remesas de dinero. También es difícil llevar registros de las cantidades de las remesas en especie.

Tipos de canales de transmisión

Los **mecanismos formales** de transferencia de remesas están representados por instituciones financieras reconocidas por las autoridades pertinentes, tanto en el país del que se envían como del que se reciben, incluidos los bancos comerciales, las empresas que realizan giros de fondos y las oficinas de correos. En el decenio de 1990 se produjo un aumento de la parte de remesas realizadas por instituciones financieras no bancarias, como las empresas que efectúan giros de fondos.

Los **mecanismos informales** van desde la transferencia de remesas de persona a persona (por los propios migrantes o por sus parientes y amigos) hasta los sistemas informales de transferencia, que se caracterizan por elementos de confianza, proximidad o familiaridad, como los servicios *hawala* y *hundi* disponibles en África septentrional, el Oriente Medio y Asia meridional. Estos sistemas informales a menudo están conectados con una agencia de cambios, una empresa de importación y exportación o un comercio minorista, y comprenden un agente en el país que hace la transferencia de dinero y una contraparte que paga en el país de origen. De este modo, estos sistemas están basados en poca o ninguna documentación (de papel o electrónica) (Sander, 2003; Shehu, 2003; para más referencias, véase también Buencamino y Gorbunov, 2002).

Elección del método de transferencia

Aunque no hay estimaciones fidedignas del valor total de las remesas transferidas por medio de arreglos informales, se calcula que una proporción importante de los envíos de dinero mundiales se realizan mediante sistemas informales. No obstante, estudios recientes sobre los destinatarios de remesas en diferentes países indican que la proporción de remesas realizadas por sistemas formales e informales varía mucho según los países y las regiones (Sanders, 2003). En algunos países, como Bangladesh, los sistemas informales realizan más de la mitad del valor total de los envíos de dinero, mientras que en otros países o regiones, como Filipinas y América Latina, los sistemas formales se encargan del grueso de dichas transacciones.

La elección del método de transferencia está asociado a varios factores, sobre todo: *a*) la confiabilidad y seguridad que se asigna al mecanismo; *b*) la condición jurídica del migrante (los no regularizados invariablemente eligen mecanismos informales o no bancarios); *c*) la velocidad de la transferencia y la facilidad de acceso a un mecanismo específico, tanto en los países en que se hace el envío como en los que se recibe, y *d*) el costo de la transferencia. Con respecto a esto último, se sostiene que los migrantes utilizan mecanismos del sector informal para evitar los gastos que imponen tanto las instituciones del sector financiero formal como las autoridades financieras del Estado. Aunque últimamente el costo de las remesas ha empezado a bajar —principalmente debido a una supervisión más estrecha de los bancos centrales y a la expansión de los bancos comerciales y las cooperativas de ahorros y préstamos en el negocio de transferencia de fondos—, todavía hay importantes diferencias de costos, aun entre países pertenecientes a la misma región geográfica (véase el cuadro).

Estas variaciones de costo resultan de los diferentes grados de competencia (o falta de competencia) en los mercados de transferencias de fondos de distintos países. Hay varias razones para que no haya competencia en esos mercados, incluidos: *a*) el alto costo de la intermediación y las sumas relativamente pequeñas de las remesas típicas (lo que puede hacerlas proporcionalmente más caras de procesar que las transferencias más grandes); *b*) el riesgo del tipo de cambio y el fuerte control de divisas que existe en algunos países, y *c*) la falta de instituciones financieras confiables y eficientes en los países de origen (Solimano, 2003a)^a.

Los migrantes se inclinan por mecanismos informales o no bancarios cuando el sector financiero de su país de origen es débil, no merece confianza y/o es ineficiente, y cuando existen fuertes controles de divisas, o bien en el país de origen o bien en el de acogida. A la inversa, se puede sostener que la liberalización, acompañada por medidas destinadas a fortalecer el sector financiero local, alienta a los migrantes a utilizar más los mecanismos formales de transferencia (Sander, 2003). Además, el acceso a estos mecanismos, tanto en los países que hacen las remesas como en los que las reciben, juega un papel crucial en su elección. Por ejemplo, hay indicios de que los migrantes con buen nivel de instrucción,

Recuadro IV.2

Tipos de remesas y canales de transmisión (continuación)

que habitualmente tienen parientes en los países de origen que viven en zonas urbanas, utilizan más los bancos y otros mecanismos oficiales que las familias rurales, que tienden a confiar más en mecanismos informales, dado que a menudo las zonas rurales tienen servicios deficientes del sector financiero (Amuedo-Dorantes y Pozo, 2002).

Aunque las modalidades de los mecanismos informales varían entre regiones, su uso a menudo está determinado por tradiciones sociales de larga data, relaciones entre familia y amigos y la existencia de redes de empleo, así como también por la carencia o número insuficiente de agencias de transferencia de fondos y bancos que puedan prestar los servicios requeridos, y por la incapacidad de los destinatarios para acceder al sistema financiero. En general, cuanto más difícil es el acceso de los destinatarios a los mecanismos formales, sobre todo en zonas rurales, tanto más frecuente es el uso que hacen los migrantes de mecanismos informales.

Finalmente, vale la pena señalar que los servicios de los mecanismos informales, así como también de muchos agentes de transferencias de pequeñas sumas de dinero, no siempre cumplen las normas internacionales de responsabilidad y transparencia (incluidas las que comprenden el lavado internacional de dinero y la evasión de impuestos). No obstante, puesto que los mecanismos informales prestan servicios esenciales en casos en que el sector estructurado está ausente o es ineficiente, los esfuerzos tendientes a mejorar la responsabilidad y la transparencia deben ser “equilibrados con evaluaciones del riesgo real de uso indebido de sistemas informales, por una parte, y del riesgo y el costo de restringir los servicios informales teniendo en cuenta el efecto sobre las corrientes de remesas y el costo de las transferencias, por la otra ... (ya que) pueden tener profundos efectos en el sustento de las personas” (Sander, 2003, pág. 11).

Costo promedio de remitir 200 dólares de los Estados Unidos

País	Porcentaje del monto de la remesa
Mozambique	1,0
Turquía	4,9
Portugal	5,0
Ecuador	5,6
Pakistán	5,7
El Salvador	6,0
Colombia	6,2
Perú	6,5
Grecia	7,1
India	8,1
Filipinas	8,2
Bolivia	8,4
República Dominicana	8,4
México	9,2
Venezuela	10,5
Egipto	13,8

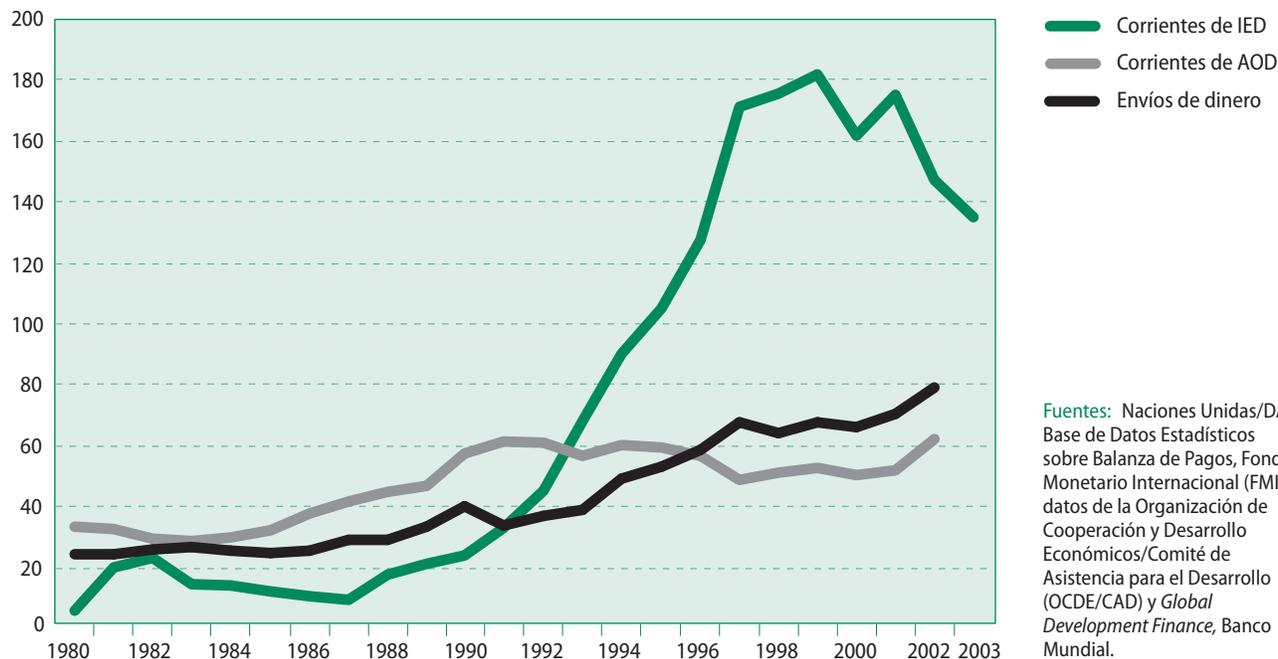
Fuentes: Manuel Orozco, *Workers Remittances: The Human Face of Globalization* (Washington, D.C., Fondo Multilateral de Inversiones, Banco Interamericano de Desarrollo, 2002), págs. 23 y 31, y Andrés Solimano, División de Desarrollo Económico, Comisión Económica para América Latina y el Caribe, *Remittances by Emigrants: Issues and Evidence* (publicación de las Naciones Unidas, número de venta: E.03.G.152), pág. 35.

^a El autor también sostiene que los bancos comerciales tienden a rehuir el trato con “migrantes de bajos ingresos cuya condición de inmigrantes con frecuencia no está regularizada” (pág. 17).

(AOD) (véase la figura IV.1). Asimismo, en comparación con las corrientes de IDE hacia los países en desarrollo, los envíos de dinero parecen ser una fuente más estable de financiamiento externo y estar distribuidos en forma más pareja entre los países y dentro de ellos⁷.

En términos absolutos, la mayor parte de las remesas a los países en desarrollo va a América Latina y el Caribe y a Asia oriental y meridional (véase el cuadro IV.3). En comparación

Figura IV.1

Corrientes financieras seleccionadas hacia países en desarrollo, 1980–2003*(miles de millones de dólares de los Estados Unidos)*

Fuentes: Naciones Unidas/DAES, Base de Datos Estadísticos sobre Balanza de Pagos, Fondo Monetario Internacional (FMI), datos de la Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos/Comité de Asistencia para el Desarrollo (OCDE/CAD) y *Global Development Finance*, Banco Mundial.

con las demás regiones de países en desarrollo, el África subsahariana ha recibido la cantidad más pequeña de remesas, que ascendieron al 1,5% en 2002. Además, en el período 1980–2002 disminuyó la proporción regional correspondiente a las economías en transición, África septentrional, África subsahariana y Asia occidental, reflejando el crecimiento de las corrientes dirigidas a otras regiones más que una reducción absoluta de los envíos.

En el año 2002 los envíos de dinero como parte del PIB alcanzaron su máxima importancia en el África septentrional (3,1%) y la mínima en el África subsahariana (0,6%) (véase el cuadro IV.3)⁸. Muchos de los países que han recibido la mayor cantidad de remesas, en términos absolutos, han sido países grandes de ingresos medios (véase la figura IV.2). Como proporción del PIB, los envíos han sido sumamente significativos para los países pequeños de bajos ingresos y de bajos y medios ingresos (véase la figura IV.3).

Para una cantidad de países en desarrollo, los envíos de dinero se han convertido en una fuente sustancial de divisas y un elemento importante de la balanza de pagos. Por ejemplo, durante el decenio de 1980 los envíos de dinero financiaron el 80% del déficit en cuenta corriente de Botswana; equivalieron a casi el 75% del total de los ingresos por exportación de productos básicos del Sudán, y representaron más de la mitad de los ingresos de divisas de Lesotho (Sander y Maimbo, 2003, págs. 15 y 16). En el Oriente Medio los envíos de dinero ayudaron a financiar déficit de cuentas corrientes y la carga de la deuda externa, y también mejoraron la capacidad para atender el servicio de la deuda de la región (Burney, 1987, pág. 756). Para El Salvador y Nicaragua, en algún período el monto de las remesas equivalió a más del 60% del total de divisas obtenido por exportaciones de bienes y servicios (Banco Interamericano de Desarrollo, 2001). La importancia relativa de los envíos de dinero, comparada con otras entradas internacionales, varía entre los países en desarrollo. Por ejemplo, en Asia occidental los envíos de dinero representaron, en 2002, una proporción relativamente grande (50%) del total de las entradas financieras internacionales. En otros países en desarrollo, como los del África subsahariana, los envíos de dinero han sido relativamente bajos. Para dar un ejemplo, en 2002 Etiopía recibió 1.300 millones de dólares de los Estados Unidos en AOD, comparados con 33 millones de dólares en remesas

El 60% de las remesas va a los países de las regiones en desarrollo

Para todos los países en desarrollo, los envíos de dinero representan poco más del 1% del PIB

Especialmente para algunos países en desarrollo pequeños, los envíos de dinero pueden constituir el 5% o más del PIB

Cuadro IV.3

Entrada de remesas de dinero por región, 1980–2002*(miles de millones de dólares y porcentaje)*

		1980	1990	1995	2000	2001	2002
América Latina, Caribe	Valor	1,9	5,7	13,3	19,5	23,2	26,9
	Proporción del total mundial	4,7	7,6	14,0	17,6	19,6	20,5
	Proporción del PIB	0,01	0,4	0,7	1,0	1,2	1,6
África septentrional	Valor	4,5	7,2	5,9	5,8	7,1	0,8
	Porcentaje	10,9	9,5	6,2	5,2	6,0	5,2
	Como porcentaje del PIB	3,5	4,2	3,2	2,4	3,0	3,1
África subsahariana	Valor	1,4	1,6	2,7	1,9	2,2	2,0
	Porcentaje	3,4	2,2	2,8	1,7	1,9	1,5
	Como porcentaje del PIB	0,6	0,5	0,8	0,6	0,7	0,6
Asia oriental y meridional	Valor	6,6	9,5	19,1	23,2	23,0	27,3
	Porcentaje	16,0	12,6	20,1	21,0	19,4	20,8
	Como porcentaje del PIB	1,1	0,9	1,1	1,1	1,0	1,1
Asia occidental	Valor	5,8	6,6	7,0	8,4	6,6	5,7
	Porcentaje	14,1	8,7	7,4	7,5	5,6	4,4
	Como porcentaje del PIB	1,7	1,7	1,4	1,3	1,1	..
Economías en transición	Valor	4,1	9,5	5,4	7,2	8,1	10,3
	Porcentaje	10,0	12,5	5,7	6,5	6,8	7,9
	Como porcentaje del PIB	..	0,9	0,7	1,0	0,9	1,1
Subtotal	Valor	24,3	40,1	53,4	66,0	70,3	79,1
	Porcentaje	59,0	53,1	56,2	59,6	59,4	60,3
	Como porcentaje del PIB	..	0,9	1,0	1,1	1,1	..
Países desarrollados	Valor	16,8	35,5	41,6	44,7	48,0	52,0
	Porcentaje	41,0	46,9	43,8	40,4	40,6	39,7
	Como porcentaje del PIB	..	0,2	0,2	0,2	0,2	0,2
Total	Valor	41,1	75,6	95,1	110,8	118,2	131,1

Fuentes: Naciones Unidas/DAES, Base de Datos Estadísticos sobre Balanza de Pagos, del FMI, y *World Development Indicators*, del Banco Mundial.

Nota: Dos puntos (..) indican que no se dispone de datos.

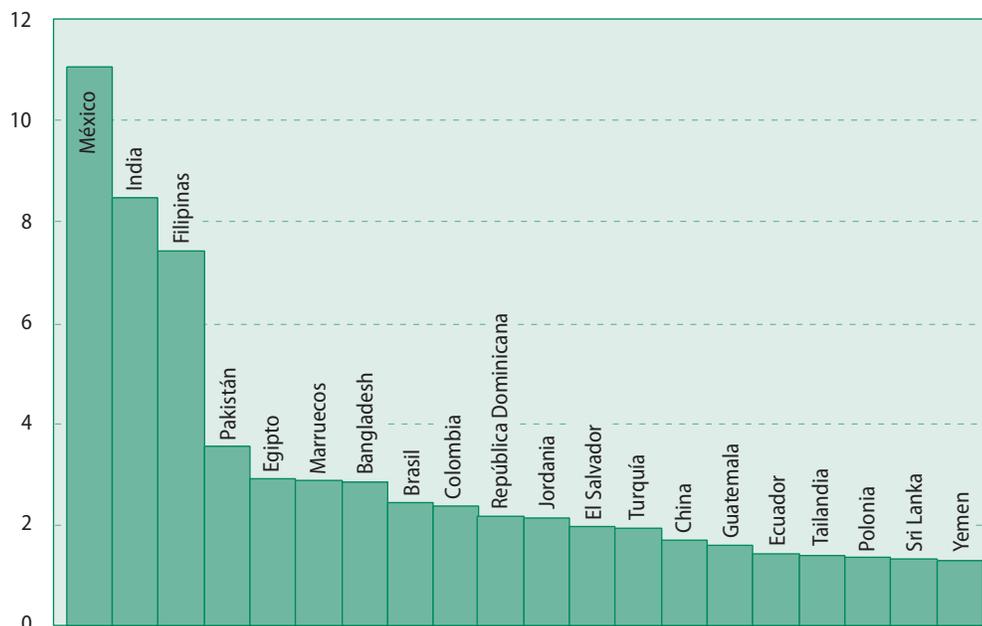
Los migrantes que residen en la UE son la fuente más importante de remesas

oficiales. En el mismo año Rwanda recibió 356 millones de dólares en AOD y 7 millones por envíos de dinero. Con respecto a la República Unida de Tanzania, los datos son de 1.200 millones de dólares en AOD y 7 millones de dólares en envíos de dinero. Estas cifras indican que no es probable que los envíos de dinero sean un factor significativo para mejorar los problemas financieros externos de algunos países, y que no constituyen un sustituto de la AOD.

En el orden regional, la UE tiene la cifra más grande de pagos de remesas, seguida por los Estados Unidos y países del Oriente Medio (véase la figura IV.4).

En los países de acogida las corrientes de remesas de dinero han sido correlacionadas como factor positivo de crecimiento. En dos de las fuentes más importantes de remesas, los Estados Unidos y Arabia Saudita, los pagos originados por este concepto aumentaron durante períodos de alto crecimiento económico de esas economías y se redujeron durante períodos de recesión⁹. Por otra parte, los envíos de dinero pueden ser anticíclicos con respecto al crecimiento de los países de origen, es decir, debido a su carácter altruista pueden aumentar en tiempos de crisis económica (en los países de origen). Además, en una recesión económica del país de origen, la emigración puede aumentar y también los envíos de dinero a ese país. Por ejemplo, como resultado de una crisis económica en el Ecuador, a fines del decenio de 1990 una gran proporción de la población migró en un período de dos años. Los envíos de dinero al Ecuador se duplicaron con creces, de 643 millones de dólares de los Estados Unidos en 1997 a más de 1.400 millones de dólares de los Estados Unidos en 2001, equivalente al 10% del PIB del país (Kapur, 2003).

Figura IV.2

Los 20 países en desarrollo principales destinatarios de remesas de dinero, 2002*(miles de millones de dólares de los Estados Unidos)*

Fuentes: Naciones Unidas/DAES, Base de Datos Estadísticos sobre Balanza de Pagos, Fondo Monetario Internacional (FMI).

Figura IV.3

Los 20 países en desarrollo con las mayores relaciones remesas/PIB, 2002 (porcentaje)

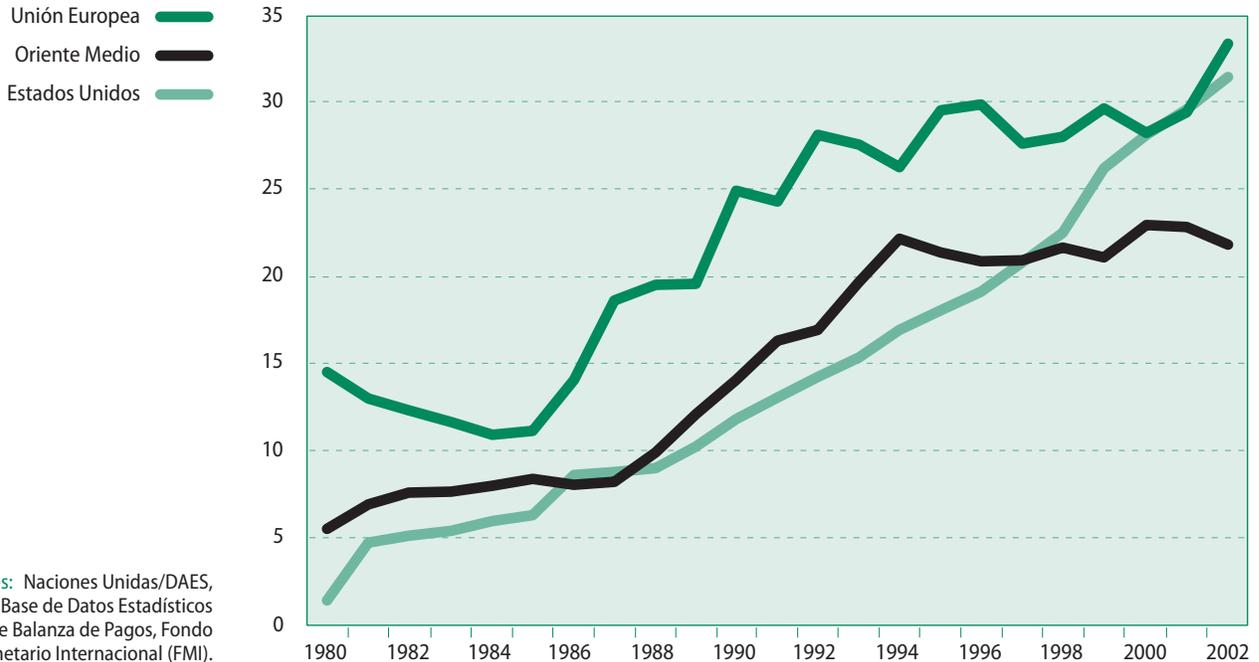
Fuentes: Naciones Unidas/DAES, Base de Datos Estadísticos sobre Balanza de Pagos, Fondo Monetario Internacional (FMI), y *World Economic Indicators*, Banco Mundial.

Efectos económicos de las remesas de dinero

Las remesas de dinero se utilizan sobre todo para el consumo de artículos de primera necesidad. Por ejemplo, se ha estimado que el 80% de las familias destinatarias de Turquía gastan sus remesas en gastos diarios (Koc y Onan, 2001). Sin embargo, las remesas de dinero también

Figura IV.4

Corrientes de remesas de dinero, por principales regiones de origen, 1980–2002
(miles de millones de dólares de los Estados Unidos)



Fuentes: Naciones Unidas/DAES, Base de Datos Estadísticos sobre Balanza de Pagos, Fondo Monetario Internacional (FMI).

La mayoría de las remesas de dinero se utilizan para satisfacer necesidades básicas de la subsistencia. La educación es otro uso importante

Las asociaciones de los pueblos de origen son a menudo importantes para movilizar las remesas de dinero

estimulan las inversiones en capital humano, lo que a menudo da como resultado un mejoramiento de la salud y los niveles de instrucción. Para dar un ejemplo, en las zonas urbanas de El Salvador el efecto de las remesas de dinero en la retención escolar se estimó en 10 veces el tamaño del efecto de otros ingresos del hogar, y en las zonas rurales alrededor de 2,6 veces el tamaño del efecto de otros ingresos del hogar (Edwards y Ureta, 2001 (revisado)). Los hijos de familias mexicanas en las que un miembro o varios habían emigrado completaron entre 0,7 y 1,6 más años de enseñanza que los que no tenían miembros de la familia que lo habían hecho (*Dialogue: Dial Newsletter*, 2003). Las remesas de dinero también se pueden convertir en ahorros e inversiones (actividades generadoras de ingresos y empleo como la compra de tierras, herramientas y maquinaria, iniciar un negocio y otras actividades que tienen efectos multiplicadores) (véase, por ejemplo, Adams, Jr., 1998, pág. 170; Stahl y Habib, 1989, pág. 283). Por ejemplo, varios países de Asia mostraron niveles de ahorro relativamente altos originados en remesas de dinero, variando desde el 15% en Filipinas hasta el 44% en Sri Lanka y el 58% en Tailandia (Puri y Ritzema, 1999)¹⁰.

Es digna de mención la movilización de remesas de dinero para inversiones en el país de origen que hacen las llamadas asociaciones de los pueblos de origen (HTA). Por medio de estas asociaciones, que funcionan en los países de acogida, los migrantes reúnen remesas de dinero para enviar fondos destinados a proyectos comunitarios y al desarrollo local en sus países de origen. Entre los que han iniciado estas asociaciones en los Estados Unidos están grupos de dominicanos, guatemaltecos, mexicanos, haitianos y salvadoreños. En un estado de México, los gobiernos local, estatal y federal están utilizando cada dólar transferido por esas asociaciones en proyectos pequeños de infraestructura. Por medio de este programa, en ocho años se terminaron más de 400 proyectos. La inversión total realizada por los migrantes en los proyectos ascendió a aproximadamente 4,5 millones de dólares. Además de canalizar las remesas por medio de las asociaciones de pueblos de origen, los migrantes también aportaron a estos proyectos su competencia técnica (Torres, 2002). Otro estado de México trabaja con esas asociaciones, en los Estados Unidos, con el propósito de invertir en fábricas de prendas de vestir pequeñas esta-

blecidas en los pueblos de origen de los migrantes. En el marco del programa “Mi comunidad”, las inversiones de un mínimo de 60.000 dólares son administradas profesionalmente. Durante la etapa inicial el Estado aporta tres meses de salarios y pone a disposición préstamos de bajo costo (Lowell y de la Garza, 2000).

El Gobierno de Filipinas estableció el programa LINKAPIL (Lingkod sa Kapwa Pilipino), que posibilita a los migrantes filipinos en el exterior apoyar proyectos de desarrollo en su país en esferas como la infraestructura, la educación y el cuidado de la salud. Las contribuciones de los migrantes filipinos a LINKAPIL, según se informó, ascendieron a más de 1.000 millones de dólares (Addy, Wijkström y Thouez, 2003).

Un ejemplo del logro de un mayor acceso a los servicios de transferencia de dinero y una reducción del costo de recepción de remesas implicó el enlace de las cooperativas de crédito de los trabajadores agrícolas sindicalizados con uno de los principales bancos comerciales de los Estados Unidos, con extensas redes de sucursales en ese país, México y varios países de América Central (Ratha, 2003). La colaboración facilitó el logro de una reducción considerable del costo de transferencia de las remesas de dinero.

El efecto de los envíos de dinero en el desarrollo se está acentuando también por medio de la emisión de bonos públicos que devengan interés para los emigrantes, como un instrumento más atractivo para canalizar las remesas, y la creación de nuevos vehículos o programas de inversión, como los planes de jubilación (véase, en particular, Sanders, 2003, y Solimano 2003a). Además, los países destinatarios han empezado a reconocer los beneficios de abstenerse en la mayor medida posible de gravar las remesas, dado que en general son enviadas principalmente por migrantes de bajos ingresos a parientes de ingresos aún más bajos en el país de origen. Dichos impuestos pueden contribuir a reducir el total de las remesas propiamente dichas, o alentar la expansión de operaciones ilegales de transferencia de dinero.

El efecto positivo de las remesas de dinero en el crecimiento económico se produce por vía de la influencia que tienen en la demanda agregada y en la producción total a través del consumo, así como también en el ahorro y las inversiones¹¹. Por ejemplo, se estima que en México las remesas de dinero recibidas, por un monto de 2.000 millones de dólares, generaron una actividad económica adicional por valor de 6.500 millones de dólares, lo que representa un 3% de su PIB (Durand, Parrado y Massey, 1996, págs. 440 y 441)¹². De manera similar, en el caso de la economía egipcia, se estimó que con un aumento de 10 millones de dólares recibido de los migrantes residentes en el exterior, el producto nacional bruto (PNB) del país aumentaría en 22 millones de dólares (Kandil y Metwally, 1990, pág. 164). En la mayoría de los países centroamericanos los envíos de dinero aumentaron el promedio de ingreso per cápita entre un 7% y un 14% (Organización Internacional para las Migraciones (OIM), 2003a). Un aumento del desempleo en el país de origen bien puede ser otro componente del efecto multiplicador.

La sostenibilidad de las corrientes de envíos de dinero también tiene consecuencias importantes para el crecimiento económico de los países de origen. La continuidad de la emigración (suponiendo que los envíos de dinero de los migrantes individuales disminuyen con el tiempo), así como de las remesas de dinero, es fundamental. Por otra parte, en el caso de los países en desarrollo en rápido crecimiento, las diferencias de salarios con los países de acogida pueden reducirse. Como resultado, el incentivo para migrar se reduciría y disminuiría la importancia relativa de las remesas.

Un examen del efecto de los envíos de dinero en la distribución del ingreso y la pobreza permite llegar a varias conclusiones generales. Hay algunos indicios de que las primeras olas de emigración no están constituidas típicamente por trabajadores de las familias más pobres, sino más bien por jóvenes y los mejor instruidos, como lo predeciría la teoría de la “selección positiva” (véase el recuadro IV.1). En consecuencia, los envíos de dinero pueden tener un efecto negativo en la distribución del ingreso, puesto que la mayoría de los envíos son recibidos por familias de altos ingresos y las familias pobres no se beneficiarían directamente de ellos (véase, por ejemplo, Adams, Jr., 1989, pág. 69). Por ejemplo, en Turquía sólo entre el 5% y el 20% de las familias destinatarias de remesas de dinero eran pobres (Koc y Onan, 2001). Sin embargo, hay también indicios de que, a largo plazo, los envíos de dinero reducen la desigualdad, ya que

Los gobiernos y los bancos comerciales están prestando cada vez más servicios de transferencia para facilitar las remesas de dinero

Las remesas tienen importantes efectos multiplicadores en la actividad económica

A largo plazo, es probable que los envíos de dinero mejoren la distribución del ingreso y reduzcan la pobreza

facilitan la migración de personas pobres por la información y la asistencia que proveen las redes de migrantes en los países de acogida (Taylor, 1999). De esta manera, mediante la transferencia de fondos a miembros de familias pobres que permanecen en su país, las remesas pueden funcionar como una red de seguridad social y contribuir a aliviar la pobreza. Un análisis de 74 países en desarrollo ha confirmado el efecto positivo en la reducción de la pobreza, indicando que un aumento promedio del 10% de la proporción de las remesas de dinero en el PIB contribuiría a lograr una reducción de la pobreza de un 1,6% (es decir, una disminución del número de personas que viven con menos de 1 dólar de los Estados Unidos por día)¹³.

Los efectos en los países de acogida

Desde el punto de vista del país de acogida la inmigración plantea tres cuestiones principales. La primera concierne al efecto de la inmigración en el mercado de trabajo de los países de acogida, donde frecuentemente hay un temor generalizado de la población nativa, en particular de los que se encuentran en el extremo inferior del mercado laboral, a perder empleos o poder de compra a causa de los inmigrantes. La segunda cuestión se refiere al efecto de la inmigración en el crecimiento económico, y la tercera a las consecuencias fiscales de la migración, que están cobrando importancia a la luz del envejecimiento de la población de los países desarrollados, en especial de los países de Europa y del Japón.

El efecto en el mercado de trabajo

Gran parte del debate popular que tiene lugar en los países desarrollados sobre políticas de inmigración gira alrededor de sus efectos en el mercado de trabajo. Es una preocupación común en la población nativa de los países de acogida que los inmigrantes puedan provocar mayor desempleo y una baja de los salarios de los nativos. Esta preocupación es especialmente evidente en muchos países europeos, donde los niveles de desempleo son altos y grande la proporción de desempleados que permanecen por largo tiempo en esa situación.

Condiciones actuales del mercado de trabajo

Antes de examinar las cuestiones teóricas se analizará la posición de los inmigrantes en los mercados de trabajo de los países desarrollados. En los últimos decenios del siglo XX la inmigración aumentó pero los ingresos de los inmigrantes, en relación con los de los nativos, disminuyeron. Por ejemplo, en los Estados Unidos, los inmigrantes varones ganaban en 1960 un 4,1% más que los varones nativos, pero un 16,3% menos en 1990 (Borjas, 1999, pág. 1724). Esto se debió, en parte, a la brecha existente entre el nivel de instrucción de los inmigrantes y el de los nativos, pero, aun teniendo en cuenta este efecto, en el curso de esos 30 años el salario relativo ajustado siguió cayendo en un 13,3%.

Las cifras correspondientes a los Estados Unidos ilustran la forma desproporcionada en que tiene lugar la absorción de inmigrantes en el extremo inferior del mercado laboral. En el cuadro IV.4 se presenta la distribución, en el año 2000, de las personas empleadas extranjeras y nativas en los Estados Unidos, por ocupaciones principales. El cuadro demuestra que los hombres y mujeres nacidos en el extranjero estaban invariablemente subrepresentados en las dos categorías superiores de "Ejecutivos, administrativos y gerenciales" y "Especialidad profesional", y excesivamente representados en el extremo inferior de las categorías ocupacionales, que comprenden "Prestación de servicios", "Producción de precisión, trabajos manuales y reparaciones", "Maquinistas, constructores y peones" y "Agricultura, silvicultura y pesca". Además, aunque entre 1996 y 2000 la representación de los nativos en la categoría "Ejecutivos, administrativos y gerenciales" aumentó del 14,4% al 15,3%, la proporción de empleados de esta categoría nacidos en el extranjero disminuyó en el mismo período del 10,6% al 9,9% (Mosisa, 2002, cuadro 8).

Los ingresos de los inmigrantes registraron una tendencia a la baja en comparación con los de los trabajadores nativos

Los trabajadores migratorios están sobrerrepresentados en las categorías ocupacionales inferiores

Cuadro IV.4

Distribución de personas empleadas nacidas en el extranjero y nativas, por ocupaciones principales, Estados Unidos, 2000 (porcentaje de la respectiva fuerza de trabajo)

Ocupaciones seleccionadas	Hombres		Mujeres	
	Nacidos en el extranjero	Nativos	Nacidas en el extranjero	Nativas
Ejecutivos, administrativos y gerenciales	9,8	15,8	10,0	14,8
Especialidad profesional	12,9	13,6	14,5	18,5
Prestación de servicios	13,4	9,5	26,9	16,4
Producción de precisión, trabajos manuales y reparaciones	12,2	6,5	22,2	14,8
Maquinistas, constructores y peones	22,7	18,8	13,5	6,1
Agricultura, silvicultura y pesca	6,3	3,3	1,6	1,1

Fuente: Abraham T. Mosisa, "The role of foreign-born workers in the U.S. economy", *Monthly Labor Review*, vol. 125, No. 5 (mayo), cuadro 5.

Las tendencias de los ingresos semanales medios habituales (en dólares constantes) de personas de 25 años de edad o más indican los ingresos relativamente más bajos de los nacidos en el extranjero, independientemente de su nivel de instrucción (Mosisa, 2002, cuadro 6). Por ejemplo, las personas nacidas en el extranjero que no tenían título secundario ganaban 314 dólares semanales en 1996 y 322 dólares semanales en 2000, mientras que los nativos ganaban 376 dólares semanales en 1996 y 389 dólares semanales en 2000. Los graduados universitarios nacidos en el extranjero ganaban 789 dólares semanales en 1996 y 852 dólares semanales en 2000, mientras que los nativos ganaban 841 dólares semanales en 1996 y 902 dólares semanales en 2000.

En Europa la situación que enfrentan los migrantes varía según los países. En Alemania los "inmigrantes y particularmente los que llegan en el marco de planes de trabajo temporario están marcados por la segmentación económica y la excesiva representación en la parte inferior de la escalera ocupacional" (Kogan, 2004, pág. 18). En el Reino Unido el desempleo es un problema más serio para los inmigrantes que las desventajas ocupacionales o de ingresos. Sin embargo, los inmigrantes originarios de China, Irlanda y la India aparentemente compiten en igualdad de condiciones con los blancos de origen británico de similar origen social y características educacionales, mientras que otros, como los negros del Caribe y los pakistaníes, aparecen con desventaja en el mercado de trabajo asalariado pero menos en el mercado de trabajo manual.

En la segunda mitad del decenio de 1990, los inmigrantes que entraban en el Reino Unido y los que entraban en Alemania siguieron diferentes caminos en materia de ocupaciones. En el Reino Unido los inmigrantes tienen carreras similares a las de los nativos. Esto puede deberse, en parte, al hecho de que muchos inmigrantes provienen de países del Commonwealth, hablan inglés y tienen cualificaciones o licencias oficiales reconocidas por las autoridades del Reino Unido. En Alemania las ocupaciones de los inmigrantes están bastante segmentadas en empleos manuales, mayormente de operarios no cualificados. En Alemania los inmigrantes tienen empleos y ocupaciones menos estables, con cambios de empleo más frecuentes que los nativos. En el Reino Unido la distribución de las ocupaciones de los inmigrantes y los nativos parecen converger, aunque hay otros factores responsables de la posición desventajosa de los inmigrantes en esta esfera. Por ejemplo, los médicos inmigrantes se dedican a especialidades poco comunes entre los médicos blancos nativos y han tenido que aceptar puestos en sitios geográficos menos estimados del Reino Unido (Kogan, 2004).

La segregación en el trabajo que ocurre en Alemania se puede explicar sólo parcialmente por el insuficiente nivel de instrucción de los inmigrantes, porque los títulos oficiales parecen tener poca relevancia en el mercado de trabajo alemán. Como se señaló *supra*, en el Reino Unido los títulos oficiales parecen tener más importancia para el trabajo de los inmigrantes. Mientras en el Reino Unido el riesgo que corren los inmigrantes de perder su empleo es similar al que corren los nativos, en Alemania ese riesgo es mayor para los inmigrantes, lo que se atribuye a que están empleados en ocupaciones e industrias vulnerables. Del mismo modo, en el

En Alemania los trabajadores migratorios están concentrados en las ocupaciones menos cualificadas

En el Reino Unido algunos grupos de migrantes compiten eficazmente con los nativos

mercado de trabajo alemán los empleos de oficina están casi cerrados para todos los inmigrantes desempleados, independientemente de su nivel de instrucción, mientras que en el Reino Unido los inmigrantes aparentemente compiten con los nativos en igualdad de condiciones (Kogan, 2004).

La migración y el mercado de trabajo: consideraciones analíticas y empíricas

El efecto de la inmigración de mano de obra no se limita a un aumento del número de trabajadores y una caída de los salarios

El análisis anterior de las modalidades de la migración actual señala la variedad del efecto que causan los migrantes en los mercados de trabajo locales y la forma en que su participación cambia con el tiempo. Sin embargo, gran parte del análisis teórico ha comenzado con un análisis estático que no capta todos los elementos de la adaptación de los inmigrantes a los mercados de trabajo locales con el paso del tiempo. Como una muy primera aproximación, este análisis estático indicó que la inmigración tiene el efecto de aumentar la oferta de mano de obra en términos económicos, desplazando la curva hacia la parte externa por la cantidad de mano de obra suministrada por los inmigrantes¹⁴. Si la demanda total de mano de obra no se modifica —supuesto no sostenible, como se verá *infra*—, en un mercado de trabajo se establece un nuevo equilibrio a un nivel más alto de empleo y a una escala de salarios más baja que antes de la inmigración. Si sólo un número pequeño de nativos estuvieran dispuestos a trabajar con salarios más bajos, el efecto de la inmigración sería reducir el número de empleados nativos. Sin embargo, el número de empleos perdidos por los nativos será menor que el de los empleos tomados por los inmigrantes porque, a salarios más bajos, el mercado de trabajo generará más empleos. La inmigración hará bajar aún más los salarios si los inmigrantes están dispuestos a trabajar por salarios más bajos que los de los nativos. Esto parece plausible, por ejemplo, en el caso de los inmigrantes indocumentados, porque su entrada no sólo cambia la oferta de mano de obra sino que la hace más elástica (Friedberg y Hunt, 1995). El supuesto de que los mercados de trabajo son competitivos podría no sostenerse si, por ejemplo, se establecen salarios fijos por arreglos institucionales como los convenios colectivos de trabajo. En ese caso, la migración tendrá un efecto en el nivel de empleo de los nativos más que en los salarios.

Sin embargo, los inmigrantes no son homogéneos en términos de cualificaciones y por consiguiente participan en una variedad de segmentos del mercado de trabajo. Para reflejar este hecho, el razonamiento anterior debe repetirse para cualquier grupo de ocupación, con un cambio más pronunciado en la oferta de mano de obra en el caso de ocupaciones que requieren aptitudes más frecuentes en los inmigrantes. Así, el efecto de la inmigración en diferentes ocupaciones depende del elemento aptitud de los migrantes y de la forma en que se compara con el de los nativos. Además, los inmigrantes, al satisfacer situaciones de escasez de mano de obra tanto cíclicas como estructurales, no compiten con los nativos (para un análisis del nivel de instrucción y las cualificaciones de los inmigrantes actuales, véase el recuadro IV.3.).

Por las razones expuestas en los capítulos I y III, varios factores influyen en la comparación de las cualificaciones de migrantes y nativos, incluidas las políticas migratorias de los países de acogida y el elemento de aptitud de la fuerza de trabajo nativa, así como también de los países de origen de los migrantes. Respecto de la contribución de las políticas migratorias de los países de acogida en la determinación del elemento de aptitud de los migrantes, países como Alemania, Australia, el Canadá, los Estados Unidos y el Reino Unido han abierto selectivamente sus mercados de trabajo a los inmigrantes altamente cualificados. En segundo término, el elemento de aptitud de la fuerza de trabajo nativa, tanto en términos absolutos como en relación con el de los inmigrantes, ha aumentado con el tiempo en los países de acogida. Los Estados Unidos han recibido migrantes desde su constitución y el elemento de aptitud de su fuerza de trabajo ha aumentado con el transcurso del tiempo. Actualmente, un trabajador de los Estados Unidos con bajas cualificaciones es, a los fines estadísticos, alguien que posee entre 9 y 11 años de instrucción. Esto no fue así al comienzo del siglo XX. En ese período, el elemento de aptitud de los inmigrantes, generalmente de Europa, estaba a la altura del de la fuerza de trabajo nativa. Por ejemplo, en Nueva Zelanda los salarios de los migrantes provenientes del Reino Unido eran superiores a los de los nativos. El desplazamiento de la fuente

Recuadro IV.3

Cualificaciones y nivel de instrucción de los inmigrantes en los países desarrollados

Las regiones más desarrolladas del Norte son el gran imán al que son atraídos los numerosos profesionales altamente cualificados de todos los rincones del mundo que desean entrar en contacto con la tecnología o las ideas más recientes, una característica fundamental en los empleos del sector de servicios en esferas como la ingeniería informática, el derecho, las finanzas y la gestión de la comercialización y el cuidado de la salud. Se prevé que continuará existiendo un desequilibrio de mano de obra en algunos sectores clave como los servicios médicos. Se prevé que en los próximos 25 años habrá un desequilibrio más agudo en los Estados Unidos, porque las regiones con las más altas tasas esperadas de crecimiento demográfico presentan la menor oferta de médicos, mientras que en las regiones con crecimiento demográfico mínimo o negativo la capacidad excederá a la demanda (Hallock, Seeling y Norcini, 2003). Cada vez más, los médicos van de la India al Reino Unido de Gran Bretaña e Irlanda del Norte, los Estados Unidos o el Canadá; del Pakistán a los Estados Unidos o el Canadá, y de Sudáfrica al Canadá.

Sin embargo, este fenómeno se observa menos en la mano de obra con cualificaciones medianas y bajas, como enfermeras o cuidadoras de niños, que también tiene demanda en los países desarrollados pero cuyos empleos respectivos son ocupados por migrantes de los países en desarrollo^a. Por ejemplo, en Australia se prevé que, para 2006, habrá un déficit de 31.000 enfermeras y, dada la política del Gobierno de Filipinas de alentar la emigración de enfermeras, Australia las está contratando (Armstrong, 1998; Glaessel-Brown, 1998; Xu, 2003). En los Estados Unidos se dictó la Ley de inmigración de enfermeras, de 1989, para responder a la escasez existente a fines del decenio de 1980. En el año 2000 los Estados Unidos tenían cerca de 100.000 enfermeras capacitadas en el exterior. Además de la entrada más permanente de enfermeras filipinas, enfermeras chinas están migrando a los Estados Unidos. Igualmente, en Europa las firmas que actúan en el sector de servicios y de la educación frecuentemente informan sobre situaciones de escasez de mano de obra (Doudeijns y Dumondf, 2003, págs. 4 y 5).

Algunos trabajos de manufactura y agrícolas también representan un nicho para los migrantes en el mercado laboral de los países desarrollados. En este sentido, algunas situaciones de escasez de mano de obra de los países desarrollados comprenden mano de obra semicualificada y poco cualificada, en particular en las actividades de temporada o cíclicas. Por ejemplo, no menos del 85% del total de empleados de la industria francesa de la construcción informaron recientemente sobre dificultades para contratar personal. En Bélgica, las organizaciones de empleadores confirman que las necesidades más urgentes se presentan con respecto al empleo de personal poco cualificado o no cualificado. En los Países Bajos, el 50% del total de vacantes difíciles de llenar estaban en la categoría de personal poco cualificado. En Noruega se prevé una creciente escasez en ocupaciones de poca cualificación en la agricultura, la pesca, la hotelería y los restaurantes. En el Canadá, el 50% del total de las vacantes difíciles de llenar estaba fuera de los sectores de alta tecnología, principalmente en el comercio minorista y los servicios al consumidor (Doudeijns y Dumondf, 2003).

El nivel de instrucción de los migrantes es sumamente diverso. Contrariamente a lo que se piensa en general, la proporción de inmigrantes con estudios superiores, como mínimo, que entraron a los Estados Unidos ha ido aumentando constantemente. Mientras que antes de 1970 este segmento representaba el 19,3% del total de inmigrantes, la proporción ascendió al 23,6% en el período 1970–1979 y al 28,9% en el período 1990–1996. Sin embargo, también aumentó la proporción de inmigrantes sin diploma secundario que entraron a los Estados Unidos, del 30,7% antes de 1970 al 35,8%, el 38,5% y el 36,8% en los períodos 1970–1979, 1980–1989 y 1990–1996, respectivamente (United States Department of Commerce, Economics and Statistics Administration, Bureau of the Census, 1997). Así, en forma creciente ha habido dos extremos en el nivel de instrucción de los migrantes, en los extremos superior e inferior y no sólo en este último (Williamson, 2004). Las personas nacidas en el extranjero están excesivamente representadas con respecto a los nativos en el extremo inferior del espectro educativo (los que no han completado los estudios secundarios), pero a grandes rasgos están representados en igual proporción que los nativos, tanto hombres como mujeres, en el nivel superior (los que poseen por lo menos un título de enseñanza superior) (Naciones Unidas, 2003d).

Los datos correspondientes a la Unión Europea (UE), en 2001, indican modalidades similares a las de los Estados Unidos, aunque con proporciones algo más altas de hombres y mujeres nativos que extranjeros con título de enseñanza superior como mínimo. Así, el 17,9% y el 14,2% de hombres y mujeres nativos, respectivamente, tenían por lo menos un título de enseñanza superior, en comparación con el 15,1% y el 14,1%, respectivamente, de hombres y mujeres nacidos en el extranjero. En el otro extremo del espectro educativo, el 38,1% y el 44,1%, respectivamente, de hombres y mujeres nativos no habían terminado los estudios secundarios o menos, mientras que las cifras comparables para los nacidos en el extranjero eran el 45,1% y el 48,1% (Naciones Unidas, 2003d). Más abajo figuran las cifras correspondientes a Alemania, el Reino Unido y Suecia (véase el cuadro), que demuestran que, en general, los porcentajes de inmigrantes con educación superior son bastante similares en estos tres países y que, con excepción de

Recuadro IV.3

Cualificaciones y nivel de instrucción de los inmigrantes en los países desarrollados
(continuación)

Alemania, la educación superior es más común entre los inmigrantes que entre los nacionales nativos del mismo género (Kesler, 2004). Como en el caso de los Estados Unidos, en el otro extremo del espectro del nivel de instrucción también hay una concentración de inmigrantes en comparación con los nativos (no graduados en la enseñanza secundaria) en Alemania y el Reino Unido pero no en Suecia.

Nivel de instrucción de nativos y nacidos en el extranjero en Alemania, el Reino Unido y Suecia, 1995 (porcentaje)

	Nivel mínimo de instrucción		Nivel máximo de instrucción	
	Nativos	Nacidos en el extranjero	Nativos	Nacidos en el extranjero
Alemania				
Hombres	8,4	22,8	35,0	22,9
Mujeres	13,7	34,7	21,8	21,7
Reino Unido				
Hombres	22,7	47,5	26,7	28,9
Mujeres	27,6	54,7	24,0	24,2
Suecia				
Hombres	13,0	13,5	23,5	24,1
Mujeres	10,2	11,3	31,9	34,3

Fuente: Christel Kesler, "Defining migrant status and assessing employment outcomes in Europe", mayo de 2004, trabajo no publicado.

Después de su arribo, muchos inmigrantes continúan sus carreras y se especializan, y han hecho una importante contribución en esferas científicas y altamente especializadas. Por ejemplo, en 1995 el 40% del total de doctorados en ciencias e ingeniería en las universidades de los Estados Unidos correspondió a ciudadanos de países extranjeros, en comparación con solamente el 27% en 1985. Aún más llamativo es que el 56% del total de doctorados en ingeniería en los Estados Unidos en 1995 correspondió a extranjeros que habían realizado sus estudios universitarios en países extranjeros. El porcentaje de extranjeros que se han doctorado en disciplinas altamente especializadas, como física, ciencias informáticas, biología, matemáticas y química ha aumentado constantemente (para un informe completo, véase National Science Foundation, 1996). Los extranjeros instruidos encuentran trabajo fácilmente: en los Estados Unidos, en el año 2000, la tasa de desempleo de los hombres nacidos en el extranjero que poseían un título de enseñanza superior o más fue de sólo 2,1%, aproximadamente la mitad de la tasa de desempleo general del país.

^a Es digno de mención que, en el caso de los Estados Unidos, los miembros del grupo más grande de inmigrantes, que son aproximadamente 3,7 millones, han terminado la escuela secundaria y trabajan en empleos de baja cualificación (Carrington, 1999, pág. 165).

de inmigrantes de Europa a Asia y las islas del Pacífico, que implicó el ingreso de personas con poco conocimiento del idioma y menos capacidad de integración, ha modificado la situación y los inmigrantes ahora ganan menos que los nativos (Winkelman, 2000). En tercer lugar, los países de origen de los migrantes influyen en el elemento de aptitud de los migrantes por medio del proceso de autoselección (véase el recuadro IV.1). Por una parte, hay indicios que sugieren que los migrantes procedentes de países en que no se pone énfasis en las aptitudes tienden a ser cualificados, y que los migrantes de países en que se da importancia a las aptitudes tienden a ser menos cualificados. Por otra parte, como los migrantes tienen que pagar por adelantado y en efectivo el gasto de migrar, es más probable que las personas cualificadas tengan los recursos necesarios para partir. Estas dos circunstancias ayudan a explicar el hecho de que los migrantes actuales son tanto altamente cualificados como poco cualificados, pero no provienen del segmento más pobre de la sociedad de los países de origen.

Cualesquiera sean las cualificaciones, el hecho de que los migrantes no sólo aumentan la fuerza de trabajo y por consiguiente agregan oferta, sino que también demandan bienes y servicios, a su vez aumenta la demanda de mano de obra. Además, algunos inmigrantes utilizan sus aptitudes empresariales para fundar empresas con capital que llevan consigo o reunido localmente y, como resultado, aumentan la demanda de mano de obra (véase el recuadro IV.4). Los inmigrantes también amplían la variedad de bienes y servicios a disposición de los consumidores y favorecen el funcionamiento sin inconvenientes del mercado de trabajo, suministrando servicios que los nativos ya no desean prestar a los precios existentes del mercado. De esta forma ayudan a extender la frontera productiva, a eliminar las restricciones que limitan la actividad económica y a posibilitar un ritmo más rápido de crecimiento económico.

Estas consideraciones demuestran que un enfoque estático puede no reflejar plenamente la realidad de la migración internacional. Es probable que el efecto de la migración en el mercado de trabajo varíe con el tiempo, al adquirir los inmigrantes nuevas cualificaciones y experiencia en el mercado de trabajo local. Además, a medida que cambian los salarios relativos, es probable que también se ajuste la inversión en educación y capacitación tanto de los nativos como de los inmigrantes. Asimismo, durante un período de tiempo después de su arribo a los países de acogida, las cualificaciones de los migrantes tienden a ser subempleadas; en otras palabras, toman empleos que requieren cualificaciones más bajas de las que ellos poseen. Al asimilarse en el mercado laboral y conseguir empleos más relacionados con sus cualificaciones, el efecto en los empleos de baja cualificación puede dispersarse.

Los migrantes aumentan el tamaño de la fuerza de trabajo, pero también la demanda de bienes y servicios

Recuadro IV.4

Extranjeros que trabajan por cuenta propia

El empleo por cuenta propia es una de las opciones de que disponen los inmigrantes. Ciertamente, en varios países de destino, la constitución de una compañía o la ampliación de una actividad individual son una forma habitual de entrada de los trabajadores extranjeros en el mercado de trabajo. Los trabajadores por cuenta propia son numerosos en países como el Canadá, España, los Estados Unidos de América, Dinamarca, Finlandia, Irlanda y el Reino Unido, pero menos en Austria, Grecia, Italia y Suiza.

Una de las explicaciones de la cantidad relativamente grande de empresarios extranjeros se basa en la naturaleza selectiva de la migración, sugiriéndose que los inmigrantes son más dinámicos y menos renuentes a asumir riesgos que los nativos. Sin embargo, hay pocas pruebas empíricas que confirmen este argumento en esos términos. Otro argumento, contrario al primero, pone de relieve el caso de los extranjeros que experimentan dificultades específicas para conseguir empleos asalariados, no por sus cualidades intrínsecas sino por discriminación, barreras idiomáticas o insuficiente acceso a la información. En tales casos es más probable que los extranjeros, y no los nacionales, constituyan sus propias empresas.

Una tercera explicación del trabajo por cuenta propia entre los trabajadores extranjeros es el desarrollo de actividades económicas orientadas a las comunidades de origen de los inmigrantes (actividades de tipo étnico). Dichas actividades pueden incluir la prestación de servicios, sobre todo en las esferas de la salud, la educación y la provisión de comida, o puede comprender el fortalecimiento del comercio de mercancías con los países de origen. Las actividades de tipo comunitario a menudo se extienden fuera de la comunidad étnica y a veces fomentan la integración en la sociedad de acogida. Por ejemplo, las especialidades culinarias asiáticas, indias, italianas y turcas fueron introducidas en gran parte por los inmigrantes y son ahora parte integral de los hábitos alimentarios en todo el mundo.

En contraste, la complejidad de la legislación de los países de acogida, junto con la dificultad para obtener crédito, a veces puede poner freno a la capacidad de los extranjeros para fundar empresas. Asimismo, para los extranjeros puede ser difícil entrar en algunas profesiones debido a las disposiciones institucionales existentes (procedimientos de certificación, por ejemplo, en la profesión médica) o a la especificidad del conocimiento requerido (en la profesión de abogado).

Algunos países de destino tienen programas de inmigración específicos para atraer inversionistas extranjeros, pero usualmente se trata de un número limitado debido a la escala de garantías financieras exigidas. Por ejemplo, en 2000 el Canadá recibió a 1.390 inversionistas extranjeros, cada uno con un mínimo de 800.000 dólares canadienses, y a más de 1.600 empresarios. En el caso de Australia, en 2000–2001 entraron al país 7.250 personas, cada una con un mínimo de 250.000 dólares australianos para invertir.

Fuente: SOPEMI (Sistema de Información Continua sobre Migración), *Trends in International Migration: Annual Report – 2002* (París, OCDE, 2003).

Las conclusiones empíricas demuestran que los inmigrantes sólo ejercen un efecto modesto sobre los salarios y el empleo en los países de acogida

En cualquier caso, los resultados empíricos demuestran que los inmigrantes sólo tienen un efecto modesto tanto en los salarios como en el empleo. Este efecto es el mismo ya sea que los trabajadores inmigrantes sean documentados o indocumentados, temporarios o permanentes. Sobre este tema, las pruebas se pueden dividir en dos tipos: las que evalúan el efecto de un aumento repentino de la oferta de mano de obra en el mercado laboral del país de acogida y las que estiman el efecto de las corrientes migratorias durante varios decenios.

Varios episodios de la historia reciente han proporcionado “experimentos naturales” útiles para el primer grupo de estudios de casos, en la mayoría de los cuales se llegó a la conclusión de que la inmigración no tenía ningún efecto significativo. Por ejemplo, en 1962, 900.000 personas de origen europeo que vivían en Argelia se mudaron a Francia, aumentando la fuerza de trabajo francesa en un 1,6%. De acuerdo con un análisis empírico, un aumento de un punto porcentual en la fuerza de trabajo reducía el salario de una región en casi el 0,8% y aumentaba la tasa de desempleo de los nativos en 0,2 puntos porcentuales (Hunt, 1992, págs. 556–572). En 1974, 600.000 colonos regresaron de las colonias africanas de Angola y Mozambique a Portugal. El análisis empírico no pudo detectar ningún efecto en el mercado de trabajo (Carrington y de Lima, 1994). Entre abril y septiembre de 1980, unos 125.000 cubanos entraron a Miami, aumentando en un 7% la fuerza de trabajo local. Cuando se evaluó el efecto en la mano de obra no cualificada de diferentes etnias, sólo los cubanos aparecieron negativamente afectados. Sin embargo, es posible que los nuevos migrantes estuvieran ganando menos y sufrieran un mayor desempleo, bajando las cifras promedio de los cubanos (Card, 1990, págs. 245–257). Entre 1989 y 1995, más de 600.000 migrantes con instrucción superior se mudaron de la ex Unión Soviética a Israel, aumentando la población israelí en un 13,6%, sin un efecto considerable en el mercado de trabajo (Friedberg, 1997).

En los análisis que se han centrado en las corrientes migratorias también se llega a la conclusión de que la inmigración no afecta ni los salarios ni el empleo de los nativos, incluso en casos en que la proporción de migrantes en la fuerza de trabajo es grande (véase el cuadro IV.5). Se han empleado varias metodologías para estimar el efecto de los migrantes en el mercado de trabajo del país de acogida, pero todo apunta a las mismas conclusiones: *a*) no hay ninguna reducción significativa del empleo de los nativos, y *b*) un aumento del 1% en la fracción de inmigrantes de la población reduce los salarios de los nativos, como máximo, en un 0,1%. No se ha comprobado siquiera que los nativos que deberían ser los sustitutos más cercanos de la mano de obra inmigrante se perjudiquen significativamente como resultado de una mayor inmigración (Borjas, 2003)¹⁵.

Además de las relativas al efecto directo de la migración en los salarios y el empleo, hay pruebas empíricas, en los Estados Unidos, que sugieren que los inmigrantes pueden desempeñar un importante papel para eliminar elementos de rigidez en el mercado laboral. Al elegir

Cuadro IV.5

Fuerza de trabajo nacida en el extranjero en países seleccionados de la OCDE, 2000

País	Fuerza de trabajo extranjera (miles)	Proporción del total de la fuerza de trabajo (porcentaje)
Alemania	3 546,0	8,8
Australia	2 364,5	24,5
Canadá ^a	2 839,1	19,2
Estados Unidos	17 400,0	12,4
Francia	1 577,6	6,0
Nueva Zelanda ^a	..	18,9
Reino Unido	1 229,0	4,4
Suecia	222,0	5,0

Fuentes: Base de datos de la OCDE para todos los países excepto Nueva Zelanda; Winkelmann (2001) para Nueva Zelanda

^a Los datos corresponden a 1996.

mudarse a los Estados Unidos, que ofrecen los salarios más altos para las cualificaciones que poseen, los inmigrantes constituyen una fracción desproporcionadamente grande de los trabajadores marginales cuyas decisiones acerca del lugar donde vivir reducen las diferencias de salarios a través de los mercados de trabajo, es decir que la inmigración mejora la eficiencia del mercado laboral. Un cálculo relativo a los Estados Unidos indica que el beneficio de la mejor eficiencia en el mercado de trabajo ascendería a 10.000 millones de dólares. Además, parte de este beneficio lo recibirían los nativos, lo que sugiere que los beneficios de la inmigración pueden estar subestimados (Borjas, 2001).

La inmigración puede mejorar la eficiencia del mercado de trabajo cuando ese mercado es competitivo, pero puede acentuar sus fallas cuando no lo es. La conclusión más frecuente a que se llega en los análisis es que la inmigración tiene un impacto más importante en Europa, donde el mercado de trabajo es menos flexible, que en los Estados Unidos. Aparentemente esa menor flexibilidad del mercado de trabajo hace más difícil la absorción de inmigrantes. Sin embargo, un efecto de ese tipo se puede explicar por el hecho de que, en los últimos dos decenios, en Europa occidental ha habido poca creación de empleos, mientras que la ocupación de los inmigrantes ha aumentado considerablemente, de manera que sus empleos pueden haberse creado a expensas de los de los nativos (Angrist y Kugler, 2001).

La ampliación de la Unión Europea (UE) de 15 a 25 miembros y la posible afluencia de inmigrantes procedentes de Europa oriental pueden brindar la oportunidad de reducir los elementos de rigidez existentes en los mercados de trabajo europeos (véase también el capítulo VIII). Sin restricciones a la migración, se estima que, en promedio, migrarán por año entre 220.000 y 350.000 personas de Europa oriental a Europa occidental: se supone que Alemania atraerá a más del 60% de esa afluencia. Esto significaría un efecto neto en el crecimiento demográfico anual de la UE-15 de alrededor de 0,1 puntos porcentuales y de 0,2 puntos porcentuales para Alemania. De este modo, el efecto directo en el mercado de trabajo sería pequeño. Sin embargo, la migración puede dar una oportunidad a la UE-15 para levantar su propio potencial de crecimiento, permitiendo un crecimiento más rápido de su fuerza de trabajo en un momento de envejecimiento de la población y menor crecimiento vegetativo de la población. Aunque la UE-15 tiene un alto desempleo, aún hay situaciones de escasez en algunos sectores, que pueden solucionarse con mano de obra extranjera. Los efectos indirectos de la migración proveniente de los nuevos miembros de la UE pueden resultar beneficiosos a largo plazo, al añadir flexibilidad a los convenios de salarios, así como también al disminuir la edad promedio de la población activa. No obstante, la fricción social creada por la inmigración requiere políticas activas a fin de encarar los costos del ajuste (Zimmerman, 1995).

Migración, desigualdad de ingresos y crecimiento en los países de acogida

Una crítica que se hace a la inmigración se basa en las tendencias de la desigualdad de ingresos en el transcurso del tiempo. En los últimos tres decenios se produjo un aumento de la desigualdad de ingresos en los países desarrollados, y se consideró que una de las causas fue la migración. Sin embargo, también es probable que el progreso tecnológico basado en la competencia técnica y el comercio con países con abundancia de mano de obra generen presiones a la baja de los salarios, y se sostiene que es probable que el primero, más que el último, haya sido el elemento explicativo fundamental de los cambios en la estructura de salarios de los últimos años (Adams, 1997). En un estudio en que se reconoce el aporte del progreso tecnológico se llegó a la conclusión de que el aumento de la desigualdad se explicaba, en gran parte, por otros factores, tales como la caída del salario mínimo real y la disminución de la sindicalización (Card, 1990)¹⁶. Se puede argumentar que tanto el comercio como la migración internacional tienen un efecto no sólo en el salario mínimo sino también en el poder de negociación de los sindicatos. Con crecientes corrientes comerciales y de inmigración, los trabajadores pueden ser reemplazados más fácilmente por trabajadores de otros países, hasta el punto que se ha sugerido que los salarios de los trabajadores poco cualificados se fijan en Beijing, pero los de

Los inmigrantes han mejorado la eficiencia general del mercado de trabajo de los Estados Unidos...

...pero no en Europa

Probablemente la inmigración de mano de obra tenga menos que ver con la creciente desigualdad de ingresos que el cambio tecnológico y el comercio con países de bajos salarios

los trabajadores que poseen instrucción superior se establecen en Nueva York (de Ferranti y otros, 2003). Para aquellos que carecen de las cualificaciones que los hagan difíciles de reemplazar, el resultado es una mayor inseguridad económica (Rodrik, 2001).

La evaluación de los efectos de la inmigración en el crecimiento mucho depende de los supuestos adoptados. Un estudio de las pruebas llegó a la conclusión de que “aunque recientemente se ha avanzado mucho en el trabajo teórico para explicar los posibles vínculos entre la inmigración y el crecimiento, sólo se han realizado unos pocos estudios empíricos y de éstos no ha surgido ningún panorama claro” (Borjas, 1995, pág. 39). En un estudio más reciente se llegó a la conclusión de que “en general estos modelos indican que la migración debería aumentar el crecimiento, tanto en términos de crecimiento endógeno como a corto plazo. Esto es especialmente lo que ocurre si la afluencia de trabajadores consiste principalmente de personas altamente cualificadas” (Drinkwater y otros, 2002, pág. 39). Es necesario tener en cuenta el capital humano de los migrantes pero, al mismo tiempo, es difícil medir el aporte al crecimiento que hicieron empresarios inmigrantes dinámicos como James Watt, Nathan Mayer Rothschild y los empresarios indios y chinos de Silicon Valley. No obstante, la mayoría de los indicios sugiere que los efectos de la inmigración en el crecimiento son positivos.

Según una estimación realizada para los Estados Unidos, un aumento de un punto porcentual en la tasa de migración neta se asocia a un aumento del 0,1% de la tasa de crecimiento (Borjas, 1995, pág. 41). El Gobierno británico estimó que la inmigración neta aporta aproximadamente 0,4 puntos porcentuales a la tendencia prevista de crecimiento a largo plazo, de alrededor del 2,75% anual. Un aumento del 1% de la población por medio de la inmigración puede conducir a un aumento del 1,15% del producto interno bruto (PIB) (*Financial Times*, 2004, pág. 6). En otro estudio realizado para los estados occidentales de Alemania, se estimó que en 1992 el PIB había sido un 6% más alto de lo que habría sido sin migración, que se habían creado 30.000 empleos y que la migración había producido un superávit de 14.000 millones de marcos alemanes (DM) en el sector público, en comparación con el punto de referencia (Gieseck, Heilemann y von Loeffelholz, 1995).

Las pruebas empíricas indican que la inmigración está relacionada positivamente con el crecimiento económico

Efectos fiscales de la inmigración

Otro aspecto que determina la política hacia la inmigración es el efecto en la situación fiscal, especialmente a la luz de las tendencias demográficas. Sin inmigración, la población de muchos países europeos empezaría a reducirse (véase también el capítulo II). En 2001, más de tres cuartos del aumento de la población de la UE se debió a la inmigración, y el 80% en el caso de España, el país de la Unión Europea que tiene la tasa más baja de fecundidad (Collado, Iturbe-Ormaetxe y Valera, 2003, pág. 2). Dado el hecho de que, dentro de la población en proceso de disminución de muchos países europeos y del Japón, hay una proporción que está envejeciendo rápidamente, en los próximos decenios la relación entre las personas en edad de trabajar y los jubilados aumentará rápidamente. En estas circunstancias, un argumento a favor de la inmigración es que suministraría la fuerza de trabajo requerida para sostener a la población de más edad.

Una infusión de inmigrantes tendrá un efecto en la posición fiscal de los países de acogida, parcialmente relacionado con los efectos en el mercado de trabajo y en el crecimiento. Durante su vida, los inmigrantes contribuirán a los ingresos estatales mediante sus impuestos y sus aportes a la seguridad social, pero también aumentarán los gastos del Estado en salud, educación y asistencia social, así como también en servicios públicos como la defensa, el mantenimiento del orden jurídico y la infraestructura, si el aumento de la población requiere un incremento de gastos en estos servicios.

La contabilidad generacional requiere que el valor actual de todos los futuros pagos netos de impuestos que hagan las generaciones presentes y futuras sean suficientes para cubrir el valor actual del gasto público futuro, así como para atender el servicio del endeudamiento neto inicial del gobierno. Mediante el cálculo de estos movimientos en el curso del tiempo, para una situación sin migrantes y para una con migrantes, se obtiene el valor actual neto de

La inmigración tiene particular importancia en países con poblaciones en proceso de envejecimiento

la contribución fiscal neta de los inmigrantes al país. En estos cálculos mucho depende de la orientación futura de la política fiscal, en particular, si un déficit futuro esperado originará un aumento inmediato de los impuestos, o si la política cambiará sólo cuando surja ese déficit. Asimismo, la edad y las cualificaciones del inmigrante que entra al país son importantes, porque un inmigrante instruido no absorberá los recursos del país de acogida en materia de educación y porque los trabajadores cualificados tienen más probabilidades que los no cualificados de encontrar empleos bien remunerados. Sin embargo, los hijos de los inmigrantes necesitarán educación en el país de acogida y se puede suponer que entrarán a la fuerza de trabajo. Finalmente, hay que hacer una evaluación del aumento del gasto en bienes y servicios públicos que causará la inmigración: por ejemplo, si habrá que construir nuevos caminos, hospitales y escuelas¹⁷.

En general, los trabajos de ese tipo tienden a demostrar que los inmigrantes realizan un aporte sustancial al alivio de la carga fiscal sobre las generaciones futuras en los países de Europa de baja fecundidad (véanse, por ejemplo, Collado, Iturbe-Ormaetxe y Valera, 2003, y Bonin, 2002). Los cálculos correspondientes a Alemania indicaron que los beneficios fiscales de los nativos por la admisión de migración laboral eran potencialmente grandes, y que si el agregado de pagos netos hechos por la población de inmigrantes se distribuía en forma pareja entre los nativos que nacerían en el futuro, su carga fiscal neta disminuiría en aproximadamente un 30%, dando por supuesta una entrada constante anual de inmigrantes del 0,25% de la población residente inicial (Bonin, Raffelhüschen y Walliser, 2000). Este efecto positivo vendría de dos fuentes. En primer lugar, debido a la favorable composición por edades de los inmigrantes, el pago promedio al sector público sería positivo, aun cuando se tome en cuenta el gasto público adicional que originen. En segundo término, la inmigración aumentaría el tamaño de las generaciones nativas futuras, que compartirían la carga impositiva adicional requerida para hacer frente a las restricciones presupuestarias intertemporales.

Los Estados Unidos no enfrentan un problema tan agudo de envejecimiento de la población como Europa y el Japón, y los estudios sobre el efecto fiscal de la inmigración tienen resultados no tan claramente positivos. Un estudio comprobó un efecto positivo, pero “el efecto de la inmigración en el equilibrio fiscal es extremadamente pequeño en relación con el tamaño del desequilibrio general propiamente dicho. Así, la inmigración no se debe considerar ni como fuente importante del desequilibrio actual ni como una posible solución de dicho desequilibrio” (Auerbach y Oreopoulos, 1999, pág. 180).

Otros estudios de los efectos fiscales de la inmigración en países tradicionales de asentamiento de colonos también indican consecuencias positivas. En un estudio de Nueva Zelanda en que se calculó la contribución de los migrantes al ingreso del Gobierno central, menos el gasto público atribuible a la población de migrantes, también se llegó a un resultado positivo, de 1.700 millones de dólares de Nueva Zelanda (\$NZ) por año, comparado con la contribución de los nacidos en el país, de \$NZ 5.300 millones (Departamento de Trabajo de Nueva Zelanda, 2003, pág. 34, cuadro 6.1). De acuerdo con el cálculo per cápita, ajustado por edad, cada migrante hizo una contribución fiscal anual neta de \$NZ 3.240, en comparación con \$NZ 2.980 del nacido en Nueva Zelanda. Solamente los nuevos migrantes de Asia y las islas del Pacífico no hicieron un aporte fiscal positivo. Sin embargo, una vez que permanecieron en el país más de cinco años estos migrantes también ejercieron una influencia positiva.

Aunque los inmigrantes pueden hacer una contribución positiva a los ingresos públicos, no pueden proporcionar una solución a largo plazo de los problemas financieros de una población en proceso de envejecimiento. Esperar que la contribución neta de los nuevos inmigrantes a los ingresos públicos se utilice para sufragar los gastos en materia de salud y jubilaciones de la población de edad avanzada existente sería desencadenar una cadena explosiva de inmigración, por la cual se necesitaría una inmigración nueva, en número cada vez mayor, para atender las necesidades de cada generación (véase también el capítulo II). Un país cuyos habitantes, incluidos los inmigrantes de la primera y de las posteriores generaciones, no se reproducen a la tasa de reemplazo no debe depender de la inmigración para mantener joven la población (Rowthorn, 2004, pág. 11).

Los inmigrantes contribuyen sustancialmente al alivio de la carga fiscal sobre las generaciones futuras de los países con baja fecundidad

Sin embargo, la contribución positiva de los inmigrantes a la solución de los problemas fiscales de los países con poblaciones en proceso de envejecimiento no es una solución permanente

Conclusiones

En el análisis del impacto económico de la migración en los países en desarrollo, los factores más importantes son la fuga de cerebros y los envíos de dinero. El grado en que estos envíos pueden compensar algunas de las pérdidas del producto que pueden sufrir los países en desarrollo a raíz de la migración de trabajadores, especialmente de los altamente cualificados, depende en definitiva de las condiciones particulares imperantes en cada país.

Para los países en que el balance entre la fuga de cerebros y los envíos de dinero es negativo, el desafío consiste en crear oportunidades locales para los trabajadores que se sienten motivados a migrar por razones financieras y/o profesionales. En los sectores en que la fuga de cerebros acarrea altos costos económicos y sociales al país, se deben desarrollar iniciativas para mejorar el ámbito económico, incluidas, en particular, las inversiones de los países de acogida en el sector educacional de los países de origen de la migración cualificada. La fuga de cerebros con respecto a trabajadores del sector de cuidado de la salud, así como de universitarios y maestros, aparentemente requiere especial atención. Estas iniciativas deben ser apoyadas por los asociados para el desarrollo.

Ya sea mediante el contacto directo o de las llamadas asociaciones de los pueblos de origen, la diáspora de migrantes puede ser una importante fuente y un elemento facilitador de conocimientos tecnológicos, habilidad técnica y transferencias financieras, así como también de la IED en los países de origen. Los encargados de la formulación de políticas deben estimular la intensificación de los contactos de la diáspora y sus recursos, y también debe hacerlo el sector privado de los países en desarrollo, como en la colaboración, por ejemplo, entre el Grupo de tareas de las Naciones Unidas sobre las tecnologías de la información y las comunicaciones (TIC) y sus asociados en la Red digital de la diáspora de empresarios africanos. Se deben elaborar otras políticas e iniciativas específicas centradas en el fortalecimiento de las redes de diásporas y asociaciones de los pueblos de origen con miras a aumentar sus efectos en el desarrollo.

La migración de retorno puede ser beneficiosa para los países de origen y puede generar nuevas inversiones y nuevas transferencias de habilidades. Algunos países han desarrollado enfoques innovadores para estimular la migración de retorno, como la creación de una industria de capital de riesgo y mayores inversiones en la infraestructura destinada a la investigación. A nivel internacional, la Organización Internacional para las Migraciones (OIM) y el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) han encarado iniciativas para promover la migración de retorno. Estos tipos de iniciativas a nivel de países e internacional deben seguir siendo explorados y alentados.

Un creciente número de gobiernos ha reconocido el efecto de los envíos de dinero en el desarrollo (véase también el capítulo VIII). Tanto en los países de envío como de recepción de las remesas de dinero se pueden aplicar políticas para reducir los costos de la transferencia y aumentar sus efectos económicos positivos. En los países de envío, las políticas encaminadas a aumentar la eficiencia de los mecanismos oficiales incluyen: *a*) medidas para reducir las barreras que se oponen a la entrada de nuevos operadores de transferencias de dinero y de otros agentes, sobre todo para acelerar la certificación de los nuevos operadores; *b*) incentivos para que los bancos comerciales reduzcan el costo de los envíos y desarrollar nuevas líneas de productos específicamente orientados a los migrantes, y *c*) medidas para acelerar la formalización de la situación jurídica de los migrantes, de manera de mejorar su acceso a los servicios bancarios formales (Solimano, 2003a, págs. 20–22).

Algunos países en desarrollo han alentado la migración de trabajadores y apoyado a sus ciudadanos que se encuentran en el exterior con políticas específicas. Se debe estimular la continuación del análisis de estas políticas y sus efectos. En general, los envíos de dinero pueden contribuir a la reducción de la pobreza a corto plazo en los países en desarrollo. El volumen de los envíos, su crecimiento estable con el transcurso del tiempo y su naturaleza anticíclica los transforma en una fuente valiosa de fondos externos. Para los países de origen, el desafío consiste en vincular más eficazmente los envíos de dinero con inversiones productivas y el desarrollo, no para reducir la dependencia de los envíos restringiendo las oportunidades de emigración.

Por otra parte, la comunidad internacional debe tener conciencia de que el nivel relativamente bajo de los envíos a una cantidad de países pobres es una señal de que dichos envíos no pueden sustituir a la AOD, especialmente en el caso de los países menos adelantados. De manera más general, los envíos de dinero no deben ser motivo para desviarse de los compromisos de AOD del Consenso de Monterrey, aprobado por la Conferencia Internacional sobre la Financiación para el Desarrollo (Naciones Unidas, 2002b, cap. I, resolución 1, anexo), y la Declaración del Milenio de las Naciones Unidas (véase la resolución 55/2 de la Asamblea General).

Es necesario seguir estimulando a los bancos —tanto privados como estatales— que tienen amplias redes locales a que aumenten su presencia en la transferencia de remesas de dinero y faciliten y reduzcan el costo del envío. El desarrollo de alianzas más estrechas entre los bancos en los países que reciben y los que remiten las remesas y una cooperación más cercana entre los gobiernos de los países destinatarios y los que hacen las remesas han de ser recibidos con satisfacción¹⁸.

La porción relativamente pequeña de remesas de dinero que se emplea en inversiones refleja no solamente las necesidades inmediatas de consumo de las familias pobres destinatarias, sino también la posible falta de acceso a los servicios financieros y a los medios de desarrollo de empresas. Para los países de origen sería beneficioso adoptar políticas gubernamentales consecuentes para promover el uso de remesas de dinero en actividades productivas. Algunos países han elaborado programas específicos, como la armonización de fondos para proyectos financiados con remesas de dinero. Se debe estimular el análisis de estos tipos de iniciativas, así como nuevos mecanismos, incluidos los de la comunidad internacional de donantes, para estimular el uso productivo y el efecto de las remesas en el desarrollo.

En este capítulo también se ha argumentado que, pese a la preocupación pública o la protesta que se manifiestan a veces con respecto a la inmigración —en particular por la afluencia de inmigrantes no cualificados— en los países desarrollados, los efectos económicos generales netos de la migración —cualificada y no cualificada— son positivos, aunque modestos, en relación con el tamaño del ingreso nacional de un país de destino. En general, los inmigrantes hacen un aporte positivo al empresariado, al crecimiento y a los ingresos fiscales de los países de destino. Inmigrantes cualificados o no cualificados ocupan muchos puestos que el mercado de trabajo nativo no puede o no quiere llenar en cantidad suficiente con los salarios vigentes. Esos inmigrantes contribuyen al crecimiento económico del país de acogida aumentando la demanda efectiva y suministrando la mano de obra necesaria para alcanzar y quizás ampliar la frontera de la producción. Esto debe considerarse frente al hecho de que la afluencia de inmigrantes no cualificados podría tener un pequeño efecto adverso en los salarios de los trabajadores nativos no cualificados, o que puede desalojar a estos últimos del mercado de trabajo. Además, en contraste con lo que puedan considerar algunos en los países de destino, los inmigrantes son generalmente contribuyentes netos a los ingresos del Estado. A corto y mediano plazos, los inmigrantes jóvenes o en edad de trabajar también pueden ayudar a reducir la relación de población activa–población inactiva en los países desarrollados con una población en proceso de envejecimiento. No obstante, no se puede esperar que la inmigración sea una solución para los desafíos a largo plazo que plantea el envejecimiento de la población.

Si se abordan en el marco de las políticas laborales y sociales del país, cualesquier efectos adversos en los países de acogida pueden ser minimizados. Por ejemplo, cuando el mercado de trabajo no tiene flexibilidad, el efecto negativo de la inmigración en el empleo de los trabajadores nativos es más pronunciado. La aplicación de un programa nacional de capacitación en el empleo durante toda la vida, con algunos incentivos monetarios para los participantes, debería dar más flexibilidad al mercado de trabajo, aumentando la posibilidad de empleo de los trabajadores poco cualificados y proveyendo los conocimientos gerenciales y tecnológicos a los trabajadores cualificados. El mismo programa ayudaría a los inmigrantes a aumentar su capital humano. Esto entrañaría un costo para el público durante el período en que el inmigrante no ha sido asimilado en el nuevo país, pero después de completar el programa el inmigrante, con mejores cualificaciones, probablemente contribuya a los ingresos fiscales y a la productividad, cubriendo de ese modo los gastos incurridos previamente.

Para maximizar los beneficios de la migración, es necesario que los encargados de formular políticas conciben enfoques innovadores. Mientras haya un incentivo, debido a la gran disparidad de niveles de vida entre los países en desarrollo y los países desarrollados, la gente tratará de migrar. Las políticas restrictivas de la inmigración reducirán la afluencia, pero no pueden detenerla completamente. Además, es probable que dichas políticas sustituyan a los inmigrantes documentados por inmigrantes indocumentados (Bhagwati, 2004, cap. 14).

Durante los últimos 50 años los gobiernos de todo el mundo han adoptado diversas medidas multilaterales y unilaterales de liberalización en la esfera de los bienes, los servicios y el capital. La premisa básica de esas políticas es maximizar la eficiencia económica a nivel nacional y mundial. No obstante, el movimiento internacional actual de personas está determinado en gran medida por las leyes y políticas de migración restrictivas promulgadas por los gobiernos de los países desarrollados, lo que tiene como resultado una alta pérdida de eficiencia (Rodrick, 2001). Aunque las consideraciones relativas a la eficiencia no deben constituir la única base para la formulación de políticas de inmigración a nivel nacional e internacional, se debe reconocer a este respecto que los inmigrantes hacen una contribución positiva al crecimiento y desarrollo de sus nuevos países y ayudan a generar recursos financieros externos para los países de origen. Para consolidar estos beneficios el mundo necesita una arquitectura internacional que garantice corrientes migratorias ordenadas y predecibles a través de las fronteras.

Notas

- 1 Por ejemplo, la entrada de inmigrantes en una ciudad grande puede tener un efecto negativo en las oportunidades de empleo, así como también en los salarios de los nativos, en particular en las industrias de la construcción y de servicios, que atraen la mano de obra migrante.
- 2 Al medir el grado en que los migrantes de regiones seleccionadas tienden a ser personas con educación superior, el estudio indica que aproximadamente el 75% de los migrantes de África tienen educación superior, seguidos por más del 50% de los de Asia y el Pacífico y por casi el 50% de América del Sur. Otro indicador, que expresa el número de trabajadores con educación superior (terciaria) que se encuentran en el exterior comparado con los que han permanecido en el país de origen, muestra que la mayor pérdida de mano de obra altamente calificada es la de África (7%), seguida por Asia (5%) y América del Sur (3%).
- 3 El estudio estimó el nivel de la fuga de cerebros de 24 países exportadores de mano de obra utilizando el Censo de Población de los Estados Unidos del año 2000 y estimaciones del Sistema de Información Continua sobre Migración de la OCDE. Los datos del estudio incluyeron a los países en desarrollo que recibieron más de 500 millones de dólares en envíos oficiales de dinero de trabajadores en el año 2000. El estudio, utilizando datos del Censo de Población de los Estados Unidos y el Conjunto de Datos Barro-Lee (2000) sobre nivel educacional en los países en desarrollo, definió la fuga de cerebros como la migración de más del 10% de la población con estudios terciarios procedente de un país. El conjunto de datos está disponible en <http://www.cid.harvard.edu/ciddata/ciddata.html> (consultado el 25 de octubre de 2004).
- 4 El estudio propiamente dicho no aplicó la cuota de referencia del 10%.
- 5 Este estudio, utilizando una muestra de 50 países en desarrollo, midió el efecto de la fuga de cerebros sobre el incentivo para adquirir educación en los países de origen, así como también sus efectos en el PIB. En el análisis se señala que la fuga de cerebros puede influir positivamente en el crecimiento del PIB de esos países, combinando los bajos niveles de capital humano y las bajas tasas de migración de trabajadores cualificados. De la muestra de 50 países en desarrollo, los siguientes fueron identificados como los que obtuvieron beneficios de la fuga de cerebros: Brasil, China, Colombia, Guatemala, Honduras, Indonesia, India, Pakistán y Paraguay.
- 6 Los datos internacionales sobre envíos de dinero oficiales son registrados por el Fondo Monetario Internacional (FMI) en el *Balance of Payments Statistics Yearbook*. El FMI separa las remesas en tres categorías: a) remesas de trabajadores registradas bajo el encabezamiento de "transferencias corrientes" en la cuenta corriente de la balanza de pagos; b) compensación de empleados que incluye sueldos, salarios y otros beneficios de trabajadores fronterizos, de temporada o no residentes (como el personal local de las embajadas) y que se registra bajo la subcategoría "ingreso" de la cuenta corriente, y c) transferencias de migrantes que se declaran en "transferencias de capital" en la cuenta de capital del *Balance of Payments Statistics Yearbook* del FMI (números de partida 2391, 2310 y 2431, respectivamente). Los datos utilizados en esta sección cubren las tres categorías pero no incluyen las transferencias informales de fondos. Por lo tanto, las cifras, para la mayoría de los países, parecen subestimadas (según un estudio de D. Ratha (2003), que también presenta un examen y análisis más detallado de las corrientes de remesas (cap. 7, pág. 171)).

- 7 La relativa estabilidad de las remesas como fuente de divisas se comprobó a fines del decenio de 1990 cuando, como resultado de la crisis financiera asiática, disminuyeron las otras fuentes de corrientes financieras destinadas a los países en desarrollo (véanse también la figura IV.1 y Gammeltoft, 2002).
- 8 Para un análisis detallado de los envíos de dinero de los migrantes en África, véase Sander y Maimbo (2003).
- 9 Por ejemplo, la tendencia a la baja en las remesas desde el Oriente Medio a mediados del decenio de 1980 se ha explicado generalmente por la recesión ocurrida durante el decenio luego del derrumbe de los precios del petróleo, lo que provocó el retorno de los trabajadores a sus países de origen (véase Wahba, 1991, pág. 42).
- 10 Una explicación que se da en el estudio sobre las altas tasas de ahorro es que, a diferencia de los migrantes que van a Europa, o frecuentemente permanecen en los países de acogida durante un largo período de tiempo, los migrantes asiáticos tienden a ser “ahorristas con una meta” que va al exterior con contratos de corto plazo. Como resultado, las familias asiáticas migrantes pueden considerar las remesas de dinero sólo como un ingreso transitorio y por lo tanto tienden a ahorrar lo máximo posible.
- 11 Para un examen detallado tanto de los mecanismos como de los efectos multiplicadores, véase Solimano (2003b).
- 12 Véase también Dilip Ratha (2003), donde las conclusiones de otro estudio indican que por cada dólar recibido de los migrantes residentes en el exterior el PNB aumentó entre 2,69 dólares y 3,17 dólares.
- 13 Además, un aumento del 10% de la proporción de migrantes en la población de un país resultaría en una reducción de la pobreza del 1,9%.
- 14 Para un análisis detallado véase G. J. Borjas (1999), págs. 1697–1760.
- 15 Sin embargo, recientemente se ha estimado un efecto más importante en los Estados Unidos, por el cual un aumento del 1% de la oferta de mano de obra reduciría los salarios entre un 0,3% y un 0,4% (Borjas, 2003).
- 16 Friedberg y Hunt (1995) llegaron a la conclusión de que, en el caso de los Estados Unidos, la inmigración puede explicar por lo menos un cuarto del aumento de la desigualdad de salarios de los trabajadores sobre la base de las cualificaciones.
- 17 Véase Borjas (1994, págs. 1706 y 1707), que demuestra que la forma en que se da por supesta la distribución del gasto en programas de prestaciones sin comprobación previa entre inmigrantes y nativos puede marcar una diferencia profunda en cuanto al cálculo de la contribución fiscal de los inmigrantes.
- 18 Por ejemplo, recientemente los Gobiernos de México y los Estados Unidos han empezado a colaborar para prestar mejores servicios financieros a los migrantes mexicanos (incluidos los indocumentados) con miras a aumentar su acceso a los servicios de los bancos comerciales y el uso de dichos servicios, en particular los de envío telegráfico de fondos a familias de México a tasas más baratas que las de los servicios actuales (véase Banco Mundial, 2003, págs. 165–166).

Capítulo V

Migración temporaria y su relación con el comercio de servicios

La migración temporaria de mano de obra presenta algunas ventajas potenciales sobre la migración a largo plazo. Por lo tanto, las políticas y programas sobre migración han prestado más atención a la migración temporaria de trabajadores, y las corrientes de mano de obra temporaria han ido en aumento.

Las principales categorías de migrantes temporarios son los profesionales altamente cualificados, los trabajadores de temporada en los sectores agrícola, de la construcción y del turismo y los aprendices¹. El trabajador temporario tiene un contrato de plazo fijo que especifica la ocupación *autorizada*, el empleador y la zona geográfica en que se puede ejercer. Para los trabajadores no cualificados, la duración aprobada de la permanencia frecuentemente es de menos de un año. Los migrantes temporarios pueden no tener derecho a los beneficios relacionados con el empleo, ni el derecho a reunirse con su familia en el país de acogida².

Para los países de destino (de acogida), la migración temporaria puede llenar los vacíos demanda–oferta que se observen en un período o lugar determinados. La ventaja adicional del elemento temporario es que la rotación de los inmigrantes reduce algunas de las actitudes y reacciones negativas de parte de la población nativa hacia la migración permanente, así como las dificultades de integración social en los países de destino. Sin embargo, existe la preocupación por que los migrantes temporarios puedan acceder a una condición jurídica más permanente.

Para los países de origen (natales), el trabajo temporario tiene los efectos beneficiosos habituales de reducir el desempleo interno y aumentar la entrada de capital por los envíos de dinero (véase el capítulo IV). El beneficio adicional de la migración temporaria es que no solamente reduce la dimensión de la fuga de cerebros (porque el migrante regresa después de un intervalo), sino que también implica una “suma de cerebros” en la forma de cualificaciones adicionales (y posiblemente también un aumento de capital en forma de repatriación de activos) cuando el migrante retorna.

Los beneficios de un uso más extensivo de movimientos temporarios de trabajadores son especialmente grandes para los trabajadores no cualificados, ya que es en los niveles inferiores de cualificación donde se encuentra la brecha más amplia de remuneraciones entre países desarrollados y países en desarrollo (Winters y otros, 2002; Stiglitz y Charlton, con la Initiative for Policy Dialogue, 2004).

Además de sus beneficios, la migración temporaria es más factible por el desarrollo de medios de transporte más rápidos y menos costosos. Los migrantes temporarios pueden trabajar en un país y residir, junto con su familia, en sus países de origen. Las comunidades transnacionales de este tipo son cada vez más comunes y, aparte de los trabajadores agrícolas de temporada, tienden a incluir mayormente a profesionales cualificados y muy bien remunerados.

En primer lugar, en este capítulo se darán ejemplos sobre la magnitud del movimiento temporario de trabajadores. En segundo término, se analizará un camino promisorio en el terreno del comercio —el del comercio de servicios—, en el cual se traslada la persona que presta el servicio, como ejemplo del Modo 4 del Acuerdo General sobre el Comercio de Servicios³. En tercer lugar, se hará una breve digresión sobre la tercerización como otra esfera de exportaciones potenciales para los países en desarrollo. Por último, se expondrán las conclusiones y recomendaciones de política.

La migración temporaria de mano de obra tiene ventajas potenciales sobre la migración a largo plazo

Los trabajadores migrantes temporarios se rigen por contratos de plazo fijo para ocupar puestos de trabajo autorizados

En los países de acogida, la migración temporaria de mano de obra puede ayudar a satisfacer necesidades específicas de la fuerza de trabajo sin aumentar la población de inmigrantes a largo plazo

En los países de origen, la migración temporaria puede reducir el desempleo y contribuir con envíos de dinero y puede disminuir las pérdidas por la fuga de cerebros

Los beneficios pueden ser grandes para los migrantes temporarios poco cualificados

Tendencias de la migración temporaria

Los Estados Unidos acogen hoy al mayor número de trabajadores migrantes temporarios

La escasez de personal cualificado en muchos países desarrollados ha hecho que se establecieran condiciones menos estrictas a la entrada de trabajadores migrantes

Muchos países desarrollados están aumentando sustancialmente el empleo de mano de obra migrante no cualificada, especialmente en la agricultura

En el último decenio ha aumentado en forma constante la corriente de migrantes temporarios hacia los países desarrollados y se ha producido un cambio en la legislación de los países de acogida más importantes (véase el cuadro V.1). A principios del decenio de 1990 Alemania tenía el mayor número de trabajadores temporarios, y la afluencia de dichos trabajadores continuó en forma más o menos constante. Mientras tanto, desde principios del decenio de 1990 la entrada de trabajadores temporarios en los Estados Unidos se cuadruplicó, aproximadamente, aumentando en alrededor del 50% sólo entre 1998 y 2001. Este aumento incluyó la entrega en 2001 de más de 163.000 visados temporarios para trabajadores altamente cualificados, un 40% más que el año anterior. También aumentaron las corrientes de entrada de trabajadores temporarios en todos los demás países desarrollados, salvo Suiza, aunque en forma menos espectacular.

Debido a la necesidad de hacer frente a la aguda escasez de personal cualificado en muchos países desarrollados, ha habido una creciente tendencia a facilitar la entrada de ciertas categorías de trabajadores extranjeros. Por ejemplo, en el Reino Unido de Gran Bretaña e Irlanda del Norte el número de permisos de trabajo aprobados aumentó de 58.200 en 1999 a 85.600 en 2000 y a 115.700 en 2001. Los sectores en que se registraron los mayores aumentos fueron los de la educación (100%), el cuidado de la salud (más del 40%) y la tecnología informática (aproximadamente el 25%). En el Japón, el número de extranjeros (en su mayoría artistas) que obtuvieron en 2001 la residencia temporaria por razones de empleo fue de 142.000, un aumento de casi el 10% con respecto a 2000 y de casi el 40% con respecto a 1998. El programa "tarjeta verde" de Alemania, establecido en agosto de 2000, ha dado como resultado la triplicación del empleo de extranjeros en el sector del cuidado de la salud y el otorgamiento de más de 13.000 tarjetas verdes a ingenieros informáticos extranjeros. En los Estados Unidos de América, la cuota de visados temporarios para personal altamente cualificado fue aumentada sustancialmente en 2001. La tendencia es incluso manifiesta en algunos de los países en desarrollo más adelantados. Por ejemplo, en la República de Corea el número de trabajadores extranjeros cualificados documentados aumentó de 17.700 en 2000 a casi 28.200 en 2001.

Varios países desarrollados han empleado un número considerable de trabajadores extranjeros no cualificados, en particular en el sector agrícola y como mano de obra de temporada. En la mayoría de los países de los que se dispone de datos, ha habido, desde el comienzo del decenio de 1990, una tendencia ascendente generalmente constante de afluencia de trabajadores de temporada. Actualmente el sector agrícola de la Unión Europea (UE) emplea todos los años a casi 500.000 trabajadores de temporada procedentes de países de fuera de la UE-15. En Alemania, 260.000 trabajadores de temporada consiguieron permisos de trabajo en 2001. La mayoría fue de Polonia, y el 95% estuvo empleado en la agricultura. El aumento del número de trabajadores de temporada con permisos de trabajo temporario se ha intensificado en los últimos años, incluso en países, como Suiza, en que previamente había una tendencia a la

Cuadro V.1

Entrada de trabajadores temporarios en países desarrollados seleccionados, 1992-2001 (miles)

	1992	1998	1999	2000	2001
Alemania	332,6	244,0	274,1	331,6	..
Australia	40,5	92,9	99,7	115,7	128,5
Canadá	70,4	79,4	85,4	93,7	93,1
Estados Unidos	143,0	342,7	422,5	105,1	536,3
Francia	18,1	11,8	13,4	15,4	20,4
Japón	..	151,7	156,0	183,9	201,1
Nueva Zelandia	..	29,5	32,5	43,1	54,6
Reino Unido	63,8	98,4	109,0	115,4	132,0
Suiza	127,8	40,3	46,1	50,3	56,2

Fuente: SOPEMI (Sistema de Información Continua sobre Migración), (2004).

Nota: Dos puntos (..) indican que no hay datos disponibles.

baja (véase el cuadro V.1). Una posible excepción son los Estados Unidos, cuyos datos oficiales señalan un aumento pronunciado de la entrada de trabajadores agrícolas de temporada a fines del decenio de 1990, pero una disminución, posiblemente temporaria, en 2001 (SOPEMI (Sistema de Información Continua sobre Migración), 2004)⁴.

Aunque menos numerosos, también hay migrantes temporarios no cualificados fuera del sector agrícola. En los Estados Unidos, dicha inmigración aumentó en un 50% en 2000 y llegó a 72.400 en 2001. La admisión de trabajadores temporarios en el sector de servicios también ha aumentado en otros países desarrollados, en particular en los servicios comerciales y domésticos. Dado el proceso de envejecimiento de la población de esos países, es probable que, en el futuro, los trabajadores extranjeros se ocupen cada vez más de los servicios domésticos en numerosos países desarrollados. Algunos países desarrollados, como el Japón, también otorgan un importante número de visados de trabajo temporario a aprendices⁵ para la industria. En el Japón esta categoría ha ido aumentando y llegó a 59.100 en 2001. De manera similar, en la República de Corea había en 2000 y 2001 más de 100.000 aprendices.

Aunque la mayoría de los movimientos temporarios son de países en desarrollo a países desarrollados, hay corrientes considerables de trabajadores temporarios entre países en desarrollo. Por ejemplo, para los servicios de baja remuneración la mayoría de los países productores de petróleo de Asia occidental utilizan mucha mano de obra extranjera temporaria que no provee la fuerza de trabajo nativa. No se dispone de datos específicamente sobre estas corrientes temporarias, pero en los países productores de petróleo de Asia occidental la mayoría de los inmigrantes legales son considerados trabajadores temporarios, de manera que los datos sobre el total de entradas representan un número aproximado de migrantes temporarios. Dichos datos sugieren que en la primera mitad del decenio de 1990 había aproximadamente 1 millón de migrantes temporarios procedentes de Asia oriental y meridional que estaban trabajando en Asia occidental (véase el cuadro V.2). Esta cifra es grande cuando se la compara con la de los trabajadores migrantes temporarios de todos los países desarrollados, que son aproximadamente 1,5 millones. Las pruebas incidentales sugieren que en el último decenio ha habido una creciente feminización de estas corrientes temporarias.

Varios acuerdos bilaterales y multilaterales existentes, que comprenden no solamente los movimientos de personas sino también diversas actividades económicas, han demostrado ser útiles para organizar la migración temporaria. Por ejemplo, varios países tienen acuerdos bilaterales sobre mano de obra que abarcan principalmente a los trabajadores poco cualificados o de temporada, especialmente de países geográficamente cercanos. Con el aumento de las necesidades de proveedores de servicios de cuidado de la salud, algunos países también han concertado acuerdos especiales para la contratación y el traslado de enfermeros y otros profesionales de la salud. El Acuerdo concertado entre el Gobierno de la República de Filipinas y el Gobierno del Reino Unido de Gran Bretaña e Irlanda del Norte está destinado a facilitar la contratación de profesionales filipinos de la salud, respondiendo a las necesidades del sector sanitario del Reino Unido. El acuerdo establece los detalles del procedimiento de contratación

También ha habido un uso creciente de migrantes temporarios poco cualificados en el sector de servicios

La mayoría de las corrientes de trabajadores migrantes temporarios van de los países en desarrollo a los países desarrollados, pero también las hay entre países en desarrollo

A veces las corrientes migratorias de mano de obra temporaria se organizan mediante acuerdos bilaterales o multilaterales

Cuadro V.2

Corrientes de migrantes temporarios desde países seleccionados de Asia oriental y meridional a Asia occidental, 1980–1999 (miles)

País de origen	1980–1984	1985–1989	1990–1994	1995–1999
Bangladesh	48,8	74,8	145,4	..
China	30,1	29,5	5,0	..
Filipinas	232,4	254,1	290,1	237,2
India	206,5	133,9	285,3	..
Indonesia	15,8	49,5	47,9	123,7
Pakistán	121,0	76,7	142,4	..
Sri Lanka	..	17,9	49,9	154,5
Tailandia	49,1	64,9	21,2	17,2

Fuente: SOPEMI (Sistema de Información Continua sobre Migración, 2004).

Nota: Dos puntos (..) indican que no hay datos disponibles.

(anuncio previo, publicidad, procedimiento de selección, permiso de trabajo y trámites de visa, trámites de viaje) y fija a grandes rasgos los derechos y privilegios (honorarios y condiciones de pago y cumplimiento de las leyes del Reino Unido y las normas sobre inmigración) relativas al empleo de enfermeros filipinos. El contrato se hace por tres años y se renueva automáticamente a menos que cualquiera de las partes lo revoque.

Un buen ejemplo de ese tipo de acuerdos es el Programa del Canadá, el Caribe y México sobre trabajadores agrícolas de temporada

Como respuesta a la situación de escasez de trabajadores agrícolas canadienses, se puso en marcha el Programa del Canadá, el Caribe y México sobre trabajadores agrícolas de temporada, que comprende al Canadá y Jamaica, México, Trinidad y Tabago, Barbados, Antigua y Barbuda, Dominica, Granada, Montserrat, Saint Kitts y Nevis, Santa Lucía, San Vicente y las Granadinas y que se aplica en Alberta, Manitoba, Ontario, Quebec y Nueva Escocia. De esta manera, antes de recibir la autorización para contratar trabajadores extranjeros, los empleadores deben demostrar que los necesitan. Cuando no hay canadienses disponibles, los empleadores presentan una solicitud especificando el número de trabajadores que necesitan, la duración y lugar del trabajo y las condiciones de trabajo y de vida. El empleador puede aceptar solicitudes individuales de trabajadores o dejar a los gobiernos participantes que se encarguen de la contratación y selección de los trabajadores en los países de origen. Luego la embajada o el consulado canadiense local tramita las solicitudes de permiso de trabajo. El programa es estrictamente estacional y autoriza una permanencia en el Canadá de ocho meses como máximo. No da ningún derecho a adquirir una condición jurídica más permanente, pero admite la posibilidad de recirculación o reentrada en el marco del programa si los trabajadores demuestran buena conducta; en otras palabras, si cumplen los requisitos. Esto explica en parte el bajo número de personas que permanecen en el país más allá del plazo autorizado, en comparación con los de programas similares. Mientras se encuentran en el Canadá, los trabajadores no pueden buscar un empleo alternativo o adicional, ni la transferencia a otra explotación agrícola, sin aprobación gubernamental.

El Tratado de Libre Comercio de América del Norte incluye disposiciones para facilitar el movimiento temporario de ciudadanos de las partes en el Tratado

Entre los acuerdos regionales de comercio, el Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLC) incluye disposiciones encaminadas a facilitar el movimiento temporario de los ciudadanos de las partes en el Tratado. El acceso está limitado a cuatro categorías de personas altamente calificadas: comerciantes e inversionistas, personal transferido dentro de la empresa, personas en viajes de negocios y categorías específicas de profesionales. Estos grupos no están limitados a los prestadores de servicios y pueden incluir a personas que realizan actividades relacionadas con la agricultura y la manufactura. No se exigen certificados de trabajo ni evaluación del mercado de trabajo o pruebas, pero sí permisos de trabajo, excepto para las personas en viajes de negocios. Se deben cumplir los requisitos de visa y otros de tipo general para la inmigración, y las autoridades pueden denegar la entrada si creen que puede influir negativamente en la solución de una controversia laboral en marcha en el lugar de empleo previsto o el empleo de cualquier persona que está involucrada en dicha controversia. En el marco del Tratado de Libre Comercio de América del Norte, los Estados Unidos otorgan visados "Trade NAFTA" (TN) para profesionales, válidas por un año y renovables. Los canadienses pueden obtener la condición TN en el puerto de entrada con la presentación de una carta de un empleador de los Estados Unidos. Los mexicanos deben hacer que su empleador presente una solicitud sobre la situación laboral y luego deben solicitar una visa en la Embajada de los Estados Unidos en México.

El Plan de tarjetas de viaje comercial del grupo de Cooperación Económica de Asia y el Pacífico facilita los viajes de negocios de corta duración

La Cooperación Económica en Asia y el Pacífico (APEC) es otro ejemplo de acuerdo encaminado a facilitar la entrada de personas en viajes de negocios. La APEC no otorga ningún derecho de entrada, pero ha establecido un plan para facilitar la entrada de personas en viajes de negocios en el marco del Plan de tarjetas de viaje comercial de la APEC. La tarjeta tiene una validez de tres años y permite múltiples visitas comerciales de corto plazo por un período de dos o tres meses a partir del arribo. Los poseedores de tarjetas deben presentar sus pasaportes, pero tienen un trámite rápido en los aeropuertos y no se les pide que presenten solicitudes separadas de visados para visitas de negocios. Las economías participantes se comprometen a aplicar el Plan en la forma más expeditiva posible y pueden aplicar los requisitos existentes sobre visados para los visitantes en viajes de negocios. Asimismo, todas las economías conservan el

derecho de denegar la entrada sin dar las razones, lo que incluye negar la entrada en la frontera a poseedores de la tarjeta de viaje comercial de la APEC.

El Acuerdo General sobre el Comercio de Servicios, de la Organización Mundial del Comercio, incluye disposiciones sobre la provisión de servicios mediante la presencia de personas físicas de un miembro de la OMC en el territorio de otro miembro. En la siguiente sección se considera en detalle esta forma particular de facilitar el comercio de servicios, conocida como Modo 4.

El régimen internacional sobre el movimiento temporario de personas físicas en el sector de servicios o el movimiento temporario de proveedores de servicios

Modo 4 del Acuerdo General sobre el Comercio de Servicios

El aumento de la eficiencia es el resultado tanto de la migración como del comercio. La diferencia entre ellos reside en el hecho de que, en el caso de la migración, cambia un factor de producción, el trabajo, mientras que en el caso del comercio cambia el producto que incorpora factores de producción. Sin embargo, muy recientemente, mediante el acuerdo sobre el comercio de servicios, se estableció un vínculo adicional entre la migración y el comercio. Se pronosticó que ese acuerdo sería uno de los principales en el marco de la Organización Mundial del Comercio cuando se fundó la OMC y cuando se acordó que dicha Organización, en contraste con su predecesor, el Acuerdo General sobre Aranceles Aduaneros y Comercio (GATT), debía incluir el comercio de servicios como parte de su mandato general.

Con este fin, el 1º de enero de 1995 entró en vigor el Acuerdo General sobre el Comercio de Servicios. El Acuerdo establece cuatro modos de comerciar con servicios. En el contexto de este capítulo tiene relevancia el Modo 4 (movimiento de personas físicas), que reglamenta la prestación de un servicio por un proveedor de un país miembro mediante la presencia de personas físicas de ese miembro en el territorio de cualquier otro miembro⁶.

La cobertura del Acuerdo General sobre el Comercio de Servicios es muy específica: se refiere sólo a los proveedores de servicios como personas físicas o como empleados de proveedores de servicios que entran a un país para prestar un servicio en particular. La estadía es temporaria, aunque el Acuerdo no especifica lo que considera temporario. El período de la estadía de los proveedores de servicios temporarios puede variar desde dos meses hasta varios años, con renovación de permisos, dependiendo de la lista de compromisos del miembro. Sin embargo, ni el Modo 4 ni ninguna otra parte del Acuerdo comprende a personas que buscan un acceso general a un mercado de empleo extranjero, ni contiene medidas relativas a la ciudadanía, la residencia o al empleo permanentes.

El párrafo 1 del Anexo sobre el movimiento de personas físicas proveedoras de servicios en el marco del Acuerdo (en adelante, el Anexo) especifica que el Modo 4 comprende los movimientos de dos categorías de personas físicas: *a*) personas físicas que son *proveedores de servicios* de un miembro (proveedores de servicios autónomos por contrata), y *b*) personas físicas que son *empleados de un proveedor de servicios* de un miembro. Estos últimos pueden ser empleados de: *a*) una compañía extranjera que tiene una presencia comercial en el país anfitrión (empleados transferidos dentro de la compañía), o *b*) una compañía establecida fuera del territorio de un miembro⁷ cuyo empleado es enviado al otro país miembro para proveer un servicio. Debe destacarse que el Acuerdo General sobre el Comercio de Servicios no excluye *a priori* ninguna ocupación ni nivel de cualificación.

Además, el Anexo establece que el Acuerdo General sobre el Comercio de Servicios no es aplicable a las personas físicas que traten de acceder al mercado de trabajo de un miembro, ni a las medidas en materia de ciudadanía, residencia o empleo con carácter permanente. El Acuerdo no es un instrumento por el cual se autoriza a ciudadanos extranjeros a que crucen las fronteras en busca de empleo. En cambio, tiene por objeto crear un marco multilateral para el intercambio temporario previsible de cualificaciones y pericia. Los gobiernos pueden regla-

El Acuerdo General sobre el Comercio de Servicios, de la Organización Mundial del Comercio, prevé la migración de mano de obra temporal por medio del Modo 4

El Acuerdo General sobre el Comercio de Servicios entró en vigor el 1º de enero de 1995

El Modo 4 del Acuerdo General sobre el Comercio de Servicios se refiere específicamente al movimiento internacional temporario de individuos ("personas físicas") o de empleados de proveedores de servicios

El Anexo sobre el movimiento de personas físicas proveedoras de servicios en el marco del Acuerdo detalla con precisión los términos y condiciones referentes a las personas que trabajan en el contexto del Modo 4

mentar libremente la entrada y la estadía temporaria, a condición de que estas medidas no invaliden o perjudiquen el cumplimiento de los compromisos. Además, en la nota 1 se indica que no se debe considerar que los requisitos diferenciales de visados invalidan o reducen los beneficios establecidos en virtud de un compromiso específico.

Las estadísticas disponibles demuestran que el comercio del Modo 4 se caracteriza por muy pocas consolidaciones en el marco del Acuerdo General sobre el Comercio de Servicios y representa una fracción muy pequeña del comercio total de servicios. De acuerdo con la Organización Mundial del Comercio, el comercio de servicios del Modo 4 representa apenas algo más del 1% del comercio mundial de servicios, mientras que el Modo 3 representa más de la mitad de ese comercio, el Modo 1 aproximadamente un cuarto y el Modo 2 menos de un quinto (OMC, 2002)⁸.

La medición del valor económico del comercio del Modo 4 constituye un desafío. Los equivalentes utilizados son datos sobre remuneración de empleados y sobre envíos de dinero de trabajadores, ambos con sus limitaciones, y que pueden sobrestimar o subestimar el valor generado por el Modo 4. Este Modo comprende el movimiento de proveedores de servicios pero no todos los tipos de movimientos de trabajadores (por ejemplo, excluye a los trabajadores del sector de mercancías y a los empleados extranjeros de firmas locales) y se refiere a los movimientos temporarios (que pueden comprender un período de dos meses a cinco años, según la lista de compromisos específicos de los países). Por una parte, los datos sobre remuneración de empleados y envíos de dinero de los trabajadores pueden sobrestimar el valor económico del Modo 4, ya que no distinguen entre actividades relacionadas con mercancías y las relacionadas con servicios. Por otra parte, estas mediciones también pueden subestimar los movimientos del Modo 4 porque la remuneración de los empleados comprende sólo a los movimientos de menos de un año y excluye a las personas en viajes de negocios, mientras que los envíos de dinero de los trabajadores captan solamente los movimientos de más de un año y sólo los envíos que se hacen por mecanismos oficiales.

Los esfuerzos realizados para mejorar la recolección y el control de los datos sobre el comercio de servicios ha dado como resultado el *Manual de estadísticas del comercio internacional de servicios*, publicación realizada conjuntamente por la Organización Mundial del Comercio, la Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo (UNCTAD) y las Naciones Unidas (Naciones Unidas, Comisión Europea, Fondo Monetario Internacional, Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos, Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo y Organización Mundial del Comercio, 2002). El *Manual* establece un marco internacionalmente convenido para satisfacer la necesidad de contar con estadísticas más comparables y exhaustivas sobre el comercio de servicios. Las recomendaciones que se formulan en el *Manual* permitirán a los países ampliar progresivamente y organizar la información sobre el comercio de servicios en una forma internacionalmente comparable.

Utilización actual del mecanismo proporcionado por el Modo 4

A pesar de los beneficios que pueden derivar de la utilización del Modo 4, los países han concertado menos compromisos con el Modo 4 del Acuerdo General sobre el Comercio de Servicios que en el marco de los otros tres Modos. En general, los compromisos asumidos en el contexto del Modo 4 del Acuerdo siguen siendo restrictivos: se refieren principalmente a un conjunto limitado de categorías de proveedores de servicios, en su mayoría altamente cualificados y vinculados con una presencia comercial. Además de esta limitación, los países también establecen requisitos previos al empleo, requisitos de nacionalidad y residencia, requisitos de cualificación y registro y pruebas de necesidad económica (PNE), entre otras restricciones.

El movimiento de personas físicas extranjeras hacia otro país está limitado por una cantidad de barreras que figuran en la Lista de Compromisos de cada país. El *número limitado de categorías de trabajadores* para las cuales los países han asumido compromisos y una tendencia hacia el movimiento vinculado con el Modo 3 (que han dado forma a la “plantilla” de la lista

El comercio del Modo 4 comprende una proporción muy pequeña del total del comercio de servicios

La medición del valor económico del comercio del Modo 4 es difícil

El *Manual de estadísticas del comercio internacional de servicios* tiene por objeto mejorar los conocimientos sobre comparabilidad y alcance

Los países han usado menos el Modo 4 que los demás Modos

de compromisos del Modo 4) son una limitación para la ampliación de los compromisos del Modo 4 (véase el cuadro V.3). Actualmente los países tienen compromisos sobre lo siguiente: *a)* transferencias dentro de las compañías (ICT), en su mayoría ejecutivos, gerentes y otros especialistas; *b)* otros puestos ejecutivos y gerenciales (no necesariamente especificados como ICT); *c)* personas en viajes de negocios, y *d)* proveedores de servicios por contrata (ya sean profesionales independientes o empleados de personas jurídicas). Cerca del 60% de los 108 países que tienen compromisos en el marco del Modo 4 tienen inscripciones que se refieren a movimientos de ICT vinculados con la presencia comercial, mientras que sólo el 14% tienen compromisos de proveedores de servicios por contrata.

La *ausencia de definiciones adoptadas con acuerdo general* o de descripciones precisas de los tipos de personas físicas a las que se ha de otorgar el acceso en el marco del Modo 4 también es una barrera, puesto que de esta manera la entrada de personas está sujeta al criterio administrativo, que reduce la previsibilidad de las condiciones de entrada. Someter el movimiento de los trabajadores temporarios a los procedimientos generales de inmigración de los países de acogida, es decir, a una situación en que *no hay separación entre el movimiento temporario y el permanente*, también obstaculiza el trámite de los visados de entrada de los proveedores de servicios extranjeros temporarios. Habida cuenta de que algunos servicios son requeridos con urgencia y deben prestarse inmediatamente, cualesquiera demoras causadas por los trámites de visa se convierten en barreras que obstaculizan la prestación de servicios por medio del Modo 4.

Algunas de las limitaciones más específicas contenidas en la lista de los países incluyen los requisitos vinculados con las pruebas de necesidad económica o de mercado (ENT/LMT) como condiciones para proporcionar acceso a los proveedores de servicios extranjeros. Los requisitos de las pruebas de necesidades económicas, junto con la presencia de cuotas numéricas, monopolios y proveedores exclusivos de servicios están entre las limitaciones que los países

Los países se han inclinado por imponer limitaciones a los conjuntos de categorías de trabajadores para las cuales asumen compromisos en el marco del Modo 4

Otra barrera que dificulta el comercio en el Modo 4 es la falta de definiciones generalmente aceptadas de las personas físicas

La falta de claridad con respecto a las pruebas de necesidades económicas también puede dificultar el uso más amplio del Modo 4

Cuadro V.3

Tipos de personas físicas que proveen servicios (compromisos horizontales), 2003^{a,b}

Categoría	Porcentaje	Número de países
Transferencias intraempresariales	57	62
Otros ejecutivos, gerentes, especialistas ^c	21	23
Personas en viajes de negocios para establecer una presencia comercial	18	19
Personas en viajes de negocios para negociar la venta de un servicio	26	28
Otros tipos de personas en viajes de negocios	12	13
Proveedores de servicios por contrata (empleados de personas jurídicas)	14	15
Proveedores de servicios por contrata (proveedores independientes)	6	7
Ninguna categoría especificada ^d	14	15

Fuente: Organización Mundial del Comercio (2002).

^a Los miembros de la Organización Mundial del Comercio pueden enumerar sus compromisos específicos en el marco del Acuerdo General sobre el Comercio de Servicios en dos formas: *a)* horizontalmente, por la cual las limitaciones/compromisos se aplican a todos los sectores/subsectores con respecto a los cuales un miembro determinado puede asumir compromisos, y *b)* específicamente por sectores, por la cual las limitaciones/compromisos se aplican solamente a un sector/subsector específico. La mayoría de los compromisos de los miembros de la Organización Mundial del Comercio en el marco del Modo 4 se han hecho horizontalmente, y como compromisos positivos, es decir, indicando sólo el alcance de su obligación con respecto a categorías específicas de personas, la duración de la estadía, otros requisitos de entrada, etc. En consecuencia, sus compromisos específicos por sectores con respecto al Modo 4 normalmente dicen lo siguiente: "Sin limitaciones, excepto lo dispuesto en la sección horizontal de esta lista".

^b Total de 108 países que han incluido compromisos del Modo 4 en la sección horizontal de sus listas. Los porcentajes se refieren a la proporción de países que han hecho inscripciones para las categorías indicadas *supra* en su lista de compromisos. Los porcentajes no suman 100 debido a las inscripciones múltiples.

^c Comprende compromisos para puestos ejecutivos y de gestión. Sin embargo, los entrevistados no especificaron que la categoría fuera de ICT.

^d Éste es el caso de los países que tienen compromisos horizontales en el marco del Modo 4 pero no especificaron categoría alguna de personal. En cambio, los compromisos hicieron referencia a los reglamentos y las condiciones relativas a la entrada, a saber, los requisitos a cumplir, las pruebas de necesidad económica, los procedimientos administrativos, etc.

están autorizados a mantener siempre que estén específicamente enumeradas en la columna de su lista sobre limitaciones del acceso a los mercados. En el párrafo 9 de las Directrices para la consignación en listas de los compromisos específicos en el marco del Acuerdo General sobre el Comercio de Servicios (AGCS) (documento S/L.92), de 28 de marzo de 2001, se dice que en las anotaciones relativas a las pruebas de necesidades “deberán indicarse los principales criterios en los que se basa la prueba”. Sin embargo, a menudo los países incluyen el cumplimiento de una prueba de necesidades económicas como requisito, pero no indican claramente el criterio en que se basan estas pruebas. En ausencia de un criterio específico, las condiciones de la entrada resultan vulnerables a la aplicación discrecional y pueden servir de barreras contra el acceso a los mercados (para un examen más detallado de las pruebas de necesidades económicas, véase el recuadro V.1).

Los países también tienen la libertad de evaluar si una persona física extranjera satisface algunas cualificaciones educacionales y profesionales antes de concederle una licencia o un permiso para trabajar (como parte de la *función reguladora del gobierno*). Estos procedimientos para evaluar cualificaciones, habilidades y experiencia pueden emplearse como una barrera a la entrada, especialmente en la esfera de los servicios profesionales, ya que pueden negar al acceso al mercado de proveedores de servicios de otros países u obligar a esos proveedores a aceptar condiciones de empleo que están por debajo del nivel de cualificación y capacitación. Los requisitos para la *acreditación* (o *autorización*) aplicados por órganos profesionales locales antes de que se autorice una práctica de la profesión también ponen en desventaja a los trabajadores extranjeros e imponen a éstos una carga indebida.

Otros obstáculos con respecto a los compromisos del Modo 4 pueden ser los procedimientos gubernamentales para evaluar las cualificaciones profesionales, fijar requisitos de empleo previo y regular la paridad salarial y las disposiciones sobre seguridad social

Recuadro V.1

Pruebas de necesidades económicas

Las pruebas de necesidades económicas (que, como su nombre lo indica, son requisitos basados en las necesidades económicas de un país) son utilizadas por la Organización Mundial del Comercio como una forma de restringir el acceso a los mercados. Para el Modo 4 se aplica un cierto tipo de prueba del mercado laboral, es decir, las compañías tienen que demostrar que no hay competencia técnica local, después de haber realizado una búsqueda extensiva y realizado la publicación respectiva. El Acuerdo General sobre el Comercio de Servicios autoriza el uso de esas pruebas pero exige que los países que utilizan esas medidas establezcan los criterios específicos para su aplicación. La circunstancia de que en la mayoría de los compromisos los países no lo hayan hecho abre la posibilidad de la aplicación discriminatoria y afecta la previsibilidad y certeza de las condiciones de acceso a los mercados. Para el Modo 4 estas pruebas, como requisito, se han vinculado a alguna categoría de movimientos pero no a otras, en general con más indulgencia de los países con respecto a los traslados dentro de las empresas. Los expertos, así como también los negociadores, reconocen la necesidad de eliminar o reducir la aplicación de estas pruebas o, si esto no es posible, dar detalles para su aplicación. Algunos también han sugerido el uso de topes numéricos como una alternativa.

Quizás sea difícil que los países acepten la eliminación completa de las pruebas de necesidades económicas, puesto que pueden servir a objetivos legítimos, especialmente considerando los ciclos económicos por que atraviesan. A este respecto, como primera prioridad pueden tratar de asegurar que en las negociaciones no se permita ningún retroceso en las políticas relacionadas con el comercio en el contexto del Modo 4, y que continúe el carácter vinculante de las condiciones existentes. Estas pruebas pueden ser un medio para asumir compromisos que de otra manera no se concretarían; pueden no ser siempre discriminatorios por naturaleza y aplicarse como trato nacional.

El intercambio de información, con miras a aumentar la transparencia en esta esfera, puede servir para identificar las mejores prácticas nacionales y esclarecer aún más el debate sobre la forma de minimizar la carga que soportan los proveedores que deben cumplir tales pruebas. La transparencia puede convertirse en parte de las negociaciones sobre compromisos específicos, como medio de obtener información clara sobre todos los requisitos relacionados con el Modo 4. Es necesario ampliar, profundizar y copiar las mejores prácticas y los ejemplos de eliminación de las pruebas de necesidades económicas que han realizado algunos países desarrollados como Noruega, los miembros de la Unión Europea (UE), el Canadá y el Japón, en categorías que interesen a los países en desarrollo.

Fuente: Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo (UNCTAD) (2003).

También hay *requisitos de empleo previo*, como, por ejemplo, que la persona haya sido empleada por la firma durante un número determinado de años inmediatamente antes a la transferencia, como puede ser el caso de las personas trasladadas dentro de la misma empresa y, hasta cierto punto, los proveedores de servicios por contrata. Aunque la intención es asegurar que el empleo en una firma no se esté utilizando como excusa para facilitar el acceso al territorio de otro país, este requisito también puede servir de barrera a la entrada. Además, hay *topes de cuotas o numéricos*, mediante los cuales la entrada de personas físicas extranjeras se limita a un número específico o, en algunos casos, a cierto porcentaje del número de empleados locales. También se establecen requisitos de nacionalidad y residencia, específicamente con respecto a la composición del personal directivo de alto nivel, como ser integrante de un directorio, o en algunas especialidades (por ejemplo, las de jefe de cocina o instructor de esquí).

Los *requisitos de paridad de salarios*, o la aplicación de la legislación nacional sobre salarios⁹, coloca en desventaja a las personas físicas extranjeras en relación con los nacionales, ya que dichas medidas anulan las ventajas de costos que tienen los proveedores extranjeros. Las *aportaciones a la seguridad social*, si no son transferibles, constituyen un costo adicional para los proveedores de servicios extranjeros y sirven como una medida discriminatoria *de facto*.

Los ataques terroristas del 11 de septiembre de 2001 perpetrados en los Estados Unidos han impulsado la adopción de medidas más rigurosas en los accesos fronterizos, que ya eran muy restrictivas para algunos países. En general, los países de acogida mantienen barreras en los puntos de entrada por temor a que el fácil acceso resulte en una afluencia no regulada de extranjeros y en su estadía permanente. Esto origina preocupaciones relativas a la seguridad, al uso de servicios de infraestructura, a la sensibilidad cultural, a las condiciones del mercado laboral, al efecto en los salarios de los nativos y a otras inquietudes relacionadas con la ejecución.

Los acuerdos laborales bilaterales han resultado más convenientes para algunos países, ya que esto da más flexibilidad que los compromisos vinculantes multilaterales. Algunos países también consideran fundamentales sus antiguos lazos históricos y culturales, que, entre otras cosas, se manifiestan en la comunidad lingüística y religiosa, y son menos rigurosos en sus políticas relativas al movimiento de personas de países con los que comparten un patrimonio histórico común. Otros países facilitan el movimiento de proveedores de servicios a nivel regional. No obstante, a fin de asegurar la previsibilidad y seguridad de las condiciones de acceso a los mercados y aprovechar la liberalización progresiva del movimiento de personas físicas, los países en desarrollo todavía alientan a los principales países importadores a que, durante esta ronda de negociaciones, amplíen sus compromisos en el marco del Modo 4 al nivel multilateral.

Mejoramiento del movimiento temporario en el marco del Modo 4

Hay razones tanto políticas como económicas para liberalizar sustancialmente el comercio en el marco del Modo 4. Ya hay un creciente movimiento mundial de trabajadores, principalmente de los países en desarrollo a los países desarrollados, y hay indicios que sugieren que en los países desarrollados sigue habiendo necesidades específicas insatisfechas en especialidades clave, sobre todo en las esferas de la salud y las relacionadas con la informática. Un medio de satisfacer dichas necesidades es aprovechar la oportunidad presente para liberalizar el Modo 4 como parte de las negociaciones comerciales de Doha. Los planes bilaterales existentes funcionan bien para algunos países, pero la seguridad y previsibilidad que ofrece el Acuerdo General sobre el Comercio de Servicios justifica la búsqueda de compromisos vinculantes en el plano multilateral.

Es necesario que, durante las negociaciones, se aclaren varias cuestiones relacionadas con la cobertura del Modo 4. La primera es el empleo de extranjeros en firmas de propiedad nacional del país de acogida. Desde una perspectiva de política nacional práctica, puede no haber diferencia alguna en que la persona comprometida a trabajar para una firma ingrese

Se pueden dar razones contundentes para liberalizar el comercio en el Modo 4

Las actuales negociaciones de Doha ofrecen una oportunidad útil para liberalizar el Modo 4. Es necesario aclarar varias cuestiones

con un contrato de servicios o con un contrato de empleo. Esto es importante para los países en desarrollo porque la mayoría de los movimientos actuales se hacen posibles mediante contratos de empleo (por ejemplo, con respecto a Filipinas, se comprobó que cerca del 99% de sus corrientes de salida se han realizado mediante contratos de empleo). Sería útil aclarar esta cuestión, ya que los países en desarrollo tienen un firme interés en tener una amplia cobertura del Modo 4, en particular con respecto a los proveedores de servicios por contrata. En segundo término está la cuestión conexas de determinar lo que constituye un servicio, por sus efectos en la cobertura del Acuerdo General sobre el Comercio de Servicios. También está relacionado con el Modo 4 el caso de los peones agrícolas y los trabajadores de la industria manufacturera temporarios que prestan servicios accesorios a la agricultura o la manufactura. En consecuencia, una sugerencia consiste en ampliar la cobertura del Modo 4, además de los proveedores de servicios, para incluir a los trabajadores relacionados con la agricultura y la manufactura. La redacción del Acuerdo General sobre el Comercio de Servicios y su Anexo sobre el Modo 4 permiten la inclusión de las categorías mencionadas *supra*. Dicha cobertura amplia también se ajustaría a la realidad del comercio de servicios por medio del Modo 4 y a los regímenes de migración.

Se han emprendido algunas iniciativas para liberalizar el Modo 4, pero es conveniente que sean más a fin de ampliar el alcance de los compromisos y reducir las limitaciones de trato nacional

En las negociaciones celebradas en la Organización Mundial del Comercio, los ofrecimientos iniciales relativos a la liberalización del Modo 4 no han sido muy promisorios (véase el anexo del presente capítulo). Sin embargo, algunos países ya han hecho ofrecimientos sobre categorías que están desvinculadas de la presencia comercial y pueden ser beneficiosas para los países en desarrollo (para las principales cuestiones en proceso de negociación, véase el anexo). Algunos países también han eliminado los requisitos de nacionalidad y aclarado la aplicación de las pruebas de necesidades económicas. Esto sugiere que hay margen para seguir avanzando. Con este fin, en las negociaciones en curso se deberían abordar las siguientes cuestiones:

Ampliación del alcance de los compromisos, mediante: *a) Ampliación del alcance y cobertura de los compromisos* más allá de los vinculados con la presencia comercial, de manera de incluir compromisos sobre proveedores de servicios por contrata (para empleados de personas jurídicas y proveedores de servicios independientes) que abarquen todos los niveles de cualificación¹⁰; *b) Ampliación de los sectores* a los que se aplican esos compromisos. Asimismo, es necesario acordar *categorías comunes* (preferiblemente basadas en la Clasificación Internacional Uniforme de Ocupaciones de la Organización Internacional del Trabajo (OIT)) e incorporar movimientos que comprendan a las personas menos cualificadas. En los casos en que el compromiso está limitado a sectores/subsectores específicos, se deben tener en cuenta aquellos sectores que beneficiarían más a los países en desarrollo (por ejemplo, el turismo, la construcción, los trabajos de mantenimiento y servicios de limpieza, entre otros). También es conveniente adoptar *definiciones comunes* para cada categoría, ya que esto favorece la previsibilidad de los compromisos y facilitaría las referencias cruzadas a la legislación nacional y a los procedimientos administrativos.

Limitaciones al trato nacional. Las listas actuales también contienen requisitos adicionales sobre nacionalidad y residencia, paridad salarial y aportaciones a la seguridad social. Los requisitos relativos a los dos últimos, como están orientados a igualar costos, socavan la ventaja comparativa de los proveedores de servicios de los países en desarrollo y deben ser examinados. Se ha sugerido la transferibilidad del seguro social o el reembolso de los pagos.

Planes para facilitar la entrada. Esto incluye sugerencias como una lista modelo para los compromisos de los miembros en el marco del Modo 4, la adopción de una visa en virtud del Acuerdo General sobre el Comercio de Servicios o visa de proveedor de servicios¹¹, la eliminación de las pruebas de necesidades económicas, la formulación de directrices multilaterales sobre la aplicación de pruebas de necesidades económicas y la racionalización y facilitación de la participación de los países en desarrollo en los acuerdos de reconocimiento mutuo (ARM). También se ha sugerido que se aproveche la experiencia de los acuerdos laborales bilaterales, en particular para que los países de origen asuman obligaciones/compromisos de cooperar con respecto a la evaluación y garantía del carácter y la cualificación del proveedor de servicios, y para asegurar la estadía temporaria del proveedor en el país de acogida.

Se necesitan medidas para facilitar la entrada en el marco del Modo 4, posiblemente en forma de una visa otorgada en virtud del Acuerdo General sobre el Comercio de Servicios, o eliminando las pruebas de necesidades económicas

Mejoramiento de la transparencia. Para mejorar la transparencia, las normas reglamentarias existentes, incluidas las barreras y limitaciones relacionadas con el movimiento de personas físicas, deben reflejarse en los compromisos de los países, o bien como parte del acceso a los mercados/trato nacional o, si fuera apropiado, como una columna adicional de compromiso o en la forma de un documento de referencia. Con respecto al mejoramiento de la puesta en práctica de los compromisos del Modo 4, se ha sugerido que los países suministren información detallada a la Organización Mundial del Comercio, en forma global, sobre todas las medidas (especialmente administrativas) relacionadas con la admisión temporal de personas físicas comprendidas en los compromisos. La forma global puede incluir información sobre el material o las pruebas requeridos a un solicitante de admisión temporal, así como una descripción de todo el proceso de presentación, consideración y aprobación, al igual que una descripción completa de la manera en que las autoridades del país administran las limitaciones de acceso al mercado y trato nacional respecto de la entrada temporal de personas físicas.

Además de lo anterior, lo que sigue puede ayudar a echar las bases de las negociaciones sobre el Modo 4 (UNCTAD, 2003):

- Continuar el diálogo sobre los marcos conceptual, de política, jurídico, institucional y administrativo que faciliten el movimiento de personas físicas para proveer servicios como un medio de intercambiar regularmente información, incluyendo la investigación, la actualización de experiencias y el intercambio de mejores prácticas. Esto puede comprender a muchas organizaciones que se ocupan directa o indirectamente del movimiento de personas, o a los interesados en la cuestión, como la UNCTAD, la Organización Internacional para las Migraciones (OIM), la OIT y la Organización Mundial del Comercio, y a los que tienen algún interés en ello: representantes gubernamentales (ministerios pertinentes así como entes reguladores), el sector privado, organizaciones no gubernamentales, proveedores de servicios y, en cierta medida, el mundo académico;
- Contribuir al mejoramiento de las estadísticas sobre el Modo 4 para asegurar que las negociaciones avancen de manera informada y basadas en un conjunto común de medidas. La compilación del *Manual sobre estadísticas del comercio internacional de servicios* debe servir como paso inicial de la recopilación y armonización de los datos necesarios para realizar una evaluación significativa de la liberalización del comercio de servicios;
- Contribuir al fortalecimiento de la capacidad de los gobiernos de los países en desarrollo para organizar el programa comercial en relación con las cuestiones del Modo 4, incluido el apoyo a lo siguiente:
 - ♦ Secuencia de la aplicación de reformas de política interna, que asegure una oferta constante de miembros sanos de la población y de una fuerza de trabajo instruida y cualificada mediante la inversión en capital humano, incluida la garantía del acceso a la educación, la sanidad, el agua potable y el cuidado básico de la salud.
 - ♦ Formulación de políticas de empleo y programas de capacitación innovadores, incluido el mejoramiento del nivel de los recursos humanos orientado a fortalecer la competitividad y el fomento de las oportunidades de exportación que sólo se pueden concretar con compromisos más liberales en el marco del Modo 4.
 - ♦ Establecimiento de estructuras y de un marco apropiados para organizar correctamente el movimiento de personas físicas, incluido el examen de las cuestiones relativas a la migración de retorno, la fuga de cerebros, la maximización de los beneficios originados en los envíos de dinero y la amortiguación de los efectos sociales y económicos de tales movimientos en el proveedor de servicios y su familia.
 - ♦ Creación de capacidad institucional que permita el reconocimiento de cualificaciones en todos los niveles en los servicios que ofrecen posibilidades de exportación por medio de este Modo.
- Analizar las experiencias nacionales y regionales existentes sobre el tratamiento y la liberalización del Modo 4 en planes relacionados con la integración, esferas de libre comercio y acuerdos bilaterales a fin de extraer lecciones para el tratamiento del movimiento de personas físicas a nivel multilateral.

Es necesario que los órganos y organizaciones interesados continúen su diálogo sobre el Modo 4, y que se refuercen y armonicen las estadísticas pertinentes

También es necesario trabajar mucho a nivel nacional

Externalización: una forma alternativa de aprovechar las diferencias salariales

La externalización de prácticas comerciales (EPC) es una de las principales alternativas del comercio en el marco del Modo 4

Existen serias preocupaciones de que la externalización pueda causar una pérdida permanente de puestos de trabajo en los países que externalizan

Sin embargo, los países que han pasado a depender en alto grado de la externalización de procesos comerciales continúan disfrutando de una alta demanda interna de servicios

Algún análisis proyecta que los países que utilizan la externalización de los procesos comerciales ganarán en términos de crecimiento económico y también de creación de empleos

El aumento de la cobertura de las operaciones y el interés por maximizar los beneficios han impulsado a algunas compañías grandes a externalizar funciones comerciales enteras, una práctica que a veces se denomina deslocalización. Los estudios realizados han demostrado que, aprovechando los servicios de calidad y bajo costo ofrecidos por trabajadores cualificados y especializados, algunas compañías pueden reducir los costos operativos hasta en un 60%. Algunos países en desarrollo (la India, China, Filipinas y algunos Estados del Caribe) han aprovechado esta oportunidad para surgir como factores principales en la externalización de procesos comerciales (EPC), proveyendo servicios como las aplicaciones y el desarrollo de programas de computación y servicios de gestión financiera y contable. Se estima que los desembolsos por externalización en todo el mundo, que actualmente ascienden a 320.000 millones de dólares (2003), aumentarán a 827.000 millones de dólares en 2008. Se prevé que los desembolsos mundiales por externalización de programas y servicios informáticos aumentará de 10.000 millones de dólares en 2003 a 31.000 millones de dólares en 2008, lo que representa una tasa de crecimiento anual del 26%.

Se ha planteado una inquietud importante con respecto a la externalización, que se relaciona con la dislocación del empleo y la migración de puestos de trabajo de los países de origen a los países de acogida, y con el aumento de las diferencias salariales entre la mano de obra poco cualificada y la altamente cualificada de los países de origen. Forrester Research (2002) estima que, para 2015, la externalización y deslocalización desplazarán a 3,3 millones de puestos de trabajo de los Estados Unidos hacia países en desarrollo y, de éstos, se prevé que 2,31 millones de puestos irán a la India. Esto equivale a 136.000 millones de dólares de los Estados Unidos en salarios, una cifra asombrosa comparada con la de sólo 4.000 millones de dólares de los Estados Unidos en 2000.

Sin embargo, algunos otros estudios han demostrado que la demanda de servicios de los Estados Unidos sigue alta y que de hecho aumentó entre 1997 y 2003. Los Estados Unidos tienen un superávit comercial en los servicios de alto valor, incluidos los financieros, jurídicos, de ingeniería y de desarrollo de programas de computación. Asimismo, las compañías siguen haciendo mucho en sus sedes, ya que hay límites intrínsecos para el número y los tipos de empleos que pueden desplazarse a centros extraterritoriales. Esto significa que el crecimiento del empleo en ocupaciones de oficina, consideradas en peligro a causa de la externalización (cuyo crecimiento en la práctica está en expansión) continuará extendiéndose (por ejemplo, en el período 1999–2003 el número de ocupaciones relacionadas con la computación y las matemáticas subió un 6% y el de ocupaciones relacionadas con los negocios y las finanzas subió un 9%).

En medio de las preocupaciones existentes por el efecto negativo de la deslocalización, los estudios demuestran que los países pueden, en realidad, aprovechar sus efectos en el aumento de la productividad, la reducción de la inflación y el alza del poder de compra de los consumidores. Las estimaciones indican que por cada dólar de externalización que realizan los Estados Unidos a la India el país gana 67 centavos por ahorro y retornos directos y 45 centavos adicionales en nuevo valor por el rediseño de mano de obra de los Estados Unidos (es decir, US\$ 1,12 ó 79% del total de beneficios), mientras que la India gana 33 centavos por dólar en términos del aumento del empleo y la inversión. Además, se estima que en 2003 el impulso de la actividad económica por la mejor productividad generó 90.000 puestos de trabajo adicionales netos en los Estados Unidos, cifra que se pronostica aumentará a 317.000 en 2008.

Algunos sectores de la economía tendrán que soportar pérdidas pero, en el conjunto, los beneficios serán mayores, especialmente para los países en desarrollo que puedan aprovechar las oportunidades que brinda la deslocalización. Los beneficios de las transferencias financieras y de tecnología se vuelcan en inversiones y otras actividades productivas, generando empleo y mejorando la capacidad general de los gobiernos de los países en desarrollo para cumplir sus objetivos de desarrollo.

Conclusiones

Se reconoce ampliamente que la liberalización del movimiento de personas (trabajadores y proveedores de servicios) que no sea con fines de reasentamiento producirá beneficios a la economía mundial y especialmente a la mayoría de los países en desarrollo. Algunos observadores han argumentado que esas ganancias serían mayores que el total de beneficios esperados de todas las demás iniciativas sometidas a examen en el programa de trabajo de Doha.

Una opción promisorio es la de mejorar la forma de organizar las corrientes de migrantes temporarios. Un paso adelante sería aplicar esos arreglos para los menos cualificados. Esto ya se está logrando, hasta cierto punto, con los trabajadores de temporada, mayormente en la agricultura, que son contratados anualmente para que cumplan tareas específicas que duran sólo unos meses. El movimiento de trabajadores no cualificados, de los países en desarrollo a los países desarrollados, promete producir los mayores beneficios, porque es aquí donde existe la mayor diferencia entre los precios de los factores y donde hay un margen considerable para el movimiento. Por ejemplo, un estudio calculó beneficios de unos 200.000 millones de dólares anuales si se formulaba y aprobaba multilateralmente un plan de visas para trabajo temporario, de manera que los trabajadores cualificados y no cualificados de los países en desarrollo (con una cuota fijada en el 3% de la fuerza de trabajo de un país desarrollado) serían autorizados a emplearse en los países desarrollados por un plazo de tres a cinco años, y serían reemplazados por una nueva afluencia de trabajadores al finalizar su cometido (Rodrik, 2002).

No obstante, hay segmentos de la población nativa que observan con cautela la eficacia de las políticas y mecanismos migratorios internos vigentes destinados a administrar correctamente la migración temporal. En realidad, sigue existiendo el temor de que los movimientos temporarios sean simplemente el primer paso hacia el reasentamiento permanente en el país de acogida. Este sentimiento tiende a tener correlación con las vicisitudes del ciclo económico, y durante la contracción aumentan las presiones para reducir la entrada de trabajadores/proveedores de servicios extranjeros. Sin embargo, la reducción o eliminación de los movimientos temporarios de proveedores de servicios reduciría el potencial de crecimiento de los países y no es probable que sea la mejor forma de avanzar. Además, es improbable que ese criterio logre disuadir a las personas para que no se trasladen (excepto a un costo considerable en términos de imponer dicho criterio). Por el contrario, puede actuar como un incentivo de la migración ilegal (que también produce reacciones negativas pero es más difícil de manejar).

La preocupación respecto de la duración de la estadía de los trabajadores/proveedores de servicios es en parte legítima. Con frecuencia los trabajadores/proveedores de servicios extranjeros tienen el incentivo de cambiar de una condición jurídica temporal a otra permanente, y los empleadores tienen el incentivo de que ellos hagan ese cambio. Por su parte, los empleadores se convierten en dependientes de estos trabajadores/proveedores de servicios, que a menudo aceptan salarios más bajos que los nativos y es menos probable que se vayan en busca de mejores alternativas. Por su parte, si hay debilidad en el cumplimiento de políticas y existe un mercado de trabajo para los que ingresan ilegalmente, estos trabajadores/proveedores de servicios pueden permanecer más allá de la expiración de su permiso para obtener el máximo beneficio de su mudanza. Los programas de trabajo temporario deben reconocer que algunos inmigrantes pasarán de ser temporarios a más permanentes y por consiguiente deben prever esa posibilidad canalizando de otra manera a los migrantes autorizados hacia una condición jurídica legal. Al mismo tiempo, tienen que actuar respondiendo a los incentivos de empleadores e inmigrantes mencionados *supra*.

Al considerar la forma de mejorar la gestión de la migración, hay que tener presentes tres principios. Primero, las políticas gubernamentales deciden la forma en que arriban los migrantes y en qué número, cómo son tratados dentro del país y si ellos retornan o permanecen. Segundo, los beneficios económicos generales de trasladar trabajadores a través de las fronteras son positivos, ya que los migrantes individuales y sus empleadores mejoran su situación y, a medida que más trabajadores obtienen puestos de trabajo con salarios más altos, aumenta el producto interno bruto (PIB). Tercero, lo mejor para todas las partes es la migración de mano de obra en forma legal y ordenada.

Hay grandes beneficios potenciales que la economía mundial puede obtener mediante una mayor liberalización de la migración laboral temporal

Un disuasivo importante de la liberalización es la preocupación por que los trabajadores migrantes temporarios se conviertan en inmigrantes permanentes

Los participantes en programas de migración laboral temporal (empleadores y trabajadores migratorios) tienen fuertes incentivos para que un trabajador obtenga una condición jurídica permanente

Una cuestión crucial es la del grado de acierto con que se administran los programas de migración de mano de obra temporal

En la gestión de programas de migración de mano de obra temporaria se pueden mejorar las normas destinadas a hacer cumplir las disposiciones sobre inmigración o aplicar incentivos económicos

Las medidas de política pueden crear incentivos para las diferentes partes —empleadores y migrantes en particular— para respetar los programas de migración temporaria. Dichos mecanismos o bien implican un mejoramiento de la aplicación de las normas o bien pueden ser de naturaleza económica. Por ejemplo, el acuerdo bilateral entre el Canadá y México sobre la provisión de trabajadores agrícolas de temporada brinda un ejemplo de cómo se puede usar eficazmente la aplicación de las normas. Lo más probable es que ni el Gobierno de México ni los migrantes de temporada quieran correr el riesgo de poner en peligro el futuro del programa. Sin embargo, en muchos casos hacer cumplir las normas puede ser difícil o costoso y pueden ser preferibles los incentivos económicos.

Los incentivos económicos se pueden aplicar al empleador o al migrante. Por ejemplo, muchos programas existentes requieren que el empleador justifique por qué contrata en el exterior y no internamente, por ejemplo, pidiéndole que demuestre que no hay nativos disponibles aptos para el empleo. Sin embargo, mientras haya una ventaja económica para que el empleador contrate en el exterior, encontrará la forma de hacerlo. Alternativamente, podría pensarse en medidas que reduzcan esa ventaja como, por ejemplo, un impuesto sobre la contratación de migrantes, que sea bastante pequeño como para no desalentar la contratación en el exterior si es absolutamente necesaria, pero suficientemente alto como para desalentar a las firmas que quieran contratar solamente en el exterior. Cabe advertir que una medida de ese tipo sólo funcionaría si la contratación ilegal de migrantes no fuera una opción.

Hay una gama de incentivos económicos para alentar a los migrantes a retornar a su país de origen

Se pueden idear otros incentivos para alentar a los migrantes a retornar a su país de origen al finalizar el contrato. Por ejemplo, ciertos impuestos y otras sumas similares recaudadas durante la estadía (sobre todo para seguridad social y jubilación) pueden ser devueltas total o parcialmente, o se pueden acumular y retener ahorros forzosos, o bien en el país de acogida o bien en el de origen. Tales arreglos promoverían el retorno voluntario de los migrantes y suministrarían capital financiero para utilizarlo en el país de origen. Sin embargo, estos planes también prevén un incentivo para los inmigrantes que quieran permanecer en el país de acogida por un largo término para pasar al empleo ilegal al principio de su estadía a fin de perder una suma menor de ahorro. Como una alternativa, la responsabilidad de asegurar que los trabajadores regresen puede asignarse a los empleadores, que también tienen que demostrar que no están contratando trabajadores ilegales¹².

Otro criterio es seleccionar contratistas privados para que provean la fuerza de trabajo migrante a fin de asegurar un mejor acatamiento de las reglas del juego y proteger a los migrantes para evitar que sean explotados¹³. En los Estados del Golfo Pérsico, por ejemplo, durante los dos decenios del auge de la construcción que siguieron al aumento del precio del petróleo de 1973 más de 1 millón de trabajadores permanecieron durante períodos cortos de empleo.

Otra forma de aprovechar los beneficios del comercio es mediante el Modo 4 del Acuerdo General sobre el Comercio de Servicios

Una forma alternativa de aprovechar los beneficios del comercio es mediante el Modo 4 del Acuerdo General sobre el Comercio de Servicios, que implica el movimiento de personas físicas con el propósito de suministrar un servicio. Se ha creado la posibilidad de obtener importantes beneficios mediante condiciones menos rigurosas para el movimiento de personas, especialmente de las menos cualificadas. Los países en desarrollo también han indicado este aspecto entre sus intereses fundamentales de exportación, y, a este respecto, concretar una liberalización comercialmente significativa de las condiciones del movimiento de personas físicas en el marco del Acuerdo General sobre el Comercio de Servicios constituiría “una prueba definitiva del contenido de desarrollo del Programa de Trabajo de Doha” (Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo, 2003).

Las negociaciones sobre el Modo 4 han sido lentas

Sin embargo, hasta la fecha, aprovechar los beneficios del comercio mediante el Modo 4 sigue estando entre los aspectos más descuidados de la globalización. Las negociaciones sobre el Modo 4 avanzan muy lentamente. No obstante, se están observando hechos, de poca importancia pero positivos, como se refleja, por ejemplo, en los ofrecimientos que se hacen en relación con los proveedores de servicios por contrata y el continuo debate sobre la mejor forma de conciliar las preocupaciones locales respecto de la inmigración con la presión por liberalizar el movimiento de personas. La creciente participación de funcionarios de inmigración en el debate sobre el movimiento de personas físicas es un paso positivo y contribuye en forma signi-

ficativa a fomentar la confianza y disipar temores relacionados con las presiones y preocupaciones locales vinculadas a la migración (especialmente a la migración permanente).

Además, tanto los países desarrollados como los países en desarrollo tienen interés en reducir algunos obstáculos administrativos relacionados con la entrada de proveedores de servicios extranjeros mediante una mayor transparencia de las normas y reglamentos. También hay negociaciones referentes a la adopción, en el marco del Acuerdo General sobre el Comercio de Servicios, de algunos elementos de acuerdos bilaterales y regionales sobre medidas para facilitar el movimiento de personas. Para el éxito de estos acuerdos es fundamental que los países de origen y los de destino compartan la responsabilidad con respecto al movimiento ordenado de personas (lo que incluiría el chequeo de antecedentes antes del despliegue y la seguridad del retorno). Si esa responsabilidad compartida se pudiera concretar en el contexto del Acuerdo General sobre el Comercio de Servicios (y si, al mismo tiempo, se pudieran abordar satisfactoriamente las cuestiones relativas a la condición de nación más favorecida), sería posible lograr un progreso más significativo con respecto a una mayor liberalización de los compromisos en el marco del Modo 4.

En definitiva, el objetivo es crear un marco internacional para el comercio de servicios que sea justo, equitativo, equilibrado, más abierto, más predecible y más transparente. Con la liberalización del movimiento temporal de trabajadores de servicios, especialmente de personal semicualificado y menos cualificado, la globalización puede afirmar que ha sido una fuerza positiva (Departamento de Comercio e Industria, Reino Unido, 2004) tanto para los países en desarrollo como para los desarrollados.

Las posibilidades del Modo 4 siguen siendo muy grandes

Notas

- 1 Los estudiantes también son considerados migrantes temporarios, pero esta categoría no será objeto de análisis. Otra categoría, que incluye a las personas que trabajan durante sus vacaciones, permite el acceso parcial al mercado de trabajo y generalmente no requiere un nivel mínimo de educación. Varios países miembros de la Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos (OCDE) tienen acuerdos bilaterales relativos a este tipo de entrada temporal a fin de aumentar la movilidad entre los países miembros (véase SOPEMI (Sistema de Información Continua sobre Migración), 2004).
- 2 No se consideran aquí los migrantes internacionales no autorizados que permanecen en un país de acogida durante un corto tiempo.
- 3 El texto completo del Acuerdo General sobre el Comercio de Servicios está disponible en http://wto.org/english/tratop_e/serv_e/gatsintr_e/htm (consultado el 15 de noviembre de 2004).
- 4 Estos datos sólo registran a los migrantes documentados. También hay trabajadores no cualificados que cruzan las fronteras nacionales para trabajar por períodos temporarios sin pasar por los mecanismos formales. En algunos países estas corrientes probablemente superen el número de migrantes temporarios no cualificados registrados.
- 5 Sin embargo, pruebas incidentales de los países de origen revelan que algunos países de destino utilizan la categoría de "aprendices" como puerta trasera de entrada de más trabajadores extranjeros a los que después se les hace realizar tareas de poca importancia, o trabajar como "artistas". Esto constituye una violación de su contrato, pero los trabajadores extranjeros guardan silencio porque tienen interés en trabajar en territorio extranjero.
- 6 Los otros modos son: el Modo 1 (comercio transfronterizo de servicios), que comprende la prestación de un servicio desde el territorio de un miembro al territorio de cualquier otro miembro; el Modo 2 (consumo en el extranjero), que comprende la situación en la cual un consumidor de servicios de un miembro se traslada al territorio de otro miembro para obtener un servicio, y el Modo 3 (presencia comercial) que comprende el establecimiento, por el proveedor de servicios de un miembro, de una presencia comercial en el territorio de otro miembro (véase Organización Mundial del Comercio (1999), págs. 286 y 287).
- 7 El contrato es entre la compañía del país de origen y un consumidor del país anfitrión (persona jurídica proveedora de servicios por contrata).
- 8 No obstante, los servicios prestados conforme al Modo 3 generan más valor económico por el volumen de las actividades de provisión y consumo del establecimiento de una presencia comercial.
- 9 La lista de compromisos de algunos países permite el acceso de proveedores extranjeros al mercado a condición de que el empleador pague el mismo nivel de salarios que daría a los trabajadores locales/residentes. Los analistas han sostenido que esto erosiona la ventaja com-

parativa de los países en desarrollo de proveer servicios de bajo costo pero de alta calidad, y así reduce la motivación de los empleadores para buscar fuentes alternativas de proveedores de servicios (a menos que haya una falta evidente de personal local que pudiera proporcionar el mismo servicio).

- 10 En realidad, se puede hacer que los compromisos sobre proveedores de servicios por contrato se apliquen horizontalmente, puesto que los servicios suministrados por proveedores de servicios sobre la base de un contrato pueden abarcar diversas actividades (incluidas las accesorias de las agrícolas y manufactureras) y sectores. Esta categoría también puede ser genuinamente temporaria, ya que el contrato está atado a una duración específica.
- 11 Dicho plan, motivado por preocupaciones relativas a la reglamentación y la seguridad asociadas con la mayor libertad de movimiento de los proveedores de servicios, trataría de distinguir entre el movimiento permanente y el temporario y haría menos rigurosas las condiciones de entrada de este último. Algunos países han encarado reformas para facilitar la tramitación de los permisos de trabajo. Un buen ejemplo es el Reino Unido, y recientemente Suiza anunció que el cantón de Zurich está aplicando un sistema de permisos en línea que permite la tramitación de permisos de trabajo dentro de las 48 horas, a condición de que esté completa la documentación requerida.
- 12 Como ocurre, por ejemplo, en Grecia e Israel (OIT, 2004).
- 13 Como este mecanismo de contratación ha permitido la explotación de migrantes, se recomienda seleccionar las organizaciones.

ANEXO

Situación de las negociaciones de la Organización Mundial del Comercio sobre el Modo 4 del Acuerdo General sobre el Comercio de Servicios

Propuestas de negociaciones en curso: un breve panorama general^a

En las negociaciones celebradas en la Organización Mundial del Comercio se examinaron siete propuestas de negociación. Más abajo se presenta un resumen de los principales puntos planteados en esas presentaciones.

En los documentos presentados por los Estados Unidos de América (Organización Mundial del Comercio, 2000b), las Comunidades Europeas (Organización Mundial del Comercio, 2001a) y el Canadá (Organización Mundial del Comercio, 2001b) se reconoce la naturaleza sensitiva del movimiento de personas físicas y por consiguiente se pide el fortalecimiento de las disciplinas reguladoras y que mejore la transparencia para asegurar la aplicación de los compromisos de acceso al mercado. En la propuesta de los Estados Unidos se destaca la necesidad de mejorar el acceso a la información y garantizar la transparencia en los procedimientos, que —sostienen— pueden afectar la capacidad de las personas físicas para competir como proveedoras de servicios en el potencial mercado del país de acogida. Los Estados Unidos también sugieren la adopción de un enfoque “adaptado” a las restricciones horizontales del movimiento de personas físicas, que es otra esfera muy regulada del comercio de servicios.

En diversas comunicaciones las Comunidades Europeas han establecido parámetros para el examen sobre la liberalización del Modo 4, que limitarían las negociaciones sólo a las relacionadas con el movimiento temporario de personal transferido dentro de las empresas, así como también de proveedores por contrata^b. Asimismo destacan que las negociaciones sobre el movimiento temporario de proveedores de servicios son un tema delicado debido a la importancia que asignan los países a la regulación de la presencia de extranjeros en su territorio (Organización Mundial del Comercio, 2001a). El documento de las Comunidades Europeas también sugiere lo siguiente: armonización de las definiciones y/o descripción de las categorías del Modo 4, específicamente en el contexto del personal transferido dentro de una misma empresa; especificación en los futuros compromisos de las pruebas del mercado laboral no especificadas, con vistas a garantizar la aplicación efectiva de la liberalización en el Modo 4, y hacer más específicas, transparentes y no discriminatorias las pruebas de necesidades económicas.

En su propuesta el Canadá expresa la necesidad de fortalecer las obligaciones del Acuerdo General sobre el Comercio de Servicios en materia de transparencia, y considera que beneficiaría, en particular, a los proveedores de servicios individuales y a las empresas pequeñas y medianas (PYMES). Sugiere que los países mejoren sus compromisos correspondientes al Modo 4, tanto horizontales como sectoriales, y que deberían asumir compromisos respecto de las personas en visita de negocios en general y de profesionales, incluyendo a los que entran en el país para prestar servicios contractuales no vinculados con una presencia comercial. Específicamente, para mejorar la transparencia y previsibilidad de los compromisos, actuales y nuevos, correspondientes al Modo 4, los países deberían examinar: las leyes y los reglamentos sobre inmigración, incluida la información en materia de procedimientos relacionada con los movimientos temporarios; los programas referentes a trabajadores extranjeros y los criterios de admisión; las condiciones aplicables a la prueba de necesidades económicas, y la duración máxima de la estadía y las limitaciones del acceso a los mercados que se mencionan en los compromisos (Organización Mundial del Comercio, 2001b).

En la propuesta japonesa, que da prioridad a la reducción de las limitaciones para las personas trasladadas dentro de una misma empresa, se pide mayor transparencia y la simplificación y agilización del procedimiento de inmigración relacionado con el movimiento de trabajadores temporarios. También se pide a los miembros que procuren eliminar las limitaciones al uso de pruebas de necesidades económicas o, si ello es inevitable, que especifiquen criterios claros para su aplicación (Organización Mundial del Comercio, 2001c).

En las actuales negociaciones sobre el Modo 4, los Estados Unidos de América, las Comunidades Europeas y el Canadá piden el fortalecimiento de las disciplinas reguladoras y una mayor transparencia

Las Comunidades Europeas han centrado la atención en el personal transferido dentro de una misma empresa y en los proveedores por contrata

El Canadá sugirió una mejora general de los compromisos del Modo 4

El Japón centró la atención en las personas trasladadas dentro de una misma empresa

Entre otras cosas, la India propuso un visado especial del AGCS

En la comunicación de la India (Organización Mundial del Comercio, 2000a) se propone la inclusión de una categoría separada sobre profesionales individuales y la desvinculación de sus movimientos del Modo 3. La India también sugiere la introducción de un visado AGCS para cubrir los movimientos de proveedores de servicios temporarios y diferenciarlos del flujo permanente que debe ser el único que debe cumplir los procedimientos normales de inmigración. En la propuesta india también se recomendó lo siguiente: elaborar clasificaciones más específicas y detalladas y desarrollar una cobertura más amplia de las categorías de personal; utilizar la Clasificación Internacional Uniforme de Ocupaciones como base para ampliar la cobertura del movimiento de trabajadores extranjeros (en otras palabras, para incluir a los profesionales de mediano y bajo nivel), y establecer disciplinas relativas a las pruebas de necesidades económicas, así como también normas multilaterales sobre reconocimiento de cualificaciones académicas y relacionadas con el trabajo para asegurar la transparencia, minimizar los criterios discrecionales y mantener un grado más alto de certeza. La India también reiteró la necesidad de hacer una evaluación de la liberalización del Modo 4 para determinar la medida en que se cumplieron los objetivos del artículo IV del Acuerdo General sobre el Comercio de Servicios.

Estas propuestas de negociación tratan de abordar ciertos aspectos de la liberalización del comercio en el marco del Modo 4. Algunas tratan específicamente de cuestiones relativas a la ampliación y profundización de los compromisos asumidos en el Modo 4, mientras que otras sugieren medios por los cuales se podrían facilitar los movimientos, incluso mediante la desvinculación del Modo 4 de la presencia comercial (Modo 3). En la etapa de las negociaciones sobre los servicios relativa a las ofertas⁶, se espera que los países aborden estos problemas, incluidas las peticiones presentadas por países en desarrollo en particular.

Ofertas

Hasta septiembre de 2004, 12 miembros de la Organización Mundial del Comercio habían hecho ofertas públicas sobre liberalización del comercio de servicios

Hasta septiembre de 2004, 48 miembros de la Organización Mundial del Comercio (62 países si se cuentan en forma individual los miembros de las Comunidades Europeas) habían presentado ofertas iniciales relativas a la liberalización del comercio de servicios. De los 48, solamente 12 habían hecho públicas sus ofertas. Un análisis preliminar de las ofertas públicamente disponibles indica mejoras de la siguiente naturaleza: inclusión de categorías adicionales de personas físicas o provisión de definiciones detalladas para cada categoría; extensión de la duración de la estadía; provisión de criterios para la aplicación de los requisitos relativos a la prueba de necesidades económicas, y eliminación de limitaciones previas (por ejemplo, las relacionadas con los permisos de trabajo, la cualificación, los requisitos en materia educacional, los requisitos de nacionalidad, etc.).

Algunos países han asumido compromisos nuevos o mejorados sobre los proveedores de servicios por contrata

Algunos países han asumido nuevos compromisos o mejorado los existentes sobre los proveedores de servicios por contrata (PSC), tanto para los proveedores independientes como para empleados de proveedores de servicios, previendo la extensión de la estadía, permitiendo la renovación de permisos o incluyendo más subsectores a los que se aplican los compromisos PSC. Estos compromisos interesan especialmente a algunos países en desarrollo, ya que los movimientos de PSC están desvinculados del Modo 3 y los movimientos de trabajadores semicualificados y de baja cualificación pueden negociarse como PSC (dependiendo de los sectores/subsectores respecto de los cuales los países quieran asumir compromisos). En algunas de las ofertas también se han indicado los criterios para la aplicación de las pruebas de necesidades económicas.

En general los países en desarrollo han considerado que las nuevas ofertas permiten pocas mejoras

En una evaluación inicial de ofertas, un grupo de 18 países en desarrollo sostiene que las ofertas actuales no presentan mejoras significativas con respecto a los compromisos existentes en el marco del Modo 4. Sólo algunas presentaron nuevas categorías desvinculadas de la presencia comercial, mientras que los países en desarrollo han reiterado constantemente que podían obtener más beneficios si los países abrieran sus mercados a categorías como la de los proveedores de servicios por contrata o a los proveedores de servicios independientes. Además, no se ha eliminado un número importante de limitaciones horizontales y sectoriales que mantienen los países. En ninguna oferta se ha hecho referencia a la emisión de permisos de trabajo ni a los procedimientos de visado, ni siquiera ante los pedidos de algunos países en desarrollo de que esto se resolviera por medio de una mayor transparencia de las reglamentaciones de los países (que podría figurar en la columna de Compromisos Adicionales de la lista).

Las perspectivas del Modo 4

Discusiones en el Consejo del Comercio de Servicios

En julio de 2003, 15 países en desarrollo distribuyeron en el Consejo del Comercio de Servicios un documento sobre “Liberalización propuesta del Modo 4 en el marco de las negociaciones sobre el AGCS”. El documento pone de relieve el sesgo que tienen los compromisos actuales a favor de los movimientos vinculados con la presencia comercial y la necesidad de que los países remedien este desequilibrio asumiendo compromisos importantes sobre otras categorías de proveedores de servicios desvinculados de la presencia comercial (por ejemplo, profesionales independientes y otros proveedores de servicios por contrata). En el documento también se insiste en la necesidad de complementar los compromisos horizontales de los países con compromisos sectoriales específicos en favor de una liberalización más profunda o de la inclusión de categorías de personas no cubiertas en la sección horizontal. Otros elementos incluyen:

- Considerar los procedimientos administrativos relativos a los visados y permisos de trabajo, a la transparencia de los reglamentos y a las pruebas de necesidades económicas, con el objetivo de facilitar y no obstaculizar la entrada de proveedores de servicios extranjeros.
- Resolver la cuestión del reconocimiento de las cualificaciones mediante cualquiera de los procedimientos siguientes: *a)* el desarrollo de disciplinas en el marco del párrafo 4 del artículo VI del Acuerdo General sobre el Comercio de Servicios; *b)* asumir compromisos adicionales de conformidad con el artículo XVIII; *c)* fortalecer el marco de los acuerdos de reconocimiento de acuerdo con el artículo VII del Acuerdo, y *d)* considerar una lista modelo para proporcionar un marco de uniformidad de los compromisos.

Además de este lugar formal, también hay un grupo organizado por algunos países llamados Amigos del Modo 4 en el que se examinan cuestiones relacionadas con ese modo.

¿Dónde se pueden hacer progresos?

Tanto los países desarrollados como los países en desarrollo miembros de la Organización Mundial del Comercio reconocen la importancia de facilitar el comercio en el Modo 4 y el interés de ambas partes de avanzar en las negociaciones.

Compromisos adicionales sobre categorías de personas comprendidas

La mayoría de los países desarrollados desean ampliar los compromisos sobre empleados de proveedores de servicios, mientras que los países en desarrollo buscan compromisos más significativos sobre movimientos que no estén vinculados a la presencia comercial, como, por ejemplo, los de los proveedores de servicios por contrata (especialmente proveedores de servicios independientes), y sobre la inclusión de personas semicualificadas o poco cualificadas. Sin embargo, actualmente la demanda de esos servicios que requieren poca capacitación, como los de la construcción, asistencia a otras personas y servicio doméstico, tanto de países desarrollados como de países en desarrollo, se satisface mediante acuerdos bilaterales o regionales. Una razón para no hacer vinculantes dichos compromisos en el marco del Acuerdo General sobre el Comercio de Servicios es la flexibilidad: es más fácil gestionar y negociar los acuerdos bilaterales y los países no enfrentan el peligro de ser sometidos al Órgano de Solución de Diferencias de la Organización Mundial del Comercio. Algunos países también están más dispuestos a hacer compromisos vinculantes sobre profesionales o personas altamente cualificadas, porque hay una mayor probabilidad de que esas personas retornen a su patria y no se conviertan en inmigrantes permanentes.

Se ha sugerido que debería haber un patrón para las categorías de personas cubiertas y que la Clasificación Internacional Uniforme de Ocupaciones de la Organización Internacional del Trabajo (OIT) proporciona un medio para ampliar esas categorías y los niveles de cualificación que se pueden negociar. Se expresó la preocupación de que el uso de la clasificación complicaría las cosas, dada la falta de concordancia con los sistemas nacionales de clasificación existentes. Es necesario elaborar un entendimiento para establecer definiciones claras de las categorías de personas cubiertas, incluidas las comprendidas en los compromisos horizontales (por ejemplo, personas en viajes de

En el Consejo del Comercio de Servicios 15 países en desarrollo pidieron una mayor liberalización del Modo 4, además de los servicios vinculados a una presencia comercial

Es necesario ampliar las categorías de personas cubiertas en el comercio del Modo 4 y llegar a un común acuerdo sobre las definiciones de las categorías de personas cubiertas

negocios, personas trasladadas dentro de la misma empresa y proveedores de servicios por contrata), y establecer su correspondencia con los regímenes de inmigración nacionales.

Es posible avanzar hacia compromisos significativos para los proveedores de servicios por contrata^d, pero es necesario adoptar una postura unificada y peticiones concretas adicionales de países en desarrollo relativas a la búsqueda de un acceso real y efectivo a los mercados.

Eliminación/reducción de otras formas de limitaciones

En sus ofertas, los países respondieron, hasta cierto punto, al pedido de que se redujeran otras barreras al comercio del Modo 4 (incluidos los requisitos de nacionalidad y ciudadanía, pruebas de necesidades económicas, contratación obligatoria de personal local, y cuotas). Entre otras esferas en que los países pueden tratar de lograr mejoras están las siguientes: requisitos previos al empleo y duración de la estadía para cada categoría de proveedores de servicios; impuestos discriminatorios; condiciones de paridad salarial, y aportaciones obligatorias a la seguridad social.

Acuerdos de reconocimiento mutuo (ARM)

La evaluación de las cualificaciones y la capacitación puede facilitar u obstaculizar la entrada. Según el criterio utilizado, el proveedor de servicios puede conseguir un empleo acorde con sus cualificaciones o terminar en un puesto menos deseable.

El artículo VII del Acuerdo General sobre el Comercio de Servicios permite a los países concertar acuerdos bilaterales o plurilaterales de reconocimiento mutuo y desviarse en esta materia del principio de nación más favorecida (NMF). Sin embargo, el artículo VII también obliga a los países a notificar los acuerdos de reconocimiento mutuo existentes y los que se encuentran en vías de negociación, y dar una oportunidad para que otros países negocien su adhesión o acuerdos comparables. Hasta ahora sólo se han registrado 39 notificaciones de 19 países de la Organización Mundial del Comercio, pero este número no refleja el total de acuerdos de reconocimiento mutuo negociados. El objetivo general de las notificaciones es aumentar la transparencia en esta esfera, y lograr notificaciones oportunas y exhaustivas es de interés de los países en desarrollo. El desarrollo de disciplinas en virtud del párrafo 4 del artículo VI del Acuerdo, para determinar la naturaleza discriminatoria de un reglamento interno, también mejoraría la posibilidad de reconocimiento de las cualificaciones, pero sólo cuando se han acordado definiciones básicas.

Muy frecuentemente los acuerdos de reconocimiento mutuo se conciertan entre países con sistemas de capacitación y regímenes reglamentarios relativamente similares, y hasta la fecha han sido forjados sobre todo por países desarrollados asociados. El hecho de que entrar en un acuerdo existente de reconocimiento mutuo puede ser difícil para países que carecen de sistemas nacionales de reconocimiento, órganos profesionales y/o asociaciones de la industria, explica el pedido de los países en desarrollo de que se adopten directrices multilaterales sobre los acuerdos de reconocimiento mutuo. Este tema se relaciona con el reconocimiento de títulos (o diplomas) obtenidos, pero sería beneficioso para los países en desarrollo que se abordara a nivel multilateral el reconocimiento de la experiencia y de otros aspectos no educacionales, así como también las cualificaciones de grupos que no fueran de profesionales altamente cualificados. De acuerdo con esto, los países en desarrollo podrían beneficiarse consiguiendo información, a nivel multilateral, sobre requisitos y procedimientos de cualificación e información que especifique la jerarquía de las medidas requeridas para obtener tal reconocimiento y las formas de acelerar el trámite de las licencias, autorizaciones y reconocimientos de cualificaciones y honorarios conexos.

Transparencia

Algunos países han destacado (en sus propuestas relativas al Modo 4 o en documentos separados) la necesidad de lograr plena transparencia en relación con el marco reglamentario interno, a fin de facilitar el movimiento de los proveedores de servicios. El Canadá ha sugerido que, en sus compromisos, los países incluyan notas sobre dónde obtener información para cada categoría de personas de la lista, a fin de que el contexto regulador de un compromiso particular sea transparente y aclare su relación con las partes correspondientes de las normas y reglamentos administrativos nacionales (Gobierno del Canadá, 2003)^e. Ésta sería la misma información que esperaría recibir un país del

En sus ofertas, los países han logrado un progreso limitado en la reducción de barreras como las opuestas al comercio del Modo 4, como requisitos de ciudadanía y uso de pruebas de necesidades económicas

Sería muy beneficioso mejorar los acuerdos sobre el reconocimiento mutuo de las cualificaciones educacionales

centro oficial de investigación de otro país si se presentara una petición en el marco del párrafo 4 del artículo III del Acuerdo General sobre el Comercio de Servicios (Transparencia).

Otros enfoques posibles

Se ha sugerido que los países que contraen compromisos en virtud del Modo 4 adopten una lista modelo que podría incorporar los siguientes elementos clave (Mattoo Chaudhuri y Self, 2003):

a) Compromisos sobre pleno acceso al mercado y trato nacional para: i) visitas breves intraempresariales; ii) visitas breves para cumplir contratos como empleado, y iii) visitas breves para cumplir contratos en forma independiente;

b) Visado del Acuerdo General sobre el Comercio de Servicios^f con los siguientes elementos clave: i) limitado a las personas que demostraron sus cualificaciones; ii) prueba del contrato y de la ciudadanía; iii) honorarios que reflejen el costo; iv) validez de tres años, por no más de un año a la vez; ninguna condición de paridad salarial; vi) las estadías en las categorías ii) y iii) *supra* pueden ser renovadas, pero después de la prueba de términos y condiciones, valor o invitación; vii) ningún cambio de condición jurídica a otra categoría de visado de no inmigrante; viii) emisión del visado para las categorías i) y ii) sin demora no razonable; ix) salvaguardias especiales contra el uso fraudulento por las compañías, y x) una pena (por ejemplo, un año de suspensión por uso indebido en el marco de las categorías i) y ii));

c) Un anexo o compromisos adicionales sobre transparencia y reglamentación con los siguientes elementos: i) publicación en forma consolidada de todas las medidas pertinentes; ii) oportunidad de formular comentarios previos sobre los cambios propuestos a los regímenes; iii) uso de normas internacionales para las cualificaciones, si existieran, salvo que se justifique el apartamiento, o, alternativamente, algunas pruebas de competencia; iv) capacitación y experiencia, cuando fuera necesario, para compensar deficiencias de educación objetivamente verificables.

La lista modelo considera las preocupaciones relacionadas con las barreras existentes que obstaculizan el movimiento de personas físicas y sugiere formas de facilitarlos. Puesto que la lista modelo se va a someter a la aceptación de todos los miembros de la Organización Mundial del Comercio, se espera que sea “equilibrada” en términos de expectativas o requisitos de los países. Por ejemplo, en términos de categorías, el pleno acceso al mercado y el trato nacional se limitan a tres conjuntos de proveedores de servicios (y éstos no están directamente relacionados con los movimientos de personas poco cualificadas). El visado del Acuerdo General sobre el Comercio de Servicios para facilitar la entrada y la transparencia también se incluye como elemento clave. Queda por ver cómo responderán los países al modelo sugerido cuando éste sea propuesto oficialmente.

Vínculos entre el Modo 4 y otros Modos

El comercio del Modo 4 es importante no sólo por sí mismo sino también por las interconexiones con otros Modos (Chanda, 2003).

Un estudio de la relación entre el comercio de servicios en el marco del Modo 4 y de los otros Modos (Organización Mundial del Comercio, 2004)⁹ reveló que un aumento del 10% del movimiento temporario de personas aumentaba las importaciones de servicios del Modo 1^h en un 3,1% y las exportaciones en un 2,9%, y correlativamente aumentaron el 8% las entradas y el 3,5% las salidas de inversión directa extranjera (IDE) (un equivalente del comercio de servicios en el marco del Modo 3). La magnitud del efecto estimado del movimiento de personas sobre las corrientes de IDE se puede explicar en parte por el hecho de que la relación entre la IDE y el Modo 4 corre en dos sentidos: los movimientos temporarios de personas más grandes producen corrientes más grandes de IDE y viceversa. No se encontró ninguna relación significativa entre el comercio de servicios del Modo 2 y los del Modo 4.

La relación entre el Modo 4 y el Modo 3 está bien documentada, con crecientes movimientos intraempresariales que sirven de prueba de que los países desean estimular la entrada de corrientes de IDE en sus economías y así facilitar traslados en empresas y la entrada de personas en viajes de negocios para establecer una presencia comercial. El comercio del Modo 3 tiene un valor limitado para los países en desarrollo dado que, generalmente, estos países no tienen el poderío financiero necesario para establecer una presencia comercial. Con respecto a la conexión Modo 2–Modo 4, la

Entre otros criterios propuestos figuran los arreglos específicos para realizar visitas cortas relacionadas con el comercio de servicios, un visado del Acuerdo General sobre el Comercio de Servicios y la normalización de los compromisos sobre transparencia

Un aumento del comercio en el marco del Modo 4 tiende a producir aumentos del comercio del Modo 1 y de la inversión directa extranjera (IDE)

La IDE puede considerarse como equivalente del comercio en el marco del Modo 3

El crecimiento de las actividades de externalización brinda oportunidades de expansión del comercio en el marco del Modo 4

circulación de nacionales de un país en otros países es una oportunidad de comercialización que, por ejemplo, puede causar un aumento del turismo y del consumo de los servicios de salud.

La creciente tendencia hacia la externalización de servicios y la escasez actual y proyectada de trabajadores en la mayoría de los países desarrollados (10 millones en los Estados Unidos, en 2001) brindan oportunidades para la expansión tanto del comercio del Modo 4 como del Modo 1, mientras que ha originado un aumento del interés en los vínculos entre los dos Modos, puesto que en los países en desarrollo son receptores de la mayoría de los servicios que actualmente externalizan los países desarrollados. Las economías receptoras se benefician con la externalización en varias formas, entre otras, por la creación y diversificación de empleos, escalas de salarios más altas y más posibilidades de recibir inversiones estratégicas (incluso subsidiarias locales, empresas mixtas y establecimiento de centros de investigación y desarrollo), y otros beneficios derivados de la transferencia y perfeccionamiento de conocimientos técnicos y tecnológicos, y del consumo de las firmas que externalizan.

Los países que externalizan actividades también se benefician, mayormente por la reducción de costos, que se calcula oscila entre el 40 y el 60% para las firmas de los países desarrollados. En 2001–2003, según los informes, los servicios bancarios y financieros de los Estados Unidos obtuvieron, por la externalización en la India, beneficios de alrededor de 8.000 millones de dólares. Las actividades de externalización aumentan la productividad, por ejemplo, por la mayor velocidad media de respuesta en los centros de atención al cliente, la reducción del número de errores en el procesamiento de datos y la mayor calidad de transcripción.

También existen inquietudes relativas al desplazamiento de empleos resultante de la externalización. Sin embargo, los datos sobre el empleo, que indican que las mayores pérdidas de empleos todavía se producen en la manufactura y en “cargos ejecutivos” no respaldan la validez de esas inquietudes.

Las actividades externalizadas de mayor valor son más complementarias del comercio en el marco del Modo 4

Los vínculos entre el Modo 4 y el Modo 1 deben enfocarse en el contexto de que sean sustituibles o complementarios (Chanda, 2003). Que sean sustituibles o complementarios depende en gran parte de la actividad que se externaliza y del nivel del proveedor de servicios de que se trate. Al ascender en la cadena de valor en el suministro de servicios del Modo 1, la relación entre los Modos 1 y 4 se vuelve más complementaria.

Se supone que las actividades de externalización de bajo valor (centros de atención al cliente, servicios de facturación, procesamiento y mecanografía) sustituyan (pero no completamente) puestos de trabajo locales en el país que externaliza. Por lo tanto, esto afecta indirectamente al movimiento de personas físicas en caso de que haya escasez en este último país. Aun así, se espera que haya cierto movimiento de personal, por el envío de algunos empleados de las compañías, usualmente a nivel directivo y técnico, a la sede del cliente a los efectos de que se familiaricen con los procedimientos y procesos de trabajo.

Cuando los países pasan a una externalización de más alto valor y a realizar actividades de externalización de procesos comerciales, su necesidad de movilidad transfronteriza de mano de obra no disminuye sino que se desplaza hacia proveedores de servicios de más alto nivel (por ejemplo, viajes de negocios y traslados intraempresariales). Los países dedicados a actividades de externalización pueden tratar de pasar a prestar servicios de alta calidad, ya que es probable que enfrenen menos restricciones al movimiento de esos proveedores de servicios. También es menos probable que tengan oposición en términos de la amenaza contra puestos de trabajo locales en la economía que externaliza, ya que los volúmenes serán más pequeños e interesarán solamente a servicios especializados y de nicho. Es probable que la mayor amenaza de desempleo de los Modos 1 y 4 se plantee en la externalización de bajo valor, en que los volúmenes son más grandes y la reubicación de empleos a centros de bajo costo es directamente visible.

En un contexto más amplio, la liberalización del Modo 4 beneficiaría a todos los participantes en el comercio

En un contexto más general, se reconoció que la liberalización del Modo 4 beneficiaría a todos los participantes en el comercio y, bajo ciertas condiciones, también sería ventajoso debido a sus vínculos con los Modos 1, 2 y 3. En consecuencia, las barreras contra el acceso a los mercados en el marco del Modo 4 afectan el desarrollo del comercio del Modo 1 y la ejecución de algunos tipos de contratos de externalización (los que tienen alto valor agregado). Entre las limitaciones que afectan a todos los Modos están los requisitos de reconocimiento, la concesión de licencias, los requisitos de nacionalidad y residencia, los requisitos relativos a la presencia comercial y otros relacionados con la seguridad (protección de la información, responsabilidad, privacidad).

A fin de facilitar el comercio relacionado con los Modos 1 y 4, se ha sugerido que los países en desarrollo procuren la adopción de compromisos irrestrictos en el Modo 1, sobre la base de una fórmula o de una lista positiva de sectores. Deben impedir las actividades tendientes a prohibir la externalización mediante negociaciones a nivel gubernamental y de la industria, aclarar las categorías y los requisitos para los diferentes visados, tratar de conseguir condiciones liberales de acceso al mercado para el personal trasladado dentro de la misma empresa (además de los proveedores de servicios profesionales independientes y por contrata), desvincular los Modos 1 y 4 de la presencia comercial y buscar la transparencia en el reconocimiento y facilitación de acuerdos de reconocimiento mutuo.

Notas

- a Los países incluidos en este examen son los que presentaron propuestas específicamente sobre el movimiento de personas físicas. Kenya y Colombia también presentaron propuestas, pero de alcance muy limitado y centradas mayormente en reiterar su apoyo a la ampliación de los compromisos de los miembros en el marco del Modo 4.
- b Definidos como empleados de una compañía no establecida en el territorio de los miembros que suministran servicios sobre la base de un contrato.
- c Para esta serie de negociaciones sobre servicios los miembros de la Organización Mundial del Comercio (OMC) han adoptado el proceso de petición y oferta, en el que los miembros presentan peticiones confidenciales de liberalización a su asociado (asociados) bilateral (bilaterales) seleccionado (seleccionados), después de lo cual las ofertas se llevan a la mesa de negociación. Los plazos indicativos para las peticiones y las ofertas fueron junio de 2002 y julio de 2003, respectivamente, pero los miembros pueden seguir presentando peticiones/ofertas mientras continúen las negociaciones.
- d La mayoría de los compromisos sobre PSC se aplican sólo a una categoría limitada de personas o subsectores, en su mayoría en los servicios profesionales (ingeniería, servicios arquitectónicos, planificación urbana) y servicios relacionados con la computación.
- e En el documento sobre el Modo 4 presentado por 15 miembros de la Organización Mundial del Comercio al Consejo del Comercio de Servicios también se mencionó la transparencia como uno de los elementos necesarios para facilitar el movimiento de personas físicas.
- f Esta idea se originó en una sugerencia de Mark Hatcher, del European Service Forum, pero fue recogida más tarde por otros autores, incluido Aaditya Mattoo, Richard Self y Sumantha Chauduri. Debido a que se diferencian en los requisitos para movimientos permanentes y temporarios, las solicitudes para proveedores de servicios de corto plazo/temporarios resultan engorrosas y caras, especialmente para los proveedores de servicios que entran solamente para breves viajes de negocios. El visado del Acuerdo General sobre el Comercio de Servicios tiene por finalidad solucionar este problema.
- g El comercio bilateral de servicios en el marco de los diversos Modos toma forma sobre la base de la ecuación de gravedad tradicional, aumentada por una medida del movimiento temporario de trabajadores. Debido a la falta de datos, este estudio sólo se refiere a los Estados Unidos y al Reino Unido.
- h El valor de la importación de servicios comerciales en el marco del Modo 1 se calcula restando el valor de la importación de servicios de viaje (Modo 2) del valor total de importaciones de servicios comerciales.

Capítulo VI

Dimensiones sociales de la movilidad internacional

Los marcos normativos existentes y el debate público en curso están centrados en ciertos aspectos de la migración internacional, como la gestión ordenada de las corrientes internacionales de migrantes, la reducción de la migración de indocumentados, la discriminación contra los migrantes, los beneficios de las remesas de dinero y los efectos de la migración en el capital humano de los países de origen. El presente capítulo, al presentar una perspectiva social de la movilidad internacional, trata de incorporar las dimensiones humana y social en el examen de la migración. Los componentes clave de la compleja dinámica de las relaciones sociales entre inmigrantes y las sociedades de origen y de acogida son: las redes sociales de migración (véase, por ejemplo, Woolcock y Narayan, 2000)¹, la integración de los migrantes en las sociedades de acogida, los efectos de la migración en el tejido social de las sociedades y las percepciones públicas de la migración.

Redes sociales de migración

Redes de familiares y amigos

La familia es el primer eslabón de la cadena de entidades que probablemente apoye a los migrantes en su viaje a los destinos proyectados. En sus países de origen, la información, los consejos y el apoyo económico y emocional recibidos por los posibles migrantes de los miembros de su familia hacen posible su viaje. En los países de destino, los migrantes son acogidos, reciben información sobre el empleo y son presentados a otros migrantes por miembros de sus familias. Habitualmente los miembros del núcleo familiar y de la familia ampliada son los primeros en saber cuándo uno de ellos ha decidido migrar al exterior, y pueden estar preparados para dar cualquier ayuda para el viaje. Más importante es que a menudo la migración se organiza como una empresa familiar, en la que el apoyo y las responsabilidades son asignados entre el migrante y los miembros de la familia (Stark, 1991).

Sin embargo, los posibles migrantes también pueden tener el apoyo de amigos de la vecindad y de amigos del trabajo, en particular cuando los miembros de la familia no siempre tienen todos los recursos necesarios para el proyecto de migración. En general, y aunque no hay una norma general, es más probable que los inmigrantes que provienen de zonas urbanas, y en particular los más instruidos, utilicen redes de amigos (amigos y vecinos) más que redes de familiares. No obstante, es típico que el trabajador migrante utilice todas las redes de que dispone para conseguir un lugar donde vivir y un empleo en el lugar de destino. El apoyo de las redes de amigos, aunque quizás más anónimo que el de los miembros de la familia, es clave para llegar a redes más amplias en los países de acogida, en especial cuando los destinos son grandes ciudades. Conseguir un trabajo mejor mediante contactos significa tener mejores posibilidades de residir en un barrio mejor, y esto va de la mano con establecer otros contactos que harán más fácil la vida del inmigrante y le permitirán crear una base para el desarrollo personal en el país de acogida (Tilly, 1988).

Las redes de amigos sólo complementan a las redes familiares. No obstante el limitado alcance de los contactos establecidos por medio de miembros de la familia, el apoyo familiar implica profundas responsabilidades sociales y económicas que los migrantes honrarán como señal de reciprocidad y compromiso con el futuro de la familia. Los migrantes se convierten en una forma de seguro social para los miembros de la familia que se encuentran en los países de origen, reembolsando préstamos obtenidos para financiar los gastos de la migración y en-

La familia desempeña un papel central en el apoyo a los migrantes

Los miembros de la comunidad local de migrantes pueden ser un fuerte complemento de la familia

viando remesas de dinero para mantener a las personas de edad, educar a los niños, conseguir atención sanitaria, construir una casa y establecer una pequeña empresa (Braw, Taylor y Rozelle, 2003).

Por consiguiente, si la razón general de la migración reside en la diferencia de niveles de ingresos entre los países de origen y de acogida, las redes de familiares y amigos son las instituciones fundamentales que hacen posibles las corrientes migratorias. Ellas facilitan la migración al suministrar los recursos necesarios para hacer posible el proyecto de migración. Ellas también sostienen las corrientes migratorias encarando proyectos sociales y económicos en el país de origen (que se posibilitan, por ejemplo, por las remesas de dinero enviadas con diversos propósitos) y en los países de acogida (por ejemplo, llevando más migrantes). Estos proyectos pueden incluir el establecimiento de empresas en los primeros y/o en los últimos.

Los migrantes de origen urbano y más instruidos tienden a depender relativamente más del apoyo de amigos que del de miembros de su familia. Sin embargo, la duración de la residencia en el país de acogida es también un factor importante. Cuanto más larga es la estadía del migrante en el destino, tanto más desarrollada es la red de amigos y otras personas. Las redes familiares son cruciales en la llegada, pero a medida que pasa el tiempo las redes de amigos adquieren más importancia. En el destino, los amigos del trabajo y personas del mismo pueblo de origen se reúnen para celebrar fiestas, intercambiar información sobre empleos y vivienda y para dar o planificar apoyo económico mutuo.

En general, los parientes desempeñan un papel más importante al principio del proceso de migración. Las redes de amigos adquieren cada vez más importancia a medida que se prolonga el tiempo de residencia en el país de acogida

Asociaciones de ciudades de origen

Es en este contexto que los migrantes fundan asociaciones de ciudades de origen en los países de acogida. Éstas ayudan a los migrantes no sólo a mantener y celebrar acontecimientos característicos de sus culturas originales sino también a facilitar su integración institucional en el medio social de los países de acogida. Además, estas asociaciones organizan reuniones sociales con el propósito de recolectar fondos para enviar a sus ciudades de origen para emprendimientos tales como construir un puente, una escuela o una clínica, o para ayudar en casos de desastres naturales². Estas asociaciones son decisivas para entender la evolución transnacional de comunidades vitales en los países de origen y de acogida, y al mismo tiempo la sinergia generada con respecto al desarrollo de la comunidad va más allá de los esfuerzos individuales de los migrantes de enviar dinero a sus familias. Una mezcla de solidaridad con su tierra patria y el anhelo de ganar prestigio en su lugar de origen motiva a los migrantes a embarcarse en las actividades transnacionales de estas asociaciones (Guarnizo, 2003). Por otra parte, las asociaciones de migrantes pueden tener diferentes objetivos en diferentes contextos. Por ejemplo, los nacionales indios que migran a países del Golfo para trabajar en forma temporaria han podido establecer asociaciones de trabajadores migrantes aun cuando muchos de esos países prohíben este tipo de organización. Estas asociaciones son útiles para prevenir abusos, como, por ejemplo, los gastos excesivos cobrados por agencias que tramitan los documentos de los posibles migrantes, los salarios inferiores a los prometidos antes de la partida, el abuso sexual de trabajadores domésticos, etc. (D'Sami, 2000).

Así, las redes de asociaciones de ciudades de origen están insertas en el intercambio y en el flujo de información, dinero, bienes y personas entre los países de origen y de acogida que son generados por los migrantes, las familias de migrantes, los aldeanos del país de origen y los amigos. La información sobre empleos, niveles de ingresos, educación y posibilidades de movilidad social va y viene entre los lugares de origen y los de destino. Inmigrantes, asociaciones y diásporas remiten dinero a las familias y lugares de origen (véase el capítulo IV) para el desarrollo social y económico, que incluye el financiamiento de la inmigración de otros miembros de la red. Automóviles y artefactos eléctricos son algunos de los bienes que fluyen de los países de acogida a los de origen, mientras que los alimentos étnicos tradicionales típicamente van de los países de origen a los de acogida.

En resumen, las redes sociales con frecuencia son el vínculo fundamental entre los migrantes y el medio institucional en el lugar de destino. Ellas ayudan a los migrantes a conocer

Las redes sociales de migrantes a menudo toman la forma de asociaciones de ciudades de origen

Las asociaciones de ciudades de origen pueden fortalecer los lazos sociales tanto con su país de origen como en el país de acogida

los mercados de trabajo y los sistemas jurídicos de los países de acogida. Ese capital social es el medio por el cual los inmigrantes pueden hacer frente a los cambios y reducir las incertidumbres de los mercados de trabajo flexibles de hoy, asegurando un ingreso más constante a los inmigrantes y a las familias en los países de origen y/o de acogida. Por consiguiente, las redes ayudan a reducir el desempleo de sus miembros y ofrecen protección socioeconómica en épocas de dificultades financieras de algunos de sus miembros.

Sin embargo, así como las redes sociales pueden ser sumamente útiles para el sustento de los migrantes, también pueden tener deficiencias y limitaciones. La migración de un miembro de la familia significa que, por lo menos temporariamente, habrá una ruptura en las relaciones normales con el resto de la familia, a veces con respecto a los hijos y los cónyuges. Inevitablemente, los miembros de la familia tratan de preservar, a la distancia, la interacción social de que gozaban antes de la migración: tratarán de mantener la fuerza de los lazos sociales y ejercer el mismo control sobre los proyectos económicos y sobre la administración y la magnitud de los recursos, después de la migración, que ejercían antes de migrar. Por ejemplo, esto puede comprender la cuestión de utilizar remesas en dólares o euros. Los lazos estrechos con redes étnicas, en particular, pueden dificultar a los inmigrantes el aprendizaje del idioma y el contacto con redes con más recursos en sus países de destino. Además, un inmigrante tal vez desee extender sus redes y llegar a los ciudadanos locales y no permanecer en su red original, porque ser parte de redes más arraigadas puede abrir la posibilidad de ascender en el orden social (Cordero-Guzmán, Smith, Grosfoguel, 2002). En la siguiente sección se hará un análisis más extenso de estos procesos, examinando la integración de los migrantes en los países de acogida mediante, por ejemplo, el aprendizaje del idioma, cuestiones relativas al empleo y jurídicas, el acceso a los servicios sociales, etc.

En algunas situaciones las redes de ciudades de origen pueden obstaculizar el desarrollo de vínculos de los migrantes con la sociedad de acogida

La integración de los migrantes en las sociedades de acogida

El grado de integración de los migrantes en las sociedades de acogida depende en gran medida de su dominio del idioma de los países de destino, de la disponibilidad de trabajo que genere un ingreso suficiente, de su condición jurídica, de su participación en la vida civil y política, de su acceso a los servicios sociales y a las posibilidades de reunificación de la familia.

La educación y el conocimiento de idiomas

La educación es el servicio social básico más ampliamente disponible para todas las categorías de migrantes y sus hijos. El de la educación es el sector que ha realizado el mayor esfuerzo por encarar las necesidades lingüísticas y culturales especiales de los migrantes.

Con frecuencia, la falta de conocimiento del idioma oficial del país de acogida, por ejemplo, el inglés, puede no impedir a los inmigrantes encontrar un empleo o una residencia en su país de destino pero reduce en gran medida las posibilidades de promoción en su trabajo y compromete la posibilidad de movilidad social en el futuro. La limitación a empleos temporarios, una característica de los actuales mercados de trabajo, es más probable cuando los migrantes no dominan el idioma del grueso de los residentes en los países de acogida. El conocimiento del idioma puede ayudar al migrante a llegar a una amplia gama de recursos informativos, más allá de los periódicos escritos en el idioma original del migrante y de la comunicación social respectiva.

En general, los hijos de los inmigrantes tienen mejores posibilidades que sus padres de dominar el idioma del país de acogida. Sin embargo, algunos estudios indican que las políticas de inmigración, educación y trabajo son cruciales para mejorar esas posibilidades. Los grados de asimilación varían según los principales países de destino. Aunque, históricamente, los Estados Unidos han sido citados como un país que ha fomentado con éxito la asimilación de los inmigrantes, el aumento de la desigualdad económica en los últimos 35 años ha hecho que el

La educación, y especialmente la aptitud para hablar el idioma del país de acogida, mejora las perspectivas de los migrantes

éxito de la última ola de inmigración sea más controvertido. De manera similar, se argumenta que la edad de iniciación en la escuela y el tipo de empleos que encuentran los migrantes en Alemania juegan papeles determinantes con respecto a los riesgos de ser segregados. La experiencia de este país ha mostrado resultados variados³.

Los empleos y la obtención de un ingreso suficiente

Lo que generalmente motiva la emigración es el deseo de conseguir un trabajo más remunerativo. La prueba de que muchos trabajadores migrantes logran trabajos mejor remunerados es la magnitud de las sumas que envían los emigrantes a sus países de origen: las remesas oficiales de dinero enviadas en 2002 se estimaron en unos 130.000 millones de dólares, de los cuales unos 80.000 millones de dólares tuvieron como destino países en desarrollo (véase el capítulo IV). Sin embargo, la magnitud de esta cifra no debe ocultar los problemas que enfrentan aquellos que tratan de ganarse la vida en un país extranjero.

Recientemente la atención se centró sobre todo en las políticas relativas a la inmigración de trabajadores altamente cualificados que satisfacen necesidades laborales específicas, pero la gran mayoría de los trabajadores migrantes se concentra en las categorías sociales y ocupacionales más bajas de sus países de acogida (véase el cuadro VI.1), están fuera de la escala salarial y están sometidos a las más duras condiciones de trabajo. También tienden a ocupar empleos temporarios y son las primeras víctimas del desempleo durante períodos de recesión económica (véase *infra* y la figura VI.1).

El engaño, la discriminación, la explotación y a veces el abuso son situaciones indignas relacionadas con el empleo que enfrentan comúnmente y cada vez más los trabajadores migrantes poco cualificados (Taran y Geronimi, 2003). Aunque esta situación se explica, en parte, por

Los trabajadores migrantes menos cualificados a menudo trabajan en condiciones de explotación

Cuadro VI.1

Empleo de trabajadores extranjeros por sector, promedio de 2001–2002

(porcentaje del total de empleo de extranjeros)

	Agricultura y pesca	Minería, manufactura y energía	Construcción	Comercio mayorista y minorista	Hoteles y restaurantes	Educación	Servicios de salud y otros servicios comunitarios	Familias	Otros servicios
Austria	1	24	13	15	11	2	6	<1	25
Bélgica	<1	21	9	16	8	4	8	<1	32
República Checa	3	31	11	19	7	3	5	–	18
Finlandia	–	15	8	14	11	11	11	–	27
Francia	3	17	17	11	7	3	5	7	28
Alemania	1	33	8	13	11	3	7	<1	24
Grecia	3	18	28	11	10	2	2	17	9
Irlanda	3	17	7	10	14	5	10	–	30
Japón	<1	62	2	9	–	–	–	–	27
Luxemburgo	<1	10	16	14	8	2	6	3	38
Países Bajos	4	21	5	15	8	4	12	–	31
Noruega	–	16	6	12	7	9	21	–	23
España	9	11	16	11	16	3	2	15	17
Suecia	–	19	3	11	6	8	19	–	32
Suiza	<1	23	10	18	7	5	12	1	23
Reino Unido	–	12	4	12	11	8	14	1	37
Australia	2	17	7	17	5	6	10	3	31
Canadá ^a	2	19	5	14	7	6	9	<1	37
Estados Unidos	3	17	8	20	10	6	11	1	23

Fuente: SOPEMI (Sistema de Información Continua sobre Migración), *Trends in International Migration: Annual Report, 2003 Edition* (París, Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos (OCDE), 2004), cuadro I.12.

^a 2001.

la xenofobia que impregna a muchas sociedades, también se debe a la posición de los migrantes en el mercado de trabajo y a la falta de aplicación y cumplimiento de normas laborales en los países de acogida.

El empleo de migrantes en condiciones de trabajo inferiores a las normales ofrece mano de obra alternativa de bajo costo y flexible para las compañías pequeñas y medianas que no tienen la opción de operar en el exterior. La presencia de un gran número de migrantes indocumentados —una consecuencia no buscada de las políticas de inmigración restrictivas— ha sido un factor importante que favoreció esta tendencia. Por otra parte, la intensa competencia económica relacionada con las diversas formas de liberalización de la economía mundial ha hecho que los empresarios tengan más propensión a contratar inmigrantes documentados e indocumentados con salarios y condiciones de trabajo inferiores a los normales.

En la mayoría de los países el acceso de los migrantes a los mercados de trabajo y al ejercicio de profesiones y el comercio está restringido. Estas restricciones pueden ser por tiempo limitado, como en los casos en que los migrantes tienen prohibido cambiar de empleador o de empleo durante su primer año de residencia. Sin embargo, esta restricción usualmente se aplica en forma permanente a los migrantes contratados como “trabajadores invitados”. En este caso los trabajadores migrantes están confinados a un sector de actividad y no tienen derecho a movilidad ocupacional ni tienen opción en caso de pérdida del empleo⁴. En ausencia de certificación oficial de normas sobre cualificaciones, el reconocimiento de las cualificaciones del migrante a menudo queda a la interpretación de grupos privados, lo que constituye una posible base para la explotación.

Aunque las leyes sobre inmigración establecen los derechos económicos de los migrantes, raramente contienen disposiciones para hacer cumplir sus derechos. Por lo tanto, a este respecto frecuentemente no tienen un fácil recurso al debido proceso. Esto crea un problema a los migrantes que son expulsados o que han salido del país de acogida al terminar el empleo, ya que usualmente enfrentan enormes dificultades para recuperar las sumas pendientes de pago relacionadas con el trabajo.

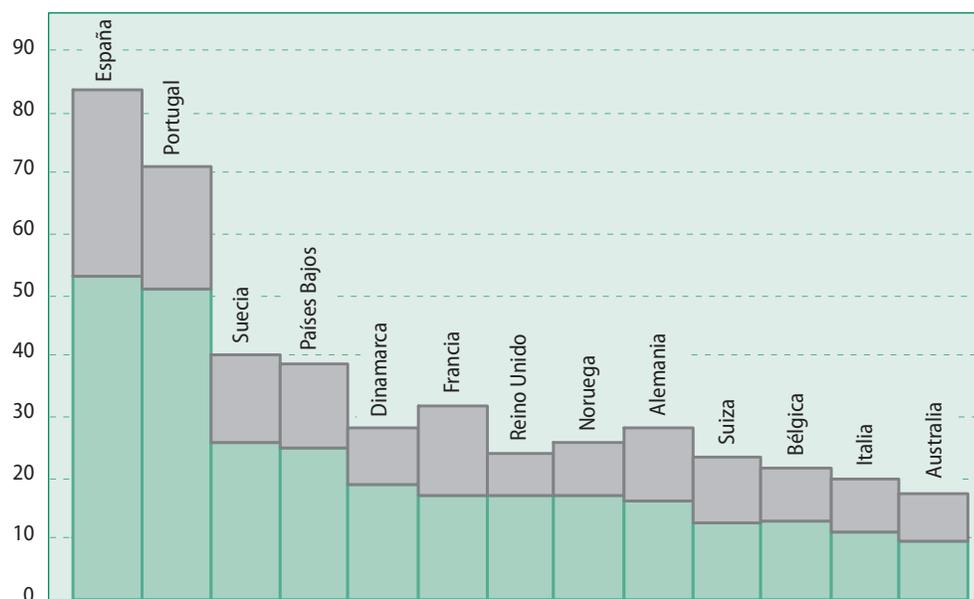
Además, hay algunos indicios de que los inmigrantes suelen estar entre los primeros que son despedidos en tiempos de dificultades económicas, y que son los últimos en volver a ser

Los migrantes, especialmente los contratados como trabajadores invitados, encuentran seriamente restringido el acceso a los mercados de trabajo

Con frecuencia las leyes se circunscriben a los derechos económicos y al empleo de los migrantes

Figura VI.1

Proporción de empleos temporarios ocupados por nacionales y por extranjeros, países de acogida seleccionados, marzo–abril de 2003 (porcentaje)



Fuente: SOPEMI (Sistema de Información Continua sobre Migración), *Trends in International Migration: Annual Report, 2002 Edition* (París, OCDE, 2003), diagrama I.14.

contratados cuando mejoran las perspectivas. Como resultado, en muchos países de Europa occidental y de otros países miembros de la Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos (OCDE) se han observado altas tasas de desempleo de trabajadores inmigrantes (véase el cuadro VI.2). En los Estados Unidos se ha comprobado que el cambio negativo en el total del empleo ha tenido un efecto más que proporcional en los expedientes de migrantes relacionados con la asistencia social.

No obstante, la desregulación del mercado de trabajo, tanto *de jure* como *de facto*, ha permitido que un gran número de migrantes indocumentados encuentren empleos pese a los niveles relativamente altos de desempleo en los países desarrollados. En contraste, la discriminación relacionada con el empleo ha dificultado más que los migrantes legítimos encuentren empleo o lo cambien. Los escasos indicios disponibles sugieren que la discriminación contra los migrantes, así como también contra las minorías étnicas, es un fenómeno mundial: los estudios realizados por la Organización Internacional del Trabajo (OIT) en Alemania, Bélgica, España y los Países Bajos revelaron que más de una de cada tres solicitudes de empleo presentadas por inmigrantes o miembros de minorías fue rechazada o no se consideró (Zegers de Beijl, 2000).

La condición jurídica y la participación en la vida civil y política

Junto con un empleo decente y un ingreso decente, una condición jurídica claramente definida y segura es un componente crítico de la condición social del migrante internacional. Normalmente un permiso de residencia temporaria o un contrato de trabajo son suficientes para dar una sensación de seguridad a los inmigrantes de corto plazo. Muchos países de destino, al mismo tiempo que tratan de controlar los movimientos de inmigración, han tomado medidas para aclarar y simplificar sus normas y procedimientos relativos a las condiciones para conseguir

Cuadro VI.2

Tasas de desempleo de nacionales y extranjeros, por sexo, en países seleccionados de la OCDE, promedio de 2000–2001 (porcentaje)

País	Hombres		Mujeres	
	Nacionales	Extranjeros ^a	Nacionales	Extranjeras ^a
Austria	3,9	8,4	3,9	8,6
Bélgica	4,6	14,2	7,0	16,5
Dinamarca	3,6	12,2	4,9	7,2
Finlandia	10,0	24,2	11,2	29,9
Francia	7,1	17,1	10,7	23,9
Alemania	7,2	13,4	7,8	11,7
Grecia	7,2	7,6	16,2	17,6
Irlanda	4,1	5,1	3,8	6,2
Italia	8,0	7,4	13,9	21,3
Países Bajos	1,9	4,7	2,9	7,0
Noruega	3,7	5,3	3,4	4,5
Portugal	3,1	8,4	5,1	9,6
España	9,3	12,9	19,8	17,2
Suecia	5,5	16,1	4,6	13,0
Suiza	1,3	4,3	2,6	6,4
Reino Unido	5,5	9,8	4,4	7,9
Australia	6,7	6,6	5,8	6,9
Canadá	10,3	9,9	9,5	11,6
Estados Unidos	4,9	4,4	4,1	5,6

Fuente: SOPEMI (Sistema de Información Continua sobre Migración), *Trends in International Migration: Annual Report, 2002 Edition* (París, OCDE, 2004), cuadro I.14.

^a No nacionales (Europa) o nacidos en el extranjero (Australia, Canadá, Estados Unidos).

residencia y empleo. Esto también ocurre con las solicitudes de asilo, ya que la confusión entre trabajadores migrantes y personas que buscan asilo ha causado graves problemas a las personas y familias afectadas. No obstante, aparte de su gran diversidad entre países, a menudo las condiciones exigidas para la residencia son poco claras y se aplican en forma irregular dentro de determinados países. En los últimos años, no han disminuido las dificultades, demoras y condiciones para los inmigrantes de largo plazo que tratan de obtener la ciudadanía en su nuevo país.

Debido a que un gran número de países, incluidos los más desarrollados, han establecido controles más rigurosos de la entrada de extranjeros en sus territorios, y a que un creciente número de personas han sentido la necesidad de emigrar —o se vieron forzadas a hacerlo—, en los últimos años puede haber aumentado la corriente de inmigrantes indocumentados. Muchos de estos inmigrantes, que no se encuentran legalmente en los países receptores, resultan víctimas de traficantes, que a menudo les retiran sus pasaportes u otros documentos de identidad y nacionalidad. Abundan los casos de mujeres, en especial, que han llegado forzadas a esta situación de completa vulnerabilidad y dependencia, y son muchas las formas posibles de discriminación específicamente contra las mujeres migrantes: discriminación salarial, trabajo no remunerado (como colaboradores de familia/étnicos), prohibición de contraer matrimonio con un ciudadano del país de acogida, denegación de la residencia, terminación del contrato y deportación en caso de embarazo, pérdida de la tutela de los hijos en caso de divorcio y abuso físico, sexual y verbal (Plant, 2002).

En la mayoría de los países las normas sobre inmigración no tienen en cuenta el género. No obstante, hasta hace muy poco tiempo las leyes y políticas sobre inmigración tendían a suponer que las mujeres migrantes eran migrantes secundarias que acompañaban a otros migrantes y no eran iniciadoras de la migración, opinión cada vez más puesta en duda por los hechos y por el creciente número de trabajos de investigación. Este supuesto, que refleja las opiniones tradicionales generalizadas de la condición y la función de las mujeres en la familia y en la sociedad, ha tenido consecuencias de largo alcance tanto para la admisión de mujeres migrantes como para su condición posterior al arribo (Zlotnik, 2004)⁵.

La decisión de permitir la entrada y la residencia en los territorios nacionales, y sobre los derechos que se han de otorgar a los no ciudadanos en esos territorios, es la prerrogativa soberana de los Estados. Por lo tanto, no es sorprendente que el derecho internacional tenga muy pocas normas sobre la migración internacional: ésta es, en gran medida, materia de la legislación nacional. Con todo, la cuestión del trato discriminatorio y a veces abusivo de los trabajadores migrantes ha estado durante mucho tiempo en el temario internacional. Tal como se examina en forma más completa en el capítulo VIII, se han aprobado tres instrumentos principales que tratan este problema: dos son convenios elaborados con los auspicios de la OIT y el tercero es un convenio preparado por las Naciones Unidas. Sin embargo, la ratificación de los tres instrumentos ha sido especialmente lenta y escasa.

En cumplimiento de los tres convenios, y complementándolos, ha habido un proceso continuo de codificación de los derechos humanos de los migrantes, que se examina en el capítulo VIII. Sin embargo, la cuestión central es ejercer los derechos a nivel nacional más que las normas legales. En muchas partes del mundo hay más conciencia de los gobiernos sobre los problemas del ejercicio de los derechos de los migrantes que medidas para abordar la cuestión.

Por otra parte, en los últimos decenios ha ganado terreno, en varios países desarrollados, la idea de que los inmigrantes deberían tener ciertos derechos políticos, como el de participar en las elecciones locales. En una medida importante, esto es el resultado de una creciente conciencia de que la residencia por largo tiempo de un gran número de ciudadanos extranjeros en el territorio nacional es una situación permanente. La razón para otorgar derechos políticos a los no ciudadanos que son residentes legales es triple. Primero, algunos promotores de esos derechos sostienen que la participación en el proceso político de la comunidad en que se reside es un derecho humano básico. Segundo, el otorgamiento de derechos políticos a los migrantes puede simbolizar el reconocimiento de la contribución que ellos hacen a la prosperidad del país de acogida. Tercero, promover la integración de los migrantes en las esferas económica, social y cultural sin facilitar su participación política puede conducir a la tensión social y al conflicto.

Tanto los migrantes documentados como los indocumentados se encuentran en una condición jurídica gravemente desventajosa

Las mujeres migrantes comúnmente enfrentan condiciones jurídicas especialmente desventajosas

Un número creciente de países permite a los migrantes votar en las elecciones locales y ejercer cargos públicos locales

En algunos países europeos (incluidos Dinamarca, Finlandia, Irlanda, Noruega, los Países Bajos y Suecia) se permite a los residentes extranjeros de terceros países, con un requisito de residencia mínimo, votar y ser candidatos para cargos en elecciones locales, aunque sólo los nacionales pueden tomar parte en las elecciones nacionales. Otros países (Como España, Finlandia, Portugal y el Reino Unido de Gran Bretaña e Irlanda del Norte) han otorgado el derecho de voto a ciertas nacionalidades o sobre la base de acuerdos de reciprocidad con países seleccionados.

El Consejo de Europa ha aprobado un Convenio sobre la participación de extranjeros en la vida pública local

El 5 de febrero de 1992 el Consejo de Europa abrió a la firma un Convenio sobre la participación de extranjeros en la vida pública local, cuyo principal objetivo fue fomentar la integración de los residentes extranjeros en las comunidades locales, entre otras cosas otorgándoles el derecho a voto. El Convenio, que entró en vigor el 1° de mayo de 1997, ha sido ratificado por sólo siete países: Dinamarca, Finlandia, Islandia, Italia, Noruega, los Países Bajos y Suecia (Consejo de Europa, 2004).

Muchos países desarrollados han establecido órganos consultivos en los que pueden estar representadas las comunidades de migrantes

Varios gobiernos han argumentado que la participación de los inmigrantes en la vida civil y política de los países de acogida debe realizarse por medio de la naturalización. Sin embargo, en muchos países la posibilidad de lograr la naturalización es limitada, ya que las condiciones generales para adquirir la ciudadanía son restrictivas y no se aplican por igual a todos los miembros de la familia. Además, muchos migrantes tendrían que renunciar a sus ciudadanía de origen, ya que muchos países no permiten que sus nacionales tengan doble ciudadanía.

Los migrantes de los numerosos países que no tienen disposiciones sobre el voto de los ausentes están efectivamente privados de sus derechos de ciudadanía

Desde fines del decenio de 1960 en adelante, muchos países desarrollados, en particular europeos, han establecido asambleas o consejos consultivos, a nivel nacional o local, con el fin de hacer presentaciones a las autoridades públicas en nombre de las comunidades de migrantes. Sin embargo, dado que los migrantes no tienen derecho a voto, estos órganos no han despertado mucho interés en las comunidades de migrantes y han llegado a resultados variados.

Las disposiciones sobre derecho de voto de los ausentes son limitadas en la mayoría de los países del mundo. En consecuencia, la mayor parte de los nacionales que viven en el extranjero tienen poca voz en el debate público. Sin embargo, en algunos países en desarrollo de los que se han expatriado muchos nacionales la cuestión del derecho de voto de los ausentes ha ganado importancia y atención, aunque se han registrado pocos cambios.

El acceso a la protección social y al cuidado de la salud

El acceso a la protección social se ha convertido en una cuestión de gran importancia, tanto para los propios inmigrantes como para los países de acogida. La protección social de los migrantes es una cuestión que a menudo se encuentra en el centro del debate sobre la migración. Muchos consideran que la extensión del régimen de protección social a los migrantes socava los beneficios económicos de la migración en los países de acogida. En los países en desarrollo que ofrecen a sus nacionales sólo servicios sociales y sistemas de bienestar muy elementales, la cuestión del costo de la asistencia social para los migrantes a veces adquiere un carácter más polémico.

En muchos países de acogida el costo de los servicios de bienestar social es un tema importante de polémica

Los derechos al bienestar varían entre los países en términos de nivel de apoyo y de criterios

Básicamente el derecho de los migrantes a la protección social depende de que satisfagan los criterios de empleo o residencia: de que vivan en un país (como uno de los países de Europa occidental ex importadores de mano de obra) en que los beneficios del bienestar social dependen principalmente de estar empleado o de haber aportado al sistema de seguro social, o en un país en el cual los beneficios se otorgan sobre la base de la residencia, como uno de los países tradicionales de reasentamiento, uno de los países escandinavos o el Reino Unido. En este último grupo de países, la provisión de los beneficios sociales depende en gran medida de la condición jurídica específica del migrante —por ejemplo, si es titular del visado, un dependiente o un refugiado— y de los requisitos de tiempo. Las diferencias de beneficios también pueden depender del país de origen del migrante, ya que las disposiciones sobre bienestar social a veces están contenidas en tratados bilaterales. En los Estados federales los programas de asistencia social pueden ser diferentes entre una autoridad subnacional y la siguiente. En general, las disposiciones de carácter social para los migrantes pueden ser desiguales tanto dentro de los países de acogida como entre ellos.

La intransferibilidad de los beneficios de la jubilación está entre las diversas cuestiones de equidad que se han planteado en relación con la protección social de los migrantes, y está atrayendo cada vez más atención. Pocos países permiten la movilidad de los beneficios de la jubilación. Aunque se han firmado muchos acuerdos bilaterales, un gran número de migrantes, en particular de países en desarrollo, quedan fuera del alcance de estos acuerdos y no pueden recibir los beneficios de la jubilación si deciden dejar el país de acogida. La cuestión de la intransferibilidad de los beneficios ha cobrado nuevo impulso tras el gran aumento de la contratación y movilidad internacional de trabajadores cualificados.

En general todos los migrantes tienen acceso a la atención de la salud, incluidos los migrantes indocumentados en casos de emergencia, pero la amplitud y calidad de los servicios varían enormemente. Además, hay indicios de que los migrantes a veces son renuentes a hacer valer sus derechos y no hacen uso de los servicios de salud a que tienen derecho por razones que no son totalmente claras pero que pueden variar desde problemas de idioma y falta de información hasta diferencias culturales y diversas formas de discriminación.

Los riesgos que corren los migrantes en materia de salud se multiplican por el acceso más limitado a la información, la promoción, los servicios y el seguro respectivos. Además los migrantes, como grupo, están expuestos en forma desproporcionada a peligros derivados de la ocupación y ambientales, y porque algunas de sus necesidades sanitarias específicas comúnmente se pasan por alto o no se entienden bien y, por lo tanto, no se atienden adecuadamente (Organización Internacional del Trabajo, 2004).

Desde hace mucho tiempo la prioridad de las autoridades sanitarias ha sido las condiciones preexistentes y no tratadas de los migrantes, como las enfermedades infecciosas y transmisibles. Hace algunos años el público y los medios dedicaron considerable atención a la relación entre los migrantes y el VIH/SIDA. Aunque en la mayoría de los países este debate perdió interés, la atención pasó a las amenazas percibidas o reales que plantean los migrantes indocumentados en relación con la salud. También se piensa si el derecho al cuidado de la salud que existe en los países de acogida, en particular a tratamientos que o no están disponibles o no están al alcance del migrante en su país de origen, puede ser un factor motivador de la migración. Se argumenta que la atención de la salud de los migrantes agrega dificultades financieras a los sistemas de salud pública ya demasiado exigidos y deficientes. En general, los tribunales no han aceptado objeciones a órdenes de expulsión basadas en el estado de salud del migrante.

La salud del migrante plantea un triple desafío al plantear cuestiones fundamentales de equidad social, salud pública y derechos humanos. El contexto polémico actual hace difícil enfrentar estos desafíos a pesar de que existen amplias pruebas de la grave situación de los migrantes. Por ejemplo, en Europa las tasas de accidentes de trabajo son, en promedio, el doble de altas para los trabajadores migrantes que para los nativos. Un caso especialmente impresionante es el de los trabajadores agrícolas de temporada (Bollini y Siem, 1995). Tanto en los países desarrollados como en los países en desarrollo muchos trabajadores migrantes empleados en la agricultura tienen patologías relacionadas con la exposición a los pesticidas tóxicos. La gran mayoría de estos migrantes no tiene cobertura médica ni acceso a los servicios de salud.

Trabajos realizados por la Organización Mundial de la Salud (OMS) sobre la salud mental han revelado que los inmigrantes y refugiados están entre los grupos desproporcionadamente afectados (Grondin, 2004). Aunque el conocimiento de la salud mental de las poblaciones de inmigrantes es limitado, hay indicios que sugieren que son comunes los trastornos psicológicos graves debidos al desarraigo, la alteración de la vida de la familia y un ambiente social hostil. Hay un gran número de migrantes que tiene poco o ningún acceso a la atención de la salud mental, ya sea porque están excluidos de los acuerdos existentes sobre los servicios o porque dichos servicios no existen en más del 40% de los países.

La reunificación de la familia

La propia trascendencia que asignan los países de inmigración neta a la reunificación de la familia como razón para otorgar la residencia por largo plazo refuerza firmemente la impor-

El carácter no exportable de los beneficios de jubilación adquiridos por los migrantes es general y motivo de creciente preocupación

En principio todos los migrantes disponen de servicios de salud, pero su amplitud y calidad varían enormemente

La concentración de los trabajadores migrantes en ocupaciones más peligrosas los expone a un mayor riesgo de accidente

tancia de los grupos de parientes en el proceso de migración. El tópico se examina en detalle en el capítulo III.

Los efectos en el tejido social de las sociedades y las percepciones públicas

Efectos en los países de origen

En los países de origen la migración se puede percibir como una ayuda para reducir las presiones demográficas. Sin embargo, para los países que tienen la mayor emigración, como la China y la India, los efectos son necesariamente leves. Aun en el caso de México, un país con una gran corriente de emigración hacia los Estados Unidos, los estudios estiman que el crecimiento demográfico anual se reduce sólo del 1,8% al 1,5%. Igualmente, el efecto de la emigración en el desempleo/subempleo puede ser modesto. Los problemas de desempleo de los países como Kuwait o el Senegal tienen raíces demasiado profundas como para que se alivien, aunque sea apenas, por la presencia de grandes corrientes de emigración (Organización Internacional del Trabajo, 2004a).

Cuando en las corrientes de emigrantes hay un gran número de trabajadores altamente cualificados también pueden surgir los diversos problemas y perspectivas asociados a la “fuga de cerebros”. Esta cuestión se examina en detalle en el capítulo IV.

Además de facilitar la migración (véase *supra*) las propias relaciones de familiares y amigos en el país de origen son afectadas por la migración. Ésta a menudo transforma la estructura familiar y crea nuevas relaciones. Desde la perspectiva de la familia, aunque eventualmente ésta se pueda reunificar, en muchos casos enfrentará una separación temporaria, posiblemente larga. A los migrantes les lleva tiempo conseguir un empleo seguro, ahorrar dinero y financiar los gastos de trámites legales y económicos necesarios para hacerse cargo de la inmigración de un miembro de su familia. En el caso de los migrantes indocumentados, la separación de miembros del núcleo familiar puede extenderse más y ser menos definida.

Aunque los parientes cercanos pueden unirse al migrante en los países de acogida, los miembros de la familia amplia pueden permanecer en el país de origen y así estar separados permanentemente del migrante, e incluso perder contacto con él. Esta relación distante entre los miembros del núcleo familiar y la familia ampliada puede introducir cambios en los lazos familiares. De la misma manera, es probable que los nuevos amigos del trabajo y los vecinos llenen el espacio social creado por el hecho de que los antiguos amigos permanezcan en el país de origen. Desde un punto de vista social, las remesas de dinero enviadas a miembros de la familia cambian las relaciones entre remitentes y destinatarios: el remitente gana prestigio mientras que los destinatarios ganan recursos económicos. Finalmente, las relaciones familiares en el país de origen, sin el emigrante, puede significar una nueva asignación de roles y vínculos entre los que se quedaron. Esto también puede ocurrir en los países de acogida, en los que, además, las relaciones familiares están incorporadas en un nuevo entorno de relaciones sociales y culturales.

Efectos en los países de acogida

Los investigadores, los encargados de formular políticas y los inmigrantes sostienen diversas opiniones sobre las fuerzas que dan forma a la interacción entre los inmigrantes y la sociedad de acogida. Se han propuesto marcos de interpretación que ponen diversos énfasis en los factores económicos, sociales, culturales, jurídicos o políticos. Tres acontecimientos influyeron en esta interacción durante los decenios de 1980 y 1990: cambios en la percepción pública de la inmigración, patrones acentuados de asentamiento y un aumento de las identidades étnicas.

En Europa, la concentración espacial de los inmigrantes ha sido percibida cada vez más como un desafío a la cohesión social de las comunidades de acogida, al igual que la sensación de ciudadanía del inmigrante. No está claro en qué medida la concentración de inmigrantes es el resultado de la discriminación espacial y social o de una estrategia de adaptación que aprovecha

La emigración puede producir cambios en las relaciones de parentesco en el país de origen de los migrantes

los recursos étnicos. Tampoco está claro el efecto de la concentración espacial y étnica en la capacidad de los inmigrantes para integrarse social y económicamente a mediano plazo. El análisis de la inmigración pasada proporciona ejemplos que conducen a conclusiones opuestas.

Estudios realizados en los Estados Unidos sugieren que la presencia de comunidades de migrantes grandes, geográficamente concentradas y económicamente diversas tiende a facilitar la integración de los nuevos inmigrantes, mientras que ocurre lo contrario con las comunidades pequeñas, dispersas o compuestas predominantemente por trabajadores manuales. Sin embargo, el desarrollo de cualquiera de esos tipos de comunidades parece depender, en una medida importante, de que las autoridades públicas sean sensibles, indiferentes o insensibles, y de que la opinión pública tenga o no prejuicios (Portes, 1995). Algunas de estas conclusiones parecen estar sostenidas por estudios europeos sobre logros comparativos de grupos étnicos seleccionados de diferentes países. Por ejemplo, mientras en algunos países la segunda generación de turcos se hizo cargo de la educación y capacitación que favorecieron su integración social, en otros países estuvieron en peligro de convertirse en una subclase (Crul y Vermeulen, 2002). En cualquier caso, la mayoría de los estudios históricos y contemporáneos demuestran que la asimilación es un proceso generacional (Smith y Edmonston, 1997).

Hasta el decenio de 1970 los criterios normativos sobre la integración de los inmigrantes iban de la asimilación a la integración y tenían la homogeneización como principal objetivo. La inmigración se percibía como conveniente en la medida en que no influyera en la trama social de las sociedades de acogida (Castles, 2002). El aumento de las identidades étnicas condujo a la introducción de políticas de multiculturalismo, primero en el Canadá, luego en Australia y los Estados Unidos y finalmente en varios países europeos. En contraste, en los países que contemplan la migración desde el punto de vista de la importación de mano de obra, los migrantes son considerados como residentes temporarios y por lo tanto no se estimula su integración.

En la adopción de criterios multiculturales, el enfoque de los marcos normativos de integración social se desplazó de facilitar la adaptación de los migrantes a su nuevo entorno de vida a la interacción social entre inmigrantes y la sociedad de acogida. Durante los dos últimos decenios del siglo XX se puso más en duda el modelo de política de integración que dependía de un solo enfoque y se centraba exclusivamente en el trabajo remunerado y la educación, ya que las pruebas demostraban cada vez más que la integración variaba entre los diferentes grupos de migrantes y que no todos los migrantes tenían oportunidades similares de integración y movilidad social.

Los medios de integración —o exclusión— actúan y se experimentan a nivel local y comunitario. Por ejemplo, en Suecia los inmigrantes están jurídicamente incluidos pero socialmente excluidos, principalmente porque su limitación en el uso del idioma hace que los empleadores los rechacen. En contraste, en Italia los inmigrantes ilegales están jurídicamente excluidos pero el sector informal les proporciona un medio para que estén socialmente incluidos (Comisión Europea, 2003).

El efecto de la migración en la situación de pobreza de los propios migrantes depende en gran medida del éxito que tengan en el mercado de trabajo del lugar de destino y, si deciden quedarse, de la rapidez con que escapen del empleo poco remunerado e inestable y del éxito de sus hijos en lograr movilidad social mediante la educación. Las experiencias sugieren que el bagaje inicial de cualificaciones de los migrantes y su empeño en aumentar su propio capital humano mediante el aprendizaje del idioma y otras aptitudes han sido decisivos para una rápida ascensión social y económica. Sin embargo, hay amplias pruebas de que el bagaje de cualificaciones de las cohortes recientes de migrantes ha sido menor que en el pasado. Esto plantea dudas acerca de su eventual movilidad ascendente.

Percepciones públicas

No obstante los efectos positivos que puede tener la migración para los países de origen y de acogida, ya sea en los países importadores de mano de obra temporaria o en los que tradicionalmente han atraído inmigrantes permanentes, se ha creado una creciente imagen controvertida

En algunos países la concentración de inmigrantes en enclaves de residencia se ha convertido en motivo de preocupación

En muchos países de inmigración ha habido un marcado cambio en la orientación general, que pasó de la asimilación al multiculturalismo

Las percepciones públicas de la inmigración tienden a variar considerablemente con el paso del tiempo

de la migración y los migrantes. La atención de los medios de comunicación se centra en las “oleadas” descontroladas de personas que buscan trabajo o asilo, en la inmigración indocumentada, en las actividades delictivas de los traficantes y contrabandistas y en los problemas de la integración de los inmigrantes con la población local.

Estas percepciones reflejan las condiciones económicas predominantes, así como también muchos otros factores

Las percepciones públicas pueden reflejar cuestiones y problemas reales, pero también reflejan ignorancia, prejuicios y temor. Además, la opinión pública fluctúa con los acontecimientos y está sujeta a una gran variedad de influencias. La mayoría tiende a cambiar de opinión con los altibajos de la economía, pero también responde a la información y a los mensajes políticos de las autoridades públicas. Por ejemplo, se ha sostenido que durante todo el siglo XX los regímenes políticos y los ciclos económicos influyeron en las olas de inmigración que tuvieron como destino a la Argentina (Solimano, 2003). De manera similar, durante la reconstrucción de Europa (1945–1973) el fuerte crecimiento económico impulsó la migración interna e internacional relacionada con el empleo hacia los países centrales de Europa, así como también la firma de acuerdos bilaterales entre países de origen y de acogida, que favorecieron una opinión positiva de la inmigración. Esto también refleja la experiencia histórica de los Estados Unidos, donde, desde hace mucho tiempo, las actitudes públicas hacia la inmigración han sido ambivalentes: considerable apoyo y beneplácito públicos durante períodos de inmigración en gran escala han alternado con una gran desconfianza y antagonismo hacia los inmigrantes durante otros períodos⁶. De manera similar, las autoridades públicas y sus partidos políticos están atentos a las tendencias de las percepciones y de la opinión pública, especialmente cuando tratan de conservar el apoyo electoral.

Con anterioridad al decenio de 1970 la migración no era un tema motivo de gran preocupación para la mayoría de los gobiernos (véase el capítulo III). Sin embargo, en el contexto de la recesión mundial que siguió a la primera crisis del petróleo, a mediados de ese decenio, aumentó la preocupación de los gobiernos con respecto a las consecuencias económicas y sociales de la inmigración. Varios países desarrollados adoptaron políticas encaminadas a reducir la inmigración, fijando así una tendencia que en el decenio de 1990 ya se había difundido a muchas regiones del mundo. En 2003 un tercio de los países, tanto desarrollados como en desarrollo, tenían políticas orientadas a reducir sus niveles de inmigración (véase el capítulo III).

El aumento del número de refugiados registrado durante el decenio de 1980 y principios del decenio de 1990, impulsado por la intensificación de las políticas restrictivas de inmigración, originó otro cambio en las perspectivas de los gobiernos. Mientras que el asilo y la migración habían sido considerados previamente por los gobiernos como cuestiones separadas, ahora las políticas relativas al asilo ocuparon el lugar central en los debates sobre migración en muchas partes del mundo. El fin de la guerra fría produjo otra novedad: en Europa central y oriental se levantaron las restricciones a la emigración, de manera que algunos gobiernos de países de la Unión Europea (UE), en particular, tuvieron razones adicionales para orientarse hacia la aplicación de políticas de inmigración más restrictivas. Éstas se ampliaron con la entrada de los nuevos países miembros de la UE en 2004 (Wallace, 2000)⁷.

En algunos países, las actitudes públicas con respecto a los inmigrantes están sumamente politizadas

En muchos países, particularmente en Europa (Lloyd, 2003), la violencia contra los migrantes está en aumento y la migración se ha politizado en extremo. Los migrantes y los extranjeros han sido usualmente chivos expiatorios de problemas sociales y económicos existentes o percibidos como tales, que van desde el desempleo hasta la delincuencia. Por ejemplo, en 1997 Eurobarometer informó que el 63% de los entrevistados creía que la presencia de grupos minoritarios había aumentado el desempleo (Eurobarometer, 1997). Los migrantes también encuentran actitudes hostiles en otras partes del mundo: de acuerdo con una encuesta de Associated Press, el 40% de los mexicanos encuestados creía que los inmigrantes les quitaban empleos a los nativos. Sin embargo, la dinámica económica y laboral, aunque tiene influencia predominante en las percepciones tanto de los costos como de los beneficios de la migración, no es la única base de las preocupaciones generales. Temores menos tangibles sobre el efecto de la migración en la trama social y cultural parecen jugar un papel. Las actitudes hacia la inmigración se subordinan a la existencia de competencia de los inmigrantes, sea real o percibida, a veces aun cuando hay pruebas de que la inmigración tiene un efecto económico positivo.

Además, los ataques terroristas del 11 de septiembre de 2001 perpetrados en los Estados Unidos han fomentado la percepción de que los migrantes, en especial los de origen musulmán y/o árabe, son una amenaza a la estabilidad social. En un informe de fecha 3 de enero de 2003 sobre la situación de los pueblos musulmanes y árabes en diversas partes del mundo, a raíz de los acontecimientos del 11 de septiembre de 2001 (E/CN.4/2003/23), el Relator Especial de las Naciones Unidas sobre las formas contemporáneas de racismo, xenofobia y las formas conexas de intolerancia reveló que, en la mayoría de los países no musulmanes, pero principalmente en América del Norte y Europa, eran más frecuentes la violencia y la discriminación contra las personas originarias del Cercano Oriente, el Oriente Medio y Asia sud-oriental. Esa situación puede haber sido facilitada por el clima de sospecha y desconfianza “que mantienen abiertamente no sólo algunos políticos y algunos medios de información, sino también, y quizás sobre todo, por una corriente de pensamiento mediante la cual una parte de los intelectuales no ha titubeado en legitimar una intolerancia que se creía de otras épocas” (E/CN.4/2003/23, párr. 30).

La falta de información de fácil acceso y confiable también tiende a reforzar la percepción de que las actuales tendencias migratorias están fuera del control de las autoridades estatales, así como también a socavar la credibilidad de las declaraciones de política. Además, en muchos países el razonamiento sobre la migración internacional no se percibe como la reflexión sobre una política clara, coherente y comprometida, hecho que debilita aún más su credibilidad. La formulación de dicha política, cada vez más difícil debido a la naturaleza cambiante de las corrientes migratorias y al hecho de que muchos países son al mismo tiempo países de emigración, inmigración y tránsito, puede alejar a la opinión pública de la tentación de adoptar puntos de vista simplistas y erróneos.

Los medios de comunicación influyen en la forma en que el público percibe la migración. Los medios de comunicación tienen propensión a difundir malas noticias, lo que tiende a acentuar los prejuicios, al mismo tiempo que expone problemas que es necesario abordar, como las malas condiciones de vida de muchos migrantes y la violencia y discriminación a las que están expuestos. Paradójicamente, aunque la encuesta de Eurobarometer de 1997 reveló opiniones muy negativas sobre la migración, también comprobó que la mayoría de los encuestados (71%) creía que las autoridades debían esforzarse para mejorar la situación de los grupos minoritarios. El apoyo a la hipótesis de que la exposición cultiva la tolerancia también se encontró en el África meridional, donde una gran mayoría informó que tenía una interacción positiva con los extranjeros (Crush y Pendleton, 2004). De manera similar se puede suponer que, en los países de acogida, la opinión pública ganaría mucho si contara con más información sobre la contribución que los trabajadores migrantes están haciendo a la economía y la sociedad.

Hace mucho tiempo que se reconoce la importancia de promover el conocimiento mutuo de las culturas, civilizaciones y religiones y la interacción y el intercambio fecundo entre ellas. No obstante, la necesidad de tomar medidas orientadas concretamente a promover el respeto por la diversidad y el pluralismo cultural, religioso y étnico es aún más crítica en un mundo de globalización y mayor movilidad, como lo señaló el Relator Especial sobre las formas contemporáneas de racismo, xenofobia y las formas conexas de intolerancia en el informe antes citado. Con este fin, el Relator Especial pidió que se considerara especialmente la educación intercultural, así como la forma en que se escribe y enseña la historia.

Conclusiones

Las relaciones de parientes y amigos, así como las asociaciones de ciudades de origen, son los mecanismos básicos de la migración que tienen más capacidad y alcance. Ellas ayudan a los migrantes a reunir toda clase de recursos necesarios para iniciar y sostener la migración. Mediante una mezcla de espíritu empresarial individual y asistencia social y reciprocidad, estas relaciones facilitan el intercambio de información, recursos económicos y personas, haciendo posible al mismo tiempo el mejoramiento personal de los inmigrantes y el desarrollo de sus comunidades en los países de origen. En estos tipos de relaciones el desafío consiste en desarrollar vínculos

Después de los acontecimientos del 11 de septiembre de 2001 ha habido cierto aumento de la hostilidad dirigida a los migrantes considerados de países musulmanes

Muchos gobiernos de países de inmigración carecen de políticas claras y convincentes sobre sus poblaciones de migrantes

Los medios de comunicación pueden tener un poderoso efecto sobre la forma en que el público percibe la migración

con redes más establecidas en las sociedades de acogida y así contribuir a la integración social, política y económica de los inmigrantes.

La integración de los inmigrantes en las sociedades de acogida es el resultado de diversos factores, como el proceso de aprendizaje del idioma del país de acogida, las oportunidades de obtener un ingreso constante, las posibilidades de adquirir una educación superior, el grado de participación civil y política y el acceso a los servicios sociales. Aunque la mayoría de los países tienen los instrumentos jurídicos necesarios para facilitar y proteger la integración de los inmigrantes en las sociedades de acogida, este proceso ha requerido importantes recursos y planteado desafíos culturales tanto a los inmigrantes como a las sociedades de acogida. Los programas destinados a facilitar la integración de los inmigrantes han tenido diversos grados de éxito. En general, las políticas restrictivas de la inmigración han coincidido con una reducción de los programas y servicios sociales ofrecidos a los inmigrantes, lo que puede haber acentuado la segregación social.

La migración tiene efectos tanto positivos como negativos en las sociedades de origen y de acogida. La separación de la familia y la fuga de cerebros se compensan con los efectos positivos de las remesas de dinero, la adquisición de nuevas cualificaciones y las oportunidades de desarrollo de la comunidad que brindan los inmigrantes a sus familias y ciudades de origen. Aunque a menudo las oportunidades económicas y los programas sociales para los inmigrantes han fluctuado, en parte por reducciones presupuestarias en las ciudades con grandes poblaciones de inmigrantes, se han alcanzado diversos grados de adaptación cultural. Los inmigrantes han ayudado a crear sociedades más diversas y abiertas en los países de origen.

Notas

- 1 También conocidas como capital social de los migrantes.
- 2 Para interiorizarse sobre diferentes obras públicas financiadas por asociaciones de ciudades de origen, véase Alarcón (2002).
- 3 Para el caso de los Estados Unidos, véase Massey, Durand y Malone (2002). Para el caso de Alemania, véase Pries (2003).
- 4 Para el caso de la migración con contrato de trabajador invitado véase Organización Internacional para las Migraciones (2003d).
- 5 Zachariah y Rajah (2001) dan un argumento contrario sobre las diferencias en la migración en función del sexo.
- 6 Para el caso de Europa, véase Garson y Loizillon (2003). Para el caso de los Estados Unidos, véase Smith y Edmonston (1997).
- 7 Estonia, Hungría, Eslovenia, Malta, Chipre, Polonia, República Checa, Letonia, Lituania y Eslovaquia.

Capítulo VII

Niveles y tendencias del desplazamiento internacional

La mayoría de los movimientos transnacionales de personas son el resultado de decisiones voluntarias adoptadas por los propios individuos y usualmente son motivadas por la perspectiva de lograr un beneficio económico. Sin embargo, en algunos casos el miedo a la persecución o a la muerte obliga a las personas a abandonar su país de origen para buscar protección y seguridad en otras partes. El desplazamiento debido a la guerra o a la persecución política, religiosa o social siempre ha sido parte de la historia y puede implicar sólo a un pequeño número de personas que se trasladan independientemente. Sin embargo, a veces se produce un desplazamiento en masa y se crean grandes comunidades de refugiados en los países de acogida. Tales desplazamientos masivos de refugiados tienden a ser el resultado de acontecimientos específicos, como el estallido de un conflicto o un cambio de régimen, y por lo tanto son esporádicos. En casos de desplazamientos en masa, los refugiados habitualmente enfrentan dificultades para integrarse en su país de destino o incluso para mantener su bienestar.

Dadas las razones mencionadas para que ocurran esos movimientos, a menudo ha sido difícil documentar su magnitud exacta, en particular en el caso de grupos de refugiados. Sin embargo, con la creación del Organismo de Obras Públicas y Socorro de las Naciones Unidas para los Refugiados de Palestina en el Cercano Oriente (OOPS) y de la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados (ACNUR) como las organizaciones internacionales responsables de ocuparse de esos desplazamientos, se dispone de datos más sistemáticos. Hacia fines de 2003 el OOPS estaba proporcionando apoyo a 4,1 millones de personas, y el ACNUR era responsable de unos 17,1 millones de personas (véase el recuadro VII.1), de los cuales 9,7 millones eran refugiados.

El presente capítulo se basa en los datos disponibles para presentar un panorama general de la medida del desplazamiento internacional, y en él se examinan algunos aspectos de política recientes. En la primera sección se presenta un cuadro panorámico histórico de los acontecimientos institucionales y las tendencias del número de refugiados. En la segunda sección se documentan las tendencias mundiales y regionales durante el decenio pasado, así como también el progreso hacia soluciones mundiales durables del problema que presentan las nuevas corrientes de refugiados. En la tercera sección se analizan el alcance y la dirección de las recientes corrientes de personas que buscan asilo en los países industrializados. En la cuarta sección se tratan diversas cuestiones de política, incluida la cooperación internacional, el impacto de los refugiados en los países de acogida y se hacen consideraciones relativas a los datos.

Antecedentes históricos

La segunda guerra mundial y su posguerra fueron testigos de un desplazamiento de más de 40 millones de personas en Europa, excluidos millones de trabajadores forzados que vivían en Alemania, personas de etnia germánica expulsados de Europa oriental y los que huían de la dominación comunista (Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados, 2000b). La comunidad internacional respondió a estos niveles de desplazamiento sin precedentes mediante la creación, en 1943, de la Administración de Socorro y Rehabilitación de las Naciones Unidas (UNRRA), que fue reemplazada por la Organización Internacional de Refugiados (OIR) en 1947. Aunque limitada a los refugiados europeos, la OIR fue el primer órgano internacional con mandato para proteger y prestar asistencia a los refugiados y buscar soluciones duraderas.

Recuadro VII.1

Poblaciones que conciernen a la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados (ACNUR)

Refugiados: Personas reconocidas como refugiadas de conformidad con el Convenio sobre el Estatuto de los Refugiados de 1951^a y el correspondiente Protocolo de 1967^b, con la Convención de la Organización de la Unidad Africana que regula los aspectos propios de los problemas de refugiados en África^c, o de acuerdo con el Estatuto del ACNUR^d, personas a las que se otorgó el derecho a recibir asistencia humanitaria y personas a las que se concedió protección temporaria. A fines de 2003 éstos eran 9,7 millones.

Solicitantes de asilo: Personas que solicitaron asilo o con derecho a recibir asistencia humanitaria pero todavía no recibieron una decisión definitiva sobre su petición (985.000 a fines de 2003).

Refugiados repatriados: Refugiados que han retornado a su lugar de origen (1,1 millones en 2003).

Personas internamente desplazadas (PID): Personas desplazadas dentro de su país y a las cuales el ACNUR les da protección y/o asistencia por pedido especial de un órgano competente de las Naciones Unidas. A menudo las PID se encuentran en situación más precaria que los refugiados debido a la falta de protección y asistencia internacional. Los 4,2 millones de PID que se encontraban en 2003 bajo el cuidado del ACNUR constituían sólo una pequeña proporción del total de personas internamente desplazadas.

PID repatriadas: PID que han regresado a su lugar de origen (232.000 en 2003).

Otras personas de la competencia del ACNUR: Personas que conciernen al ACNUR que no están incluidas en las categorías anteriores, incluidos los "migrantes involuntarios" (Federación de Rusia), apátridas (Belarús, Kuwait, Kazajstán, Ucrania), residentes locales en peligro (Kosovo, Serbia y Montenegro), saharauis (Mauritania), solicitantes de asilo afganos (Federación de Rusia, estimación del ACNUR), eritreos rechazados después de la secesión (Sudán), musulmanes de Filipinas (Malasia), colombianos (Venezuela), etc. (812.000 a fines de 2003).

^a Naciones Unidas, *Treaty Series*, vol. 189, No. 2545.

^b *Ibid.*, vol. 606, No. 8791.

^c *Ibid.*, vol. 1001, No. 14691.

^d Resolución 428 (V) de la Asamblea General, anexo.

El régimen mundial para los refugiados surgió a fines del decenio de 1940 y principios del de 1950

Después del conflicto árabe/israelí de 1948 y del éxodo masivo de refugiados palestinos de lo que se había convertido en Israel a las zonas vecinas, la Asamblea General, mediante su resolución 194 (III), del 11 de diciembre de 1948, creó la Comisión de Conciliación de las Naciones Unidas para Palestina (UNCCP). Su mandato fue mediar para hallar una solución del conflicto que "facilite la repatriación, reinstalación y rehabilitación económica y social de los refugiados, así como el pago de indemnizaciones" (párr. 11). En ese momento los observadores consideraron que el retorno de los refugiados era inminente. El OOPS fue creado mediante la resolución 302 (IV) de la Asamblea, del 8 de diciembre de 1949 (párr. 7) para complementar el mandato de brindar protección de la UNCCP, proporcionando directamente programas de socorro y obras públicas para los refugiados de Palestina y para preparar a los gobiernos locales con miras a la terminación de la asistencia internacional. El Organismo inició sus operaciones el 1° de mayo de 1950. En ausencia de una solución del problema de los refugiados palestinos, la Asamblea renovó repetidamente el mandato del OOPS, y en la oportunidad más reciente extendió su mandato hasta el 30 de junio de 2005. Ahora los gobiernos hacen sus contribuciones al OOPS para que pueda suministrar apoyo a largo plazo más que asistencia a corto plazo.

También en diciembre de 1949 la Asamblea General, por su resolución 319 (IV), de 3 de diciembre, decidió crear, por un período inicial de tres años, la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados (ACNUR), como el organismo internacional con un amplio mandato para dar protección legal a los refugiados. Paralelamente a la creación del ACNUR, la Conferencia de las Naciones Unidas de Plenipotenciarios sobre el Estatuto de los Refugiados y los Apátridas, convocada de conformidad con la resolución 429 (V), de 14 de diciembre de 1950, aprobó la Convención de 1951 sobre el Estatuto de los Refugiados y de los Apátridas. Fue en la Convención de 1951 que el término "refugiado" se aplicó universalmente

(en el sentido de que ya no se limitaba a una nacionalidad en particular), y el alcance del concepto, comprendiendo situaciones de desplazamiento en masa, se extendió para abarcar casos de persecución individual. En la Convención se estipulan los derechos de los refugiados en general y se establece un marco jurídico para su protección internacional. Sin embargo, en el artículo 1.D de la Convención se estipula que “Esta Convención no será aplicable a las personas que reciban actualmente protección o asistencia de un órgano u organismo de las Naciones Unidas distinto del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados”. El Estatuto del ACNUR, aprobado por la Asamblea el 14 de diciembre de 1950, tiene una redacción similar. Debido a que los palestinos que están recibiendo apoyo del OOPS ya se benefician de la protección o asistencia de un organismo de las Naciones Unidas existente, las actividades del ACNUR y la protección de la Convención sobre el Estatuto de los Refugiados no se aplican a ellos. En 1967 entró en vigor un Protocolo de la Convención de 1951. El Protocolo eliminó las limitaciones geográficas y de tiempo, haciendo que la Convención sea de aplicación realmente universal. Hasta octubre de 2004 habían adherido a la Convención de 1951 y al Protocolo de 1967 más de 140 países.

El Comité Intergubernamental Provisional para los Movimientos de Migrantes desde Europa (CIPMME) fue establecido en una conferencia internacional celebrada en Bruselas en 1951 y 1952 y fue convertido en el Comité Intergubernamental para las Migraciones Europeas (CIME). Éste posteriormente pasó a ser la Organización Internacional para las Migraciones (OIM), que inicialmente se estableció como organismo provisional. La OIM fue creada fuera del sistema de las Naciones Unidas y sólo podían ser miembros los Estados que hubieran demostrado su interés por el principio de libre circulación de las personas.

En aquel momento la principal preocupación de la OIM era el exceso de población en Europa, luego de los desplazamientos de la segunda guerra mundial. La prioridad más alta de la OIM, en términos de actividades y recursos, era transportar en el término de cinco años a 800.000 emigrantes —refugiados, personas desplazadas o migrantes nacionales— fuera de Europa. El reasentamiento permanente de los refugiados también era tarea de la OIM.

A medida que continuaron las corrientes migratorias se extendió el mandato de la OIM. Su primera operación de emergencia se realizó en respuesta al éxodo masivo que siguió a la invasión soviética a Hungría, en 1956. En 1979 una resolución del Consejo afirmó la necesidad de la Organización de proporcionar servicios de migración sobre una base mundial. En 1984 se decidió revisar la Constitución de la OIM con miras a que se ajustara a las realidades de su trabajo. La Constitución enmendada, que entró en vigor el 14 de noviembre de 1989, abolió la limitación geográfica y el enfoque en la migración europea fue reemplazado por un mandato de alcance mundial. Desde entonces la OIM ha crecido, pasando de ser un órgano de 35 Estados miembros y 22 Estados observadores a uno cuya composición comprende 105 Estados miembros y 27 Estados observadores, y ya tiene más de 160 oficinas sobre el terreno.

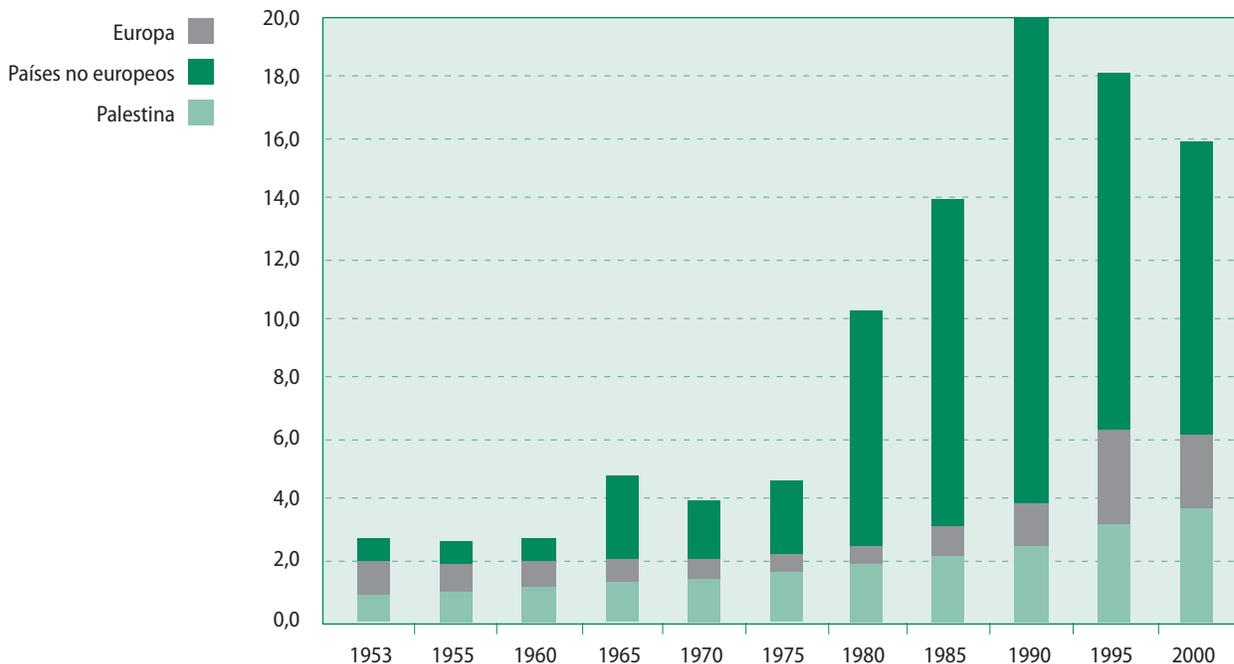
El OOPS, reflejando la falta de progreso en las negociaciones israelíes-palestinas, ha ajustado gradualmente sus programas para satisfacer las necesidades de su población de refugiados a largo plazo. Ahora es el principal proveedor de servicios básicos —educación, salud, socorro y servicios sociales— a los refugiados palestinos refugiados en el Oriente Medio. El total de refugiados palestinos atendidos por el OOPS aumentó de 914.000 en 1950 a casi 4,1 millones en 2003 (véase la figura VII.1). De éstos, 1,7 millones estaban en Jordania, casi 1,5 millones en el territorio palestino ocupado, 400.000 en la República Árabe Siria y 390.000 en el Líbano. Los refugiados a cargo del OOPS no se incluyen en las estadísticas del ACNUR y, por lo tanto, a menos que se indique otra cosa, en el análisis de las tendencias y las modalidades recientes en la composición de las corrientes mundiales de refugiados no se hace referencia a ellos.

En el decenio de 1950 el total de refugiados bajo el mandato del ACNUR se calculó en aproximadamente 2 millones o menos, y la mayoría de ellos estaba viviendo en Europa (véase la figura VII.1). Con la excepción del período 1964–1966, cuando, según los informes, había más de 1 millón de refugiados chinos en Hong Kong, Región Administrativa Especial (RAE) de China, que estaba bajo dominio británico, hasta mediados del decenio de 1970 el total mun-

Durante el decenio de 1950 había alrededor de 1 millón de refugiados que recibían asistencia del OOPS y unos 2 millones al cuidado del ACNUR, la mayoría de ellos en Europa

Figura VII.1

Población de refugiados por región de asilo, 1953–2003 (número de refugiados en millones)



dial de refugiados no superaba los 3 millones. Durante la segunda parte del decenio de 1970 la cifra mundial de refugiados casi se triplicó, de 3,0 millones en 1975 a 8,4 millones en 1980. Durante este período un gran número de refugiados etíopes huyó a Somalia y el Sudán, llegando a su punto máximo en 1980 (2,6 millones). En la parte final del decenio de 1970 también empezaron grandes movimientos de refugiados del Afganistán a la República Islámica del Irán y el Pakistán, que llegaron a un máximo de más de 6 millones a principios del decenio de 1990. Durante este período, la crisis de los refugiados vietnamitas fue la tercera situación importante de este tipo. Durante el período 1978–1979 el número de refugiados vietnamitas creció hasta los 400.000.

El número de refugiados en todo el mundo empezó a aumentar a fines del decenio de 1970, principalmente en las regiones en desarrollo

Durante el decenio de 1980 el nivel de refugiados continuó aumentando, llegando a casi 18 millones a principios del decenio de 1990. Además de las crisis de refugiados del Afganistán (5 millones de refugiados), Etiopía (1,5 millones) y Vietnam (350.000–400.000), surgieron varias situaciones nuevas e importantes. A fines del decenio de 1980 la crisis de Mozambique arrojó más de 1 millón de refugiados. Durante ese decenio Angola siguió siendo una fuente importante de refugiados (alrededor de 400.000), aunque el número estuvo ligeramente por debajo de los niveles de fines del decenio de 1970. En 1990 el ACNUR informó de la existencia de más de 500.000 refugiados sudaneses, de 30.000 que había en 1983. Otra importante situación surgió en Somalia. Después de alcanzar un máximo de 800.000 refugiados somalíes en 1992, el número cayó constantemente hasta llegar a unos 400.000 a fines de 2003. Durante la segunda parte del decenio de 1980 el número de refugiados iraquíes, principalmente acogidos por la República Islámica del Irán, aumentó bruscamente para llegar a más de 1 millón a principios del decenio de 1990. Entre los países de origen de un creciente número de refugiados durante el decenio de 1980 también estaban Burundi, el Chad, El Salvador, Liberia, Nicaragua, la República Democrática Popular Lao (desde 1975), Rwanda, Uganda y el Territorio del Sáhara Occidental.

El número de refugiados en los países en desarrollo, que aumentó de 4,1 millones en 1976–1980 a más de 12 millones en 1986–1990, se estabilizó durante el período 1991–1995 y bajó a unos 8 millones durante el período 1996–2000. Sin embargo, en los países más desa-

rrollados la población de refugiados se duplicó, pasando de unos 1,7 millones en el decenio de 1980 a aproximadamente 3,4 millones durante gran parte del decenio de 1990 como resultado de la disolución de la Unión Soviética, la desintegración de la ex Yugoslavia y el aumento del reasentamiento de solicitantes de asilo y refugiados provenientes de países de primer asilo. Entre los países que originaron nuevas corrientes importantes de refugiados durante el decenio de 1990 figuraron Armenia, Azerbaiyán, Bosnia y Herzegovina, Croacia, la Federación de Rusia y la República Federativa de Yugoslavia. En África, más de 1 millón de mozambiqueños volvieron a su país, mientras que se redujo bruscamente el número de refugiados etíopes. Sin embargo, los nuevos conflictos que tuvieron lugar en África originaron oleadas importantes de refugiados de Eritrea, Liberia, la República Democrática del Congo y Sierra Leona. Después del genocidio de 1994 huyeron de su país más de 2 millones de rwandeses. En Asia, entre los países de origen que produjeron gran número de refugiados durante el decenio de 1990 figuraron Bhután, China (Tibet), Myanmar, la República Islámica del Irán y Sri Lanka. El número de refugiados de todo el mundo cayó constantemente durante el decenio de 1990, para llegar a menos de 10 millones en 2003.

En el decenio de 1990 el número de refugiados en las regiones en desarrollo empezó a disminuir, pero hubo nuevos aumentos en las regiones desarrolladas

Tendencias en las corrientes de refugiados durante el decenio pasado

Población de refugiados

El promedio anual de la población de refugiados bajo mandato del ACNUR fue un 17% más bajo en 1999–2003 que en 1994–1998. El número de refugiados disminuyó en todas las regiones, pero la reducción más grande en términos absolutos se registró en África, de 4,8 millones en 1994–1998 a 3,4 millones de refugiados en 1999–2003. La segunda reducción por sus dimensiones en términos absolutos se produjo en Europa, que en 1999–2003 acogía 600.000 refugiados menos que durante el período 1994–1998. El promedio anual de la población de refugiados en Asia y América del Norte disminuyó en unos 100.000 refugiados.

La disminución más grande, en términos relativos, de la población de refugiados bajo el mandato del ACNUR en 1999–2003, comparada con la de 1994–1998, se registró en América Latina y el Caribe (–51%), seguida por África (–29%), Europa (–20%) y América del Norte (–15%). La población de refugiados de Asia, la región de asilo más importante desde 1996, cayó bruscamente en 2002 y 2003 a causa de la repatriación voluntaria de más de 2,6 millones de refugiados afganos (véase la figura VII.2).

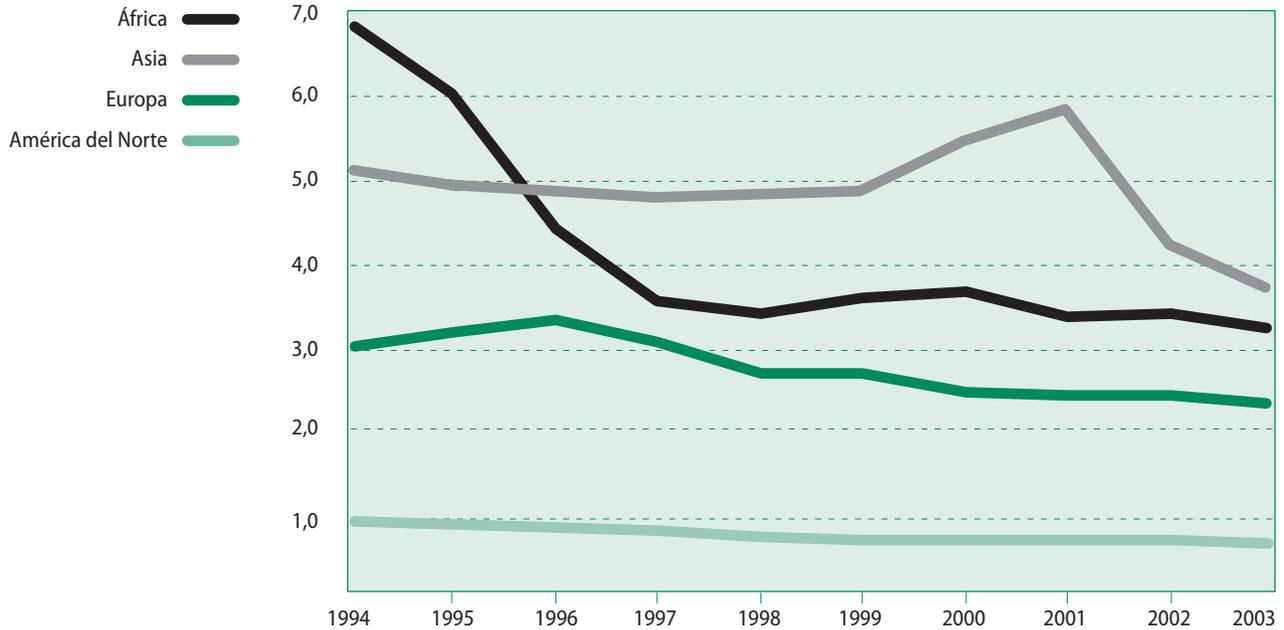
Debido a que la mayoría de los refugiados busca asilo en países vecinos, estas tendencias de las poblaciones de refugiados que se manifiestan en países de acogida generalmente reflejan los orígenes de los refugiados. Durante 1999–2003 el promedio anual de refugiados de América Latina y el Caribe cayó en un 37% comparado con el período 1994–1998, el número de refugiados africanos disminuyó en un 24%, mientras que el de refugiados procedentes de Europa cayó en un 21%. El promedio anual de refugiados originarios de Asia, durante los últimos 10 años, permaneció bastante estable (–1%).

Los cambios en la población de refugiados bajo mandato del ACNUR no sólo son causados por motivos demográficos, como los nacimientos, fallecimientos y movimientos internacionales, sino que también son resultado de actos jurídicos, como la concesión de la condición de refugiado y la naturalización. Debido a las numerosas razones posibles, a menudo es difícil atribuir un cambio en la población de refugiados a un factor en particular. Puesto que la población de refugiados es sumamente móvil en comparación con otros grupos de migrantes internacionales, las nuevas corrientes y los movimientos de retorno son generalmente los factores clave que determinan el tamaño de la población de refugiados y, por lo tanto, se los considera con más detalle más adelante.

Aunque las tendencias relativas a los refugiados por región de asilo y por origen son similares, no son idénticas. Si el total mundial de refugiados originarios de una región, independientemente de su país de asilo, es mayor que el número de refugiados acogidos por

El total de refugiados del mundo ha tendido a bajar a fines del decenio de 1990

Figura VII.2
Población de refugiados bajo mandato del ACNUR, por principales regiones de asilo,
1994–2003 (millones)



esa región, independientemente de su país de origen, se puede considerar que la región tiene un “balance de migración de refugiados negativo”. A la inversa, se puede considerar que las regiones que reciben más refugiados que los que “generan” tienen un balance de migración de refugiados positivo.

Durante el período 1994–2003 Europa registró el mayor balance positivo de migración de refugiados. Durante este período el promedio anual de la población de refugiados de Europa fue de 2,7 millones, mientras que solamente 1,3 millones de refugiados fueron originarios de esta región. Aunque América del Norte y Oceanía acogieron muchos menos refugiados que Europa, los refugiados originarios de estas regiones también fueron muy pocos. Como resultado, estas dos regiones también registraron un balance positivo de migración de refugiados, aunque mucho menor que el de Europa. A la inversa, para América Latina y el Caribe, África y Asia, el número de refugiados originarios de estas regiones fue mayor que el de refugiados que acogieron. El desglose por períodos de cinco años sugiere que el balance neto de migración de refugiados se ha reducido para las regiones desarrolladas, pero se ha ampliado para las regiones en desarrollo (véase la figura VII.3).

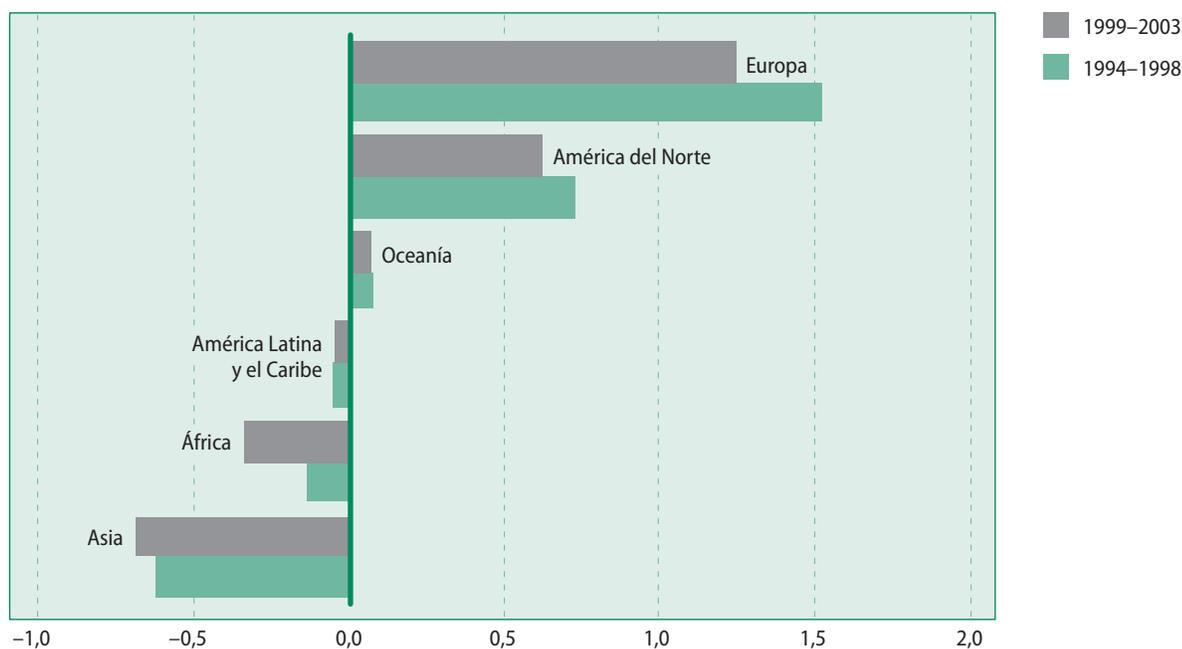
Estos balances de la migración de refugiados sugieren que las regiones en desarrollo tienden a generar más refugiados de los que reciben, mientras que las regiones desarrolladas se encuentran en la situación opuesta. Sin embargo, no se debe exagerar el tamaño de la corriente de refugiados de los países en desarrollo a los países desarrollados. Como se señaló antes, la gran mayoría de los refugiados encuentra asilo en la región de origen. Habida cuenta de que la mayoría de los países originarios de refugiados están situados en las regiones en desarrollo, la mayoría de ellos también son acogidos por estas regiones. Por consiguiente, la gran mayoría de los refugiados del mundo no sólo son originarios de las regiones en desarrollo sino que también son acogidos en ellas. A fines de 2003, África, Asia y América Latina y el Caribe eran el origen de unos 8,2 millones de los refugiados del mundo, pero estas tres regiones juntas también acogían a 6,8 millones de refugiados, alrededor de dos tercios del total mundial. Unos 2,5 millones de refugiados, un cuarto del total, son acogidos por países menos adelantados. Los países subsaharianos acogen a 2,9 millones de refugiados, alrededor del 30% del total mundial. Esto

En los últimos 10 años
Europa ha sido la región
en que la proporción más
grande de refugiados fue de
fuera de la región

La gran mayoría de los
refugiados del mundo se
originan y son acogidos en
las regiones en desarrollo

Figura VII.3

Balance migratorio de refugiados bajo el mandato del ACNUR, 1994–2003 (millones)



contrasta con la situación existente hace 50 años, cuando las corrientes de refugiados eran principalmente un fenómeno europeo.

La disminución de la población de refugiados del mundo durante el período 1994–2003 también se refleja en el número de países que producen grandes poblaciones de refugiados. El número de países originarios de más de 25.000 refugiados cayó de 43 en 1994 a 36 en 2003. El total de refugiados de estos principales países de origen disminuyó aún más, de 13,7 millones en 1994 a 8,9 millones en 2003 (–35%).

En contraste con la disminución del número de refugiados, se estima que la duración media de las situaciones importantes en esta esfera producidas en los países en desarrollo casi se duplicó, de 9 años en 1993 a 17 años en 2003 (Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados, 2004b). El número de situaciones de larga data o prolongadas en materia de refugiados, con más de 25.000 refugiados y cinco años de duración o más, aumentó de 27 en 1993 a 38 a fines de 2003. Sin embargo, en armonía con la disminución mundial de la población de refugiados, el número de refugiados que vivían en situaciones prolongadas cayó de 7,9 millones en 1993 a 6,2 millones en 2003. El aumento reciente de la duración de las situaciones de refugiados se puede atribuir en gran medida a dos factores. En primer lugar, a principios del decenio de 1990 surgió un número importante de nuevas situaciones de refugiados, pocas de las cuales se habían resuelto totalmente en 2003. En segundo término, el número de nuevos casos de emergencia relativos a refugiados, ocurridos durante el período 1994–2003, fue relativamente pequeño.

Un principio importante de la protección de los refugiados internacionales es el de la responsabilidad compartida entre los países. La contribución a la causa de los refugiados internacionales se expresa de dos formas principales: acordando asilo a los refugiados y prestando asistencia internacional a los países pobres que acogen a grandes poblaciones de refugiados. Para los países en desarrollo que, debido a su proximidad a las zonas de conflicto, acogen a grandes grupos de refugiados, el cuidado de estas personas implica una importante carga adicional sobre una economía ya frágil. Para aliviar estas presiones, los países de altos ingresos brindan asistencia internacional por medio del ACNUR, de otras organizaciones internacionales o bi-

La duración media de la permanencia en condición de refugiado aumentó marcadamente durante el decenio pasado

lateralmente. Los países industrializados también admiten refugiados, ya sea mediante programas de reasentamiento planificado o aceptando a los solicitantes de asilo.

Compartir la carga en favor de los refugiados comprende cuestiones que van de la asistencia internacional y políticas nacionales de asilo al efecto sobre el medio ambiente, el acceso a la tierra y al mercado de trabajo y el uso de los servicios. Para cuantificar la carga que soportan los países que acogen refugiados en relación con su capacidad, dos posibilidades son comparar la población de refugiados con el producto interno bruto (PIB) per cápita y con la población nacional.

Sin embargo, el análisis utilizando estas dos variables, como se presentan *infra*, no incluye la contribución positiva de los refugiados a la economía de acogida, que puede ser importante cuando se permite que los migrantes se integren localmente.

El Pakistán acogió el mayor número de refugiados en relación con su ingreso nacional per cápita: 3.800 refugiados por dólar de los Estados Unidos o PIB per cápita en el período 1999–2003. Según esta medición la República Democrática del Congo soportó la segunda carga por su importancia —2.800 refugiados por dólar de los Estados Unidos o PIB per cápita—, seguido por la República Unida de Tanzania (2.500), Etiopía (2.000) y la República Islámica del Irán (1.000).

Cuanto más larga es la estadía de los refugiados, tanto mayor es el efecto que experimentan los países de acogida. Cuatro de los cinco países que soportaron la mayor carga en relación con el PIB per cápita en 1999–2003 también estuvieron entre los primeros cinco países en 1994–1998. Trece de los 20 países que tenían el mayor número de refugiados por dólar de los Estados Unidos o por PIB per cápita en 1999–2003 eran del continente africano. En resumen, en los últimos años los mismos países en desarrollo han soportado la mayor parte de la carga de los refugiados.

La comparación del número de refugiados que se encuentran en un país con el tamaño de la población nacional revela que Armenia acogió el mayor número de refugiados por cada 1.000 habitantes (87) durante 1999–2003, seguida por Serbia y Montenegro (39), Guinea (35), Djibouti (34) y el Congo (27). Los países que soportan una pesada carga de refugiados en relación con la población están geográficamente dispersos. De los 20 países que soportan la carga más pesada, la mitad están en África, ocho en Europa y dos en Asia. En los países que tienen el mayor número de refugiados en relación con el tamaño de la población nacional ha habido pocos cambios (ACNUR, 2002b). Si en este análisis se incluye a los 4 millones de refugiados palestinos que se encuentran bajo el mandato del ACNUR, Jordania, el Líbano y el territorio palestino ocupado estarían en la categoría de los cuatro principales territorios de acogida de refugiados en relación con el tamaño de su población nacional.

En 2003 el ACNUR recibió un desglose demográfico de más de 10 millones de personas. Aunque la cobertura de datos mundiales ha mejorado notablemente en los últimos años, la mayoría de los países industrializados siguen sin poder suministrar al ACNUR estadísticas sobre refugiados desglosadas por género y por edad debido a la falta de un adecuado registro de esas personas.

Casi la mitad (48%) de la población a cargo del ACNUR está compuesta por mujeres de todas las edades. La proporción de mujeres es muy cercana al término medio de los grupos de edades de 0 a 4 (49%) y de 5 a 17 (48%). Las mujeres están representadas en exceso en el grupo de más edad, de 60 años o más (53%), un reflejo de la mayor esperanza de vida de la mujer en general.

La distribución de los refugiados por edades y de otras personas a cargo del ACNUR refleja los patrones demográficos mundiales (véase el cuadro VII.1). La proporción de refugiados que son niños menores de 5 años de edad es la más alta de África (19%), una función de los altos niveles de fecundidad de esta región. La baja proporción de refugiados de edad en África refleja la baja esperanza de vida que existe en muchos países africanos.

Europa presenta la estructura demográfica opuesta. Casi el 20% de los refugiados tienen 60 ó más años de edad, mientras que menos del 5% son niños menores de 5 años. Nuevamente, la estructura demográfica de la población de refugiados no es distinta de la de la población

Armenia acoge a más refugiados por habitante nacional que ningún otro país

Casi la mitad del total de los refugiados a cargo del ACNUR está compuesta por mujeres

Cuadro VII.1

Distribución por edades de los refugiados y de otras personas a cargo del ACNUR, por regiones, 2003 (porcentaje)

Región	0-4	5-17	18-59	60+
África	19	36	42	4
Asia	12	34	48	6
Europa	3	23	57	18
América Latina y el Caribe	3	17	75	5
Oceanía	12	36	48	4
Total	13	33	47	7

residente, caracterizada por bajas tasas de natalidad y un considerable envejecimiento de la población. La mayor parte de la información sobre la edad de los refugiados en Europa es de los países de la Comunidad de Estados Independientes (CEI) y de los Balcanes, donde el envejecimiento de la población es particularmente avanzado.

Soluciones duraderas

La función del ACNUR es proteger y ayudar a los refugiados a encontrar soluciones permanentes a su grave situación. Estas soluciones incluyen la repatriación voluntaria de los refugiados a su país de origen, su plena integración en el país de asilo y el reasentamiento en terceros países.

Repatriación voluntaria

La repatriación voluntaria es la solución duradera generalmente preferida y por mucho la más importante numéricamente hablando. Durante el período 1994-2003 unos 14,6 millones de refugiados pudieron repatriarse a sus países de origen, con la asistencia del ACNUR o espontáneamente (véase el cuadro VII.2). Aunque la mayoría de los casos de repatriación de refugiados tuvo lugar en África (53%) y Asia (36%), hubo un número considerable de refugiados que se repatriaron en Europa (12%).

Se calcula que durante el período 1999-2003 se repatriaron a sus países de origen unos 6,3 millones de refugiados, un 23% menos que durante 1994-1998. Durante el quinquenio 1994-1998 África fue el centro principal de la repatriación voluntaria, con un 75% de las corrientes mundiales de retorno. Los principales países que recibieron a sus ciudadanos durante este período fueron Rwanda (3,1 millones), el Afganistán (1,0 millón), Mozambique (965.000) y Burundi (500.000).

Durante el período 1999-2003 el centro de las soluciones duraderas se desplazó de África a Asia, que recibió a la mayoría de refugiados repatriados (56%). Casi tantos refugiados regresaron a sus países de origen en Europa (20%) como en África (24%). El mayor número de

Durante el decenio pasado cerca de 15 millones de refugiados pudieron repatriarse a sus países de origen

Cuadro VII.2

Repatriación voluntaria de refugiados, por región de origen, 1994-2003 (miles)

Región	1994-1998	1999-2003	Total
África	6 169,6	1 502,7	7 672,3
Asia	1 608,4	3 565,4	5 173,8
Europa	398,8	1 277,9	1 676,7
América Latina y el Caribe	36,3	3,5	39,8
Total	8 213,1	6 349,5	14 562,6

refugiados se repatrió al Afganistán (3,2 millones), Serbia y Montenegro (981.000), Angola (262.000), Sierra Leona (246.000) y Timor Oriental (226.000).

Reasentamiento

El reasentamiento en terceros países hace una contribución limitada pero crucial a la gestión de la situación mundial de los refugiados

Aunque desde el punto de vista cuantitativo la contribución del reasentamiento a la búsqueda de soluciones duraderas es limitada, juega un papel importante en la distribución de la carga de los refugiados entre los países desarrollados. El reasentamiento consiste en la transferencia de refugiados de países de asilo temporario o primer asilo a terceros países, donde son admitidos con carácter permanente. Aunque el ACNUR trata de ampliar el número de países que aceptan el reasentamiento de refugiados, la gran mayoría de éstos se ubican en un número limitado de países de inmigración industrializados, sobre todo en Australia, el Canadá y los Estados Unidos de América. Aunque muchos refugiados son reasentados con los auspicios del ACNUR, el reasentamiento también puede hacerse bilateralmente, es decir, por acuerdo entre el país de asentamiento y el refugiado, o con la ayuda de otras organizaciones.

Los principales países de reasentamiento son Australia, el Canadá y los Estados Unidos de América

El proceso de selección para el reasentamiento bajo los auspicios del ACNUR comprende una serie de pasos. Primero se entrevista individualmente a los refugiados para asegurarse de que satisfacen los criterios relativos a la condición de refugiado. Segundo, los candidatos al reasentamiento deben cumplir una de las condiciones del reasentamiento (mujeres en situación de riesgo, reunificación de la familia, niños y adolescentes, necesidades médicas, necesidades de protección jurídica o física, refugiados de edad, falta de perspectivas de integración local, sobrevivientes de la violencia o la tortura). Tercero, se asigna una prioridad a los arreglos para la partida de los refugiados, que van desde normal hasta emergencia. La cuota de reasentamiento de los países de acogida también puede incluir criterios o preferencias basados, entre otras cosas, en la región de origen o en un tipo particular de vulnerabilidad (por ejemplo, el de mujeres en situación de riesgo).

Durante el período 1994–2003 se reasentaron casi 267.000 refugiados bajo los auspicios del ACNUR. Los refugiados originarios de Asia representaron la proporción más grande de los que se beneficiaron con esta forma de solución duradera (46%), seguidos por los refugiados de África (38%) y Europa (16%). En general, desde 1994 el reasentamiento de refugiados africanos ha ido en aumento, mientras que el de los de Asia y, en particular, de Europa ha disminuido.

Mientras la repatriación voluntaria a menudo refleja una solución amplia, el reasentamiento es más selectivo. Se puede reasentar individualmente a refugiados que se encuentran en campamentos por falta de una solución clara para la mayoría de los que se encuentran en ellos. Las tendencias del reasentamiento reflejan tanto las necesidades de protección de los refugiados como las preferencias de los países de acogida.

La disminución del reasentamiento de refugiados de Europa ha estado estrechamente vinculada al fin del conflicto en la ex Yugoslavia. Durante el período 1995–1997 se reasentaron por medio del ACNUR unos 20.000 refugiados procedentes de Bosnia y Herzegovina. El alto nivel de las partidas de Asia, en 1994, reflejó el reasentamiento conforme al Plan Central de Acción para los refugiados de Asia sudoriental. Sólo en 1994 fueron reasentados con los auspicios del ACNUR 12.200 refugiados de Vietnam y la República Democrática Popular Lao. La disminución del reasentamiento de refugiados de África, en 2001 y 2002, fue en gran medida el resultado de la mayor rigurosidad de los procedimientos de selección de los Estados Unidos luego de los acontecimientos del 11 de septiembre de 2001.

Los Estados Unidos han sido el principal país de reasentamiento de refugiados. En 2003, alrededor de la mitad del total de refugiados reasentados con los auspicios del ACNUR se establecieron en los Estados Unidos. El Canadá fue el segundo país de reasentamiento de refugiados (16%), seguido por Australia (15%), Noruega (6%), Suecia (3%), Dinamarca (2%) y Finlandia (2%).

Integración local

La integración local, tercera solución duradera para los refugiados, puede tomar muchas formas diferentes. En algunos países de asilo las perspectivas de integración local son limitadas,

y requieren que la comunidad internacional mantenga a los refugiados en campamentos sobre una base diaria. En otros países los refugiados pueden tener libertad de circulación, pudiendo establecerse entre la población local, mientras que el acceso a la tierra o al mercado de trabajo puede permitirles llegar a ser económicamente autosuficientes. La naturalización puede considerarse el paso final y decisivo hacia la integración local de los refugiados. Al obtener la ciudadanía del país de acogida los refugiados gozan de protección total de su nuevo país de nacionalidad. Aunque es difícil medir el grado de integración económica o social, algunos países proveen estadísticas sobre naturalización.

Pese a la escasez de datos, es evidente que cada año decenas de miles de refugiados obtienen el beneficio de la naturalización. Entre los grupos considerables de refugiados que obtuvieron la ciudadanía del país de acogida en los últimos años están los refugiados armenios en Azerbaiyán (188.000 en 2000), refugiados azerbaiyanos en Armenia (48.000 en 1999–2002), refugiados de Bosnia y Herzegovina en Serbia y Montenegro (42.000 en 1998) y refugiados de Guatemala en México (17.000 durante el período 1998–2002). En los países desarrollados la mayoría de los refugiados están integrados localmente. Después de haber adquirido la condición de residente por largo tiempo, pueden finalmente obtener la ciudadanía del país de acogida.

Aunque faltan datos completos, decenas de miles de refugiados pueden naturalizarse e integrarse cada año en la población de su país de acogida

Éxodos de refugiados

Aunque cada año cientos de miles de refugiados encuentran una solución duradera a sus problemas, continúan los desplazamientos. Se estima que desde 1994 hasta 2003 huyeron de sus países de origen unos 8,7 millones de personas, como parte de varios éxodos masivos (para un panorama general sobre personas que buscan asilo que solicitan la condición jurídica de refugiados, véase la sección titulada “Tendencias del asilo en los países industrializados”). No obstante, desde 1999 el número de refugiados que resultan desplazados ha disminuido considerablemente. En 2002 y 2003 huyeron de sus países de origen menos de 300.000 refugiados, el nivel más bajo de los últimos 10 años. Como se observó *supra*, el bajo nivel de los nuevos desplazamientos, combinado con las soluciones duraderas en marcha, tuvo un efecto favorable en el tamaño de la población mundial de refugiados. El gran éxodo de refugiados producido en 1994 fue causado por la crisis de Rwanda, mientras que el pico de 1999 reflejó las crisis de Kosovo (900.000 refugiados) y Timor Oriental (300.000 refugiados) (véase la figura VII.4).

Aunque el total de nuevos desplazamientos de refugiados ocurridos durante el período 1999–2003 fue menor que el de los cinco años anteriores, el número de países en que se produjeron grandes éxodos aumentó de 8 a 10. Durante el período 1994–1998 Rwanda fue el origen principal de los nuevos éxodos de refugiados (2,4 millones), seguida por Burundi (424.000) y Sierra Leona (365.000). Sólo otros cinco países (Liberia, la República Democrática del Congo, Croacia, Somalia y el Sudán) tuvieron éxodos de más de 100.000 personas. Durante el período 1999–2003 los países de donde huyeron más refugiados estaban geográficamente más dispersos, y las corrientes más grandes se originaron en Serbia y Montenegro (871.000 de Kosovo), el Afganistán (641.000), la República Democrática del Congo (365.000), Timor Oriental (280.000), el Sudán (249.000) y Liberia (220.000). Hubo éxodos de 100.000 a 200.000 refugiados de cuatro países (Angola, Burundi, Eritrea y Somalia).

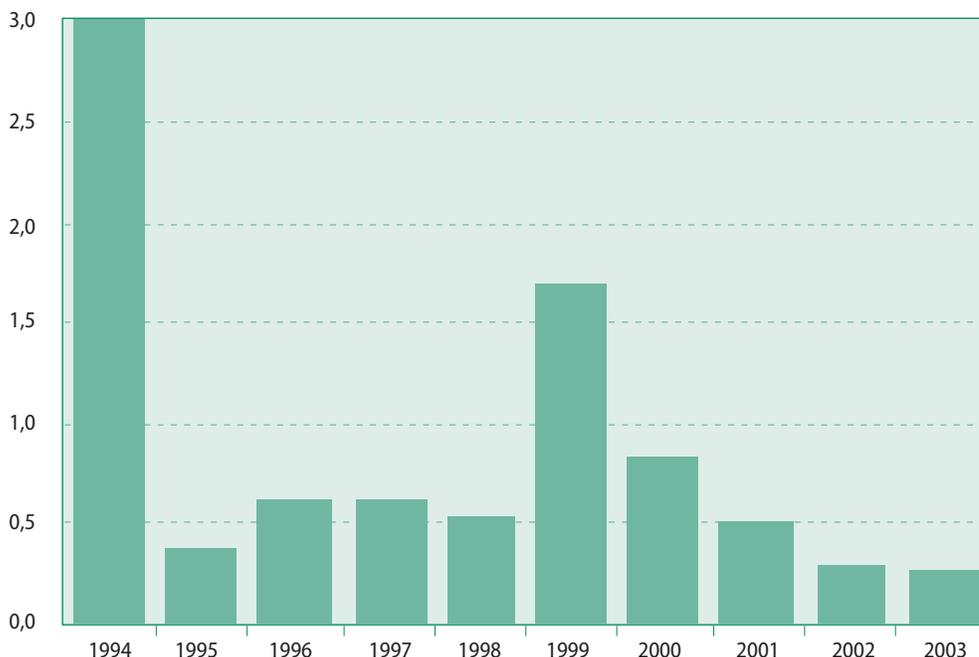
Algunos países (Burundi, la República Democrática del Congo, Somalia y el Sudán) fueron una fuente de refugiados durante gran parte del período, mientras que otros (Sierra Leona, Croacia, Kosovo (Serbia y Montenegro), el Afganistán, Timor Oriental, Angola y Eritrea) tuvieron éxodos de menor duración.

En 2002 y 2003 huyeron de sus países de origen menos de 300.000 refugiados por año, el menor número durante varios años

Conclusiones

Las tendencias de la población de refugiados durante el decenio 1994–2003 sugieren que la situación mundial al respecto ha mejorado. Se calcula que el total de la población de refugiados bajó de 15,7 millones de personas en 1994 a 9,7 millones en 2003, una disminución del 40%. La mayor disminución del número de refugiados se registró en América Latina y el Caribe,

Figura VII.4
Éxodos de refugiados bajo el mandato del ACNUR, 1994–2003 (millones)



seguida por África, Asia, América del Norte y Europa. Oceanía fue la única región donde el número de refugiados permaneció estable.

El análisis de los movimientos de refugiados confirma esta imagen generalmente positiva. Una combinación de altos niveles de retorno de refugiados con la prevención de nuevos casos originó una reducción sin precedentes de la población mundial de refugiados. Durante el período 1994–2003, el número de refugiados que pudieron repatriarse a su país de origen superó por mucho al de refugiados que resultaron desplazados¹. El número de refugiados que regresaron a sus países de origen en 2002, en relación con la población mundial de refugiados (uno de cada cinco) fue el más alto por lo menos por 10 años.

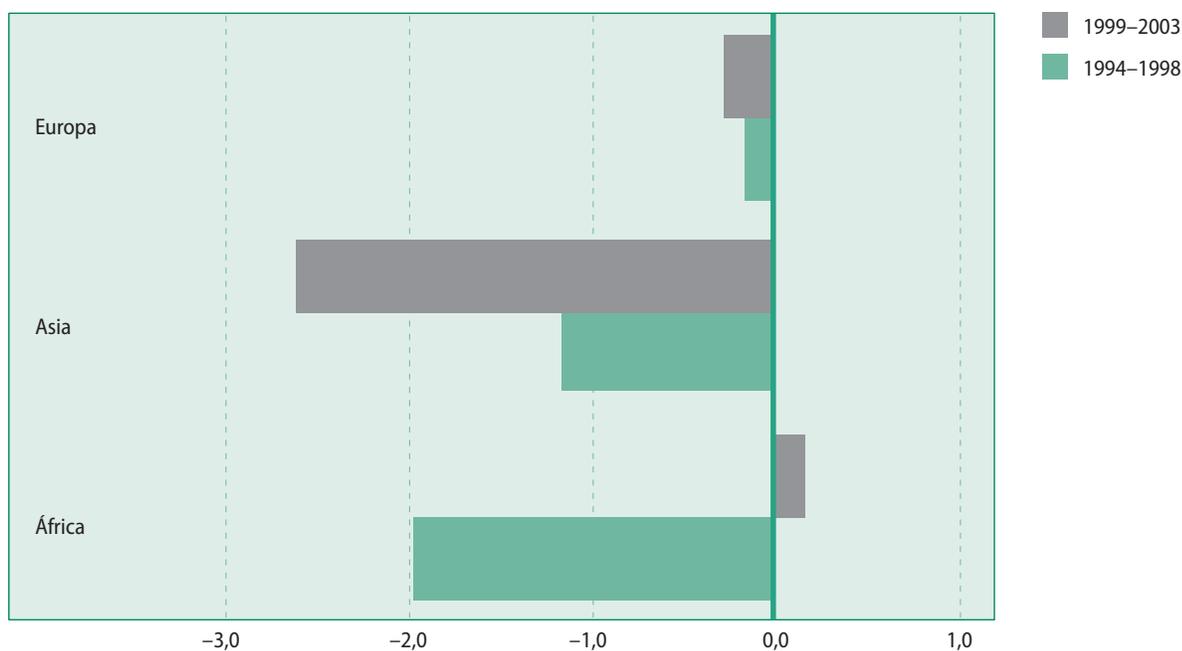
El progreso en el hallazgo de soluciones duraderas y la prevención de nuevos éxodos masivos ha sido desparejo entre las regiones. Durante el período 1994–1998 todas las regiones registraron una corriente neta de retorno. Mientras África registró la mayor corriente neta de retorno en 1994–1998, Asia fue el centro de las soluciones duraderas durante 1999–2003. En Europa, el número de refugiados que regresaron a sus países fue mayor que el de los desplazados durante el período 1994–2003, aunque la diferencia fue pequeña (véase la figura VII.5).

Durante el período 1994–1998 la repatriación voluntaria en el continente africano superó a los nuevos éxodos por 2 millones de personas, pero en los últimos cinco años hubo una cantidad ligeramente superior de refugiados desplazados de los que encontraron una solución duradera. Para revertir esta tendencia preocupante, en marzo de 2004 el ACNUR inició un “Diálogo sobre la repatriación voluntaria y la reintegración sostenible en África”².

El número y la duración de situaciones prolongadas han aumentado notablemente desde principios del decenio de 1990. Al mismo tiempo disminuyó el total de refugiados que se encuentran en situaciones prolongadas, reflejando la caída de la población mundial de refugiados. La importancia creciente de situaciones prolongadas se debe en parte al éxito logrado en evitar nuevas corrientes de refugiados.

Hay grandes diferencias entre las experiencias de refugiados en situaciones prolongadas. Muchos han logrado integrarse localmente y bastarse a sí mismos. Dichos refugiados no constituyen una carga para los países de acogida, ya que contribuyen a la economía como trabajado-

Figura VII.5
Corrientes netas de refugiados bajo el mandato del ACNUR, por regiones,
1994–2003 (millones)



res y consumidores. Sin embargo, tales contribuciones sólo se pueden concretar plenamente si se permite que los refugiados se integren localmente.

No obstante, millones de refugiados siguen en los campamentos, donde dependen de la ayuda internacional para su supervivencia. Cada situación prolongada de refugiados es única y requiere su propia solución, basada en las condiciones predominantes en los países de origen y de asilo. Puesto que muchos de esos refugiados son de países que han sido afectados por conflictos durante muchos años, no es probable que, a corto plazo, la repatriación voluntaria en gran escala sea una solución. Para estos refugiados la opción más lógica es la integración local, aunque no necesariamente puedan acceder a ella en el país en que están residiendo.

Aunque hay señales que indican que durante el decenio que se examina la situación de los refugiados ha mejorado, puede no ser el caso de los que han sido desplazados por conflictos pero no entran en la definición oficial de refugiado. En muchos casos la cantidad de personas internamente desplazadas (PID) supera sustancialmente a la de refugiados como tales. Desde el punto de vista del sufrimiento humano, su situación puede ser tan penosa como la de los refugiados. Sin embargo, las PID no están comprendidas en esta publicación, que está centrada en los movimientos internacionales de población.

Tendencias del asilo en los países industrializados

Además de los movimientos masivos examinados en la sección anterior, todos los años miles de personas buscan asilo en forma individual. En la presente sección se examinan las corrientes de asilo principalmente hacia 38 países industrializados de Europa, América del Norte, Oceanía y Asia. Estos países no son solamente los que reciben, por mucho, el mayor número de solicitantes de asilo, sino que también se han convertido en el centro del llamado nexo entre el asilo y la migración, en que el asilo se entremezcla con las corrientes migratorias. Entre 1994 y 2003 se presentaron en estos países unos 5,3 millones de solicitudes de asilo. Sin embargo, cabe señalar que también se está presentando un número creciente de peticiones en los países en desarrollo.

Durante los 10 años pasados, 5,3 millones de personas pidieron asilo en 38 países desarrollados

En esta sección se utilizan en la mayoría de los casos estadísticas oficiales. Éstas se refieren al número de solicitudes “nuevas”: se ha excluido a las segundas solicitudes y a las apelaciones, ya que las personas que las presentan serían contadas más de una vez. No obstante, es probable que estos datos expresen con exceso el número de arribos de solicitantes de asilo en la medida en que se basen en fuentes nacionales y, si las autoridades nacionales no han detectado esos casos, no se puede evitar el doble registro de las personas que piden asilo en más de un país. Los datos sobre asilo, aunque son indicativos de movimientos reales, difieren de las estadísticas sobre inmigración. Aunque la mayoría de las peticiones se presentan al arribo, también pueden formularse después de establecida una residencia legal, por ejemplo para evitar el retorno al país de origen. Además, a veces las peticiones de asilo se presentan en embajadas en las regiones de origen.

La mayoría de los países de asilo informan el número de personas que solicitan asilo. En el Reino Unido de Gran Bretaña e Irlanda del Norte y los Estados Unidos las estadísticas se basan en el número de solicitudes (“casos”), no de personas. En algunos casos el ACNUR hizo ajustes basados en estimaciones de las autoridades competentes. La mayoría de los datos se informan por año calendario, excepto en el caso de las cifras de los Estados Unidos, que se basan en el año fiscal del país. Los datos de Francia excluyen a los niños menores de 16 años de edad.

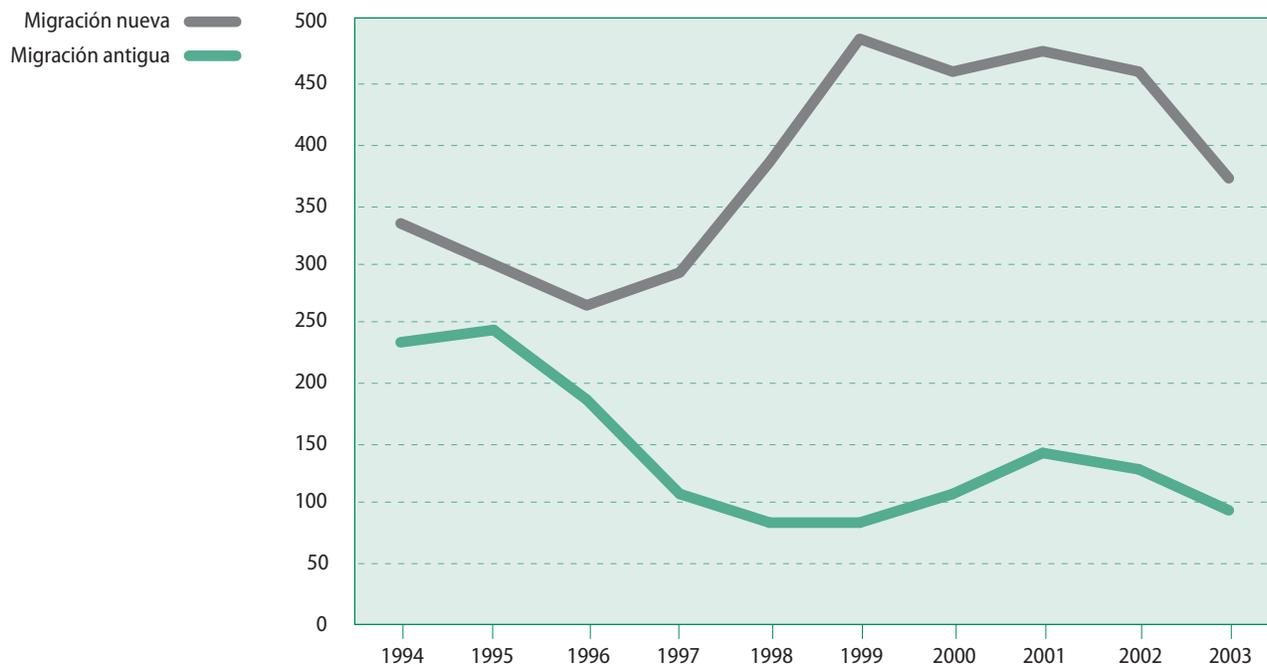
Corrientes de asilo, por países de asilo

Durante el período 1994–2003 se presentaron 5,3 millones de solicitudes de asilo en los 38 países considerados. Europa fue el destino principal de los solicitantes (73%), América del Norte fue la segunda región de acogida (25%), mientras que en Australia y Nueva Zelanda se presentaron relativamente pocas peticiones (2%). El nivel más alto de peticiones se alcanzó en 2001, en que se registraron 619.000 solicitudes de asilo. En 2003 los 38 países recibieron unos 468.000 pedidos nuevos, la cifra más baja desde 1997 (véase la figura VII.6).

Durante los últimos 10 años, casi tres cuartos del total de solicitudes de asilo se presentaron en países de Europa

Mientras en el período 1994–1996 los niveles de asilo en Europa y los de otros países fueron comparables, las tendencias empezaron a diferir en 1997. Mientras en los países no eu-

Figura VII.6
Solicitudes de asilo presentadas en 38 países industrializados, 1994–2003 (miles)



ropeos el número de solicitudes de asilo bajó desde mediados del decenio de 1990, en Europa se registró una fuerte alza en el arribo de solicitantes de asilo. Desde 2001 el número de pedidos de asilo cayó en ambas regiones.

Durante el período 1999–2003 se presentaron 2,8 millones de solicitudes en los países industrializados, un 16% más que en el quinquenio anterior. Aunque aumentó la afluencia total de solicitantes de asilo, hubo cambios importantes en su destino. Entre los principales países de asilo que pudieron reducir significativamente la afluencia de solicitantes de asilo estuvieron los Estados Unidos (–52%), Alemania (–33%) y los Países Bajos (–18%). A la inversa, el número de nuevas peticiones de asilo aumentó en Austria (264%), Suecia (106%), Francia (105%), Bélgica (93%), el Reino Unido (90%) y el Canadá (48%).

En los países de acogida se produjo una diversificación importante. El número de países de acogida del 90% del total de solicitudes de asilo aumentó de 10 en 1994–1998 a 15 en 1999–2003. Se puede llegar a la conclusión de que el “espacio de asilo” se extendió notablemente, con un creciente número de países que asumen la responsabilidad de recibir solicitudes de asilo y admitir a refugiados.

Se puede profundizar el análisis de esta diversificación comparando el número de solicitantes de asilo en países europeos con el tamaño de las poblaciones nacionales. En promedio, durante el período 1994–2003 Europa recibió casi el 7% de solicitantes de asilo por cada 1.000 habitantes. Suiza recibió cinco veces más solicitantes de asilo (35 por cada 1.000 habitantes) que el promedio de Europa. Entre los que recibieron un número importante de solicitudes de asilo en relación con el tamaño de su población nacional hubo varios países pequeños (véase el cuadro VII.3).

De los países más poblados, Alemania y el Reino Unido son los dos únicos que reciben más solicitantes de asilo que el promedio de Europa. Todos los demás países con grandes poblaciones reciben menos solicitantes de asilo que el promedio de Europa, incluidos Francia, Italia, Polonia y España. Europa meridional (Grecia, Italia, España y Portugal) es el destino de muy pocos solicitantes de asilo en Europa sobre una base per cápita. Estos datos indican que, aunque el “espacio de asilo” se ha extendido, la distribución geográfica de los solicitantes de asilo sigue desequilibrada.

Desde 2001 ha ido disminuyendo el número de nuevas solicitudes de asilo en todas las regiones

En los últimos años aumentó el número de países que recibieron una cantidad considerable de solicitudes de asilo

Cuadro VII.3

Veinte principales países de Europa de acogida de solicitantes de asilo, 1994–2003

(número de solicitantes de asilo por mil habitantes)

País de asilo	1994–1998	1999–2003	1994–2003
Suiza	16,2	18,3	34,5
Liechtenstein	6,9	22,2	29,1
Austria	4,7	17,3	22,0
Luxemburgo	6,2	15,2	21,5
Países Bajos	11,4	9,4	20,8
Bélgica	7,0	13,5	20,5
Suecia	6,3	13,0	19,3
Noruega	3,8	15,3	19,2
Irlanda	2,7	12,4	15,1
Dinamarca	6,0	8,9	14,9
Alemania	7,0	4,7	11,6
Reino Unido	4,0	7,5	11,5
Chipre	0,7	10,8	11,4
Promedio	2,8	4,0	6,8
Eslovenia	0,3	6,8	7,1
República Checa	1,1	5,3	6,3
Eslovaquia	0,4	5,8	6,1
Francia	1,8	3,7	5,5
Hungría	0,8	3,8	4,6
Malta	1,2	3,1	4,3
Finlandia	0,9	2,8	3,7

Origen de los solicitantes de asilo

Con frecuencia las corrientes de solicitantes de asilo son indicios de conflicto. Durante el período 1994–2003 Asia fue la principal región de origen de solicitantes de asilo en los países industrializados, representando un 41% del total de las solicitudes. En este período los principales países de origen de los solicitantes de asilo fueron el Iraq (354.000), Turquía (300.000) y el Afganistán (229.000). En 2001 y 2002 casi la mitad de los solicitantes de asilo fueron de países de Asia (véase la figura VII.7).

Un cuarto de los más de 5 millones de solicitantes de asilo en el período 1994–2003 provinieron de Europa. El principal país europeo de origen fue Serbia y Montenegro, incluido Kosovo (552.000), seguido por la Federación de Rusia (134.000, en su mayor parte de Chechenia), Bosnia y Herzegovina (110.000) y Rumania (107.000). En 1998 y 1999, más de un tercio del total de peticiones de asilo presentadas en los países industrializados se originaron en Europa debido a la crisis de Kosovo.

Durante 1994–2003 unos 935.000 ciudadanos africanos buscaron asilo en países industrializados, constituyendo el 19% de la afluencia de asilados. La proporción de solicitantes de asilo africanos aumentó del 16% en 1999 al 25% en 2003. Los más numerosos fueron los solicitantes somalíes (140.000), seguidos por nacionales de la República Democrática del Congo (98.000), Argelia (87.000) y Nigeria (87.000).

El número de solicitantes de asilo de América Latina y el Caribe cayó radicalmente desde mediados de 1990, reflejando en particular el fin del conflicto en América Central. La mayoría de los solicitantes de asilo de esta región procedían de El Salvador (175.000), México (85.000) y Guatemala (79.000).

Como ocurre con otros tipos de movimientos, la proximidad es un importante factor determinante de las corrientes de solicitantes de asilo. Asia es la principal región de origen de los solicitantes de asilo en Europa (44%), seguida por Europa (30%) y África (21%). Sólo el 2% de las personas que buscan asilo en Europa son de América Latina y el Caribe. En América del Norte, por el contrario, la mitad de los solicitantes de asilo proceden de América Latina, el

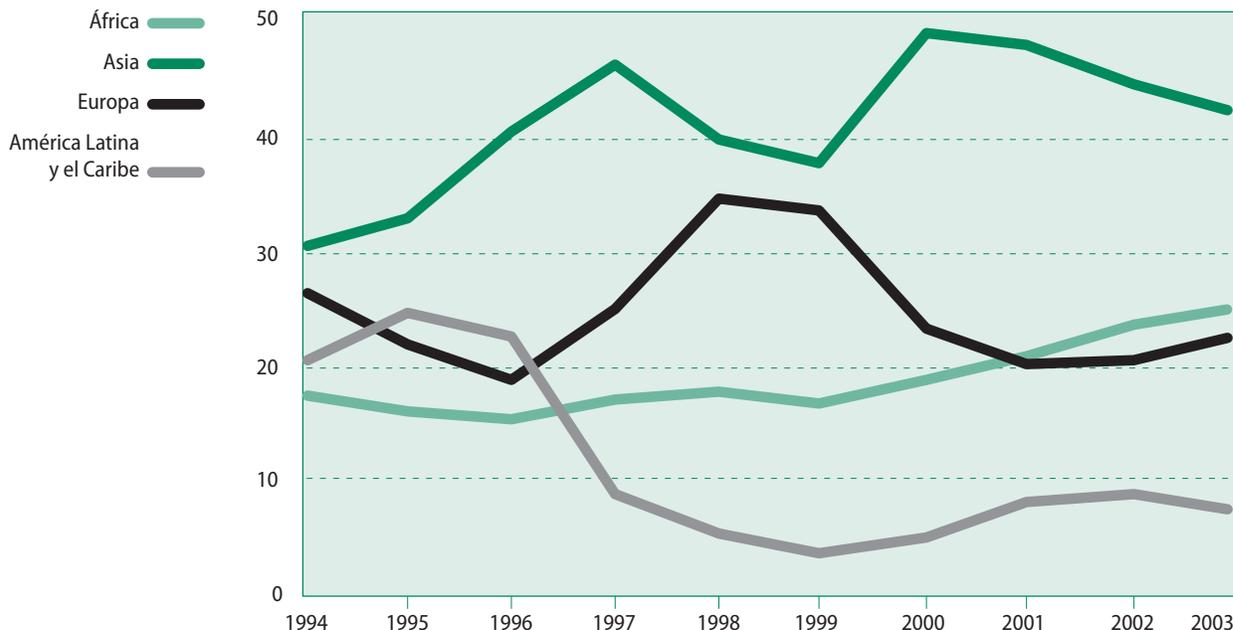
En el período 1994–2003, más del 40% de los solicitantes de asilo en países desarrollados fueron de Asia

En Europa, la crisis de Kosovo fue la más importante ocurrida jamás que originó una corriente de solicitantes de asilo en los últimos años

El 19% del total de solicitantes de asilo en países desarrollados durante el período 1994–2003 eran originarios de África

En general se tiende a buscar asilo en un país que está comparativamente cerca del país de origen

Figura VII.7
Proporción de solicitudes de asilo presentadas en 38 países, por región de origen, 1994–2003 (porcentaje)



Caribe, el 27% de Asia y solamente el 14% de África y el 7% de Europa. En Australia y Nueva Zelandia, el 60% de los solicitantes de asilo en el período 1994–2003 provenían de Asia.

La disminución de los pedidos de asilo de ciudadanos de Bosnia y Herzegovina, El Salvador y Guatemala es reflejo del fin de los conflictos en gran escala que afectaron a esos países. Los pedidos de asilo originados en Serbia y Montenegro disminuyeron en sólo un 14% en 1999–2003 en comparación con 1994–1998, principalmente debido a la crisis de Kosovo, que estalló en 1999. La disminución del número de solicitantes de asilo de Sri Lanka también coincide con las recientes actividades de consolidación de la paz. Los conflictos más recientes en el Afganistán, el Iraq y la Federación de Rusia (Chechenia) han causado un aumento de las solicitudes originadas en esos países.

Otro grupo de países de origen de solicitantes de asilo son los que se caracterizan por la existencia de conflictos e inestabilidad prolongados (por ejemplo, la República Democrática del Congo y Somalia) o por el desplazamiento interno (por ejemplo, Argelia y Turquía). Por último, hay países de origen que no tienen conflictos en gran escala (por ejemplo, China y la India) pero cuyos solicitantes de asilo probablemente afirmen que han sido objeto de persecución individual.

Admisión de refugiados

Solamente a una minoría de las personas que buscan asilo se le reconoce la condición de refugiado o se le permite permanecer por razones humanitarias. Por lo tanto, una de las preocupaciones principales de los gobiernos que contemplan la posibilidad de conceder asilo es el retorno de los solicitantes a los que no consideran necesitados de protección internacional. Lamentablemente, la compilación y el análisis internacional de estadísticas sobre el retorno de solicitantes de asilo rechazados están plagados de inconvenientes. Algunos datos sobre repatriados no distinguen entre migrantes indocumentados en general y solicitantes de asilo rechazados. Además, la definición de retorno puede variar desde pedir al solicitante rechazado que abandone el país hasta expulsarlo del territorio.

Se estima que durante el período 1994–2003 los países industrializados reconocieron la condición de refugiado, de conformidad con la Convención de 1951 sobre el Estatuto de los Refugiados, a unos 901.000 solicitantes de asilo en primera instancia o por apelación, y que se autorizó a otros 492.000 a permanecer por razones humanitarias. De este modo, se otorgaron derechos de residencia a un total de casi 1,4 millones de solicitantes de asilo, que constituyen el 28% del total de los que presentaron nuevas solicitudes de asilo durante el período. El Reino Unido reconoció la condición de refugiado o con derecho a recibir asistencia humanitaria al mayor número de solicitantes de asilo (264.000), seguido por Alemania (190.000), los Estados Unidos (188.000), los Países Bajos (138.000), el Canadá (130.000) y Suiza (118.500).

Durante el período 1994–2003 Europa otorgó protección temporaria, por grupos, a más de 500.000 refugiados. Unos 350.000 de estos refugiados partieron de Bosnia y Herzegovina y fueron recibidos por Alemania. A fines de 2003 la mayoría de estos refugiados había regresado a su país de origen.

Mientras que a los refugiados de conformidad con la Convención y a los reasentados generalmente se les concede la residencia a largo plazo y, en consecuencia, es improbable que sean objeto de devolución, la protección acordada a los solicitantes de asilo que son admitidos por razones humanitarias, así como a las personas que gozan de protección temporaria, tiene una duración más corta y puede no equivaler a una protección total y adecuada con arreglo a la Convención. Una vez que el Estado de acogida determina que han mejorado las condiciones en el país de origen puede requerir a un importante número de refugiados o personas que se encuentran en una situación similar a la de refugiado que regresen a su país, aun cuando pueda no haberse establecido adecuadamente la protección y seguridad de los repatriados.

Aunque, en general, las tendencias y los niveles de la migración de asilados y refugiados están bien documentados, es casi imposible determinar la proporción de solicitantes de asilo y refugiados en el total de la inmigración. Incluso cuando se dispone de datos por categoría

Durante el decenio pasado se aprobó aproximadamente un cuarto del total de solicitudes de asilo

Los solicitantes individuales de asilo que necesitan protección pero no tienen la condición de refugiados de acuerdo con la Convención pueden estar sujetos a una mayor probabilidad de devolución

de inmigrantes, las fuentes, definiciones y frecuencia de los informes son tan diferentes que es difícil comparar las estadísticas resultantes entre países. Las principales excepciones son los países de asentamiento permanente (Australia, el Canadá, los Estados Unidos y Nueva Zelanda), donde las corrientes de entrada por razones humanitarias generalmente están bien distinguidas de otras. El Programa de Protección, aprobado por el ACNUR y los Estados en 2002, propicia el mejoramiento de la recolección de datos y la investigación sobre el nexo entre el asilo y la migración³. En particular, pide a los Estados que tabulen los datos de acuerdo con el texto revisado de las *Recomendaciones de las Naciones Unidas sobre estadísticas de migración internacional* (Naciones Unidas, 1998a).

Cooperación internacional

Acontecimientos recientes

En el proceso de Consultas Mundiales del ACNUR se ha formulado el Programa de Protección, en el que se pide una mayor cooperación internacional para la protección de los refugiados

La cooperación internacional y una genuina distribución de la carga pueden fortalecer el respeto de todos los Estados por sus responsabilidades de protección internacional de los refugiados. Este tema fue examinado *in extenso* durante el proceso de Consultas Mundiales sobre la Protección Internacional que realizó el ACNUR durante 2000–2002 y es fundamental para el Programa de Protección que fue aprobado por los Estados en el Comité Ejecutivo del Programa del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados. El Programa identifica los siguientes seis objetivos, con actividades simultáneas destinadas a lograr una distribución más equitativa de cargas y responsabilidades, aumentar la capacidad para recibir y proteger refugiados y buscar soluciones duraderas a su desplazamiento:

- a) Mejores arreglos de repartición de responsabilidades para compartir la carga con los países de primer asilo;
- b) Cooperación más eficaz para fortalecer la capacidad de protección de los países que reciben refugiados;
- c) Fortalecimiento de los vínculos de asociación con la sociedad civil, incluidas las organizaciones no gubernamentales, para la protección;
- d) Potenciación de las comunidades de refugiados para atender sus propias necesidades de protección;
- e) Incorporación de las cuestiones relativas a los refugiados en los programas de desarrollo nacionales, regionales y multilaterales;
- f) Utilización más efectiva del reasentamiento como instrumento para repartir la carga.

Ejemplos de mejor cooperación pueden encontrarse en el desarrollo de un Marco de soluciones duraderas para los refugiados y las personas de que se ocupa el ACNUR, del Alto Comisionado, que consiste de tres instrumentos: asistencia al desarrollo para los refugiados; repatriación, reintegración, rehabilitación y reconstrucción, y desarrollo mediante la integración local. Estrechamente vinculados a este Marco están los esfuerzos para iniciar acuerdos de “La Convención y Más”, orientados a aprovechar la Convención de 1951 y su Protocolo de 1967 relativo al Estatuto de los Refugiados. Estos acuerdos tienen por objeto aclarar responsabilidades y promover una mejor distribución de la carga entre los Estados, sobre todo en el contexto de las afluencias en masa y las corrientes migratorias mixtas, y para aplicar soluciones duraderas. Con la estrecha colaboración entre gobiernos de acogida, donantes y otras organizaciones de las Naciones Unidas se han iniciado programas de soluciones duraderas en muchas regiones, incluidos el Afganistán, Eritrea, Sierra Leona, Sri Lanka, Uganda y Zambia.

La cooperación internacional también es necesaria en los esfuerzos tendientes a proteger a los refugiados dentro de movimientos migratorios más amplios. En esta esfera el Programa de Protección identifica una serie de objetivos y actividades, que incluyen:

- a) Mejor identificación de las necesidades de los solicitantes de asilo y de los refugiados y respuesta adecuada, incluida la posibilidad de obtener protección en el contexto más amplio de la gestión de las migraciones;

- b) Intensificación de los esfuerzos internacionales para combatir el tráfico y la trata transfronteriza;
- c) Mejoramiento de la recopilación de datos y la investigación sobre el nexo entre asilo y migración;
- d) Reducción de los movimientos irregulares o secundarios;
- e) Diálogo más estrecho entre el ACNUR y la OIM;
- f) Campañas de información para velar por que los migrantes en potencia estén enterados de las posibilidades de migración legal y de los peligros de la trata transfronteriza y el tráfico de seres humanos;
- g) Regreso de las personas que se considere que no necesitan protección internacional.

En esta esfera el ACNUR trabaja en estrecha cooperación con una cantidad de agentes, como los participantes en la Iniciativa de Berna. El ACNUR también participa en una cantidad de procesos regionales en los que se estudian frecuentemente los vínculos entre la protección de los refugiados, el asilo y la migración.

Mejoramiento de la recopilación de datos

Para planificar, aplicar, supervisar y evaluar los programas sobre refugiados es esencial contar con datos sólidos sobre su género y edad. En particular, las prioridades de política del ACNUR respecto de la equidad en materia de género, los niños y los adolescentes y los refugiados de edad requieren el establecimiento de perfiles precisos sobre género y edad.

En virtud de la Convención de 1951 los países tienen la obligación de suministrar estadísticas al ACNUR. En los últimos 10 años se ha progresado mucho en la recopilación y difusión de estadísticas sobre refugiados. El primer *Statistical Yearbook* del ACNUR (Naciones Unidas, Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados, 2001), publicado en octubre de 2002, es uno de los resultados más tangibles de estos adelantos. Con todo, todavía es necesario llenar una cantidad de lagunas en los datos, y las estadísticas existentes deben mejorarse en varios sentidos.

Una laguna importante de las estadísticas mundiales sobre refugiados la causa la falta de estimaciones oficiales del número de refugiados que se encuentran en países industrializados. A pesar del hecho de que los refugiados son un segmento cada vez más importante de la población extranjera de los países desarrollados, los datos básicos sobre su presencia y características siguen siendo escasos. Sin un registro es difícil estimar el tamaño de la población de refugiados con algún grado de exactitud.

Por consiguiente, una de las esferas prioritarias del ACNUR con respecto al fortalecimiento de la protección de los refugiados es el registro: el registro individual es un requisito previo para que los refugiados obtengan protección y apoyo adecuados. Con este fin, el Comité Ejecutivo del Programa del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados aprobó en 2001 una conclusión sobre el registro de los refugiados y los solicitantes de asilo⁴.

Asimismo, se puede observar que es el registro individual el que constituye la base para recopilar la mayoría de las estadísticas presentadas en este capítulo.

Notas

- 1 A veces el número de refugiados que se inscriben para ser repatriados, o al arribar a su país de origen, es mayor que el de refugiados que se registraron en el país de asilo. Por lo tanto, es probable que las salidas de refugiados estén subestimadas, mientras puede estar sobrestimado el de refugiados repatriados.
- 2 Iniciado en el foro de alto nivel organizado por el ACNUR y celebrado los días 8 y 9 de marzo en Ginebra. Para más información, véase <http://www.unhcr.ch/Path: Special events> (consultado el 10 de noviembre de 2004).
- 3 El Programa de Protección se publicó originalmente en el documento A/AC.96/965/Add.1, de 26 de junio de 2002, y fue aprobado por el Comité Ejecutivo del Programa del Alto Comi-

sionado de las Naciones Unidas para los Refugiados en su quincuagésimo tercer período de sesiones.

- 4 Véase el "Informe del Comité Ejecutivo del Programa del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados, quincuagésimo segundo período de sesiones (1º-5 de octubre de 2001)" (*Documentos Oficiales de la Asamblea General, quincuagésimo segundo período de sesiones, Suplemento No. 12A (A/56/12/Add.1)*), cap. III.B – Conclusión del Comité Ejecutivo No. 91 (L11).

Capítulo VIII

Cooperación internacional para la gestión de la migración

Los esfuerzos para buscar mecanismos viables de cooperación para la mejor gestión de la migración internacional no son nuevos. A raíz de los desplazamientos masivos de población que se produjeron durante la segunda guerra mundial e inmediatamente después de ella, se creyó conveniente establecer la gestión cooperativa de la migración internacional. Esa creencia dio nacimiento a organizaciones internacionales como la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados (ACNUR) y el Comité Intergubernamental para las Migraciones Europeas (CIME)¹. De manera similar, durante el período de rápido crecimiento de la migración de trabajadores hacia países de Europa, la Organización Internacional del Trabajo (OIT) aprobó varios convenios y recomendaciones internacionales para establecer normas de empleo y tratamiento de los trabajadores migratorios. Además, muchos gobiernos cooperaron en la gestión de la migración laboral mediante acuerdos o programas bilaterales, que en su mayoría reglamentaban los mecanismos de contratación legal de los trabajadores migratorios y su rotación.

El decenio de 1990 fue testigo no sólo de un aumento de las corrientes migratorias internacionales hacia los países desarrollados, sino también de un resurgimiento de los llamamientos para que se reforzara la cooperación internacional en la esfera de la migración internacional. Motivó estos llamamientos la convicción de que, debido a las crecientes diferencias de desarrollo económico, era improbable que en el futuro previsible disminuyera la movilidad internacional de la población. Además, en algunas regiones del mundo los conflictos y la inestabilidad política continuaban creando corrientes de migrantes involuntarios. Además, las crecientes preocupaciones en materia de seguridad surgidas de la expansión del terrorismo internacional han agregado urgencia a la necesidad de mejorar la gestión de las fronteras. Todas estas consideraciones han dado más notoriedad a la migración internacional en el programa mundial. El impacto de la migración internacional tanto en la política local como en las relaciones internacionales ha hecho que se adviertan cada vez más las limitaciones del unilateralismo en esta esfera y ha fortalecido la convicción de que la gestión cooperativa es una forma eficaz de establecer la base de una migración ordenada.

En el presente capítulo se examinan los mecanismos de cooperación existentes y las novedades recientes en la gestión ordenada de la migración internacional a nivel bilateral, regional y multilateral. Los acuerdos bilaterales han sido una forma tradicional de gestionar las corrientes internacionales que unen a los países. En el decenio de 1990 se produjo un aumento en el uso de dicho enfoque. A nivel regional, hasta ahora los acuerdos de integración económica han avanzado poco para asegurar la libre circulación de personas o trabajadores, con la excepción de los acuerdos concertados por la Unión Europea (UE), pero prácticamente en todas las regiones del mundo han surgido procesos consultivos regionales que se han convertido en mecanismos viables de cooperación para mejorar la gestión de la migración. Además, la migración internacional ha sido identificada cada vez más como una cuestión prioritaria para la comunidad internacional. Ha habido una amplia variedad de actividades multilaterales emprendidas por instituciones internacionales dentro del sistema de las Naciones Unidas y fuera de él. Ellas han contribuido a la formulación de normas mundiales sobre la gestión de la migración mediante la aprobación de instrumentos jurídicos y la provisión de foros para el diálogo intergubernamental sobre cuestiones relativas a la migración internacional.

Son cada vez más los llamamientos a favor de la cooperación internacional en la gestión de la migración internacional

Enfoque bilateral

Ha habido un aumento notable de los acuerdos bilaterales sobre migración

Los arreglos bilaterales sobre migración internacional, que a menudo se formalizan por medio de acuerdos suscritos por los gobiernos, son un medio útil de responder rápidamente a las cambiantes tendencias de la migración, o a sus características, o a cuestiones específicas consideradas caso por caso. Los acuerdos formalizan compromisos de ambos países para asegurar que la migración internacional se produzca de conformidad con normas y condiciones establecidas mutuamente beneficiosas. Normalmente los acuerdos bilaterales se concertan entre países de origen y países de destino de los migrantes internacionales, pero a veces entre países que tienen fronteras comunes y países que son miembros de las mismas economías regionales. En la presente sección se examina el papel de los acuerdos bilaterales en la acción cooperativa de dos países orientada a garantizar que la migración internacional tenga lugar de manera ordenada.

A diferencia de los acuerdos regionales o multilaterales, los acuerdos bilaterales sobre migración internacional existen desde hace mucho tiempo. Los arreglos por los que se regula la movilidad internacional de las personas se remontan a fines del siglo XVIII y al siglo XIX (Organización Internacional para las Migraciones, 2003b). En aquella época los Estados Unidos firmaron acuerdos consulares o tratados de amistad, comercio y navegación con una serie de países. Estos tratados se referían en su mayoría al comercio, pero también daban a los ciudadanos de los Estados partes el derecho a entrar a los puertos de las partes y un derecho limitado a establecer su residencia en el territorio del otro. Inmediatamente después de la segunda guerra mundial, en los acuerdos bilaterales concertados en América Latina predominó la promoción de la libre circulación de las personas (Mármora, 2003). En el decenio de 1960 varios países de Europa occidental que enfrentaban serias situaciones de escasez de mano de obra concertaron acuerdos bilaterales con países de la región del Mediterráneo para la contratación temporaria de trabajadores migratorios. Sin embargo, con el ciclo económico descendente que siguió, un gran número de estos acuerdos han sido reemplazados por un marco mucho más amplio de acuerdos, memorandos de entendimiento y declaraciones de mutua cooperación sobre la contratación y protección de trabajadores extranjeros (Organización Internacional del Trabajo, 2004a). A principios del decenio de 1970, el pico de demanda de mano de obra se desplazó de Europa occidental a los países productores de petróleo de Asia occidental. Los países productores de petróleo de esa región concertaron acuerdos o hicieron declaraciones de mutua cooperación con países de origen con respecto a la contratación y protección de sus trabajadores, aunque la contratación de los trabajadores normalmente se dejó en manos de agentes privados bajo la supervisión del Estado (Abella, 1997).

Durante el decenio de 1990 muchos países concertaron acuerdos bilaterales

En el decenio de 1990 muchos países concertaron acuerdos bilaterales. La apertura de las fronteras de Europa oriental y la disolución de la ex Unión de Repúblicas Socialistas Soviéticas (URSS) causaron un aumento de esos acuerdos entre países de esa parte de Europa y miembros de la Comunidad de Estados Independientes (CEI), y entre aquellos países y miembros de la UE o de fuera de Europa (Organización Internacional del Trabajo, 2004a). En 2000 había 173 acuerdos bilaterales con Estados miembros de la Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos (OCDE), cinco veces más que en 1990 (ibíd.). En América Latina se firmaron, entre 1991 y 2000, 84 acuerdos bilaterales sobre migración internacional (Mármora, 2003), un 42% de ellos entre países de América Latina y un 58% con países de otras regiones.

Los acuerdos bilaterales están encaminados a administrar una amplia gama de cuestiones. En los últimos años los gobiernos, típicamente, se basan en los acuerdos bilaterales para tratar cuestiones relacionadas con la migración de mano de obra temporaria, el control de la migración irregular, la administración de las fronteras, la repatriación de los migrantes y la gestión de las remesas de dinero. Entre los acuerdos concertados entre países desarrollados y países en desarrollo figuran las disposiciones sobre ayuda externa y asistencia técnica.

Con respecto a la migración de mano de obra temporaria es común la cooperación bilateral. Por ejemplo, Malasia ha concertado acuerdos bilaterales con Bangladesh, Filipinas, Indonesia, el Pakistán y Tailandia para contratar trabajadores migratorios temporarios. Los trabajadores procedentes de esos países trabajan principalmente en la manufactura y en planta-

ciones y trabajos de construcción, así como también en el sector de servicios (Naciones Unidas, 2003a). Sudáfrica tiene un programa de migración temporaria arraigado por medio del cual se contratan anualmente más de 100.000 trabajadores extranjeros para las minas de oro y carbón del país (Adepoju, 2000). Tratados bilaterales de Sudáfrica con Botswana, Lesotho, Malawi, Mozambique y Swazilandia regulan los contratos de trabajo. De manera similar, Alemania tiene arreglos bilaterales con varios países de Europa oriental para la contratación de mano de obra migratoria temporaria (Stalker, 1994). Mediante acuerdos bilaterales concertados por Argelia, Eslovaquia, España, Guatemala, la República Checa, la República de Corea, Singapur, y Suiza se han fijado cuotas para la admisión de trabajadores extranjeros (Organización Internacional del Trabajo, 2004a).

En los últimos años los acuerdos bilaterales sobre migración de mano de obra han tenido más alcances, orientándose a controlar el proceso desde el punto de origen hasta el de destino. Desde 1999 España ha concertado acuerdos bilaterales con ocho países, a saber, Bulgaria, Colombia, Ecuador, Guinea-Bissau, Marruecos, Polonia, la República Dominicana y Rumania (Organización Internacional del Trabajo, 2004a), en todos los cuales se llega hasta la preselección de los trabajadores y las condiciones en que es posible la reunificación de la familia.

La cooperación bilateral también puede ser útil para garantizar el bienestar de los migrantes en el exterior. Filipinas, un importante país de origen de trabajadores migrantes, se ha ocupado activamente de asegurar las mejores condiciones posibles para los trabajadores filipinos en el exterior. Ha concertado 15 acuerdos bilaterales sobre la protección de los derechos de sus trabajadores migrantes, 13 de los cuales son con países de Asia occidental (Naciones Unidas, 2003a).

Se han promovido estrategias para asegurar los efectos positivos de la migración internacional tanto para el país de origen como para el de destino, por ejemplo mediante el modelo francés de “codesarrollo”, que promueve la circulación de migrantes internacionales entre países de origen y países de destino y proporciona asistencia técnica y financiera para los migrantes que decidan regresar a sus países de origen (Weil, 2002). En este plan el país de origen se beneficia con el retorno de personas calificadas, trabajadores retirados o de temporada, mientras el país de destino satisface su necesidad de mano de obra. Desde 2000 la Consulta sobre Migración entre Malí y Francia se ha ocupado de la integración de malienses que desean permanecer en Francia, la co-administración de las corrientes migratorias y el desarrollo cooperativo de las zonas de emigración en Malí (Martin, Martin y Weil, 2002).

El Plan de vacaciones y trabajo es un programa único que permite a los jóvenes combinar el trabajo con el turismo con arreglo a un acuerdo bilateral. Lo ha aplicado un creciente número de países, incluidos Alemania, Australia, el Canadá, España, Francia y el Reino Unido de Gran Bretaña e Irlanda del Norte. Ya en 2000 Australia tenía ese tipo de arreglo con ocho países² (Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos, 2001). En 2000 solamente el Gobierno australiano emitió unos 71.500 visados de conformidad con este programa.

En los últimos años, la prevención y el control de la migración indocumentada, especialmente cuando implica el tráfico de migrantes, también se han convertido en una de las principales prioridades de la cooperación bilateral. En 2000 Colombia y Ecuador firmaron el Estatuto Permanente sobre la Migración y un Memorando de Entendimiento orientados a combatir la migración irregular y el tráfico ilegal de drogas, y a asegurar la acción común sobre todos los aspectos del problema (Mármora, 2003). De manera similar, Costa Rica y Nicaragua han firmado un acuerdo para frenar la migración irregular.

En 1993 México y los Estados Unidos de América concertaron un acuerdo, al que se hace referencia como Mecanismo de enlace de fronteras (Organización Internacional para las Migraciones, 2003b), que se ha convertido en un instrumento útil para ocuparse de los casos relacionados con el contrabando de migrantes y violación de fronteras. Más recientemente los dos países aprobaron el Plan de Acción de la Alianza para la Frontera, que reafirma y revitaliza los mecanismos existentes de coordinación bilateral a nivel local, estatal y federal, con una prioridad específica en las operaciones en los puntos de cruce de fronteras. De manera similar, el Canadá y los Estados Unidos han reafirmado sus compromisos de mejorar la colaboración

Algunos acuerdos bilaterales están explícitamente concebidos para beneficiar a los países de origen así como también a los de destino

Los acuerdos bilaterales se han centrado cada vez más en el control del tráfico de migrantes indocumentados

entre sus respectivos organismos de fronteras en la Declaración del Canadá y los Estados Unidos del año 2001 sobre fronteras inteligentes (ibíd.).

De conformidad con el derecho internacional, los Estados tienen la obligación de readmitir a sus ciudadanos. Varios acuerdos bilaterales tienen por objeto facilitar el regreso ordenado de los migrantes a su país de origen, incluidos los que se encuentran en situación irregular. Por ejemplo, en 1998 Italia y Túnez firmaron un acuerdo de readmisión por el cual este último país acepta el regreso de tunecinos que se encuentren en situación irregular que han sido detenidos en Italia (*Migration News*, 1998). A su vez, Italia promete invertir en Túnez a fin de crear empleos y desalentar la emigración. En América Latina, desde 1990 ha aumentado el número de acuerdos de readmisión y retorno (Mármora, 2003).

Las remesas de dinero que hacen los migrantes siguen siendo una fuente considerable de divisas y un aporte importante al ingreso nacional bruto (INB) de muchos países. Un creciente número de países trata de fomentar la afluencia de remesas enviadas por sus ciudadanos desde el exterior. La cooperación bilateral destinada a asegurar tipos de cambio estables y promover la transferencia segura y oportuna de remesas ha evolucionado lentamente. El programa desarrollado por México y los Estados Unidos representa un esfuerzo pionero. En 2001 el Gobierno de México concertó acuerdos con bancos y agencias de envío de giros telegráficos de los Estados Unidos para facilitar la transferencia de dinero de los Estados Unidos a México y reducir su costo (Organización Internacional para las Migraciones, 2003b). De acuerdo con este convenio, unos 15 bancos permitirían a los mexicanos que se encuentran en los Estados Unidos abrir cuentas bancarias con la presentación de documentos de identidad suministrados por los consulados mexicanos, facilitando así el envío de remesas con mayor rapidez y seguridad.

Los enfoques bilaterales, aunque geográficamente limitados, proporcionan un medio eficaz de buscar acuerdos mutuamente beneficiosos para la gestión de la migración internacional. Los acuerdos bilaterales han sido un valioso instrumento para promover los intereses de los dos Gobiernos interesados, a menudo en un período de tiempo relativamente breve. Desde 1990 el número de acuerdos bilaterales ha estado aumentando y se ha ampliado su alcance con respecto a la naturaleza de las cuestiones comprendidas en ellos.

Enfoque regional

La Unión Europea

El mejoramiento del manejo de los movimientos transfronterizos de personas también ha adquirido carácter prioritario en el programa de los órganos regionales y subregionales. En particular, el esfuerzo hacia la integración económica y en algunos casos política ha dado como resultado la concertación de acuerdos formales entre Estados miembros de diversos grupos regionales concernientes a la libre circulación de sus ciudadanos y a otros tipos de cooperación relacionada con la armonización de medidas destinadas a organizar la migración.

A este respecto, el mayor progreso lo ha logrado la UE. La libre circulación de trabajadores dentro de sus fronteras es uno de los principios fundamentales de un mercado común. Ya el Tratado de Roma de 1957 (Naciones Unidas, 1958), documento fundacional de la Comunidad Económica Europea (CEE) (luego, la UE), estableció el derecho a la libre circulación de trabajadores dentro de la Comunidad. Fue incorporado en etapas progresivas en los seis Estados miembros originales de la Comunidad Europea y adquirió plena vigencia en 1968 (Comisión Europea, 2001). Posteriormente la UE sumó nuevos Estados miembros, aunque el temor de que se produjeran corrientes migratorias fuera de control obligó a algunos países adherentes, como Grecia, Portugal y España, a recorrer períodos de transición relativamente prolongados antes de que entraran en plena vigencia las disposiciones sobre migración. La UE también estableció gradualmente el principio de libre circulación de todas las personas y no solamente de trabajadores. Desde 1993 la libertad de circulación se ha extendido a todos los ciudadanos de los Estados miembros de la UE como un derecho inherente a la ciudadanía

Otra prioridad de los acuerdos bilaterales ha sido aumentar las remesas de dinero

Los acuerdos intergubernamentales regionales de cooperación económica incluyen frecuentemente disposiciones destinadas a facilitar la migración

En ese sentido, la Unión Europea es la que ha llegado más lejos

europea. Paralelamente, en 1985, con el Acuerdo de Schengen relativo a la Supresión Gradual de los Controles en las Fronteras Comunes, suscrito por Alemania, Bélgica, Francia, Luxemburgo y los Países Bajos, se inició un proceso de eliminación de controles sobre todas las personas, independientemente de su nacionalidad, que cruzaran fronteras entre Estados miembros de la UE. El Tratado de Amsterdam de 1999 incorporó el Acuerdo de Schengen en los tratados fundacionales de la UE, y ya en 2001 todos los Estados miembros de ese entonces (15), excepto Irlanda y el Reino Unido, aplicaban sus disposiciones.

En mayo de 2004 otros 10 países, en su mayoría de Europa oriental, se unieron a los 15 Estados miembros de la UE. Aunque la UE garantiza a los ciudadanos de los Estados recientemente admitidos el derecho a vivir y trabajar dentro de las fronteras de la Unión, los Estados miembros antiguos han reiterado su preocupación por los efectos que puede tener una afluencia de trabajadores de los países adherentes en el mercado de trabajo actual. Por consiguiente, con arreglo al acuerdo de ampliación, durante los dos primeros años siguientes a la adhesión los antiguos 15 Estados miembros, con diversas medidas, están limitando la entrada de trabajadores de los países adherentes. Sólo dos países, Chipre y Malta, están exceptuados de las restricciones a la libre circulación de trabajadores. Actualmente el acceso a los mercados de trabajo de los antiguos Estados miembros depende de las medidas y políticas nacionales, así como también de los acuerdos bilaterales que puedan tener con los nuevos Estados miembros. Al término de los dos primeros años, en 2006, se revisará el funcionamiento de dichos acuerdos de transición. Se espera que la libre circulación de trabajadores de los nuevos Estados miembros será total en 2011, siete años después de su adhesión.

La libre circulación de personas y trabajadores dentro de las fronteras de la UE se ha previsto paralelamente al establecimiento de controles más estrictos en las fronteras externas de la Unión. En 1999, en una reunión cumbre especial celebrada en Tampere, Finlandia, los gobiernos de los países de la UE se comprometieron a trabajar con miras a establecer una política común sobre asilo e inmigración, concentrando los esfuerzos en la gestión más eficiente de las corrientes migratorias internacionales, en un control más eficaz de las fronteras externas para combatir la migración ilegal, el tráfico y el contrabando, y en cuestiones relativas a la integración de los migrantes. Desde entonces la UE ha estado forjando asociaciones con países de origen, desarrollando un sistema de asilo europeo común y fomentando el trato equitativo a nacionales de terceros países en Estados miembros de la UE. Últimamente, el proyecto de constitución de la UE ha definido las responsabilidades respectivas de los órganos rectores de la Unión y de los Estados miembros en la esfera de la migración internacional y de la integración de los migrantes.

Iniciativas regionales en el contexto de la integración económica

Fuera de Europa, los acuerdos destinados a facilitar la circulación de personas o trabajadores en condiciones específicas también han formado parte del marco regulador de acuerdos de grupos sobre mercado común o libre comercio. Sin embargo, todavía ninguno de estos acuerdos ha llegado al nivel de integración económica de la UE. La migración entre Estados miembros de cada uno de los diversos acuerdos continúa estando restringida. De hecho, debido a las diferencias económicas que sigue habiendo entre los Estados miembros de los diversos grupos, las perspectivas de lograr una integración más plena de sus respectivos mercados de trabajo y la libre circulación de personas siguen siendo difusas.

En África, por ejemplo, la Comunidad Económica de los Estados del África Occidental (CEDEAO) aprobó en 1979 el Protocolo sobre la libertad de movimiento de las personas, el derecho de residencia y establecimiento (en África occidental), y el Mercado Común para el África Oriental y Meridional (COMESA) aprobó en 1994 el Protocolo sobre la libertad de movimiento de personas, mano de obra, servicios y el derecho al establecimiento en los Estados del Mercado común para el África Oriental y Meridional (COMESA). Sin embargo, ninguno de estos instrumentos ha sido aplicado totalmente. En 2003 la Comunidad Económica y Mo-

La Unión Europea está fortaleciendo y armonizando las políticas sobre migración de países no pertenecientes a ella

Fuera de Europa, las perspectivas de concertar acuerdos regionales de migración son menos favorables

netaria del África Central (CEMAC) acordó nuevas medidas para poner en vigor su convenio sobre la libertad de circulación de mano de obra, reemplazando las medidas anteriores que nunca fueron efectivamente aplicadas (Organización Internacional del Trabajo, 2004a).

En Asia occidental, el documento principal sobre migración es el Acuerdo del Consejo de la Unidad Económica Árabe (el Consejo fue establecido por el Consejo Económico Árabe, de la Liga de los Estados Árabes), aprobado en 1965. El Consejo tenía por objetivo lograr la integración económica de la región en el marco del desarrollo económico y social. El Acuerdo dispone la libertad de movimiento, empleo y residencia y suprime ciertas restricciones al movimiento dentro de la región (Organización Internacional para las Migraciones, 2003b). En 1984 se aprobó la Declaración Árabe de Principios sobre el Movimiento de Mano de Obra. En ella se subrayó la necesidad de dar preferencia a los nacionales árabes y se hace un llamamiento en favor de la cooperación intrarregional. En otras partes de Asia los países todavía no han concertado acuerdos regionales formales que traten específicamente de la libertad de movimiento de trabajadores. La única excepción la constituye el Foro de Cooperación Económica Asia-Pacífico (APEC), que ha establecido un documento para viajes de negocios que tiene por objeto facilitar en la región los viajes de corta duración de personas de negocios eliminando la necesidad del visado.

En las Américas, la Comunidad Andina, un grupo subregional integrado por Bolivia, Colombia, Ecuador, Perú y Venezuela, aprobó en 1977 el Instrumento Andino sobre Migración de Mano de Obra. Revisado en 2003, el instrumento procura facilitar la libertad de movimiento de personas en la región andina (Organización Internacional del Trabajo, 2004a). De manera similar, los países del Mercado Común del Sur (MERCOSUR) aprobaron en 2002 un acuerdo sobre residencia de sus nacionales a fin de fortalecer el proceso de integración del grupo (ibíd.). En 1994 entró en vigor el Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLC) entre el Canadá, los Estados Unidos y México. El Tratado contiene disposiciones destinadas a facilitar el movimiento transfronterizo de personas de negocios que son ciudadanos de los países miembros. Sin embargo, no se permite la libertad de movimiento de personas entre los Estados miembros.

Organizaciones intergubernamentales regionales

En la esfera de la migración internacional, varias instituciones intergubernamentales han trabajado activamente y han contribuido mucho a la comprensión del fenómeno a nivel regional. Merecen atención algunas de las iniciativas más destacadas.

El Consejo de Europa, con 45 Estados miembros, tiene el objetivo de promover los derechos humanos y consolidar la cooperación europea en la esfera de la migración internacional. El principal órgano del Consejo de Europa responsable de las actividades relacionadas con la migración es la Comisión Europea de Migraciones, cuyo mandato consiste, entre otras cosas, en desarrollar la cooperación europea sobre la migración, sobre la situación y la integración social de las poblaciones de origen migratorio y de refugiados y sobre las relaciones comunitarias. El Consejo ha publicado recomendaciones, directrices y principios para promover la protección de los migrantes a largo plazo, de las personas admitidas para la reunificación de la familia y de los trabajadores migrantes. Un logro importante en el establecimiento de normas europeas fue la aprobación de la Convención europea sobre la condición jurídica de los trabajadores migrantes (Naciones Unidas, 1997b, secc. B.26), que fue aprobada en Estrasburgo el 24 de noviembre de 1977 y entró en vigor en 1983. Las actividades más recientes se han centrado en la integración de los inmigrantes y personas de origen inmigrante en las sociedades de acogida y en el fomento de buenas relaciones comunitarias en las sociedades multiétnicas.

El Centro Internacional de Formulación de Políticas Migratorias (ICMPD) es una organización intergubernamental con enfoque europeo e intereses mundiales. Fue creado en 1993 para promover políticas amplias y sostenibles de migración, y para fomentar intercambios entre gobiernos interesados en cuestiones relativas a la migración europea. El ICMPD actúa como secretaría del Proceso de Budapest, cuyo objetivo es la armonización de los mecanismos de control de la entrada de extranjeros. Este Proceso abarca a más de 40 Estados y 10 organizaciones

Con frecuencia, en los programas de las instituciones intergubernamentales regionales de cooperación económica se da prioridad a la migración

internacionales. Desde 1995, el ICMPD ha organizado 70 reuniones intergubernamentales con los auspicios del Proceso de Budapest.

La Organización para la Seguridad y la Cooperación en Europa (OSCE), con Estados participantes de Europa, Asia central y América del Norte, se ocupa de capacitar a guardias de fronteras, prestar asistencia en el desarrollo de leyes sobre migración y coordinar actividades entre diversos organismos gubernamentales que participan en la gestión de la migración internacional.

En África, la Unión Africana, previamente conocida como la Organización de la Unidad Africana (OUA), fue creada en 2000. En el decenio de 1960 la protección de las personas obligadas a huir de sus países fue una preocupación general de los Estados miembros de la OUA. Esta organización, reconociendo la necesidad de tener en cuenta las características especiales de la situación de los refugiados en África, aprobó en 1969 la Convención que regula los aspectos específicos de los problemas de los refugiados en África (Naciones Unidas, 1983) que amplió la definición de “refugiado”. En el marco del nuevo mandato de la Unión Africana, las cuestiones relativas a la migración han sido examinadas por varios departamentos de la secretaría con arreglo a los programas existentes de aplicación, control y seguimiento.

En Asia, la Asociación de Naciones del Asia Sudoriental (ASEAN) aprobó el Plan de Acción sobre asuntos relativos a la inmigración en el año 2000. El Plan sirve de marco institucional para la cooperación de la ASEAN en materia de migración internacional. Ese año la ASEAN también aprobó un programa de trabajo amplio en que se detallan iniciativas y medidas prácticas que deben llevar a cabo todos los Estados miembros. Los Directores Generales de los Departamentos de Inmigración y Jefes de las Divisiones Consulares de los Ministerios de Relaciones Exteriores de la ASEAN, que comprende a representantes de los países miembros, constituyen el órgano más importante de formulación de políticas de la ASEAN en asuntos relativos a la migración. La Asociación del Asia Meridional para la Cooperación Regional (SAARC) se ha ocupado cada vez con mayor intensidad del problema del tráfico de mujeres y niños dentro de los países de la subregión y entre ellos. En 2002, en la undécima Cumbre de Katmandú, Nepal, los Estados miembros firmaron una Convención sobre la prevención y la lucha contra la trata de mujeres y niños con fines de prostitución.

En las Américas, la Organización de los Estados Americanos (OEA) actúa como marco jurídico para reunir a los Jefes de los gobiernos de los Estados miembros para cooperar a nivel regional en las esferas de la educación, la justicia, la seguridad y otras cuestiones conexas, incluida la migración. En 2000, la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH), que es un órgano autónomo de la OEA, firmó un acuerdo de cooperación institucional con la OIM y consolidó las actividades hemisféricas destinadas a mejorar la promoción y protección de los derechos de los migrantes en general y especialmente de los trabajadores migratorios y los miembros de sus familias. Con este fin, la Comisión creó el cargo de Relator Especial para los trabajadores migratorios y miembros de sus familias.

Procesos consultivos regionales

Durante el decenio pasado, partiendo de la premisa de que el entendimiento común entre gobiernos es a menudo más fácil de alcanzar a nivel regional, han surgido varios procesos consultivos regionales y subregionales. Con frecuencia estos procesos fueron engendrados por conferencias o seminarios internacionales centrados en cuestiones específicas de la migración de interés regional. El proceso consultivo gira típicamente alrededor de una cuestión particular, como la migración indocumentada, el asilo o el tráfico de personas. Cada proceso reúne a representantes de Estados de la región, además de a organizaciones internacionales y, en algunos casos, también a organizaciones no gubernamentales. Organizaciones como el ICMPD, la OIM, el Instituto de las Naciones Unidas para Formación Profesional e Investigaciones (UNITAR) y el ACNUR han prestado apoyo sustantivo y logístico para establecer y mantener dichos procesos consultivos. En el cuadro VIII.1 se presenta el número de miembros, por región, de los principales procesos consultivos sobre migración internacional.

Los gobiernos han establecido procesos consultivos sobre migración internacional...

...en Europa...

El proceso consultivo más antiguo enumerado en el cuadro es el de las Consultas intergubernamentales sobre políticas de asilo, refugiados y migración de Europa, América del Norte y Australia (IGC). Este proceso surgió de una reunión celebrada en 1985 para considerar la gestión relativa a los solicitantes de asilo y refugiados en Europa. El IGC ha proporcionado un foro para el intercambio de información y el examen de la orientación de las políticas entre gobiernos participantes. Actualmente tiene seis grupos de trabajo que tratan de diversas cuestiones relacionadas con la gestión de la migración y el asilo internacionales.

En la Comunidad de Estados Independientes (CEI) y países vecinos, la Conferencia Regional sobre los problemas de los refugiados, las personas desplazadas, otros emigrantes involuntarios y los repatriados en los países de la CEI y Estados vecinos afectados, que fue organizada para abordar los problemas relacionados con el desplazamiento de población con posterioridad a la desintegración de la Unión Soviética, dio lugar al establecimiento de un programa amplio de cooperación técnica destinado a establecer, mejorar y armonizar las leyes, políticas y estructuras administrativas nacionales de la CEI. Por lo tanto, instituyó un proceso consultivo para organizar el seguimiento de la Conferencia. Uno de los rasgos distintivos del proceso de la Conferencia de la CEI ha sido el énfasis en la participación de organizaciones no gubernamentales y el desarrollo de una capacidad local en esta esfera (Organización Internacional para las Migraciones, 2003b).

El Proceso de Budapest fue producto de la preocupación causada por la migración internacional procedente de Europa oriental y central hacia Europa occidental que tuvo lugar después de la caída del Muro de Berlín y la liberalización de las normas sobre emigración en Europa oriental y central (Klekowski von Koppenfels, 2001). Desde su primera reunión, celebrada en 1991, el Proceso de Budapest ha ampliado tanto su composición como su enfoque. Ahora funciona como foro consultivo para más de 40 gobiernos y ha desarrollado lazos más estrechos con la UE. En la Conferencia Ministerial del Proceso de Budapest celebrada en Praga en 1997 se aprobó un conjunto de recomendaciones, en muchas de las cuales se trata la cuestión del tráfico (Organización Internacional para las Migraciones, 2003b).

La Iniciativa de Berna es un proceso consultivo que se ha ampliado para incluir a países no solamente de Europa sino también de otras regiones. La Iniciativa fue propuesta por el Gobierno de Suiza en el Simposio Internacional sobre Migración celebrado en junio de 2001. En el Simposio se identificaron intereses comunes a todos los Estados, así como también los beneficios que se pueden derivar de una mejor cooperación (Omelandiuk, 2003). La Iniciativa de Berna permite a los gobiernos de todas las regiones del mundo examinar sus prioridades de política y determinar los intereses a largo término en la esfera de la migración internacional, y ofrece la oportunidad de desarrollar una orientación común para la gestión de la migración internacional. La Iniciativa de Berna tiene por objeto elaborar un marco de política amplio para facilitar la cooperación entre los gobiernos en la organización del movimiento de personas de manera humanitaria y ordenada.

Más reciente, el proceso consultivo conocido como "Cinco más cinco" proporciona un foro para el diálogo entre países de origen, países de tránsito y países de destino en la región del Mediterráneo. El proceso se originó en la Primera Conferencia Ministerial sobre Migración en el Mediterráneo Occidental, celebrada en Túnez en 2002. Tiene por objeto mejorar la comprensión de la dinámica de la migración internacional mediante el intercambio de información y prácticas óptimas para abordar las cuestiones relacionadas con la migración internacional y el desarrollo (Organización Internacional para las Migraciones, 2003b).

...en África...

En África, desde 2000 se han puesto en marcha dos procesos consultivos, uno con países de África oriental, central y meridional (MIDSA) y el otro con los de África occidental (MIDWA). El Diálogo sobre migración en África Meridional (MIDSA), creado a partir de un seminario de cooperación técnica para funcionarios gubernamentales superiores, estudia las formas de mejorar la gestión del control de fronteras y la migración de mano de obra por medio de la cooperación técnica, la capacitación y el intercambio de información entre los gobiernos. El Diálogo sobre migración en África Occidental (MIDWA) fue establecido en 2002 como proceso de seguimiento de la Declaración de Dakar aprobada en 2002 en la Reunión Ministerial regional de África

Cuadro VIII.1

Número de gobiernos participantes en procesos consultivos regionales sobre migración internacional

Región y subregión	Europa				África		Asia			Américas	
	IGC ^a	Proceso de Budapest	Proceso de la Conferencia ^b	Cinco más cinco ^c	MIDSA ^d	MIDWA ^e	APC ^f	Proceso de Manila	Proceso de Bali	Proceso de Puebla ^g	Proceso de Lima ^h
África											
África oriental					6						
África central					2						
África septentrional				4							
África meridional					5						
África occidental				1		15					
Asia											
Asia oriental							5 ⁱ	4 ⁱ	5 ⁱ		
Asia centromeridional			5				6		7		
Asia sudoriental							19	10	9		
Asia occidental		3	3								
Europa											
Europa oriental		10	4								
Europa septentrional	6	10									
Europa meridional	2	10		4							
Europa occidental	5	7		1							
Américas											
Caribe										1	
América Central										8	
América del Sur											10
América del Norte	2	1								2	
Oceanía											
Australia/Nueva Zelandia	1	1					2	2	2		
Melanesia							4	1	4		
Micronesia							3		2		
Polinesia							1		1		
Total	16	43	12	10	13	15	31ⁱ	17ⁱ	32ⁱ	11	10

^a Consultas intergubernamentales sobre políticas de asilo, refugiados y migración de Europa, América del Norte y Australia (ICG).

^b Proceso de la Conferencia de la Comunidad de Estados Independientes (CEI) y Estados vecinos afectados.

^c Conferencia sobre Migración en el Mediterráneo Occidental.

^d Diálogo sobre migración en África Meridional (MIDSA).

^e Diálogo sobre migración en África Occidental (MIDWA).

^f Consultas Intergubernamentales de Asia y el Pacífico sobre Refugiados, Personas Desplazadas y Migrantes.

^g Conferencia Regional sobre Migración.

^h Conferencia Sudamericana sobre Migraciones.

ⁱ Incluido el Gobierno de Hong Kong, Región Administrativa Especial de China, como participante.

Occidental sobre la participación de los migrantes en el desarrollo de su país de origen. El MIDWA trata de aplicar enfoques regionales para combatir el tráfico de personas, abordar cuestiones vinculadas con la mano de obra y promover la paz y la estabilidad en África occidental (Organización Internacional para las Migraciones, 2003b)

En Asia, las Consultas Intergubernamentales de Asia y el Pacífico sobre Refugiados, Personas Desplazadas y Migrantes (APC), establecidas en 1996, consisten de una serie de reuniones con la participación de países de Asia y Oceanía. En ellas se examina una amplia gama de cuestiones relativas a la migración internacional, incluidas las vinculadas con los refugiados y las personas desplazadas. El Proceso de Manila, desarrollado como resultado de una conferencia celebrada en 1996, reúne a países de Asia oriental y sudoriental para el

...en Asia...

intercambio de información, principalmente sobre la migración y el tráfico irregulares. Los dos procesos han sido fortalecidos por el Simposio Internacional sobre Migración, a nivel ministerial, que condujo a la aprobación de la Declaración de Bangkok de 1999 sobre la migración irregular.

Más recientemente, la Conferencia Ministerial de Bali sobre la introducción clandestina de personas, trata de seres humanos y delitos transnacionales conexos, celebrada en 2002, tuvo un alcance regional más extenso. Como seguimiento de la Conferencia se celebrarán consultas para mejorar la aplicación de las recomendaciones aprobadas y coordinar medidas destinadas a combatir la introducción clandestina de personas, la trata de seres humanos y delitos transnacionales conexos en la región³. En 2003 se celebraron en Colombo, Sri Lanka, consultas a nivel ministerial entre países de Asia principales fuentes de mano de obra. Las reuniones se convirtieron en un foro en el cual se intercambian experiencias y se identifican problemas de gestión de la migración de mano de obra. Los Estados participantes han convenido en realizar un seguimiento regular de la cuestión.

...y en las Américas...

Desde 1996, los gobiernos de los países de América del Norte y Central han estado celebrando consultas a intervalos regulares en el que se conoce como "Proceso de Puebla". Iniciado en un momento en que el debate sobre la aplicación del Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLC) alcanzó su máxima intensidad, el Proceso de Puebla se centró originalmente en reducir la migración irregular, especialmente el tránsito de migrantes irregulares a través de América Central y México, a los Estados Unidos y el Canadá. En 1997 se formuló un Plan de Acción para abordar las principales cuestiones de interés. Desde entonces el alcance del Proceso de Puebla se ha ampliado para incluir la cooperación técnica (Organización Internacional para las Migraciones, 2003b).

En 1999 se reunieron en Lima los representantes de países de América del Sur e iniciaron una tradición de reuniones anuales para intercambiar puntos de vista sobre la migración internacional y tratar de establecer la cooperación regional. En la Declaración de Lima formulada por la reunión se expresa la decisión de esos países de vigilar atentamente la migración internacional en la región. En 2002 se reafirmó el compromiso de promover la migración internacional segura y fortalecer los mecanismos para combatir el tráfico de seres humanos (Organización Internacional para las Migraciones, 2003b).

La mayoría de los procesos consultivos permiten un nivel de informalidad que facilita una participación más amplia, el libre flujo de información y el diálogo sin obstáculos entre los participantes. Las conclusiones y recomendaciones de dichos procesos no son vinculantes, a diferencia de otros foros más formales. El proceso consultivo se centra en el diálogo cooperativo y trata de lograr entendimientos comunes sobre cuestiones relativas a la migración internacional. Se identifican objetivos y a menudo se aprueban recomendaciones o un plan de acción. Debido a que no se requiere llegar a un acuerdo total sobre todas las cuestiones, se pueden estudiar abiertamente diversas opciones, aumentando de ese modo el número de soluciones posibles para las cuestiones (Klekowski von Koppenfels, 2001). Aunque un proceso consultivo no es una institución formal sino más bien un convenio de funcionamiento continuo, es posible y se fomenta la comunicación directa entre funcionarios de alto nivel. Frecuentemente los procesos consultivos reúnen a países de origen, países de tránsito y países de destino, así como también a delegados de diferentes departamentos gubernamentales, fomentando así la comunicación y coordinación incluso dentro de los países.

Algunos procesos consultivos regionales están transformándose de foros en procesos orientados a la adopción de medidas

Aunque inicialmente los procesos consultivos regionales tuvieron por finalidad proporcionar un foro para el diálogo y el intercambio de información entre los gobiernos participantes, con el transcurso de los años, a medida que los participantes ganaron confianza y lograron un entendimiento común, algunos procesos han avanzado hacia enfoques más amplios, orientados a la adopción de medidas. Por ejemplo, el Proceso de Puebla ha avanzado en una amplia gama de cuestiones. Ha contribuido a movilizar recursos y desarrollar estrategias regionales. El éxito del Proceso de Puebla ha inspirado a otros procesos regionales para concebir planes de acción concretos basados en las relaciones y entendimientos forjados por medio de estas consultas oficiosas (Organización Internacional para las Migraciones, 2003b).

Dada la relativamente corta historia de los procesos consultivos regionales, probablemente sea demasiado pronto para evaluar las contribuciones que han hecho al fortalecimiento de la cooperación internacional en la esfera de la migración internacional. Aunque el efecto del diálogo y el intercambio de información oficiosos sigue siendo intangible, parece haber consenso en que los procesos, al proporcionar un lugar para el contacto personal repetido entre los encargados de tomar decisiones en una región, contribuyen de manera útil a la gestión cooperativa internacional de la migración internacional.

Enfoque internacional

La función del sistema de las Naciones Unidas

La búsqueda de un nuevo orden mundial después del final de la guerra fría, a principios del decenio de 1990, junto a la aceleración de la globalización de los mercados y economías, ayudó a subrayar el carácter mundial de la migración internacional y la importancia de organizarla en forma eficaz para maximizar sus beneficios para todos los actores interesados. Por consiguiente, en el informe del Secretario General de fecha 9 de septiembre de 2002, titulado “Fortalecimiento de las Naciones Unidas: un programa para profundizar el cambio” (A/57/387 y Corr.1), el Secretario General identificó a la migración internacional como una de las cuestiones principales sobre la cual la Organización tenía que profundizar su conocimiento, agudizar su enfoque y actuar con mayor eficacia.

Las Naciones Unidas promueven la cooperación internacional en la esfera de la migración internacional en tres formas: *a)* mediante la aprobación de instrumentos jurídicos sobre migración internacional; *b)* mediante actividades regulares de las oficinas, dentro de sus respectivos mandatos, y *c)* mediante normas internacionales aprobadas en conferencias mundiales.

Establecimiento de normas e instrumentos jurídicos internacionales relacionados con la migración internacional

Aunque los Estados ejercen un derecho soberano a proteger sus intereses nacionales, pueden limitar voluntariamente su soberanía asumiendo compromisos internacionales vinculantes. El sistema de las Naciones Unidas contribuye, desde hace mucho tiempo, a la formulación de normas e instrumentos jurídicos mundiales relacionados con la gestión de la migración internacional.

En el cuadro VIII.2 se enumeran los instrumentos fundamentales de las Naciones Unidas sobre derechos humanos, indicándose la fecha en que se aprobó cada uno de ellos y la fecha en que entraron en vigor, así como también el número de países que los han ratificado. Como estos instrumentos tratan principalmente de derechos fundamentales del individuo y de las libertades para todas las personas, sin distinción alguna, han sido ratificados por un gran número de países. Aunque estos instrumentos han desempeñado un papel limitado en los debates sobre migración internacional, incluyen una cantidad de disposiciones relativas a los movimientos de población. Por ejemplo, la Declaración Universal de Derechos Humanos (resolución 217 A (III) de la Asamblea General), aprobada en 1948, proclama el derecho a circular libremente y a elegir su residencia en el territorio de un Estado y el derecho a salir de cualquier país, incluido el propio, y a regresar a su país (artículo 13), el derecho a buscar asilo, y a disfrutar de él, en cualquier país, en caso de persecución (artículo 14) y el derecho a una nacionalidad (artículo 15). El derecho a salir de cualquier país, incluido el propio, fue reafirmado en el artículo 12 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, de 1966 (véase el anexo de la resolución 2200 (XXI) de la Asamblea General) y el artículo 5 de la Convención Internacional sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación Racial (anexo de la resolución 2106 A (XX) de la Asamblea). También se cita en el artículo 10 de la Convención sobre los Derechos del Niño (anexo de la resolución 44/25 de la Asamblea) en relación con la circulación de los hijos y los padres.

A nivel mundial, los órganos del sistema de las Naciones Unidas están codificando progresivamente los derechos humanos de los migrantes

Cuadro VIII.2

Principales instrumentos jurídicos de las Naciones Unidas que hacen referencia a la migración internacional

Instrumento	Año en que se aprobó	Año en que entró en vigor	Número de países que lo ratificaron ^a
Declaración Universal de Derechos Humanos ^b	1948	–	–
Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos ^c	1966	1976	152
Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales	1966	1976	149
Convención Internacional sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación Racial ^d	1965	1969	169
Convención sobre la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer ^e	1979	1981	177
Convención sobre los Derechos del Niño ^f	1989	1990	192

^a Al 1º de mayo de 2004. El número incluye los estados no Miembros de las Naciones Unidas y los Gobiernos de las Islas Cook y Niue.

^b El artículo 13 establece el derecho a circular libremente y el de salir de cualquier país y de regresar a su país. El artículo 14 establece el derecho a buscar asilo y el artículo 15 el derecho a una nacionalidad.

^c El artículo 12 establece el derecho a la libre circulación y el derecho de las personas a emigrar de su país y de regresar a él.

^d El artículo 5 establece el derecho de las personas a emigrar de su país y de regresar a él.

^e El artículo 9 establece el derecho a una nacionalidad.

^f El artículo 7 establece el derecho a una nacionalidad. El artículo 10 se refiere a la entrada a un Estado parte, o a salir de él, con el propósito de reunificación de la familia.

Tres instrumentos internacionales principales tratan específicamente de los derechos de los trabajadores migratorios

En el cuadro VIII.3 se enumeran los instrumentos internacionales que tratan específicamente de la migración internacional. Entre éstos, hay tres instrumentos internacionales principales que tratan de la protección y el tratamiento de los trabajadores migrantes internacionales: dos convenios elaborados por la Organización Internacional del Trabajo (OIT) y la Convención internacional sobre la protección de los derechos de todos los trabajadores migratorios y de sus familiares, aprobada por la Asamblea General (anexo de la resolución 45/158 de la Asamblea). Como se puede ver en el cuadro, para cada uno de los tres convenios ha habido un número excesivamente bajo de ratificaciones, lo que indica la falta de un apoyo consensual amplio para la cuestión.

Dos de los tres son convenios de la OIT...

El Convenio de la OIT relativo a los trabajadores migrantes (revisado en 1949) (No. 97) contiene disposiciones destinadas a proscribir las desigualdades de trato de los migrantes internacionales con respecto al empleo, comparados con los nacionales, que puedan resultar de medidas de orden jurídico o de otro tipo adoptadas por autoridades públicas. Esto sólo se aplica a los migrantes legales. Aunque han pasado 55 años desde la aprobación de este Convenio, ha sido ratificado sólo por 42 países. Además, el Convenio ha recibido un apoyo limitado entre los países que tienen inmigración neta. Como aparece en las últimas columnas del cuadro VIII.3, de todos los países que ratificaron el Convenio No. 97 solamente 12 eran países de inmigración neta en el momento de la ratificación. Sin embargo, la experiencia de un país en materia de migración puede cambiar después de la ratificación, obligando así a los gobiernos a considerar la cuestión de la protección de los migrantes desde una perspectiva diferente. Éste ha sido el caso de España, Italia, Kenya, Noruega y los Países Bajos, que eran países de emigración neta en el momento de la ratificación pero que actualmente son destinatarios netos de migrantes.

La aprobación del Convenio No. 97 de la OIT, de 1949, fue impulsada por el interés de facilitar el movimiento de mano de obra excedente de Europa a otras partes del mundo (Organización Internacional del Trabajo, 2004a). Desde entonces, el contexto internacional económico y social ha sufrido cambios importantes. En 1975, cuando la Conferencia Internacional del Trabajo de la OIT aprobó el Convenio No. 143, los gobiernos estaban cada vez más preocupados por el desempleo y el aumento de la migración irregular. Por consiguiente,

Cuadro VIII.3
Instrumentos jurídicos relacionados con la migración internacional

Instrumento	Año en que se aprobó	Países que lo ratificaron ^a		De los cuales: Países con inmigración neta en el momento de la ratificación	
		Número	Porcentaje ^b	Número	Porcentaje ^c
Trabajadores migratorios					
Convenio de la OIT relativo a los trabajadores migrantes (revisado en 1949) (No. 97)	1949	42	21,5	12	28,6
Convenio de la OIT sobre las migraciones en condiciones abusivas y la promoción de la igualdad de oportunidades y de trato de los trabajadores migrantes (disposiciones complementarias) (No. 143)	1975	18	9,2	8	44,4
Convención internacional sobre la protección de los derechos de todos los trabajadores migratorios y de sus familiares	1990	26	13,3	2	7,7
Introducción clandestina y trata de seres humanos					
Protocolo para prevenir, reprimir y sancionar la trata de personas, especialmente mujeres y niños ^d	2000	54	27,7	16	29,6
Protocolo contra el tráfico de migrantes por tierra, mar y aire ^d	2000	48	24,6	14	29,2
Refugiados					
Convención de 1951 sobre el Estatuto de los Refugiados	1951	142	72,8	39	27,5
Protocolo de 1967 sobre el Estatuto de los Refugiados	1967	141	72,3	47	33,3

^a Al 1° de septiembre de 2004. El número incluye los Estados no miembros de las Naciones Unidas y los Gobiernos de las Islas Cook y Niue.

^b De Estados Miembros de las Naciones Unidas.

^c De países que han ratificado.

^d Que complementa la Convención de las Naciones Unidas contra la Delincuencia Organizada Transnacional.

su atención se desplazó a poner bajo control las corrientes migratorias (Organización Internacional del Trabajo, 2004a). El Convenio No. 143 de la OIT dispone que los trabajadores migrantes deben tener derecho no sólo a un trato igual sino también a la igualdad con respecto al acceso al empleo, los derechos sindicales, los derechos culturales y las libertades individuales y colectivas. El número de países que han ratificado este Convenio ha sido extremadamente bajo: sólo 18 lo han hecho.

En 1990, la Asamblea General de las Naciones Unidas aprobó y abrió a la firma y ratificación la Convención internacional sobre la protección de los derechos de todos los trabajadores migratorios y de sus familiares. Esta Convención fue el primer instrumento relativo a los derechos de los trabajadores migratorios que fue elaborada por las Naciones Unidas. Como una consecuencia de los convenios de la OIT sobre migración, establece el derecho humano básico y las libertades fundamentales de que deben gozar todos los trabajadores migratorios y sus familiares, ya sea que se encuentren en situación regular o irregular en el país de acogida. Entró en vigor oficialmente el 1° de julio de 2003, 13 años después de su aprobación, y tiene ahora 25 Estados partes. Entre éstos solamente dos, a saber, Bosnia y Herzegovina y Timor Oriental eran países de inmigración neta en el momento de la ratificación.

La lenta ratificación de la Convención internacional sobre la protección de los derechos de todos los trabajadores migratorios y de sus familiares se ha debido, en algunos países, a la falta de comprensión de su valor y pertinencia para los países de origen y los países de destino. Para muchos países de origen, la ratificación y los procesos de aplicación son tareas costosas y los presupuestos y recursos humanos asignados a esas cuestiones tienden a ser limitados (Iredale y Piper, 2003). Esos países también temen que, si ratifican la Convención, pueden perder mercados de trabajo externos y las remesas de dinero. En los países de destino se considera que los trabajadores migratorios están bien protegidos como trabajadores según la legislación nacional. Entre los obstáculos que impiden que los países de destino firmen y ratifiquen la Convención también están las incongruencias con las leyes y los reglamentos nacionales, o la

...y una Convención fue aprobada por la Asamblea General de las Naciones Unidas

Las tres Convenciones entraron en vigor, pero la ratificación ha sido lenta y escasa

duplicación de derechos existentes. Sin embargo, en el nonagésimo segundo período de sesiones de la Conferencia Internacional del Trabajo, celebrada en junio de 2004, se lograron progresos adicionales cuando se aprobó un plan de acción en el que se promovió el desarrollo de un marco multilateral no vinculante para un enfoque de la migración de mano de obra basado en los derechos (Organización Internacional del Trabajo, 2004b).

Sin embargo, dos protocolos, sobre el tráfico internacional de seres humanos y el traslado clandestino de migrantes, fueron objeto de una rápida y amplia ratificación

En contraste con los instrumentos relativos a los trabajadores migratorios que han sido ratificados por relativamente pocos países, los dos Protocolos de la Convención de las Naciones Unidas contra la Delincuencia Organizada Transnacional, aprobada en 2000 (anexo I de la resolución 55/25 de la Asamblea General, de 15 de noviembre de 2000), es decir, el Protocolo para prevenir, reprimir y sancionar la trata de personas, especialmente mujeres y niños, que complementa la Convención de las Naciones Unidas contra la Delincuencia Organizada Transnacional (anexo II de la resolución 55/25 de la Asamblea General, de 15 de noviembre de 2000), y el Protocolo contra el tráfico de migrantes por tierra, mar y aire, que complementa la Convención de las Naciones Unidas contra la Delincuencia Organizada Transnacional (anexo III de la resolución 55/25 de la Asamblea General), ya han sido ratificados por 54 y 48 países, respectivamente, y ambos ya han entrado en vigor. En el primer Protocolo se define el tráfico de tal manera de asegurar que estén cubiertas todas sus formas. En el segundo Protocolo se tipifica como delito el traslado clandestino de migrantes, y se establece que el Estado tiene la obligación de investigar y procesar a los delincuentes que facilitan el traslado clandestino de migrantes. El hecho de que un gran número de países sean partes en estos instrumentos afirma la importancia que atribuyen los Estados Miembros a la cuestión de la migración irregular y a la necesidad de cooperar mediante un marco bien definido en el cual combatir el tráfico y el traslado clandestino.

Dos instrumentos clave sobre refugiados han estado en vigor durante más de un tercio de siglo

Finalmente, hay dos instrumentos internacionales fundamentales sobre los refugiados que tienen por objeto proteger a las personas que han sido forzadas a huir de su país de origen y cuyos propios gobiernos no quieren o no pueden protegerlos. La necesidad de brindar protección internacional a millones de refugiados en el período posterior a la segunda guerra mundial ayudó a elaborar la Convención de 1951 sobre el Estatuto de los Refugiados (Naciones Unidas, 1954) y condujo a la creación del ACNUR. La Convención de 1951 define el término "refugiado" y establece el principio de no devolución, de acuerdo con el cual no se puede devolver a ninguna persona contra su voluntad a un territorio en que puede estar expuesta a persecución. La Convención reglamenta la conducta de los Estados en asuntos relacionados con el tratamiento a los refugiados, incluida su condición jurídica, su empleo y su bienestar. Inicialmente los términos de la Convención fueron aplicables solamente a países afectados por la segunda guerra mundial en Europa. El Protocolo de 1967 sobre el Estatuto de los Refugiados (Naciones Unidas, 1967) eliminó esa restricción. A diferencia de los otros enumerados en el cuadro VIII.3, estos dos instrumentos humanitarios relativos a los refugiados han sido ratificados por la mayoría de los países. Aproximadamente un tercio de los países que ratificaron estos instrumentos tenían inmigración neta de población en el momento de la ratificación. No obstante, dados los cambios producidos con el tiempo en los países en materia de migración, los países de inmigración neta ahora representan cerca del 40% de los que ratificaron estas dos convenciones.

Actividades regulares sobre migración internacional

Ninguna oficina ni organización específica de las Naciones Unidas está encargada de la migración internacional

Aunque las Naciones Unidas tienen una larga historia en lo que concierne al examen de cuestiones relativas a la migración internacional, con la presente arquitectura institucional ninguna oficina del sistema de las Naciones Unidas, por sí sola, tiene un mandato para trabajar sistemáticamente en todo el espectro de las mencionadas cuestiones. A veces se considera que la ausencia de una oficina conductora en materia de migración internacional ha debilitado el papel de las Naciones Unidas en el debate respectivo. Recientemente se han formulado exhortaciones para que se establezca un órgano nuevo, consolidando las responsabilidades de oficinas que hasta ahora han tenido diferentes mandatos (Bhagwati, 2003). Sin embargo, este tipo de propuesta no ha recibido un apoyo amplio.

En la Secretaría de las Naciones Unidas, el Departamento de Asuntos Económicos y Sociales (DAES) ha contribuido a lograr una mejor comprensión de diversas facetas complejas de la migración internacional mediante la recolección, el análisis y la difusión de información. La División de Población del DAES hace el seguimiento de los niveles y tendencias de la migración internacional, así como también de las políticas migratorias, y estudia las relaciones recíprocas entre la migración internacional y el desarrollo socioeconómico y el cambio en la esfera política. La División de Estadística del DAES, de las Naciones Unidas, orienta los esfuerzos encaminados a aumentar la precisión y comparabilidad entre países de las estadísticas sobre la migración internacional. Además de estas actividades regulares, varias comisiones y foros funcionales se dedican cada vez más a considerar cuestiones relativas a la migración internacional. Cada dos años, hasta 2003, el subtema titulado “La migración internacional y el desarrollo” fue incluido en el programa de la Asamblea General y asignado a la Segunda Comisión para su examen. El subtema también se incluyó en el programa del quincuagésimo noveno período de sesiones de la Asamblea General, a celebrarse en septiembre–diciembre de 2004.

La labor de la Secretaría también se complementa con la de las comisiones regionales, como la Comisión Económica para Europa (CEE), la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), la Comisión Económica y Social para Asia y el Pacífico (CESPAP) y la Comisión Económica y Social para Asia Occidental (CESPAO), que consideran los aspectos regionales de la migración internacional.

La Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados tiene la responsabilidad de garantizar la aplicación de los derechos humanos universalmente reconocidos y de los instrumentos fundamentales de derechos humanos relativos a la migración internacional, incluida la Convención internacional sobre la protección de los derechos de todos los trabajadores migratorios y de sus familiares. La Relatora Especial sobre los derechos humanos de los migrantes, nombrada por la Comisión de Derechos Humanos, examina las formas y los medios de superar los obstáculos existentes para la plena y eficaz protección de los derechos humanos de los migrantes internacionales.

La Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito, que tiene la responsabilidad de la prevención del delito, lleva a cabo proyectos de cooperación técnica para combatir el tráfico de seres humanos y crea conciencia acerca de la generalización de este delito. La respuesta internacional a los problemas causados por el tráfico de seres humanos ha sido rápida. Varias organizaciones de las Naciones Unidas han colaborado en la lucha contra el tráfico de seres humanos, incluido el Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia (UNICEF), que concentra sus actividades en la prevención de la trata de niños.

Desde 1998 el Instituto de las Naciones Unidas para Formación Profesional e Investigaciones (UNITAR) aplica el Programa internacional de políticas relativas a las migraciones (IMP), un programa interinstitucional auspiciado por la OIT, la OIM, el Fondo de Población de las Naciones Unidas (FNUAP) y el UNITAR. El objetivo ha sido reforzar la capacidad de los gobiernos para organizar la migración y lograr un entendimiento común de las cuestiones relativas a la política de migración. El programa organiza conferencias, seminarios y cursos de capacitación regionales para los respectivos funcionarios gubernamentales superiores.

La Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados (ACNUR) dirige y coordina la acción internacional para la protección de los refugiados y procura lograr soluciones para sus problemas. El ACNUR provee servicios esenciales a los refugiados y promueve su autonomía en los países de asilo. También facilita el retorno de los refugiados a sus países de origen y su reintegración sostenible en ellos. Sus actividades de protección se han extendido a personas apátridas o cuya nacionalidad es objeto de controversia y, en ciertas circunstancias, también a personas internamente desplazadas. En el capítulo VII se presenta más información sobre el alcance de las actividades del ACNUR y sobre las iniciativas recientes en el marco del proceso de Consultas Mundiales de ese organismo. El Organismo de Obras Públicas y Socorro de las Naciones Unidas para los Refugiados de Palestina en el Cercano Oriente (OOPS), creado antes que el ACNUR, presta servicios básicos a los refugiados palestinos y sus descendientes en el Oriente Medio.

Dentro de la Secretaría de las Naciones Unidas, el DAES proporciona datos y análisis...

...complementada por las comisiones regionales

Varias entidades de las Naciones Unidas tienen la responsabilidad de abordar diversos aspectos de la migración internacional

Organismos especializados y otros órganos autónomos también se ocupan de la migración internacional

Entre los organismos especializados y organizaciones conexas, presentan particular interés las actividades de la OIT, del Banco Mundial y de la Organización Mundial del Comercio. La OIT tiene la responsabilidad de promover la igualdad de oportunidades y de trato de los trabajadores migratorios en relación con los nativos. Como se señaló *supra*, una serie de convenciones, recomendaciones y normas de trabajo aprobadas por la OIT establecieron normas internacionales para el trato de los trabajadores migratorios empleados en un país que no sea el propio, y para protegerlos de la discriminación y la explotación. La OIT alienta la adhesión a estas normas mediante el control de las leyes, los reglamentos y las prácticas relativas al trato de los trabajadores migratorios; prestando servicios de asesoramiento a sus tres sectores constituyentes sobre la gestión eficaz de la migración de mano de obra, y formando una base de conocimientos sobre la migración de mano de obra y sus efectos mediante actividades de investigación, reuniones y seminarios.

El Banco Mundial ha emprendido la preparación de varios estudios sobre la interacción entre la migración internacional y el desarrollo, especialmente sobre las remesas de dinero y la migración de mano de obra. En su diálogo de política aborda las cuestiones que surgen de los movimientos importantes de población y de sus efectos en las economías de los países en desarrollo.

En el marco de la Organización Mundial del Comercio, el Acuerdo General sobre el Comercio de Servicios⁴ establece normas jurídicamente coercitivas para el comercio internacional de servicios. El Acuerdo denomina el movimiento temporario de profesionales calificados como Modo 4, que es una de las cuatro formas en que pueden prestarse servicios. Por lo tanto, la Organización Mundial del Comercio facilita las negociaciones entre los Estados miembros sobre el movimiento temporario de mano de obra en circunstancias específicas y sobre el derecho del individuo a permanecer temporariamente en un país que no sea el propio para prestar un servicio determinado. Sin embargo, las negociaciones sobre el movimiento de personas en el marco del Modo 4 han sido lentas y difíciles, reflejando la preocupación de los países de destino por la probabilidad de que la migración temporaria se pueda convertir en migración prolongada o permanente (Organización Internacional del Trabajo, 2004a).

Este examen indica que un número sustancial de oficinas, programas y organismos del sistema de las Naciones Unidas y de organizaciones conexas han abordado una variedad de cuestiones que plantea la migración internacional. La ampliación del alcance de las actividades ha exigido una mejor coordinación entre las organizaciones correspondientes. A fin de promover el intercambio de información sobre la migración internacional y coordinar las actividades en esta esfera, la División de Población del DAES ha organizado, desde 2002, reuniones anuales de coordinación sobre la migración internacional. En ellas se reúnen representantes de actores relevantes del sistema de las Naciones Unidas así como también de instituciones externas interesadas.

Conferencias y reuniones internacionales

Las Naciones Unidas han desempeñado un papel clave en el fomento del diálogo intergubernamental, en conferencias y reuniones internacionales, sobre cuestiones relativas a la migración internacional, cuyos resultados han contribuido al desarrollo de normas y directrices para la formulación de políticas y la gestión de la migración. En particular, las conferencias internacionales han establecido una plataforma para la acción cooperativa a nivel regional y mundial. Los documentos finales aprobados por las conferencias internacionales, aunque no son vinculantes, pueden ayudar a dar forma al marco normativo dentro del cual se pueden desarrollar las actividades de los países.

Todas las conferencias intergubernamentales sobre población convocadas por las Naciones Unidas han examinado cuestiones relativas a la migración internacional. Más aún, con el tiempo, la atención prestada a este tema ha ido en aumento. En particular, el Programa de Acción de la Conferencia Internacional sobre la Población y el Desarrollo (Naciones Unidas, 1995, cap. I, resolución 1, anexo), celebrada en 1994 en El Cairo, dedica un capítulo entero al

La Conferencia Internacional sobre la Población y el Desarrollo (El Cairo, 1994), asignó especial importancia a la migración internacional

tópico (cap. X) y proporciona un conjunto amplio de objetivos en relación con la migración internacional y el desarrollo (secc. A); migrantes documentados (secc. B); migrantes indocumentados (secc. C), y refugiados, solicitantes de asilo y personas desplazadas (secc. D). El Programa de Acción destaca los derechos básicos de los migrantes, independientemente de su condición jurídica, y reconoce los beneficios de la migración para el país de acogida. También invita a los gobiernos a cooperar mediante el intercambio de información, la cooperación técnica y la realización de negociaciones bilaterales o multilaterales. Un objetivo importante del Programa de Acción es alentar la cooperación y el diálogo entre países de origen y países de destino, a fin de maximizar los beneficios de la migración y aumentar la probabilidad de que la migración tenga consecuencias positivas para el desarrollo. Así, da una razón de ser a los procesos consultivos regionales que han estado desarrollándose desde su aprobación (Klekowski von Koppenfels, 2001).

Los debates sobre cuestiones relativas a la migración internacional, que empezaron en la Conferencia Internacional sobre la Población y el Desarrollo, dieron lugar a un pedido de convocación de una conferencia internacional sobre la migración internacional y el desarrollo, cuestión que la Segunda Comisión de la Asamblea General ha estado considerando cada dos años desde 1995. Los resultados de las consultas realizadas entre los gobiernos con respecto a su opinión sobre la posibilidad de convocar una conferencia internacional han indicado que todavía no hay consenso para avanzar con esa propuesta. En el ínterin, mediante su resolución 58/208, de 23 de diciembre de 2003, la Asamblea decidió que en 2006 se celebraría un diálogo de alto nivel dedicado a la migración internacional y el desarrollo.

Desde 1994 se han celebrado otras conferencias y reuniones internacionales organizadas por órganos del sistema de las Naciones Unidas que han abordado cuestiones relativas a la migración internacional. Así, el ex Equipo de Tareas del Comité Administrativo de Coordinación (CAC) sobre servicios sociales básicos para todos organizó un Simposio técnico sobre migración internacional y desarrollo que tuvo lugar en La Haya en junio y julio de 1998. En el Simposio se examinaron los últimos adelantos en materia de investigación sobre la migración internacional y el desarrollo y se evaluaron las ventajas de diversas opciones de política (Castles, 1999). En la Cumbre Mundial sobre Desarrollo Social, celebrada en Copenhague en 1995, así como también en su seguimiento en el vigésimo cuarto período extraordinario de sesiones de la Asamblea General, titulado “La Cumbre Mundial sobre Desarrollo Social y el futuro: en pos del desarrollo social para todos en el actual proceso de mundialización”, celebrado en Ginebra del 26 de junio al 1º de julio de 2000, se consideraron los desafíos planteados por la integración social de los migrantes internacionales. Tanto en la Cuarta Conferencia Mundial sobre la Mujer, celebrada en Beijing en 1995, como en el vigésimo tercer período extraordinario de sesiones de la Asamblea, titulado “La mujer en el año 2000: igualdad entre los géneros, desarrollo y paz para el siglo XXI”, se centró la atención en las necesidades particulares de las mujeres y los niños migrantes, especialmente de los que fueron víctimas de trata. Por último, la Conferencia Mundial contra el Racismo, la Discriminación Racial, la Xenofobia y las Formas Conexas de Intolerancia, celebrada en Durban, Sudáfrica, en 2001, reafirmó la necesidad urgente de prevenir, combatir y eliminar todas las formas de prácticas discriminatorias contra los migrantes.

La Asamblea del Milenio de las Naciones Unidas, celebrada en septiembre de 2000, ofreció una oportunidad de examinar la función de la Organización en relación con los desafíos que enfrenta la humanidad en los albores del siglo XXI. Aunque en los objetivos fijados para la aplicación de la Declaración del Milenio de las Naciones Unidas (véase la resolución 55/2 de la Asamblea General) no se reflejaron directamente las cuestiones planteadas por la migración internacional, en dicho documento se hizo un llamamiento por el respeto y la protección de los derechos humanos de los migrantes, los trabajadores migratorios y sus familias, por la eliminación de los actos de racismo y xenofobia y por la promoción de la armonía y la tolerancia en todas las sociedades (párr. 25).

En otras conferencias internacionales recientes también se consideró la migración internacional

La función de las organizaciones intergubernamentales que no pertenecen al sistema de las Naciones Unidas

Fuera del sistema de las Naciones Unidas hay también una serie de organizaciones internacionales cuyas actividades en la esfera de la migración internacional facilitan la cooperación internacional. En la presente sección se describen la función y las actividades de las organizaciones internacionales clave que tienen un interés activo en esferas relacionadas con la migración internacional.

La Organización Internacional para las Migraciones (OIM), creada en 1951, desempeña un papel cada vez más importante en la gestión de la migración en todo el mundo. Con 105 Estados miembros y 27 Estados en calidad de observadores, el principio rector de la OIM es que la migración en condiciones humanitarias y ordenadas puede beneficiar por igual a los países de donde proviene y a las sociedades que la acogen. La OIM realiza una variedad de actividades operacionales, incluido el aumento de la capacidad; la asistencia en el retorno de migrantes; la aplicación de medidas eficaces contra el tráfico; la facilitación de la migración de mano de obra, y la difusión oportuna y fidedigna de información sobre la migración internacional a través de los medios de comunicación. La organización también realiza investigaciones, y entre sus publicaciones está el *World Migration Report*. Desde 2000, la OIM ha organizado anualmente un Diálogo Internacional sobre la Migración, en el que la comunidad internacional puede debatir e intercambiar experiencias y buenas prácticas de gestión de la migración. Entre los Diálogos anuales, la OIM trabaja con organizaciones asociadas para organizar talleres prácticos sobre temas nuevos como la migración y el comercio. La OIM también ha sido fundamental para apoyar el establecimiento y desarrollo, entre los gobiernos, de muchos procesos consultivos regionales sobre migración.

Mediante el Grupo de Tareas sobre Migración, la Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos (OCDE) participa en debates, estudios y la producción de información sobre varios aspectos de la migración internacional. El trabajo de la OCDE en la esfera de la migración internacional se basa en la observación continua de los movimientos migratorios internacionales y de las políticas de los países miembros y de países seleccionados que están fuera de su zona, así como también en el análisis profundo de los aspectos económicos y sociales de la migración. Entre las cuestiones de que se ocupa están la función de la migración internacional para mitigar la escasez de mano de obra; los vínculos entre la migración internacional, la dinámica demográfica y el crecimiento económico, y el efecto fiscal de la migración internacional.

La Federación Internacional de Sociedades de la Cruz Roja y de la Media Luna Roja, que se especializa en la respuesta en casos de desastres naturales, preparación para casos de desastre, atención de la salud y comunitaria, presta asistencia directa a refugiados y personas internamente desplazadas y migrantes víctimas de desastres naturales, crisis socioeconómicas y emergencias sanitarias.

La Comisión Mundial sobre las Migraciones Internacionales, creada en diciembre de 2003 en respuesta a un pedido del Secretario General de las Naciones Unidas, es un órgano independiente que está integrado por 12 personas eminentes provenientes de todas las regiones del mundo. Los objetivos de la Comisión son: *a)* situar las migraciones internacionales en el programa mundial; *b)* analizar los vacíos existentes en las políticas sobre migración actuales y examinar las interrelaciones entre las migraciones y otras cuestiones, y *c)* presentar recomendaciones al Secretario General y a otras entidades interesadas sobre la mejor forma de abordar las cuestiones relativas a la migración internacional a nivel mundial. La Comisión organizará una serie de audiencias regionales y presentará un informe al Secretario General a mediados de 2005.

Conclusiones

Desde 1990 las cuestiones relativas a la migración internacional han ocupado un lugar prioritario en el programa de temas políticos de un creciente número de países. La complejidad de

Entre las principales organizaciones internacionales que no pertenecen a las Naciones Unidas que se ocupan de la migración están la OIM...

...la OCDE...

...la Federación Internacional de Sociedades de la Cruz Roja y de la Media Luna Roja...

...y la Comisión Mundial sobre las Migraciones Internacionales

las corrientes migratorias internacionales y su escala creciente han instado a los gobiernos a ir más allá de los mecanismos unilaterales o bilaterales tradicionales para gestionar la migración internacional. Como respuesta, los gobiernos han estado explorando nuevas formas de colaboración y cooperación en la gestión de la migración.

En este capítulo se han examinado diversas formas de cooperación cuyo objetivo es mejorar la gestión de la migración internacional. Un creciente número de países emplea el enfoque bilateral. En ausencia de un régimen mundial para la migración internacional, los procesos consultivos regionales de naturaleza informal se han convertido en un componente clave de la gestión de la migración, y ahora existen prácticamente en todas las regiones del mundo. Mientras algunos instrumentos jurídicos internacionales que tratan de la migración internacional siguen careciendo de un apoyo mundial, varios órganos y organizaciones intergubernamentales tienen una actuación cada vez más importante en esta esfera.

Dada la complejidad de la migración internacional, los gobiernos están recurriendo a una gama cada vez más grande de medidas cooperativas a fin de organizarla de una manera ordenada que, en el grado más alto posible, beneficie a todos los interesados. Cada enfoque tiene virtudes y limitaciones. Como no es probable que, en el futuro previsible, la migración internacional disminuya en volumen o importancia, lo mejor para los diversos interesados —gobiernos, organizaciones internacionales e intergubernamentales y organizaciones no gubernamentales— es continuar utilizando los mecanismos existentes que sean beneficiosos y, al mismo tiempo, buscar formas nuevas y más eficaces de cooperación internacional.

Notas

- 1 En 1980 el Comité Intergubernamental para las Migraciones Europeas (CIME), pasó a llamarse Comité Intergubernamental para las Migraciones (CIM), y Organización Internacional para las Migraciones en 1989.
- 2 Alemania, Canadá, Irlanda, Japón, Malta, Países Bajos, Reino Unido y República de Corea.
- 3 Véase <http://www.baliprocess.net> (consultado el 15 de marzo de 2004).
- 4 El texto completo está disponible en http://www.wto.org/english/tratop_e/serv_e/gatsintr_e.htm (consultado el 19 de octubre de 2004).

Anexo

Estado actual de la recopilación de estadísticas sobre migración internacional

La División de Estadística del Departamento de Asuntos Económicos y Sociales (DAES) (División de Estadística de las Naciones Unidas) ha recopilado estadísticas sobre migración internacional durante más de 50 años. Las autoridades nacionales, así como también la comunidad internacional, han reconocido desde hace mucho tiempo la falta de uniformidad que existe entre los países para determinar quién es migrante internacional. La Conferencia Internacional del Trabajo, al principio del decenio de 1920, inició las actividades tendientes a crear definiciones y métodos uniformes para elaborar estadísticas comparables sobre migración internacional. A fines del decenio de 1940, la Comisión de Población y la Comisión de Estadística de las Naciones Unidas abordaron la cuestión de formular recomendaciones para las estadísticas sobre la migración internacional. Como resultado, en 1953 se aprobó el primer conjunto de recomendaciones de las Naciones Unidas (Naciones Unidas, 1953). Las recomendaciones fueron luego revisadas en 1976 (Naciones Unidas, 1979). Con posterioridad, en 1998, se formularon y publicaron recomendaciones como *Recomendaciones sobre Estadísticas de las Migraciones Internacionales, Revisión 1* (Naciones Unidas, 1998c).

Facilitado por los medios de transporte y comunicación confiables y económicos, en la segunda mitad del siglo XX se produjo un aumento constante del número de migrantes, en una era de creciente globalización y continuas diferencias entre los países. A pesar de la creciente importancia de la migración internacional y de las preocupaciones que causa a menudo, con frecuencia faltan las estadísticas necesarias para caracterizar las corrientes migratorias, observar los cambios con el correr del tiempo y proporcionar a los gobiernos una base sólida para la formulación y aplicación de las políticas. Con respecto al mundo en desarrollo en particular, hay indicios que sugieren que desde 1976 han disminuido las estadísticas disponibles sobre migración internacional (Bilsborrow, 1997; Naciones Unidas, 2004a).

La Comisión de Estadística, reconociendo la necesidad de mejorar las estadísticas sobre migración internacional, en su vigésimo séptimo período de sesiones pidió que se revisaran las recomendaciones de 1976 sobre migración internacional^a. La Revisión 1 de las *Recomendaciones* fue el resultado de la colaboración entre la División de Estadística de las Naciones Unidas y la Oficina de Estadística de las Comunidades Europeas (EUROSTAT), en cooperación con la División de Población de la Secretaría de las Naciones Unidas, las comisiones regionales y otras organizaciones interesadas.

Además de la compilación de la Revisión 1 de las *Recomendaciones* sobre estadísticas de migración internacional y su aplicación, la División de Estadística de las Naciones Unidas también ha trabajado en el desarrollo de otras normas y métodos aplicables a las estadísticas de migración internacional, así como también en más de 50 años de recopilación de datos sobre migración. El presente anexo tiene por objeto presentar un panorama general del estado actual de la recopilación de datos realizada por la División de Estadística sobre estadísticas de migración internacional. En la primera parte del anexo se ponen de relieve las actividades de la División de Estadística relacionadas con el desarrollo de normas y métodos en la esfera de la migración internacional. En la segunda parte se examina la información recopilada sobre poblaciones de migrantes. Se analizan datos suministrados por los países y se indica el nivel de la presentación de informes de los dos últimos decenios de censos (1985–1994 y 1995–2004) para el *Demographic Yearbook* de las Naciones Unidas^b. En la última parte

del anexo se reconocen los problemas de la recopilación de estadísticas sobre corrientes de migración internacional y se detallan los continuos esfuerzos que ha realizado la División de Estadística para mejorar la disponibilidad y comparabilidad de los datos sobre corrientes de migración internacional.

Desarrollo de normas y métodos

La División de Estadística de las Naciones Unidas ha publicado directrices y recomendaciones sobre conceptos y métodos para ayudar a los países en la recopilación y difusión de sus datos. Las recomendaciones se desarrollaron con miras a mejorar la calidad de los datos sobre migración internacional y promover la aplicación por los países de definiciones y conceptos comunes, de manera de aumentar la comparabilidad de los datos a nivel internacional. Dos de los conjuntos más recientes de recomendaciones de las Naciones Unidas se refieren a la recopilación de datos sobre migración internacional: las ya mencionadas *Recomendaciones sobre Estadísticas de las Migraciones Internacionales, Revisión 1* y los *Principios y recomendaciones para los censos de población y habitación, Revisión 1* (Naciones Unidas, 1998d).

La revisión más reciente del conjunto de recomendaciones sobre migración internacional, las *Recomendaciones sobre Estadísticas de las Migraciones Internacionales, Revisión 1*, se publicó (en 1998) en cumplimiento de la solicitud de la Comisión de Estadística. En esa publicación se examinan nuevas definiciones internacionalmente acordadas y las pertinentes fuentes de datos y se propone una nueva clasificación de las corrientes de entrada y de salida de viajeros internacionales (cuadro 1 y recuadro 2)^c. En las *Recomendaciones* también se presenta un marco para la compilación de estadísticas sobre las corrientes, prestando particular atención a la compilación de estadísticas con orientación normativa a partir de los datos existentes. Además, en las *Recomendaciones* se pone énfasis en los temas relativos a los solicitantes de asilo y los refugiados, y se dan definiciones de conceptos pertinentes y se presentan tabulaciones recomendadas.

Los *Principios y recomendaciones para los censos de población y habitación, Revisión 1* se publicaron para ayudar a los países a planificar y llevar a cabo censos de población y habitación. En esa publicación se examinan los aspectos operacionales de los censos de población y habitación, y los temas para los censos, así como también los productos de los censos y la utilización de los datos. En la publicación se considera la migración internacional como tema de censo. En los *Principios y recomendaciones* se presenta una lista de subtemas que se pueden utilizar en el censo para identificar la población inmigrante y sus características y también se proporcionan tabulaciones seleccionadas relacionadas con la migración internacional a los fines de la difusión de los datos de censos.

Recopilación de datos sobre poblaciones de migrantes

Comúnmente se hace referencia a los datos sobre migración internacional como datos sobre poblaciones y datos sobre corrientes migratorias. De acuerdo con ambos conjuntos de *Recomendaciones*, la población de migrantes internacionales presente en un país comprende al conjunto de personas que alguna vez cambiaron su país de residencia habitual. Sin embargo, para el estudio del efecto de la migración internacional el interés se centra en dos subpoblaciones: *a*) la de extranjeros (no ciudadanos) que viven en un país, y *b*) la de personas nacidas en un país diferente de aquel en que viven (los nacidos en el extranjero). Los censos de población son considerados como la mejor fuente para recopilar datos sobre la población de inmigrantes y sus características.

La División de Estadística de las Naciones Unidas recoge la mayor parte de su datos de las autoridades nacionales de estadística, empleando un juego de cuestionarios del *Demographic Yearbook*. La recopilación de datos se hace principalmente en la esfera de las poblaciones migratorias. Los datos sobre poblaciones de migrantes se reúnen mediante dos cuestionarios del censo de población, que se envían a los países cuando se conoce la realización de un

censo. Se los envía todos los años hasta que se haya recibido la mayor parte de los datos. En el cuestionario del censo de población sobre características generales se recopila la siguiente información:

- Población nativa y nacida en el extranjero, por edad, sexo y residencia urbana/rural;
- Población nacida en el extranjero, por país de nacimiento, edad y sexo;
- Población nacida en el extranjero que se encuentra en el país durante menos de cinco años, por país de nacimiento, edad y sexo;
- Población por país de ciudadanía y sexo.

El cuestionario del censo de población sobre características generales reúne información sobre la población nacida en el extranjero económicamente activa, por ocupación, edad, sexo y residencia urbana/rural.

Como las poblaciones de migrantes se expresan, principalmente, en términos de población nacida en el extranjero y extranjeros (no ciudadanos), el nivel de respuesta de los países y regiones se ilustra utilizando la disponibilidad de datos sobre nacidos en el extranjero o sobre población, clasificados por ciudadanía, recopilados en las dos últimas series de censos de población (1985–1994 y 1995–2004). Puesto que muchos de los cuestionarios del *Demographic Yearbook* también piden datos desglosados por sexo, también se examina el número de países que han podido suministrar datos sobre población nacida en el extranjero o de población por ciudadanía desglosados por sexo. Aquí no se darán más detalles, aunque es sabido que cuanto más detallada es la información requerida por el cuestionario, menor es el nivel de respuesta.

Hasta ahora, el número de países y regiones que alguna vez, desde 1985, han suministrado alguna información sobre la población nativa y nacida en el extranjero es de 90 entre 230. El número de países que informaron esos datos en la serie de censos de 1990 (1985–1994) es superior hasta este momento al de la serie de 2000 (1995–2004). El nivel más bajo de presentación de informes sobre población nativa y nacida en el extranjero, correspondiente al decenio de censos del año 2000, se debe al hecho de que algunos países todavía no han realizado sus censos de la serie de 2000 y que algunos otros, aunque realizaron sus censos, no presentaron datos a la División de Estadística de las Naciones Unidas^d. Además, hay variaciones importantes en el nivel de respuesta por regiones geográficas (véase el cuadro). Por ejemplo, 25 países y regiones de Europa, entre 48, suministraron algunos datos sobre población nacida en el extranjero, mientras que 15 países y regiones de África, entre 56, suministraron dichos datos.

Hay 85 países y regiones que han suministrado datos sobre población desde 1985, desglosados por ciudadanía. El porcentaje de países que han suministrado desgloses de población por ciudadanía fue similar en todos los continentes en la serie de censos de 1990, con una respuesta ligeramente superior de África y Europa a la de los demás cuatro continentes. Con respecto a la serie de censos de 2000, aproximadamente un cuarto de los países y regiones de Asia y Europa

Países y regiones que proporcionaron por lo menos una vez al *Demographic Yearbook* estadísticas sobre población nacida en el exterior o extranjera, 1985–2004

Región	Datos sobre						Total de países
	Población nacida en el exterior			Población por ciudadanía			
	1985–1994	1995–2004	1985–2004	1985–2004	1995–2004	1985–2004	
África	12	4	15	19	6	22	56
América del Norte	14	6	17	11	2	11	37
América del Sur	7	3	7	3	1	3	14
Asia	13	7	15	15	13	20	50
Europa	16	13	25	17	10	23	48
Oceanía	7	5	11	5	2	6	25
Total	69	38	90	70	34	85	230

presentaron datos de la población por ciudadanía, mientras que el porcentaje de respuesta para los otros continentes fue mucho menor. La baja proporción de países que presentaron datos en el decenio de censos de 2000 se vinculó con el hecho de que algunos países no habían realizado sus censos o todavía no habían presentado datos sobre esa serie de censos.

La mayoría de los países que han presentado datos sobre población nacida en el extranjero o sobre población por ciudadanía desde 1985 también suministraron esos datos desglosados por sexo. Por ejemplo, entre 90 países y regiones que han suministrado algún dato sobre población nacida en el extranjero desde 1985, 83 países (92%) también presentaron el desglose por sexo. De manera similar, de 85 que han presentado datos sobre la población por ciudadanía desde 1985, 79 (93%) también presentaron datos desglosados por sexo.

Además de la información requerida mediante los cuestionarios del Censo de Población del *Demographic Yearbook*, en los *Principios y recomendaciones para los censos de población y habitación, Revisión 1*, también se recomiendan las siguientes tabulaciones:

- Población nacida en el extranjero, por período de arribo, país de nacimiento, edad y sexo;
- Población, por país de nacimiento y ciudadanía, edad y sexo;
- Población nacida en el extranjero, por estado civil, edad y sexo;
- Población nacida en el extranjero, ... años de edad y más, por ocupación habitual (o actual), edad y sexo;
- Población nacida en el extranjero económicamente activa, ... años de edad y más, por período de arribo, ocupación y sexo;
- Población nacida en el extranjero, ... años de edad y más, por nivel de instrucción, edad y sexo.

Aunque las mencionadas tabulaciones adicionales son recomendadas por las Naciones Unidas, el nivel de respuesta, incluso sobre la información más elemental sobre poblaciones de ciudadanos nacidos en el extranjero o extranjeros todavía es muy bajo. Por ejemplo, hasta ahora sólo 90 entre 230 países y regiones han podido suministrar datos sobre el tamaño de la población nacida en el extranjero, o datos sobre población, por ciudadanía (85 entre 230) desde 1985. El hecho de que, entre los que han suministrado datos desde 1985, 17 países y regiones no han realizado ningún censo desde 1985, pone más en duda las comparaciones internacionales. Además, como ya se subrayó, aun entre los países que han realizado un censo desde 1985, algunos quizás no han incluido en sus cuestionarios de censos nacionales preguntas sobre poblaciones nacidas en el extranjero o sobre ciudadanía.

Se han realizado esfuerzos continuos para mejorar la recopilación de datos estadísticos de la población migratoria internacional. Por ejemplo, la División de Estadística de las Naciones Unidas ha estado alentando a los países que no realizaron ningún censo en los últimos 10 años a que llevaran a cabo un censo de población y habitación. La División de Estadística también participa de actividades orientadas a prestar asistencia a los países y regiones a realizar censos bien planificados, así como también a incorporar en los censos temas tradicionales y nuevos. En septiembre de 2004 se celebrará un simposio sobre censos, en el que se invitará a funcionarios de alto nivel de los gobiernos a promover una mejor planificación, conducción y procesamiento de datos en la serie de censos de población y habitación de 2010.

Además, en el mismo período se celebrará una reunión del Grupo de Expertos para revisar los actuales *Principios y recomendaciones para los censos de población y habitación, Revisión 1*. En el examen se tomarán en consideración las cuestiones recién surgidas. Por ejemplo, en la esfera de la migración internacional, las variables de *lugar de nacimiento y ciudadanía* son particularmente pertinentes para el estudio de la migración internacional. Mientras una variable podría ser pertinente en un país, la otra se podría utilizar más en otro país. En algunos países la atención se está desplazando hacia el lugar de nacimiento debido al problema de la doble ciudadanía y también porque es difícil rastrear los cambios de ciudadanía, lo que exigiría una variable adicional: la ciudadanía al nacer. En la reunión del Grupo de Expertos se examinarán cuestiones similares a ésta, de manera de que en los *Principios y Recomendaciones* se reflejen las experiencias nacionales. El objetivo final es presentar las recomendaciones más pertinentes para que los países las consideren cuando planifican un censo.

Con respecto a los países que han realizado censos exitosamente, la División de Estadística de las Naciones Unidas está dedicada a mejorar su nivel de respuestas a los Cuestionarios del *Demographic Yearbook* de las Naciones Unidas. Se está procurando mejorar esos Cuestionarios: en noviembre de 2003 se celebró una reunión del Grupo de Expertos sobre el examen del sistema de recopilación de datos del *Demographic Yearbook*. A raíz del examen de los Cuestionarios, el Grupo de Expertos formuló una serie de recomendaciones sobre la forma de servir mejor a las necesidades de los gobiernos y la comunidad internacional con respecto a la recopilación y difusión de datos más amplios, comparables y oportunos, reduciendo al mismo tiempo la carga de los países para llenar los cuestionarios. Esas mejoras generales también facilitarán la recopilación de estadísticas sobre migración de países y regiones.

Recopilación de datos sobre corrientes migratorias

Los datos sobre corrientes migratorias indican la incidencia de las personas que se trasladan a un país que no es el de su residencia habitual durante un período determinado de tiempo, como mínimo de tres meses. En los datos se excluye a las personas que se trasladan a un país para realizar viajes temporarios con fines de recreación, vacaciones, visitas a amigos y parientes y otros viajes de ese tipo que no cambian el país de residencia habitual (véase el recuadro 1 en *Recomendaciones sobre Estadísticas de las Migraciones Internacionales, Revisión 1*). Entre las fuentes principales de datos sobre corrientes migratorias están los registros de cruce de fronteras, encuestas de viajeros, registros de población, solicitudes de visados, solicitudes de permisos de trabajo, solicitudes de permisos de estadía y solicitudes de asilo.

Con frecuencia la responsabilidad de obtener datos para las estadísticas de migración internacional es compartida por diferentes instituciones, como el ministerio de trabajo, el ministerio del interior y la policía. Por lo tanto, el principal desafío que enfrentan las oficinas nacionales de estadística, cuando reúnen y compilan datos sobre la migración internacional, se vincula con la variedad de fuentes de datos y con el grado de coordinación requerido de las diversas instituciones.

La División de Estadística de las Naciones Unidas tiene el mandato de comunicarse con las autoridades nacionales encargadas de la preparación de estadísticas, y de prestarles asistencia, a los efectos de la reunión, compilación y difusión de los datos. Por lo tanto, ha podido orientar a los países en el acopio y compilación de estadísticas de migración internacional recopiladas principalmente en censos de población y encuestas por muestreo, como se explica en la sección anterior. Sin embargo, de los datos sobre corrientes migratorias a menudo se encargan otros ministerios, como el de planificación, el de trabajo o el del interior.

Aunque es bastante difícil recopilar datos sobre corrientes migratorias sin un claro mandato internacional para comunicarse con los organismos nacionales pertinentes, la División de Estadística de las Naciones Unidas está procurando mejorar el nivel de respuesta y comparabilidad de los datos sobre corrientes migratorias mediante su contacto oficial con las autoridades nacionales encargadas de las estadísticas.

La División de Estadística de las Naciones Unidas presta apoyo técnico a los países para el acopio y compilación de datos y para la capacitación de expertos en estadística para la aplicación de los principios y recomendaciones sobre conceptos y métodos estadísticos. La División de Estadística también responde a solicitudes de las oficinas nacionales de estadística sobre la provisión de asistencia y asesoramiento técnico.

En este contexto, la División de Estadística de las Naciones Unidas, en colaboración con la Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo (UNCTAD), organizó un seminario sobre el mejoramiento de la recopilación de estadísticas de las migraciones internacionales, que se celebró en Ginebra del 15 al 17 de septiembre de 2003. El objetivo principal del seminario fue orientar a los expertos en estadística en el uso de las *Recomendaciones sobre Estadísticas de las Migraciones Internacionales, Revisión 1*. Se presentó a los participantes información sobre la recopilación de estadísticas de la migración internacional a partir de fuentes de datos disponibles, como se especifica en las *Recomendaciones*. Los participantes pasaron

revista a los requisitos necesarios para elaborar estadísticas de migración internacional, y el uso de éstas, y exploraron formas de producir estadísticas más completas y oportunas a fin de satisfacer la creciente demanda que presenta la formulación de políticas y decisiones debidamente fundamentadas. Actualmente se está planificando la realización de otro seminario en la región de la Comisión Económica y Social para Asia y el Pacífico (CESPAP), para ayudar a los países de la región en el acopio y la compilación de estadísticas sobre migración.

Se ha elaborado un cuestionario de ensayo de estadística sobre viajes y migración internacionales, para el sistema del *Demographic Yearbook*, cuyo primera prueba se llevó a cabo durante el Seminario de 2003 mencionado *supra*. El cuestionario de ensayo también será sometido a prueba en la comunicad de las islas del Pacífico, además de otras regiones y subregiones del mundo.

También hay un plan para armonizar las prácticas nacionales en forma de módulos de capacitación basados en la Web. El propósito de esta práctica es ayudar a las oficinas de estadística en la recopilación de estadísticas sobre migración internacional, explorando diferentes fuentes de datos y proporcionando un enfoque armónico de las prácticas ilustrativas de países.

Conclusión

La recopilación internacional de datos para estadísticas de migración, tal como se realizó durante los pasados 50 años, ha sido una empresa difícil. Por ejemplo, menos del 40% de los países y regiones han proporcionado algunos datos sobre población de migrantes desde 1985, mientras que la respuesta sobre datos de corrientes migratorias es todavía más escasa. Las estadísticas sobre migración internacional sufren de una falta de conceptos armonizados entre los países. También hay falta de recursos y de coordinación entre diversos organismos de los países, así como también a nivel nacional e internacional.

La División de Estadística de las Naciones Unidas ha trabajado activamente para lograr acuerdo sobre conceptos y definiciones internacionalmente comparables, mediante la compilación de una serie de recomendaciones sobre estadísticas de migración internacional, y mejorando la capacidad nacional por medio de actividades de cooperación técnica, como los seminarios internacionales y regionales y las reuniones de grupos de expertos.

Es probable que en el futuro cercano más países puedan proporcionar datos sobre la población de migrantes. Sin embargo, debido a los mecanismos específicos con los cuales los países reúnen datos sobre las corrientes internacionales de migrantes, y a la falta de un mandato claro de la División de Estadística de las Naciones Unidas con respecto a la recopilación de esos datos directamente de las autoridades nacionales más pertinentes, los progresos en esta esfera serán limitados. Sigue siendo poco claro si es posible lograr un acuerdo internacional para facilitar la recopilación de datos sobre corrientes migratorias por conducto de autoridades nacionales que no sean las oficinas de estadísticas respectivas. Además, es necesario seguir estudiando la cuestión relativa a la forma en que tal acuerdo afectaría al proceso actual de recopilación de datos.

Notas

- a Véase *Documentos Oficiales del Consejo Económico y Social, 1993, Suplemento No.6 (E/1993/23)*, párr. 129 d).
- b *Demographic Yearbook* es una publicación anual que abarca una amplia gama de temas demográficos y sociales. Las estadísticas sobre migración internacional se recogen de las autoridades nacionales de estadística mediante cuestionarios del sistema de recopilación de datos del *Yearbook*. Los datos reunidos se publican en el *Yearbook*.
- c Esta nueva clasificación reemplaza a la que se presentó en el cuadro 1 de las *Recomendaciones sobre Estadísticas de las Migraciones Internacionales, Revisión 1* (Naciones Unidas, 1980).
- d Los cuestionarios del censo se enviaron, hasta marzo de 2004, a todos los países que habían realizado un censo durante el período 1995–2004. En 2005 se publicará un volumen especial del *Demographic Yearbook* dedicado a censos de población.

Bibliografía

- Abella, Manolo I. (1997). *Sending Workers Abroad*. Geneva International Labour Office.
- Adams, J. D. (1997). *Technology, Trade and Wages*. Documento de trabajo NBER No. 5940. Cambridge, Massachusetts: NBER.
- Adams, R. H., Jr. (1989). "Worker remittances and inequality in rural Egypt". *Economic Development and Cultural Change*, vol. 38, No. 1.
- _____. (1998). "Remittances, investment, and rural asset accumulation in Pakistan". *Economic Development and Cultural Change*, vol. 47, No. 1, p. 170.
- _____. (2003). *International Migration, Remittances and the Brain Drain: A Study of 24 Labor-Exporting Countries*. World Bank Policy Research Working Paper, No. 3069. Abril. Washington, D.C.: Banco Mundial.
- Addy, D. N., B. Wijkström y C. Thouez (2003). "Migrant remittances: country of origin experiences: strategies, policies, challenges and concerns". Documento preparado por el Programa internacional de políticas relativas a las migraciones (IMP). Ginebra. Disponible en: www.livelihoods.org/hot_topics/docs/REMITPAPER.doc (consultado el 27 de octubre de 2004).
- Adepoju, Aderanti (2000). "Sub-Saharan Africa". En *World Migration Report 2000*. Ginebra: Organización Internacional para las Migraciones, págs. 131–162.
- _____. (2001). "Regional organizations and intra-regional migration in sub-Saharan Africa: challenges and prospects". *International Migration*, vol. 39, No. 6, págs. 44–57.
- African Centre for Technology Studies (ACTS) (2002). "Return and reintegration of qualified African Nationals Programme (RQAN III) phase 3 report". Nairobi.
- Alarcón, Rafael (2002). "The development of home town associations in the United States and the use of social remittances in Mexico". Departamento de Estudios Sociales, El Colegio de la Frontera Norte, Baja California, México. Disponible en: <http://www.thedialogue.org/publications/alarcon.pdf> (consultado el 1º de noviembre de 2004).
- Aleinikoff, T. A. (2003). "International legal norms and migration: a report". En *Migration and International Legal Norms*, T. Alexander Aleinikoff y Vincent Chetail, eds. La Haya: T. M. C. Asser Press.
- Aleinikoff, T. Alexander, y Vincent Chetail, eds. (2003). *Migration and International Legal Norms*. La Haya: T. M. C. Asser Press.
- Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados. Country of Origin Information (COI) database. Disponible en: <http://unhcr.ch>.
- _____. (varios años). *La situación de los refugiados en el mundo*. Oxford y Nueva York: Oxford University Press.
- _____. (1993). *The State of the World's Refugees: The Challenge of Protection*. Middlesex, Inglaterra: Penguin Books.
- _____. (2000a). "Tema anual: El ACNUR a los 50: de una respuesta a soluciones. Informe presentado al Comité Ejecutivo del Programa del Alto Comisionado en su quincuagésimo primer período de sesiones". A/AC/96/938. 5 de septiembre.
- _____. (2000b). *La situación de los refugiados en el mundo: cincuenta años de acción humanitaria*. Oxford, Reino Unido: Oxford University Press.
- _____. (2002a). *Statistical Yearbook 2001*. Ginebra.

- _____ (2002b). *Statistical Yearbook, 2001: Refugees, Asylum-seekers and Other Persons of Concern-Trends in Displacement, Protection and Solutions*. Ginebra: ACNUR. Octubre.
- _____ (2003a). *Global Report 2002: Strategies and Activities*. Ginebra.
- _____ (2003b). *Los refugiados en cifras 2003*. Ginebra.
- _____ (2004a). "2003 Global Refugee Trend Overview of Refugee Populations, New Arrivals, Durable Solutions, Asylum-Seekers and Other Persons of Concern to UNHCR". Ginebra: Dependencia de Datos Demográficos/SDDG, División de Apoyo Operacional. 15 de junio. Disponible en: <http://www.unhcr.ch/statistics>.
- _____ (2004b). "Protracted refugee situations". Documento preparado para la 30a. sesión del Comité Permanente del Comité Ejecutivo del Programa del Alto Comisionado. EC/54/SC/CRP.14. 10 de junio. Disponible en: <http://www.unhcr.ch/statistics>.
- Amuedo-Dorantes, C. y S. Pozo (2002). *On the Use of Differing Money Transmission Methods by Mexican Immigrants*. Documento de trabajo No. E2004/06. Sevilla, España: Fundación Centro de Estudios Andaluces, págs. 15–16. Noviembre.
- Angrist, J. D., y A. D. Kugler (2001). *Protective or Counter-productive? European Labour Market Institutions and the Effect of Immigrants on EU natives*. Documento de trabajo NBER No. 8660. Cambridge, Massachusetts: NBER.
- Appleyard, Reginald T. ([1977]). "Major international population movements and policies: an historical review". En *International Population Conference*, México, 1977, vol. 2. Lieja, Bélgica: Unión Internacional para el Estudio Científico de la Población (UIECP).
- _____ (2001). "International migration policies 1950–2000". *International Migration*, vol. 39, No. 6, págs. 7–18.
- Armstrong, F. (1998). "Migration of nurses: finding a sustainable solution". *Australian Nursing Journal*, vol. 11, No. 3.
- Auerbach, A. J., y P. Oreopoulos (1999). "Analyzing the fiscal impact of U.S. immigration". *American Economic Review: Papers and Proceedings*, vol. 89, No. 2.
- Balán, Jorge (1992). "The role of migration policies and social networks in the development of a migration system in the Southern Cone". En *International Migration Systems: A Global Approach*, Mary M. Kritz, Lin Lean Lim y Hania Zlotnik, eds. Oxford: Clarendon Press, págs. 115–130.
- Banco Interamericano de Desarrollo (2001). "Remittances to Latin America and the Caribbean: comparative statistics". Documento preparado por el Fondo Multilateral de Inversiones–Banco Interamericano de Desarrollo para la Conferencia regional sobre las remesas como instrumento de desarrollo. Washington, D.C.
- Banco Mundial (2003). *Global Development Finance 2003*. Washington, D.C., cap. 7, págs. 165–166.
- Barro, Robert, y J. W. Lee (1996). "International Measurement of Schooling Years and Schooling Quality". *American Economic Review, Papers and Proceedings*, vol. 86, No. 2, págs. 218–223.
- Bedford, Richard (2003). "New Zealand: The politicization of immigration". Migration Information Source. Disponible en: <http://www.migrationinformation.org/Profiles/display.cfm?ID=86> (consultado el 28 de octubre de 2004).
- Beine, M., F. Docquier y H. Rapoport (2002). *Brain Drain and LDCs' Growth: Winners and Losers*. Documento de trabajo No. 129. Palo Alto, California: Center for Research on Economic Development and Policy Reform, Stanford University.
- Bernard, W. S. (1982). "A history of U.S. immigration policy". En *Immigration*, R. A. Easterlin y otros, eds. Cambridge, Massachusetts: Harvard University Press.

- Bhagwati, Jagdish (2003). "Borders beyond control". *Foreign Affairs* (Nueva York), vol. 82, No. 1 (enero-febrero), págs. 98–104.
- Bhagwati, J. (2004). *In Defense of Globalization*. Nueva York: Oxford University Press, cap. 14.
- Bilsborrow, Richard E., y otros (1997). *International Migration Statistics: Guidelines for Improving Data Collection Systems*. Ginebra: Oficina Internacional del Trabajo.
- Boeri, Tito, y otros (2001). *The Impact of Eastern European Enlargement on Employment and Labour Markets in the EU Member States: Final Report*. Berlín y Milán, Italia: European Integration Consortium; Deutsche Institut für Wirtschaftsforschung, Center for Economic Policy Research, Trade Union Institute for Economic Research, Institute for Advanced Studies e Innocenzo Gasparini Institute for Economic Research.
- Bollini, P., y H. Siem (1995). "No real progress towards equity: health of migrants and ethnic minorities on the eve of the year 2000". *Social Science and Medicine*, vol. 41, No. 6, págs. 819–828.
- Bonin, Holger (2002). "Eine fiskalische Gesamtbilanz der Zuwanderung nach Deutschland". *Vierteljahrshefte zur Wirtschaftsforschung*, vol. 71.
- _____, B. Raffelhüschen y J. Walliser (2000). "Can immigration alleviate the demographic burden". *FinanzArchiv*, vol. 57, No. 1.
- Borjas, George (1994). "The economics of immigration". *Journal of Economic Literature*, (Nashville, Tennessee), vol. 32, No. 4 (diciembre), págs. 1667–1717.
- _____. (1995). "The economic benefits from immigration". *Journal of Economic Perspectives*, vol. 9, No. 2.
- _____. (1999). "The economic analysis of immigration". En *Handbook of Labor Economics*, vol. 3A, Orley Ashenfelter y David Casel, eds. Dordrecht, Países Bajos: North Holland.
- _____. (2001). "Does immigration Grease the Wheels of the Labour Market?" *Brookings Papers on Economic Activity*, No. 1. Washington, D.C.: Brookings Institution.
- _____. (2003). "The labour demand curve is downward sloping: re-examining the impact of immigration on the labour markets". *The Quarterly Journal of Economics*. Noviembre de 2003, págs. 1335–1374.
- Bourgignon, François, y Christian Morrison (2002). "Inequality among world citizens: 1820–1992". *American Economic Review*, vol. 92, No. 4 (septiembre).
- Boyd, Monica, y Elizabeth Grieco (2003). *Women and Migration: Incorporating Gender into International Migration Theory*. Washington, D.C.: Migration Policy Institute.
- Buencamino, Leonides, y Sergei Gorbunov (2002). *Informal money transfer systems: opportunities and challenges for development finance*. Documento de debate del Departamento de Asuntos Económicos y Sociales, No. 26. ST/ESA/2002/DP/26. Naciones Unidas: Nueva York.
- Burney, N. (1987). "Workers' remittances from the Middle East and their effect on Pakistan's economy". *The Pakistan Development Review*, vol. 26, No. 4.
- Card, D. (1990). "The Impact of the Mariel boatlift on the Miami labour market". *Industrial and Labour Relations Review*, vol. 43 (enero de 1990), págs. 245–257.
- Cárdenas, Enrique, José Antonio Ocampo y Rosemary Thorp, eds. (2000). *An Economic History of Twentieth Century Latin America*, vol. 1, *The Export Age*. Londres: Palgrave.
- Carlos, Reinard D. (2002). "Determinants of international migration in the Philippines". *International Migration Review*, vol. 36, págs. 81–102.
- Carrington, W. (1999). "International migration and the 'brain drain'". *The Journal of Social, Political, and Economic Studies* (Washington, D.C.), vol. 24, No. 2.

- _____, y P. de Lima (1994). *Large-scale immigration and labour markets: an analysis of the retornados and their impact on Portugal*. Documento de trabajo. Baltimore, Maryland: Johns Hopkins University.
- Carrington, W., y E. Detragiache (1998). *How Big is the Brain Drain?* Documento de trabajo del FMI. WP/98/102. Washington, D.C.
- Castles, Stephen (1999). "International migration and the global agenda: reflections on the 1998 United Nations Technical Symposium". *International Migration* (Ginebra) vol. 37, No. 1. págs. 5–20.
- _____. (2000). "International migration at the beginning of the twenty-first century: global trends and issues". *International Social Science Journal*, vol. 165, págs. 269–281.
- _____. (2002). "Migration and community formation under conditions of globalization". *The International Migration Review*, vol. 26, No. 4 (invierno), págs. 1143–1168.
- Centre d'Études et de Recherche sur la Population et le Développement (CERPOD) (1995). *Migrations et Urbanisation en Afrique de l'Ouest (MUAO) : Résultats Préliminaires*. Bamako, Malí: CERPOD.
- Chanda, Rupa (2003). "Linkages between mode 4 and other GATS modes of supply". Documento presentado durante el Seminario sobre comercio y migración, OCDE–Banco Mundial–OIM, Ginebra, 12–14 de noviembre de 2003.
- Chiquiar, D., y G. H. Hanson (2002). *International Migration, Self-Selection, and the Distribution of Wages: Evidence from Mexico and the United States*. Documento de trabajo NBER, No. 9242. Cambridge, Massachusetts: National Bureau of Economic Research.
- Chiswick, B. R. (2000). "Are immigrants favorably self-selected?". En *Migration Theory: Talking Across the Disciplines*, Caroline D. Brettell y James F. Hollifield, eds. Nueva York, Nueva York: Routledge.
- Choo, Vivien (2003). "Philippines losing its nurses, and now maybe its doctors". *The Lancet*, vol. 36, pág. 1356.
- Clark, K., y S. Drinkwater (2001). "An investigation of household remittance behavior". School of Economic Studies, University of Manchester, Manchester, y Department of Economics, University of Surrey, Surrey, Reino Unido.
- Collado, M. D., I. Iturbe-Ormaetxe y G. Valera (2003). "Quantifying the impact of immigration on the Spanish welfare state". Mimeografiado. Universidad de Alicante, Alicante, España.
- Comisión de las Comunidades Europeas (2003). "Comunicación de la Comisión al Consejo, al Parlamento Europeo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones sobre inmigración, integración y empleo". 3 de junio. Bruselas. Pág. 17.
- Comisión Europea (2001). "The free movement of workers in the context of enlargement". Nota informativa. 6 de marzo. Disponible en: http://europa.eu.int/comm/enlargement/docs/pdf/migration_enl.pdf
- _____. (2003). "Migration and social integration of migrants. Valorisation of research on migration and immigration funded under 4th and 5th European Framework Programmes of Research. Community Research". Actas de un seminario de diálogo organizado por DG Research, Bruselas, 28 y 29 de enero de 2002.
- Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo (2003). *Informe de la Reunión de Expertos sobre las cuestiones de acceso a los mercados en el modo 4 (movimiento de personas físicas proveedoras de servicios) y la aplicación efectiva del artículo IV sobre la participación creciente de los países en desarrollo, celebrada en el Palacio de las Naciones, Ginebra, del 29 al 31 de julio de 2003*. TD/B/COM.1/64–TD/B/COM.1/EM.22/3. 27 de noviembre. Presentado a la Junta de Comercio y Desarrollo, Comisión del Co-

- mercio en Bienes y Servicios y de los Productos Básicos, en su octavo período de sesiones, Ginebra, 9–13 de febrero de 2004.
- Consejo de Europa (2004). “Convention on the Participation of Foreigners in Public Life at Local Level: status as of 22 Octubre de 2004”. Disponible en: <http://conventions.coe.int/Treaty/Commun/ChercheSig.asp?NT=144&CM=8&DF=&CL=ENG> (consultado el 1º de noviembre de 2004).
- Coppel, J., J. C. Dumont e I. Visco (2001). “Trends in inmigración and economic consequences”. Documentos de trabajo del Departamento de Economía de la OCDE, No. 284. París.
- Cordero-Guzmán, Héctor R., Robert Smith y Ramón Grosfoguel (2002). *Migration, Transnationalization, and Race in a Changing New York*. Filadelfia, Pennsylvania: Temple University Press.
- Cortés-Conde, Roberto (2000). “The vicissitudes of an exporting economy: Argentina (1875–1930)”. En *An Economic History of Twentieth Century Latin America*, vol. 1, *The Export Age*, Enrique Cárdenas, José Antonio Ocampo y Rosemary Thorp, eds. Londres: Palgrave.
- Crul, M., y H. Vermeulen (2002). “The second generation in Europe”. *The International Migration Review*, vol. 37, No. 4, págs. 965–987.
- Crush, Jonathan, y Wade Pendleton (2004). “Regionalizing xenophobia? Citizens’ attitudes to immigration and refugee policy in Southern Africa”. Southern African Migration Project.
- Davis, K. (1951). *The Population of India and Pakistan*. Princeton, Nueva Jersey: Princeton University Press.
- de Braw, Alan, Edward J. Taylor y Scott Rozelle (2003). “The impact of migration and remittances on rural incomes in China”. Documento preparado con los auspicios del Centro de Investigaciones para el Desarrollo Internacional, el Banco Mundial y la Fundación Ford, Beijing.
- de Ferranti, D., y otros (2003). *Inequality in Latin America and the Caribbean: breaking with history?* Washington, D.C.: Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento–Banco Mundial.
- Delaunay, Daniel (1998). “Le cas français”. En *La mesure de la migration clandestine en Europe. Volume 2: Rapport des experts*, G. Tapinos y D. Delaunay, eds. Documentos de trabajo de EUROSTAT (3/1998/E/no.7). Luxemburgo.
- Department of Trade and Industry, Reino Unido (2004). *Making Globalization a Force for Good*. Trade and Investment White Paper 2004. Londres: DTI. 7 de julio.
- Desai, M. A., D. Kapur y J. McHale (2000). “Sharing the spoils: taxing international human capital flows”. Versión actualizada del documento presentado en la NBER–National Council of Applied Economic Research (NCAER) Conference on India’s Economic Reforms.
- Devan, Janamitra, y Parth S. Tewari (2001). “Brains abroad”. *The McKinsey Quarterly*, No. 4 (Emerging markets), pág. 57.
- Dialogue: Dial Newsletter* (2003). No. 19 (junio). París.
- Doudeijns, M., y J. C. Dumond (2003). “Immigration and labour shortages: evaluation of needs and limits of selection policies in the recruitment of foreign labour”. Documento preparado para la Conferencia sobre los aspectos económicos y sociales de la migración, organizada conjuntamente por la Comisión Europea y la OCDE.
- Drinkwater, S., y otros (2002). “The economic impact of migration: a survey”. Documento preparado para el segundo Seminario del proyecto de Quinto Programa Marco, titulado “Ampliación europea: el efecto de la migración Este–Oeste en el crecimiento y el empleo”. Viena.

- D'Sami, Bernard (2000). "Migration patterns and challenges for Indians seeking work abroad: a special focus on South India, National Forum of Migrant Workers Rights. CARAM-Asia, Royapuram, Chennai, India". Disponible en: http://aidsourhasia.undp.org.in/publication/6TH%20ICCAP/hiv_migration.htm (consultado el 1° de noviembre de 2004).
- Duleep, Harriet O., y Mark C. Regets (1992). "Some evidence on the effect of admission criteria on immigrant assimilation". En *Immigration, Language and Ethnicity: Canada and the United States*, Barry R. Chiswick, ed. Washington, D.C.: American Enterprise Institute.
- Durand, J., y otros (1996). "International migration and development in Mexican communities". *Demography*, vol. 33, No. 2 (mayo), págs. 249-264.
- _____, E. A. Parrado y D. Massey (1996). "Migradollars and development: a reconsideration of the Mexican case". *International Migration Review*, vol. 30, No. 2. págs. 423-444.
- Edwards, A. C., y M. Ureta (2001). "Income transfer and children's schooling: evidence from El Salvador". California State University at Long Beach, Long Beach, California, y Texas A & M University, College Station, Texas. Revisado en junio. NBER Inter-American Seminar on Economics, Monterrey, México, noviembre de 2002.
- Egan, Timothy (2004). "Border desert proves deadly for Mexicans". *The New York Times*. 23 de mayo.
- Eurobarometer (1997). "Opinion poll: racism and xenophobia in Europe". Eurobarometer Opinion Poll, No. 47.1, 1997.
- Ferenczi, I., y W. F. Willcox (1929). *International Migration*, vol. 1., *Statistics*. Nueva York: National Bureau of Economic Research.
- Fetzer, Joel S. (2000). "Economic self-interest or cultural marginality? Anti-immigration sentiment and nativist political movements in France, Germany and the USA". *Journal of Ethnic and Migration Studies*, vol. 26, No. 1, págs. 5-23.
- Financial Times* (2004). 28 de abril.
- Fondo Monetario Internacional (2003). *Balance of Payments Statistics Yearbook, 2003*. Washington, D.C.
- Freeman, Gary P. (2003). "Immigration policies". En *Encyclopedia of Population*, Paul Demeny y Geoffrey McNicoll, eds. Nueva York: Macmillan Reference USA.
- Friedberg, R. M. (1997). "The impact of mass migration on the Israeli labour market". Manuscrito.
- _____, y J. Hunt (1995). "The impact of immigrants on host country wages, employment and growth". *Journal of Economic Perspectives*, vol. 9, No. 2.
- Galenson, D. W. (1984). "The rise and fall of indentured servitude in the Americas: an economic analysis". *Journal of Economic History*, vol. 44 (marzo).
- Gammeltoft, P. (2002). *Remittances and other Financial Flows to Developing Countries*. Centre for Development Research Working Paper. Copenhagen.
- Garson, Jean-Pierre, y Anaïs Loizillon (2003). "La migración en Europa: tendencias y perspectivas". Documento presentado en la Conferencia Internacional sobre los aspectos económicos y sociales de la migración, organizado conjuntamente por la Comisión Europea y la OCDE, Bruselas, 21 and 22 de enero.
- Gemery, H. A. (1994). "Immigrants and emigrants: international migration and the US labor market in the Great Depression". En *Migration and the International Labor Market, 1850-1939*, T. J. Hatton y J. G. Williamson eds. Londres: Routledge.
- Gieseck, A., U. Heilemann y H. D. von Loeffelholz (1995). "Economic implications of migration into the Federal Republic of Germany, 1988-1992". *The International Migration Review*, vol. 29, No. 3.

- Glaessel-Brown, E. E. (1998). "Use of immigration policy to manage nursing shortages". *Journal of Nursing Scholarship*, vol. 30, No. 4.
- Gobierno del Canadá (2003). "Canada's view and proposals on transparency of horizontal Mode 4 commitments". Documento presentado durante la Reunión de Expertos sobre cuestiones relativas al acceso al mercado en el modo 4 y la aplicación efectiva del artículo IV sobre el aumento de la participación de los países en desarrollo. Ginebra, 29–31 de julio de 2003.
- Grant, Oliver (2003). "Globalisation versus de-coupling: German emigration and the evolution of the Atlantic labour market, 1870–1913". *Explorations in Economic History*, vol. 40, pág. 390.
- Grondin, Danielle (2004). "Well-managed migrants' health benefits all". *Boletín de la Organización Mundial de la Salud*, vol. 82, No. 8 (agosto), pág. 561.
- Guarnizo, Luis Eduardo (2003). "The economics of transnational living". *The International Migration Review*, vol. 37, No. 3 (otoño), págs. 666–699.
- Hallock, J. A., S. S. Seeling y J. J. Norcini (2003). "The international medical graduate pipeline". *Health Affairs*, vol. 22, No. 4.
- Hansen, Randall (2003). "Migration to Europe since 1945: its history and its lessons". En *The Politics of Migration: Managing Opportunity, Conflict and Change*, Sarah Spencer, ed. Oxford: Blackwell.
- Hatton, T. J., y J. G. Williamson, eds. (1994). *Migration and the International Labor Market, 1850–1939*. Londres: Routledge.
- Hatton, Timothy J., y Jeffrey G. Williamson (2005). *World Mass Migration: Two Centuries of Policy and Performance*. Cambridge, Massachusetts: The MIT Press.
- Hendricks, L. (2002). "How important is human capital for development? Evidence from immigration earnings". *American Economic Review*, vol. 92, págs. 198–219.
- Hille, Hubertus, y Thomas Straubhaar (2001). "The impact of EU enlargement and economic integration: results of recent studies". En *Migration Policies and EU Enlargement: The Case of Central and Eastern Europe*. Ginebra: Organización Internacional del Trabajo.
- Hirschman, C. (2001). "Immigration: public policy". En *International Encyclopedia of Social and Behavioral Science*, vol. 11, N. J. Smelser y P. B. Baltes, eds. Oxford, Reino Unido: Elsevier.
- Hoddinott, J. (1996). "A model of migration and remittances applied to Western Kenya". *Oxford Economic Papers*, vol. 46.
- Huff, W. G. (1994). *The Economic Growth of Singapore: Trade and Development in the Twentieth Century*. Cambridge, Reino Unido: Cambridge University Press.
- Hunt, J. (1992). "The impact of the 1962 repatriation from Algeria on the French labour market". *Industrial and Labour Relations Review*, vol. 45. Abril.
- Huttenback, R. A. (1976). *Racism and Empire: White Settlers and Colored Immigrants in the British Self-Governing Colonies, 1830–1910*. Ithaca, Nueva York: Cornell University Press.
- Hysenbegasi, A., y S. Poza (2002). "What prompts workers to remit: evidence using a panel of Latin American and Caribbean nations". Citigroup, Irving, Texas, y Western Michigan University, Kalamazoo, Michigan. Disponible en: <http://homepages.wmich.edu/~pozo/what%20prompts.final.pdf> (consultado el 25 de octubre de 2004).
- Institute of Public Affairs (2002). "How Asian brain drain winds up benefiting Asia". *Review –Institute of Public Affairs*, vol. 54, No. 2 (junio), pág. 30.
- Iredale, Robyn, y Nicola Piper (2003). *Identification of the Obstacles to the Signing and Ratification of the UN Convention on the Protection of the Rights of All Migrant Workers: The Asia-Pacific Perspective*. París: UNESCO.

- Issawi, C. (1966). *The Economy of the Middle East, 1800–1914*. Chicago, Illinois: University of Chicago Press.
- Japón, Ministerio de Justicia (2001). *Inmigración Control, 2001*. Tokio.
- Jaret, C. (1999). “Troubled by newcomers: anti-immigrant attitudes and action during two eras of mass immigration to the United States”. *Journal of American Ethnic History*, vol. 18, No. 3 (primavera), págs. 9–39.
- Kandil, M., y M. E Metwally (1990). “The impact of migrants’ remittances on the Egyptian economy”. *International Migration*, vol. XXVIII, No. 2.
- Kapur, D. (2003). *Remittances: the new development mantra?* Documento preparado para la Reunión del Grupo Técnico del G–24, Harvard University, y Center for Global Development. UNCTAD/GDS/MDPB/G24/2004/5. Nueva York: Naciones Unidas.
- Kasasa, Aya (2001). “Asylum and immigration: Europe’s search for a common policy”. *The Courier ACP–EU*, vol. 187, págs. 30–32.
- Kenwood, A. G., y A. L. Lougheed (1999). *The Growth of the International Economy, 1820–2000*, 4a. ed. Londres: Routledge.
- Kesler, Christel (2004). “Defining migrant status and assessing employment outcomes in Europe”. Mayo. Documento inédito.
- Kirk, Dudley (1946). *Europe’s Population in the Interwar Years*. Sociedad de las Naciones. Princeton, Nueva Jersey: Princeton University Press.
- Klekowski von Koppenfels, Amanda (2001). *The Role of Regional Consultative Processes in Managing International Migration*. IOM Migration Research Series, No. 3. Ginebra: OIM.
- K. von Koppenfels, Amanda (2001). “Informal but effective: regional consultative processes as a tool in managing migration”. *International Migration*, vol. 39, No. 6, págs. 62–82.
- Koc, I., e I. Onan (2001). “The impact of remittances of international migrants on the standard of living of the left-behind families in Turkey. Conference Proceedings, XXIV IUSSP General Conference, Salvador, Brazil, 18–24 de abril de 2001”. Disponible en: http://www.iussp.org/Brazil2001/s20/S26_03_koc.pdf (consultado el 25 de octubre de 2004).
- Kogan, I. (2004). “Employment careers and unemployment dynamics of immigrants in Germany and Great Britain”. Mannheim Centre for European Social Research, University of Mannheim, Mannheim, Alemania. Pág. 18.
- Koser, Khalid (2001). “New approaches to asylum?”. *International Migration*, vol. 39, No. 6, págs. 85–99.
- Kramer, Roger G. (2003). *Development in international migration to the United States: 2003. Immigration Policy and Research*, Documento de trabajo 38. Washington, D.C.: United States Department of Labor, Bureau of International Labor Affairs.
- Kule, D., y otros (1999). *The Causes and Consequences of Albanian Emigration during Transition: Evidence from Micro Data*. Documento de trabajo, No. 46. Londres: Banco Europeo de Reconstrucción y Fomento.
- Labour Migration Ministerial Consultations for Countries of Origin in Asia (2004). “Summary of statements and recommendations of the Ministers”. Colombo.
- Latham, A. J. H., y L. Neal (1983). “The international market in rice and wheat 1868–1914”. *Economic History Review*, vol. 36, págs. 260–275.
- León-Ledesma, M., y M. Piracha (2001). “International Migration and the Role of Remittances in Eastern Europe”. *Studies in Economics*, No. 0113. Canterbury, Reino Unido, Departamento de Economía, Universidad de Kent.

- Lewis, W. A. (1978). *The Evolution of the International Economic Order*. Princeton, Nueva Jersey: Princeton University Press.
- Lewis, W. A. (1978). *Growth and Fluctuations 1870–1913*. Londres: Allen and Unwin.
- Lim, Lin Lean (1996). The migration transition in Malaysia. *Asian and Pacific Migration Journal* (Manila), vol. 5, Nos. 2–3, págs. 319–337.
- Lloyd, J. (2003). “The closing of the European gates? the new populist parties of Europe”. En *The Politics of Migration*, S. Spencer ed. Malden, Massachusetts, Blackwell Publishers, págs. 88–99.
- Lowell, B. L. (2001). “Some Development Effects of the International Migration of Highly Skilled Persons”. *International Migration Papers*, No. 46. Ginebra: Oficina Internacional del Trabajo.
- _____, y R. O. de la Garza (2000). “The developmental role of remittances in U.S. Latino Communities and in Latin American countries”. Proyecto de informe final preparado para el Tomás Rivera Policy Institute (TRPI), University of Texas, Austin, Texas, y el Diálogo Interamericano.
- Lowell, B. L., y Allan Findlay (2001). “Migration of Highly Skilled Persons from Developing Countries: Impact and Policy Responses: Synthesis Report”. *International Migration Papers*, No. 44. Ginebra: Oficina Internacional del Trabajo.
- Lowell, B. L., y Yvonne B. Kemper (2004). “Transatlantic roundtable on low-skilled migration in the twenty-first century: prospect and policies”. *International Migration Papers*, vol. 42, No. 2, págs. 117–138.
- Lucas, Robert E. B. (2001). “Diaspora and development: highly skilled migrants from East Asia”. Informe preparado para el Banco Mundial. Noviembre. Disponible en: <http://www.bu.edu/econ/ied/dp/papers/dp120.pdf> (consultado el 25 de octubre de 2004).
- Lynch, James P., y Rita J. Simon (2003). *Immigration the World Over: Statutes, Policies, and Practices*. Lanham, Maryland: Rowman & Littlefield Publishers.
- Maiden, Samantha (2004). “Degrees come with a visa”. *The Australian*. 25 de febrero.
- Mármora, Lelio (2003). “Mutually agreed migration policies in Latin America”. En *World Migration, 2003*. Ginebra: OIT.
- Martin, David A., y T. Alexander Aleinikoff (2002). “Double ties: why nations should learn to love dual nationality”. *Foreign Policy*, vol. 133, págs. 80–81.
- Martin, Philip, y Elizabeth Midgley (2003). “Immigration: shaping and reshaping America”. *Boletín de Población*, vol. 58, No. 2.
- Martin, Susan, Philip Martin y Patrick Weil (2002). “Fostering cooperation between source and destination countries”. Migration Information Source, Migration Policy Institute (MPI), Washington, D.C. Disponible en: www.migrationinformation.org.
- Martínez-Herrera, Enric, y Djaouida Moualhi (2004). “Public opinion and immigration policies in five EU countries: accounting for (in)consistency between immigrants selection and integration policies and citizens’ attitudes”. Documento presentado en el trigésimo segundo Consorcio Europeo de Investigaciones en materia de Política (ECPR), Períodos de sesiones conjuntos, Upsala, Suecia, 13–18 de abril de 2004. Disponible en: <http://www.essex.ac.uk/ecpr/events/jointsessions/paperarchive/uppsala/ws16/Moualhi.pdf> (consultado el 20 de octubre de 2004).
- Massey, Douglas S., Jorge Durand y Nolan Malone (2002). *Beyond Smoke and Mirrors: Mexican Immigration in an Era of Economic Integration*. Nueva York, Nueva York: Russell Sage.

- Mattoo, Aaditya, Sumantha Chauduri y Richard Self (2003). "Liberalizing Mode 4: a possible approach". Documento presentado durante el Seminario de la OCDE–Banco Mundial–OIM sobre comercio y migración, Ginebra, 12–14 de noviembre de 2003.
- McClelland, C. (2002). "South African brain drain costing \$5 billion-and counting". *Canadian Medical Association Journal*, vol. 167, No. 7, pág. 793.
- McCormick, B., y J. Wahba (2003). "Return international migration and geographical inequality: the case of Egypt". *Journal of African Economics*, vol. 12, No. 4, págs. 500–532.
- Meyer, J. B., y M. Brown (1999). "Scientific diasporas: a new approach to the brain drain". Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura (UNESCO), Programa "Gestión de las Transformaciones Sociales" (MOST), documento de debate No. 41 preparado para la Conferencia Mundial sobre la Ciencia–UNESCO–Consejo Internacional de Uniones Científicas (CIUC), Budapest, 26 de junio–1º de julio de 1999.
- Migration News* (1998). "Italy: North Africans, Kosovo". Vol. 5, No. 9 (septiembre). Disponible en: www.migration.ucdavis.edu.
- Miller, Mark J. (1992). "Evolution of policy modes for regulating international labour migration". En *International Migration Systems: A Global Approach*, Mary M. Kritz, Lin Lean Lim y Hania Zlotnik, eds. Oxford: Clarendon Press.
- _____, y Philip L. Marrin (1996). "Prospects for cooperative management of international migration in the 21st century". *Asian and Pacific Migration Journal* (Quezon City, Filipinas), vol. 5, Nos. 2–3, págs. 175–199.
- Mosisa, Abraham T. (2002). "The role of foreign-born workers in the U.S. economy". *Monthly Labor Review*, vol. 125, No. 5, págs. 3–14.
- Mutume, Gumisai (2003). "Reversing Africa's 'brain drain'". *Africa Recovery* (Nueva York), vol. 17, No. 2.
- Naciones Unidas (1953). *Estadísticas de las Migraciones Internacionales. Informes estadísticos*, No. 20. Número de venta: E.53.XIII.10.
- _____. (1954). *Treaty Series*, vol. 189, No. 2545.
- _____. (1958). *Treaty Series*, vol. 89, No. 4300.
- _____. (1967). *Treaty Series*, vol. 606, No. 8791.
- _____. (1980). *Recomendaciones sobre Estadísticas de las Migraciones Internacionales*. Informes estadísticos, No. 58. Número de venta: E.79.XVII.18.
- _____. (1983). *Treaty Series*, vol. 1001, No. 14691.
- _____. (1985). *World Population Trends, Population and Development Interrelations and Population Policies: 1983 Monitoring Report*, vol. 1, *Population Trends*. Número de venta: E.84.XIII.10.
- _____. (1995). *Informe de la Conferencia Internacional sobre Población y Desarrollo, El Cairo, 5–13 de septiembre de 1994*. Número de venta: E.95.XIII.8.
- _____. (1996). *World Population Monitoring, 1993*. Número de venta: E.95.XIII.8.
- _____. (1997a). *Migración internacional y desarrollo: Informe conciso*. Número de venta: E.97.XIII.4.
- _____. (1997b). *Derechos humanos: Recopilación de instrumentos internacionales*, vol. II, *Instrumentos de carácter regional*. Número de venta: E.97XIV.1.
- _____. (1998a). *International Migration Policies*. Número de venta: E.98.XIII.8.
- _____. (1998b). *Recomendaciones sobre Estadísticas de las Migraciones Internacionales, Revisión 1*. Informes estadísticos, No. 58, Rev.1. Número de venta: E.98.XVII.14.

- _____. (1998c). *Informes estadísticos*, No. 58, Rev.1. Número de venta: E.98.XVII.14.
- _____. (1998d). *Principios y Recomendaciones para los Censos de Población, Revisión 1*. Informes estadísticos, No. 67, Rev.1. Número de venta: E.98.XVII.8.
- _____. (1998e). *World Population Monitoring, 1997: International Migration and Development*. Número de venta: E.98.XIII.4.
- _____. (1999). *World Population Prospects: The 1998 Revision*, vol. 1, *Comprehensive Tables*, y vol. II, *Sex and Age*. Números de venta: E.99.XIII.9 y E.99.XIII.8.
- _____. (2001). *Replacement Migration: Is it a Solution to Declining and Ageing Populations?* Número de venta: E.01.XIII.19.
- _____. (2002a). *International Migration from Countries with Economies in Transition: 1980–1999*. Departamento de Asuntos Económicos y Sociales de las Naciones Unidas, División de Población. Documento de trabajo. ESA/P/WP.176, septiembre.
- _____. (2002b). *Informe de la Conferencia Internacional sobre la Financiación para el Desarrollo*, Monterrey, México, marzo 18–22 de 2002. Número de venta: E.02.II.A.7.
- _____. (2003a). *Levels and Trends of International Migration to Selected Countries in Asia*. Número de venta: E.03.XIII.2.
- _____. (2003b). “Migración internacional y desarrollo: informe del Secretario General”. A/58/98. 1º de julio. Presentado a la Asamblea General en su quincuagésimo octavo período de sesiones.
- _____. (2003c). *Población, educación y desarrollo*: Informe conciso. Número de venta: E.03.XIII.11.
- _____. (2003d). “World population monitoring, 2003: population, education and development”. Proyecto de informe preparado para la Comisión de Población y Desarrollo Proyecto de informe preparado para la Comisión de Población y Desarrollo en su trigésimo sexto período de sesiones, 31 de marzo–4 de abril de 2003, pág. 158.
- _____. (2003e). *World Population Prospects: The 2002 Revision*, vol. I, *Comprehensive Tables*. Número de venta: E.03.XIII.6.
- _____. (2004a). “*Demographic Yearbook* review: national reporting of international migration data-implications for international recommendations”. Departamento de Asuntos Económicos y Sociales de las Naciones Unidas, División de Estadística, Informe técnico. ESA/STAT/2004/4. Abril.
- _____. (2004b). “Examen y evaluación de los progresos realizados en la consecución de los fines y objetivos del Programa de Acción de la Conferencia Internacional sobre la Población y el Desarrollo: Informe del Secretario General”. E/CN.9/2004/3. 12 de enero. Presentado a la Comisión de Población y Desarrollo en su trigésimo séptimo período de sesiones, marzo 22–26 de 2004.
- _____. (2004c). *Trends in Total Migrant Stock: The 2003 Revision* (POP/DB/MIG/Rev.2003), base de datos digitalizada.
- _____. (2004d). *Trends in Total Migrant Stock: The 2003 Revision. Diskette Documentation*. Departamento de Asuntos Económicos y Sociales. Documento de trabajo de la División de Población. ESA/P/WP.188.
- _____. (2004e). *World Population Policies, 2003*. Número de venta: E.04.XIII.3.
- _____. (2004f). *Estudio Mundial sobre el Papel de la Mujer en el Desarrollo, 2004: La mujer y la migración internacional*. Número de venta: E.04.IV.4.
- _____, Comisión Europea, Fondo Monetario Internacional, Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos, Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo y Organización Mundial del Comercio (2002). *Manual de estadísticas del comercio internacional de servicios*. Informes estadísticos, No. 86. Número de venta: E.02.XVII.11.

- National Science Foundation (1996). *Undergraduate Origins of Recent (1991–95) Science and Engineering Doctorate Recipients: Special Report*. Division of Science Resources Studies, Directorate for Social, Behavioral and Economic Sciences. Detailed Statistical Tables, NSF 96–334. Arlington, Virginia.
- New Zealand Department of Labour (2003). *The Fiscal Impact of Migrants to New Zealand 2003*. Immigration Research Programme. Abril. Wellington.
- Northrup, D. (1995). *Indentured Labor in the Age of Imperialism, 1834–1922*. Cambridge, Reino Unido: Cambridge University Press.
- Ocampo, José Antonio, y Juan Martín, eds. (2003). *Globalization and Development*. Palo Alto, California: Stanford University Press/Banco Mundial Bank/CEPAL.
- Oficina Internacional del Trabajo (1936). *World Statistics of Aliens: A Comparative Study of Census Returns 1910–1920–1930*. Studies and Reports, Series O (Migration), No. 6. Ginebra: Oficina Internacional del Trabajo.
- Okólski, Marek (1998). “Regional dimension of international migration in Central and Eastern Europe”. *GENUS* (Roma), vol. LIV; No. 1–2, págs. 11–36.
- Omelaniuk, Irena (2003). “Elements of a more global approach to migration management”. En *World Migration 2003*. Ginebra: OIT, págs. 271–289.
- O’Neil, Kevin (2004). *Labor Export as Government Policy: The Case of the Philippines*. Washington, D.C. Migration Policy Institute.
- Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos (2001). *Internacional Mobility of the Highly-Skilled*. París: OCDE.
- _____ (2003). *Migration and the Labour Market in Asia: Recent Trends and Policies*. París.
- Organización Internacional del Trabajo (2003). “Trabajadores migratorios”. Base de datos NATLEX sobre legislación laboral relativa a la seguridad social y los derechos humanos conexos. Disponible en: <http://natlex.ilo.org>.
- _____ (2004a). *En busca de un compromiso equitativo para los trabajadores migrantes en la economía globalizada*. Informe. VI Conferencia Internacional del Trabajo, 92a. reunión, 2004. Ginebra: Oficina Internacional del Trabajo.
- _____ (2004b). Acta Provisional 22, Conferencia Internacional del Trabajo, 92a. reunión, Ginebra, 2004. Disponible en: www.ilo.org/public/english/standards/relm/ilclilic92/pdf/pr-22.pdf (consultado el 24 de noviembre de 2004).
- Organización Internacional para las Migraciones (OIM) (1996). “Combating migrant trafficking through legislation”. *Trafficking in Migrants: Quarterly Bulletin*, No. 12, págs. 1–3.
- _____ (2002a). *MIDA: Migration for development in Africa*. Folleto. Ginebra.
- _____ (2002b). “Managing migration at the regional level: strategies for regional consultation”. Documento preparado para la Mesa redonda sobre la gestión de la migración a nivel regional, celebrada el 5 de junio de 2002, Ginebra. Disponible en: <http://www.iom.int>.
- _____ (2003a). “Migrants’ remittances in the Americas: trends and policy options for RCM countries”. Intervención del Sr. Brunson McKinley, Director General de la OIM durante la VIII Conferencia Regional sobre Migración celebrada en Cancún, México, 29 y 30 de mayo.
- _____ (2003b). “Illustration of multilateral, regional and bilateral cooperative arrangements in the management of migration”. En *Migration and International Legal Norms*, T. Alexander Aleinikoff y Vincent Chetail, eds. La Haya: T. M. C. Asser Press, págs. 305–333.
- _____ (2003c). *World Migration 2003: Managing Migration: Challenges and Responses for People on the Move*. Ginebra.

- _____ (2003d). *Labour Migration in Asia: Trends, Challenges and Policy Responses in Countries of Origin*. Ginebra.
- _____, Council (2003). “La migración en un mundo globalizado”. Octogésima sexta reunión. 10 de noviembre. MC/INF/268.
- _____ Office of Programme Evaluation (1999). *Evaluation of IOM Public Information Programmes*. Ginebra.
- Organización Internacional para las Migraciones (OIM) y Naciones Unidas (2000). *Informe sobre las migraciones en el mundo en 2000*. Número de venta: E.00.III.S.3.
- _____ (2002). *International Migration Report 2002*. Número de venta: E.03.XIII.4, Naciones Unidas.
- Organización Mundial del Comercio (1999). *Los textos jurídicos: Los resultados de la Ronda Uruguay de Negociaciones Comerciales Multilaterales*. Cambridge, Reino Unido: Cambridge University Press.
- _____ (2000a). “Comunicación de la India: Propuesta de liberalización del movimiento de profesionales con arreglo al AGCS”. Presentado al Consejo del Comercio de Servicios de la Organización Mundial del Comercio en su período extraordinario de sesiones. S/CSS/W/12. 24 de noviembre.
- _____ (2000b). “Comunicación de los Estados Unidos: Movimiento de personas físicas”. Presentado al Consejo del Comercio de Servicios de la Organización Mundial del Comercio en su período extraordinario de sesiones. S/CSS/W/29. 18 de diciembre.
- _____ (2001a). “Comunicación de las Comunidades Europeas y sus Estados miembros: AGCS 2000: Movimiento temporal de los proveedores de servicios”. Presentado al Consejo del Comercio de Servicios de la Organización Mundial del Comercio en su período extraordinario de sesiones. S/CSS/W/45. 14 de marzo.
- _____ (2001b). “Comunicación del Canadá: Propuesta inicial para las negociaciones sobre el movimiento temporal de personas físicas proveedoras de servicios en el marco del AGCS (modo 4)”. Presentado al Consejo del Comercio de Servicios de la Organización Mundial del Comercio en su período extraordinario de sesiones. S/CSS/W/48. 14 de marzo.
- _____ (2001c). “Comunicación del Japón: Movimiento de personas físicas”. Suplemento. Presentado al Consejo del Comercio de Servicios de la Organización Mundial del Comercio en su período extraordinario de sesiones. S/CSS/W/42/Suppl.2. 6 de julio.
- _____ (2002). “AGCS, modo 4 y modalidades de los compromisos información de antecedentes preparada por la Secretaría de la Organización Mundial del Comercio para el Simposio conjunto de la Organización Mundial del Comercio–Banco Mundial sobre el movimiento de personas físicas (modo 4) en el marco del AGCS”, Organización Mundial del Comercio (OMC), Ginebra, 11 y 12 de abril de 2002.
- _____ (2004). *Informe sobre el comercio mundial 2004*. Ginebra, Suiza.
- O’Rourke, K. H., y J. G. Williamson (1999). *Globalization and History: The Evolution of a Nineteenth-Century Atlantic Economy*. Cambridge, Massachusetts: The MIT Press.
- Pang, T., M. A. Lansang y A. Haines (2002). Brain drain and health professionals: a global problem needs global solutions. *British Medical Journal*, vol. 324 (2 de marzo), págs. 499–500.
- Parrado, Emilio A. y Marcela Cerrutti (2003). “Labor migration between developing countries: the case of Paraguay and Argentina”. *International Migration Review*, vol. 37, No. 1, págs. 101–132.
- Passel, Jeffrey S. (2002). “New estimates of the undocumented population in the United States”. Mimeografiado. En *Migration Information Source*, No. 19, 22 de mayo. Disponible en: www.migrationinformation.org (consultado el 2 de noviembre de 2004).

- _____ (2004). "Undocumented immigrants: facts and figures". Mimeografiado. También disponible en: <http://ofowwww.urban.orgofurl.cfm?ID=1000587> (consultado el 1º de noviembre de 2004).
- Piguet, E., y S. Losa (2002). *Travailleurs de l'ombre? Demande de main-d'oeuvre du domaine de l'asile et ampleur de l'emploi d'étrangers non déclarés en Suisse*. Zurich, Suiza: Seisomo.
- Plant, Roger (2002). "Forced labour, migration and trafficking". *Labour Education*, vol. 4, No. 129. Disponible en <http://www.ilomirror.cornell.edu/public/english/dialogue/actrav/publ/129> (consultado el 1º de noviembre de 2004).
- Poirine, B. (1997). "A theory of remittances as an implicit family loan agreement". *World Development*, vol. 25, No. 4, págs. 589–611.
- Portes, Alejandro (1995). "Children of immigrants: segmented assimilation and its determinants". En *The Economic Sociology of Immigration*, A. Portes ed. Nueva York, Nueva York: Russell Sage, págs. 248–279.
- Potts, Lydia (1990). *The World Labour Market: A History of Migration*. Londres: Zed Books.
- Pries, Ludger (2003). "Labour migration, social incorporation and transmigration in the New Europe: the case of Germany in a comparative perspective". Department of Social Sciences, Ruhr-University Bochum, Alemania.
- Programa Conjunto de las Naciones Unidas sobre el VIH/SIDA y la Organización Internacional para las Migraciones (2004). "Declaración de ONUSIDA/OIM sobre las restricciones a los viajes relacionadas con el VIH/SIDA". Ginebra. Junio. Disponible en: http://www.iom.int/en/pdf_files/hivaida/unaids_iom_statement_travel_restrictions.Pdf (consultado el 20 de octubre de 2004).
- Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (2004). *Informe sobre desarrollo humano 2004: La libertad cultural en el mundo diverso de hoy*. Nueva York: PNUD.
- Programa internacional de políticas relativas a las migraciones (2000). "Conferencia Internacional sobre políticas relativas a las migraciones para el Asia central, el Cáucaso y Estados vecinos: Informe y Conclusiones". Ginebra.
- _____ (2003). "Seminario Internacional sobre política migratoria para la región del Caribe: documento de antecedentes". Ginebra.
- Puri, S., y T. Ritzema (1999). *Migrant Worker Remittances, Micro-finance and the Informal Economy: Prospects and Issues*. Documento de trabajo No. 21. Ginebra: Unidad de Finanzas Sociales, Organización Internacional del Trabajo.
- Ratha, Dilip (2003). "Workers' remittances: an important and stable source of external development finance". En *Global Development Finance 2003: Striving for Stability in Development Finance*. Washington, D.C.: World Bank.
- Rodrik, D. (2001). "Comments at the Conference on Immigration Policy and the Welfare State". Documento presentado en la Conferencia sobre política de inmigración y el Estado de bienestar social, Trieste, Italia.
- Rodrik, Dani (1997). *Has Globalization Gone too Far?* Washington, D.C.: Institute for International Economics.
- _____ (2002). *Feasible Globalizations*. Centre for Economic Policy Research Discussion Papers, No. 3524. Londres: CEPR.
- Rowthorn, R. (2004). "The Economic Impact of Immigration. A Civitas Online Report". Disponible en: http://www.civitas.org.uk/pdf/Rowthorn_Immigration.pdf (consultado el 25 de octubre de 2004).
- Rozelle, S., C. Pray y J. Huang (1998). "Importing the means of production: foreign capital and technology flows in China's agriculture". Documento presentado a la 1999 Interna-

- tional Agricultural Trade Research Consortium Conference, San Francisco, California, 25 y 26 de junio de 1999.
- Ruhs, Martin (2003). *Temporary Foreign Worker Programmes: Policies, Adverse Consequences, and the Need to Make Them Work*. Ginebra: Programa Internacional de políticas relativas a las migraciones, Oficina Internacional del Trabajo.
- Russell, M. (1984). "Beyond remittances: the redistribution of cash in Swazi societies". *The Journal of Modern African Studies*, vol. 22, No. 4, págs. 595–615.
- Russell, Sharon Stanton (1992). "International migration and political turmoil in the Middle East". *Population and Development Review* (Nueva York), vol. 18, No. 4, págs. 719–728.
- Saggar, Shamit (2003). "Immigration and the politics of public opinion". *Political Quarterly*, vol. 74, No. 1, págs. 178–194.
- Salt, John (1999). "Current trends in international migration in Europe". European Committee on Migration (CDMG), Consejo de Europa. CDMG (1999) 30. Mimeografiado.
- _____. (2000). *Current Trends in International Migration in Europe*. Estrasburgo, Francia: Consejo de Europa.
- _____. (2002). "Current trends in international migration in Europe". European Committee on Migration (CDMG), Consejo de Europa, CDMG (2002). Mimeografiado.
- Sander, C. (2003). "Migrant remittances to developing countries". Documento preparado para el Departamento de Desarrollo Internacional del Reino Unido (DFID), Londres.
- _____, y S. M. Maimbo (2003). *Migrant Labour Remittances in Africa: Reducing Obstacles to Developmental Contributions*. Serie de documentos de trabajo del Grupo del Banco Mundial, Región de África, No. 64. Washington, D.C.: Banco Mundial.
- Santangelo Group (2004). "Do visa delays hurt business?". Washington, D.C. Disponible en: <http://www.nftc.org/default/visasurveyresults%20final.pdf> (consultado el 20 de octubre de 2004).
- Schindlmayr, Thomas (2003). "Sovereignty, legal regimes and international migration". *International Migration*, vol. 41, No. 2, págs. 109–123.
- Shehu, Abdullahi (2003). "The Asian alternative remittance systems and money laundering". *Journal of Money Laundering Control*, vol. 7, No. 2 (otoño), págs. 175–185.
- Smith, James P., y Barry Edmonston, eds. (1997). *The New Americans: Economic, Demographic, and Fiscal Effects of Immigration*. Washington, D.C.: National Research Council. Commission on Behavioral and Social Sciences, and Education.
- Solimano, Andrés (2003). *Development Cycles, Political Regimes and International Migration: Argentina in the Twentieth Century*. Macroeconomía del Desarrollo, Serie 22. División de Desarrollo Económico, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) Santiago, Chile. Número de venta: E.03.II.G.14. Enero.
- Solimano, A. (2003a). "Emigrants' remittances as a source of development finance". Documento preparado para la Universidad de las Naciones Unidas/Instituto Mundial de Investigaciones de Economía del Desarrollo (UNU/WIDER), Conference on Sharing Global Prosperity, Helsinki.
- _____. (2003b). *Remittances by Emigrants: Issues and Evidence*. Santiago, División de Desarrollo Económico, Comisión Económica para América Latina y el Caribe. Octubre. Número de venta: E.03.G.152.
- _____, y Molly Pollack (2004). *International Mobility of the Highly Skilled: The Case between Europe and Latin America*. Serie de documentos de trabajo, No. 1. Enero. Washington, D.C.: Banco Interamericano de Desarrollo.
- SOPEMI (Sistema de Información Continua sobre Migración) (varios años). *Trends in International Migration*. París: Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos.

- _____. (1992). *Trends in International Migration: Annual Report, 1992 Edition*. París: Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos.
- _____. (1994). *Trends in International Migration: Annual Report, 1993 Edition*. París: Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos.
- _____. (1998). *Trends in International Migration: Annual Report, 1998 Edition*. París: Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos.
- _____. (1999). *Trends in International Migration: Annual Report, 1999 Edition*. París: Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos.
- _____. (2001a). *Trends in International Migration: Annual Report, 2000 Edition*. París: Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos.
- _____. (2001b). *Trends in International Migration: Annual Report, 2001 Edition*. París: Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos.
- _____. (2003). *Trends in International Migration: Annual Report, 2002 Edition*. París: Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos.
- _____. (2004). *Trends in International Migration: Annual Report, 2003 Edition*. París: Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos.
- Stahl, C. W., y A. Habib (1989). "The impact of overseas workers' remittances on indigenous industries: evidence from Bangladesh". *The Developing Economies*, XXVII-3 (septiembre), págs. 269-289.
- Stalker, Peter (1994). *The Work of Strangers: A Survey of International Labour Migration*. Ginebra: OIT.
- _____. (2001). *The No-Nonsense Guide to International Migration*. Londres: New Internationalist/Verso.
- _____. (2002). "Migration trends and migration policy in Europe". *International Migration*, vol. 40, No. 5, págs. 151-179.
- Stark, Oded (1991). "Migration in LDCs: risk, remittances, and the family". *Finance and Development*, vol. 28, No. 4, págs. 39-41.
- _____, y R. E. B. Lucas (1998). "Migration, remittances and the family". *Economic Development and Cultural Change*, vol. 36, No. 3, págs. 465-481.
- Stiglitz, Joseph E., y Andrew Charlton, with the Initiative for Policy Dialogue (2004). "The development round of trade negotiations in the aftermath of Cancún". Informe preparado para la Secretaría del Commonwealth. Londres.
- Sudáfrica, Chamber of Mines (1987). *Statistical Tables, 1987*. Johannesburgo, Sudáfrica: Chamber of Mines.
- _____. (1993). *Statistical Tables, 1993*. Johannesburgo, Sudáfrica: Chamber of Mines.
- Sudáfrica, Ministry of Home Affairs, Task Team on International Migration (1999). "White paper on international migration". Disponible en: <http://www.info.gov.za/whitepaper/1999/migrate.htm> (consultado el 2 de noviembre de 2004).
- Taran, P., y E. Geronimi (2003). *Globalization, Labour and Migration: Protection is Paramount*. Ginebra: Oficina Internacional del Trabajo.
- Taylor, A. M., y J. G. Williamson (1997). "Convergence in the age of mass migration". *European Review of Economic History*, vol. 1, págs. 27-63.
- Taylor, J. E. (1999). "The new economics of international migration and the role of remittances in the migration process". *International Migration*, vol. 37, No. 1, págs. 63-88.
- Teitelbaum, M. S. (2002). "The role of the state in international migration". *The Brown Journal of World Affairs*, vol. VIII, No. 2.

- _____ (1959). "International migration". En *The Study of Population: An Inventory and Appraisal*, Philip M. Hauser y Otis Dudley Duncan, eds. Bombay, India: Asia Publishing House, págs. 510–543.
- Thomas, Brinley (1959). "International Migration". En *The Study of Population*, Philip M. Hauser y Otis Dudley Duncan, eds. Chicago, Illinois: University of Chicago Press, págs. 510–543.
- Tilly, Charles (1998). *Durable Inequality*. Berkeley, California: University of California Press.
- Timmer, A., y J. G. Williamson (1998). "Immigration policy prior to the thirties: labor markets, policy interaction, and globalization backlash". *Population and Development Review*, vol. 24, No. 4 (diciembre), págs. 739–771.
- Tinker, H. (1974). *A New System of Slavery: The Export of Indian Labour Overseas, 1830–1920*. Londres: Oxford University Press.
- Torres, F. (2002). "Migrants' capital for small-scale infrastructure and small enterprise development in Mexico". Informe final de un proyecto preparado por el Banco Mundial respondiendo a una solicitud de Nacional Financiera (NAFIN). Washington, D.C.
- Trindade, Y., y J. E. Rauch (2000). "Ethnic Chinese networks in international trade". Documentos de trabajo, 2002–007. Department of Economics, Syracuse University, Syracuse, Nueva York.
- Tsay, Ching-Lung (2000). "Trends and characteristics of migration flows to the economy of Chinese Taipei". En *Proceedings of the International Workshop on International Migration and Human Resources Development in the APEC Member Economies, Chiba, Japan, January 20–21 2000*. Chiba, Japón: Instituto de Economías en Desarrollo, págs. 131–166.
- _____, y Ji-Ping Lin (2001). "Impacts of labour importation on the unemployment of local workers: an exploration based on survey data". En *Proceedings of the International Workshop on International Migration and Structural Change in the APEC Member Economies, Chinese Taipei, October 19–20 2000*, Yasuko Hayase y Ching-Lung Tsay, eds. China, Japón: Instituto de Economías en Desarrollo–Organización Japonesa de Comercio Exterior, págs. 307–332.
- Uh, SooBong (1999). "Immigration and labour market issues in Korea". En *Migration and Regional Economic Integration in Asia*. París: OCDE, págs. 153–164.
- United States Census Bureau (2001). "Profile of the foreign-born population in the United States: 2000". *Current Population Reports*, Series P23–206. Diciembre. Washington, D.C.: United States Government Printing Office.
- United States Commission for the Study of International Migration and Cooperative Economic Development (1990). *Unauthorized Migration: An Economic Development Response*. Washington, D.C.
- United States Committee for Refugees. "Worldwide Refugee Information database". Disponible en: <http://www.refugees.org/world/worldmain.htm> (consultado el 20 de octubre de 2004).
- _____ (varios años). *World Refugee Survey*. Anual. Washington, D.C.
- United States, Department of Commerce Economics and Statistics Administration, Bureau of the Census (1997). *Census and You*, vol. 32, No. 6 (junio). Disponible en: <http://www.census.gov>.
- United States Department of Homeland Security, Office of Immigration Statistics (2003). *2002 Yearbook of Immigration Statistics*. Washington, D.C.: United States Government Printing Office.

- United States Department of Justice, Immigration and Naturalization Service (1991). *Statistical Yearbook of the Immigration and Naturalization Service*. Washington D.C.: United States Government Printing Office.
- _____ (1999). *Statistical Yearbook of the Immigration and Naturalization Service*. Washington, D.C.: United States Government Printing Office.
- United States Immigration and Naturalization Service (2003). “Estimates of the unauthorized immigrant population residing in the United States: 1990 to 2000”. Office of Policy Planning. Disponible en: http://uscis.gov/graphics/shared/aboutus/statistics/III_Report_1211.pdf (consultado el 28 de octubre de 2004).
- Villa, Miguel, y Jorge Martínez Pizarro (2001). “Tendencias y patrones migratorios en las Américas”. En *La Migración Internacional y el Desarrollo en las Américas. Simposio sobre migración internacional en las Américas, San José, Costa Rica, septiembre de 2000*. Santiago de Chile: CEPAL.
- Voigt-Graf, Carmen (2003). “Fijian teachers on the move: causes, implications and policies”. *Asia Pacific Viewpoint*, vol. 44, No. 2, págs. 163–175.
- Waddington, Clare (2003). “International migration policies in Asia: a synthesis of ILO and other literature to manage the recruitment and protection of migrants, and facilitate remittances and their investment”. Documento preparado para y presentado a la Regional Conference on Migration, Development and Pro-Poor Policy Choices in Asia, 22 a 24 de junio de 2003, Dhaka, Bangladesh, organizada conjuntamente por Refugee and Migratory Movements Research Unit, Bangladesh, y Department for International Development, Reino Unido. Disponible en: http://www.livelihoods.org/hot_topics/docs/Dhaka_CP_10.pdf (consultado el 20 de octubre de 2004).
- Wahba, S. (1991). “What determines workers’ remittances?”. *Finance and Development*, vol. 28, No. 4, pág. 42.
- Wallace, Claire (2000). “Patterns of migration in Central Europe”. Documento presentado a la Session 2: Potential Spillovers between the Labour Markets of EU and of Accession Countries, Conferencia sobre las dimensiones económicas y sociales de la ampliación de la UE, Bélgica, 16 de noviembre de 2000, Présidence française de l’Union européenne.
- Weil, Patrick (2002). “Towards a coherent policy of co-development”. *International Migration* (Washington, D.C.), vol. 40, No. 3, págs. 41–55.
- Williamson, J. C. (2000). “Globalization, factor prices and living standards in Asia before 1940”. En *Asia Pacific Dynamism 1500–2000*, A. J. H. Latham y H. Kawakatsu, eds. Londres: Routledge.
- Williamson, Jeffrey G. (2004). “The political economy of world mass migration: comparing two global centuries”. American Enterprise Institute for Public Policy Research (AEI) Wendt Distinguished Lecture. Washington, D.C. 11 de mayo.
- Winkelman, R. (2000). “The labour market performance of European immigrants in New Zealand in the 1980s and 1990s”. *The International Migration Review*, vol. 34, No. 1, págs. 33–58.
- Winters, L. Alan, y otros (2002). “Negotiating the Liberalization of the Temporary Movement of Natural Persons”. *Discussion Papers in Economics*, No. 87. Brighton, Reino Unido: Universidad de Sussex, Brighton. Octubre.
- Wöcke, Albert, y Saul Klein (2002). “The implications of South Africa’s skills migration policy for competitiveness”. *Development Southern Africa*, vol. 19, No. 4, págs. 441–454.

- Woolcock, Michael, y Deepa Narayan (2000). "Social capital: implications for development theory, research, and policy". *World Bank Research Observer*, vol. 15, No. 2, págs. 225–249.
- Wright, G. (1986). *Old South, New South*. Nueva York: Basic Books.
- Xu, Yu (2003). "Are Chinese nurses a viable source to relieve the U.S. nurse shortage?". *Nursing Economics*, vol. 21, No. 6 (Health Module), págs. 269–279.
- Zachariah, K. C., y S. Irudaya Rajan (2001). "Gender dimensions of migration in Kerala: macro and micro evidence". *Asia-Pacific Population Journal*, vol. 16, No. 3 (septiembre), págs. 47–70.
- Zegers de Beijl, R. ed. (2000). *Documenting Discrimination against Migrants in the Labour Market*. Ginebra: Organización Internacional del Trabajo.
- Zetter, Roger, y otros (2003). *An Assessment of the Impact of Asylum Policies in Europe 1990–2000*. Londres: Home Office Research, Development and Statistics Directorate.
- Zimmerman, K. F. (1995). "Tackling the European migration problem". *Journal of Economic Perspectives*, vol. 9, No. 2.
- Zlomik, Hania (1998). "International migration 1965–96: an overview". *Population and Development Review* (Nueva York), vol. 4, No. 3 (septiembre), págs. 429–468.
- _____. (2003). "The global dimensions of female migration". En Migration Information Source, Data Insight. Disponible en: <http://www.migrationinformation.org/Feature/display.cfm?ID=109> (consultado el 1º de noviembre de 2004).

كيفية الحصول على منشورات الأمم المتحدة

يمكن الحصول على منشورات الأمم المتحدة من مكتبات دور النشر في جميع أنحاء العالم. يمكن أيضاً الحصول على منشورات الأمم المتحدة من المكتبات العامة في جميع أنحاء العالم.

如何购取联合国出版物

联合国出版物在全世界各地的书店和书局均有发售。可向书店询问或写信到纽约或日内瓦的联合国销售组。

HOW TO OBTAIN UNITED NATIONS PUBLICATIONS

United Nations publications may be obtained from bookstores and distributors throughout the world. Consult your bookstore or write to: United Nations, Sales Section, New York or Geneva.

COMMENT SE PROCURER LES PUBLICATIONS DES NATIONS UNIES

Les publications des Nations Unies sont en vente dans les librairies et les agences depositaires du monde entier. Informez-vous auprès de votre libraire ou adressez-vous à : Nations Unies, Section des ventes, New York ou Genève.

КАК ПОЛУЧИТЬ ИЗДАНИЯ ОРГАНИЗАЦИИ ОБЪЕДИНЕННЫХ НАЦИЙ

Издания Организации Объединенных Наций можно купить в книжных магазинах и агентствах во всех районах мира. Напишите справки об изданиях в вашем книжном магазине или напишите по адресу: Организация Объединенных Наций, Секция по продаже изданий, Нью-Йорк или Женева.

COMO CONSEGUIR PUBLICACIONES DE LAS NACIONES UNIDAS

Las publicaciones de las Naciones Unidas están en venta en librerías y casas distribidoras en todas partes del mundo. Consulte a su librero o diríjase a: Naciones Unidas, Sección de Ventas, Nueva York o Ginebra.

Otras publicaciones de las Naciones Unidas sobre este tema:

Estudio Económico y Social Mundial, 2003:

Tendencias y políticas de la economía mundial — “Política económica y pobreza”

En la primera parte del *Estudio* de 2003 se hace un examen de la economía mundial en una época de desaceleración y bajo rendimiento económicos. En 2002 se detuvo el crecimiento económico y en muchos países aumentó el desempleo; el comercio internacional careció de dinamismo y disminuyeron las corrientes de capital. Esto perjudicó especialmente a los países en desarrollo y como resultado la economía mundial no logró el crecimiento económico rápido y sostenido necesario para hacer frente a la pobreza y a otros problemas.

En la segunda parte se examinan los efectos que tienen en la pobreza las políticas económicas dirigidas a estimular el crecimiento económico. Se hace un examen de algunas políticas fiscales y monetarias recientes, de las políticas destinadas a estimular el comercio y la productividad agrícola, y de la transición de las economías planificadas a economías de mercado de varios países a fin de evaluar sus efectos sobre los pobres, especialmente teniendo en cuenta el compromiso asumido por los Gobiernos de reducir, para el año 2015, la proporción de personas que viven con menos de un dólar diario y la de aquellas que padecen hambre. En el *Estudio* se reconoce que el crecimiento económico a largo plazo es una fuerza poderosa para reducir la pobreza, pero se sostiene que necesita el acompañamiento de políticas ajustadas específicamente para lograr este objetivo.

Número de venta: E.03.II.C.1

ISBN 92-1-109143-8

Páginas: 301

Precio: US\$ 55,00

Situación y perspectivas económicas mundiales, 2004

Este informe anual, el sexto publicado conjuntamente por el Departamento de Asuntos Económicos y Sociales de la Secretaría de las Naciones Unidas y la Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo (UNCTAD), presenta y actualiza la primera parte del *Estudio Económico y Social Mundial, 2003* sobre las tendencias y políticas predominantes en la economía mundial. Se examinan las varias características comunes compartidas en diverso grado por la mayoría de los países en el transcurso del año 2003: crecimiento económico, aumento de las corrientes del comercio internacional y de las corrientes netas de capital privado hacia los países en desarrollo, en contraste con un estancamiento de la inversión directa extranjera. En el informe se pronostica una recuperación económica continua, pero se señala que la fuerza de esa recuperación depende en alto grado de los estímulos de políticas destinadas a lograr bajas tasas de interés y medidas fiscales de expansión. También se pide la cooperación internacional para reducir diferencias estructurales en las tasas de crecimiento entre países importantes y para facilitar y aumentar el crecimiento y el ingreso en los países en desarrollo, incluso mediante mejoras en los sistemas comerciales y financieros internacionales.

Número de venta: E.04.II.C.2

ISBN 92-1-109146-2

Páginas: 73

Precio: US\$ 10,00

Cuestiones relativas al desarrollo local y de alcance mundial:

Informe del Comité de Políticas de Desarrollo sobre su quinto período de sesiones (7 a 11 de abril de 2003)

En este informe, preparado por un grupo de expertos independientes designados por las Naciones Unidas, se examinan cuestiones relativas al desarrollo local y de alcance mundial. En él se estudian medidas destinadas a mejorar la movilización de los recursos y el entorno favorable a la eliminación de la pobreza, en el contexto de la aplicación del Programa de Acción en favor de los países menos adelantados para el decenio 2001-2010, y se formulan recomendaciones orientadas a eliminar algunos de los obstáculos existentes al respecto. En el informe se presentan propuestas sobre la forma de evaluar el avance hacia la buena gestión de los asuntos públicos como parte del esfuerzo tendiente a alcanzar los Objetivos de Desarrollo del Milenio de las Naciones Unidas. También se presentan los resultados del examen trienal de 2003 de la lista de países menos adelantados y se proponen medidas para lograr una transición sin dificultades para los países que salen de la lista.

Número de venta: E.03.II.A.3

ISBN 92-1-104522-3

Páginas: 71

Precio: US\$ 10,00

Estudio Económico y Social Mundial, 2004: Tendencias y políticas de la economía mundial

El *Estudio Económico y Social Mundial, 2004* se publica en dos partes. En la primera se examina el estado de la economía mundial en 2003 y 2004. Además de presentar un panorama a corto plazo de la economía mundial, examina las novedades producidas en el comercio y las finanzas internacionales e incluye un cuadro general de la situación de las economías del mundo a mediados de 2004.

Número de venta: E.04.II.C.1

ISBN 92-1-109145-4

Páginas: 192

Precio: US\$ 35,00



Número de venta: S.04.II.C.3

ISBN 92-1-309063-3

04-55811—Octubre de 2006—695