

ESTUDIO: MIGRACIÓN Y DESARROLLO EN IBEROAMÉRICA

RESUMEN EJECUTIVO



Organización Internacional para las Migraciones (OIM)
El Organismo de las Naciones Unidas para la Migración



Secretaría General
Iberoamericana
Secretaria-Geral
Ibero-Americana



MARCO CONCEPTUAL

1 El desarrollo, un concepto evolutivo

Desde su consideración en el ámbito de las ciencias sociales, el concepto de desarrollo ha pasado de ser considerado un concepto prioritariamente económico para ganar en complejidad incorporando otros factores relevantes a tener en cuenta como la educación, las condiciones políticas que permiten a los pueblos ser protagonistas de sus propios procesos, o la sostenibilidad.

No en vano, la definición que el PNUD suministra en 1990 se trata de un “proceso mediante el cual se amplían las oportunidades de los individuos, las más importantes son: una vida prolongada y saludable, acceso a la educación y disfrute de un nivel de vida decente, libertad política, garantía de los derechos humanos y el respeto a sí mismo”.

Con motivo del comienzo del siglo XXI, la ONU impulsa una histórica cumbre en Nueva York en la que se establecen los ocho objetivos que asumen el reto, impensable hasta la fecha, de la erradicación de la pobreza con un plazo concreto: 2015. La crisis financiera de 2008 se ofrece como primera hipótesis explicativa de no haber alcanzado este objetivo; seguramente sirva también para enmascarar la falta de cumplimiento por parte de no pocos Estados en los compromisos asumidos.

En 2015 se llevó a cabo una nueva cumbre con objeto de evaluar los logros acumulados, actualizar los retos y reconocer aquellos menos presentes en el año 2000. Esta cumbre genera los diecisiete Objetivos del Desarrollo Sostenible (ODS). Respecto a las ocho anteriores, llama la atención el protagonismo concedido a los factores medioambientales con distintos ítems de trabajo y evolución. También el reconocimiento de un elemento que ocupa una parte significativa de las publicaciones del mundo académico especializado: la desigualdad.

Aunque la movilidad humana no aparezca como una de las metas concretas, puede reconocerse en las migraciones y el refugio un campo explícito de localización de todos estos elementos en una lectura transversal de los mismos. El punto 29 de la introducción de la Declaración de la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible, reconoce la positiva contribución de los migrantes al desarrollo de los países receptores y de origen, e insiste en el carácter pluridimensional del desarrollo. Y el también señala la necesidad de fomentar, por vía de cooperación internacional, el crecimiento en los países en vías de desarrollo. El objetivo 10.7 de dicha Agenda 2030 asume explícitamente la problemática que nos ocupa: “Facilitar la migración y la movilidad ordenadas, seguras, regulares y responsables de las personas, entre otras cosas mediante la aplicación de políticas migratorias planificadas y bien gestionadas»; enmarcada, por tanto, en la meta número diez que se centra en la reducción de las desigualdades en y entre los países”.

Como reflejo de estas preocupaciones, en septiembre de 2016 tiene lugar una Cumbre Extraordinaria de la ONU para afrontar la problemática que se tradujo en la *Declaración de Nueva York*, y que sigue al informe del Secretario General titulado: *En condiciones de*



seguridad y dignidad: respuesta a los grandes desplazamientos de refugiados y migrantes en cumplimiento de la decisión 70/539 de la Asamblea General, de 22 de diciembre de 2015.

2 Migraciones y desarrollo en América Latina

Las **Cumbres Iberoamericanas**, desde su inicio en Guadalajara (México) en 1991, se han configurado como espacio de encuentro y diálogo entre los Estados, fortaleciendo las relaciones previas y traduciéndose en un conjunto de acuerdos que han permitido reforzar la idea de una identidad cultural compartida. Especialmente significativa para este informe puede considerarse la XVI Cumbre Iberoamericana (Montevideo, 2006), cuyo eje central fue Migraciones y Desarrollo.

El Documento Final de esta cumbre señala la relevancia de las migraciones para la comprensión de la historia de esta región del mundo, las contribuciones a las economías de los países de acogida y sus aportaciones sociales e interculturales. El documento concluye con el compromiso específico de la celebración de un Foro centrado en el estudio de la migración y el desarrollo en 2008. El desafío fue ratificado en el documento final de la XVII Cumbre celebrada en Santiago de Chile.

El I Foro Iberoamericano sobre Migración y Desarrollo se celebró en Cuenca en 2008 con el objetivo de analizar los parámetros que permitieran la comprensión de la relación migraciones y desarrollo, así como las buenas prácticas en esta materia. Las reflexiones desembocaron en el *Programa de Acción de Cuenca*, que se estructura en tres grandes ejes: migraciones y desarrollo; derechos humanos; y gestión de la migración.

El objetivo del II Foro Iberoamericano sobre Migración y Desarrollo (San Salvador, 2010) fue evaluar el impacto de la crisis en el ámbito de las migraciones y el desarrollo. La dinámica de trabajo se estructuró en torno a cinco grandes ejes, que mostraban su continuidad respecto al primer Foro, y que reflejaban los nuevos elementos de estudio del fenómeno: remesas; inserción laboral de migrantes; derechos humanos; salud; y protección social.

En paralelo a todo este itinerario de trabajo, es de resaltar el protagonizado por otras iniciativas privadas o institucionales pero de un alcance regional. Entre estas destaca la de la **Conferencia Sudamericana sobre Migraciones**, en funcionamiento desde 1999. Tres claves permiten reconocer el rumbo de estas conferencias: la comprensión de las migraciones como parte del proceso de integración regional, más allá del control de fronteras; la relación entre el desarrollo económico y social en los países de origen y las migraciones; y la perspectiva de derechos humanos. *El Plan Sudamericano de Desarrollo Humano de las Migraciones, Contexto y Perspectivas* (aprobado en la Décima conferencia en 2010), constituye un documento de referencia para la comprensión de la intervención en el marco de la movilidad humana.

Las posteriores conferencias, hasta la más reciente, celebrada en Asunción (*Hacia el libre tránsito*, 2016) han ido profundizando en las claves de esta programación, mostrando el valor del Plan estudiado de 2010 y constituyendo una verdadera agenda de intervención regional sin paralelo en otros espacios mundiales por su especial preocupación con los derechos de los migrantes.



JUSTIFICACIÓN, OBJETIVOS Y METODOLOGÍA DE ESTE INFORME

En función de los hechos narrados anteriormente, 2018 se ofrece como fecha en la que evaluar una serie de planes, entre los que se incluye la celebración de una Cumbre internacional sobre migraciones y la elaboración de una serie de directrices que converjan en el proyecto de un *pacto mundial para la migración segura, ordenada y regular*. La Declaración de Nueva York ofrece un índice programático para este posible futuro pacto que coincide, en rasgos generales, con los indicadores a los que nos hemos referido anteriormente.

El propósito principal de este trabajo es estudiar y analizar el fenómeno de las migraciones y su vinculación con el desarrollo. Asimismo, pretende ofrecer propuestas para mejorar y fortalecer el vínculo entre migración y desarrollo. Este trabajo pretende ser uno de los instrumentos que pueda utilizarse como documento de trabajo en la XXVI Cumbre Iberoamericana que se llevará a cabo en Guatemala en 2018. Los objetivos específicos de esta investigación son dos:

1. Conocer el estado actual de la situación de las migraciones y el desarrollo en el conjunto de Iberoamérica (fase diagnóstica), principalmente a través de cuatro vectores: legislación, remesas, asociacionismo y convivencia.
2. Identificar áreas de mejora y fortalecimiento del vínculo entre migración y desarrollo. (fase propositiva)

La **metodología** de trabajo ha sido la siguiente:

1. Para llevar a cabo la fase diagnóstica, se seleccionó a una serie de redactores expertos en estas temáticas conocidos por el IUEM en colaboración con el OBIMID (Observatorio Iberoamericano sobre Movilidad Humana, Migraciones y Desarrollo). Se realizaron 21 informes sectoriales que posteriormente han sido consolidados en un informe general.

Los países participantes han sido los siguientes, distribuidos por áreas geopolíticas:

- MERCOSUR: Argentina, Brasil, Paraguay, Uruguay y Venezuela. Se ha considerado también a Chile en este área, como Estado asociado.
- Comunidad Andina (CAN): Bolivia, Colombia, Ecuador y Perú.
- Centroamérica: Costa Rica, El Salvador, Guatemala, Honduras, México, Nicaragua y Panamá.
- Caribe: Cuba y República Dominicana.
- Península Ibérica: España y Portugal

En ese contexto, se ha recopilado información estructurada en los siguientes cuatro apartados: legislación migratoria; migraciones y desarrollo; aspectos asociativos: diáspora



y asociacionismo inmigrante; y estado de la convivencia: integración, discriminación, racismo y xenofobia.

Asimismo, se ha realizado un cuestionario sobre esta temática a personalidades relevantes. Concretamente se ha consultado a la Agencia Española de Cooperación Internacional (AECID), al Banco Interamericano de Desarrollo (BID), a la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) y a la Organización Internacional del Trabajo (OIT).

2. La fase propositiva ha consistido en la elaboración de una serie de propuestas y recomendaciones de mejora y fortalecimiento del vínculo entre migración y desarrollo. El objetivo es conseguir atender mejor al fenómeno migratorio, fortalecer su incorporación en las sociedades de acogida, mitigar a las situaciones más delicadas que viven los inmigrantes y su vinculación con el desarrollo. Este decantado será sometido de nuevo a la opinión de los expertos.

CONCLUSIONES

1 Legislación migratoria

La legislación migratoria en Iberoamérica, como en el caso de todos los Estados de derecho, establece los derechos y deberes de los inmigrantes y extranjeros y también las instituciones que deben atender a esta población. Las regulaciones legales se remiten a los tratados internacionales de los que son signatarios, como ley de rango superior, en materia del reconocimiento de los derechos humanos de los inmigrantes. También es de resaltar que en la regulación legal atienden a otras leyes superiores como la Constitución política de cada país a la cual se ciñe, y a otras leyes que no siendo específicas de inmigración son utilizadas para atender y proteger a los migrantes.

Conforme ha ido avanzando este trabajo, se constata que en las dos últimas décadas la gran mayoría de países del espacio iberoamericano han hecho esfuerzos para renovar las leyes migratorias. En este sentido, lo han hecho Argentina, Bolivia, Colombia, Costa Rica, Cuba, Ecuador, España, Guatemala, Honduras, Nicaragua, México, Panamá, Perú, Portugal, República Dominicana, Uruguay y Venezuela. Mientras, otros países están promoviendo adaptaciones de la legislación migratoria como son los casos de Brasil, Chile, El Salvador y Paraguay. En algunos casos, como Brasil, Argentina, Ecuador y en menor medida en Guatemala, estos procesos de cambio se han instrumentado a través de modelos participativos con una preocupación importante por contar con la ciudadanía y la sociedad civil.

Las leyes migratorias iberoamericanas establecen derechos y deberes para los inmigrantes y también atienden a los emigrantes nacionales. En este sentido existe un reconocimiento al derecho a la movilidad, igualdad de trato entre nacionales y no nacionales y acceso a los servicios sociales y bienes públicos. Debido a las situaciones específicas de algunos países, se ha generado una bolsa importante de migración irregular que en ocasiones ha generado procesos de regularización extraordinarios.

Si bien la legislación de estos países a menudo contempla el estatuto de refugiado y de asilo, se constata la necesidad de establecer instrumentos legales y medidas concretas para



facilitar la protección de estas personas.

En el caso de la península ibérica, España y Portugal, las leyes migratorias están condicionadas a las directrices de la Unión Europea. Las legislaciones de ambos países son garantistas en el ámbito del reconocimiento de los derechos de los inmigrantes en las mismas condiciones que los autóctonos. Otras cuestiones como el control de fronteras o aspectos acerca del asentamiento de refugiados se establecen de manera coordinada con Europa.

2 Migraciones y desarrollo

A pesar de que en gran parte de las declaraciones programáticas y en los documentos oficiales la conexión positiva de las migraciones con el desarrollo se concibe como un concepto amplio que conecta con la reducción de la pobreza en consonancia con los ODS (mejoras en salud, educación, igualdad de género, y sostenibilidad ambiental), iniciativas que existen en este ámbito están fundamentalmente enfocadas en las remesas económicas. En algunos supuestos se atisban además las remesas sociales, las colaboraciones con la diáspora y las tecnologías de la información y la comunicación como elementos dinamizadores del desarrollo a partir de la migración.

Nos encontramos, por tanto, ante un campo en el que se va avanzando lentamente y a partir de pequeñas iniciativas que, desde abajo, pueden acabar cristalizando en actuaciones más institucionalizadas y finalmente culminar en el diseño de políticas públicas de ámbito local, regional, nacional y supranacional.

Debe indicarse que el hecho de ser conscientes de que existe un vínculo entre inmigración y desarrollo, siquiera tan simple y tangible como que la recepción de remesas permite mejorar las condiciones de vida de un porcentaje de los hogares del país, es ya un avance en sí mismo. Luego cualquier iniciativa que suponga construir desde ese punto de partida debe ser bienvenida y además servir como base para otras acciones más complejas y de más largo alcance.

A pesar de las limitaciones que hemos destacado en los párrafos anteriores, y reiterando la identificación del desarrollo derivado de los migraciones con los flujos de remesas, se observan diferentes estadios de evolución en las áreas geográficas analizadas. Y ello es función de la importancia relativa de las remesas, pero también de cómo han ido evolucionando los flujos migratorios.

3 Aspectos asociativos: Diásporas y asociacionismo inmigrante

Ha de destacarse la importancia de las diásporas, no solamente desde la perspectiva económica sino también de la dinamización de la sociedad civil tanto los países de origen como en los países de destino. Estas actuaciones tienen normalmente lugar desde la actividad asociativa voluntaria y en condiciones de precariedad jurídica y laboral en los países receptores. No obstante, las autoridades tanto de lugares emisores como de recepción van tomando conciencia de la riqueza que implica contar con diásporas potentes vinculadas a su país de origen y estableciendo medidas de fortalecimiento asociativo e institucional.

Estas diásporas suponen un enriquecimiento cultural y social que facilita el nivel de interconexión entre distintos países y sociedades, a través de dos cauces. Por un lado las



nuevas tecnologías de la información propician la comunicación prácticamente en tiempo real; por otro lado, el transporte aéreo coadyuva a la movilidad de los migrantes y a favorecer el encuentro entre las familias.

Además, las diásporas también aportan conocimientos técnicos y científicos que enriquecen al patrimonio cultural y social de los países tanto de origen como de recepción así como a la innovación social. Por este motivo, algunos Estados han iniciado programas para tener en cuenta su capital humano emigrante altamente cualificado, facilitando su regreso o contando con su apoyo desde el extranjero. En todo caso, el alcance y la efectividad de dichos programas están aún por evaluar.

La importancia de las diásporas es desigual según los bloques regionales. También lo es, consecuentemente, el ámbito de implicación de las autoridades. El Caribe, Centroamérica y Comunidad Andina cuentan generalmente con diásporas importantes en cuanto al número de sus integrantes y su actividad.

4 El estado de la convivencia

En general en las sociedades que integran el espacio iberoamericano se constata que existe una buena aceptación de la inmigración. En general, se considera positiva la aportación económica de los inmigrantes, su contribución al enriquecimiento cultural, los ciudadanos se muestran dispuestos a compartir los bienes simbólicos tales como la diversidad cultural

y hasta religiosa, la amistad y el tiempo libre. Pero se detectan temores ante el importante incremento del número de extranjeros y sus consecuencias en la consecución de trabajo, la disminución de los salarios y pérdida de calidad en los servicios públicos, en especial el sistema sanitario y educativo.

Sin embargo, las actitudes discriminatorias y xenófobas, aunque sea de manera latente, están presente en muchos países y tienen un largo recorrido anterior. Así, aunque de momento, no se detectan situaciones graves, existen puntualmente algunas actitudes de rechazo o desconfianza y de cierta discriminación en el acceso de los inmigrantes a los servicios de salud y educación. Si bien es cierto que las actitudes de discriminación y de racismo aparecen no solamente ligadas a la inmigración sino también hacia poblaciones autóctonas de los países, especialmente aquellas que conforman minorías étnicas y sociales.

Por otra parte, destaca la influencia de los medios de comunicación en la creación de un estado de opinión pública negativa a través de la creación de estereotipos hacia ciertas minorías étnicas y/o sociales.

Respecto a la elaboración de políticas públicas destinadas a atender la discriminación, el racismo y la xenofobia se observan diferencias importantes entre los países y subregiones, que van en función del grado de la fortaleza institucional en cada país. Este hecho resulta particularmente evidente en aquellas áreas que carecen de políticas mancomunadas como Centroamérica o el Caribe.



RECOMENDACIONES FINALES

- ⌘ **Recomendación 1:** Dedicar la próxima edición del Foro Iberoamericano sobre Migración y Desarrollo a la evaluación del nivel de implantación de los ODS en el contexto iberoamericano, y las estrategias para aumentar su incidencia.
- ⌘ **Recomendación 2:** Llevar a cabo una investigación sobre el impacto del cambio climático en los flujos migratorios iberoamericanos, con el fin de evaluar el verdadero impacto de la deforestación, la implantación de cultivos masivos y la afectación de los desastres naturales.
- ⌘ **Recomendación 3:** Promoción de un encuentro internacional específico que evalúe la relación entre cambio climático y migraciones en el área iberoamericana y que permita la adopción de una serie de compromisos que puedan incorporarse a las agendas políticas por parte de los Estados miembros de la Conferencia Iberoamericana.
- ⌘ **Recomendación 4:** Elaboración de un plan estratégico de actuación empleando como ítems los 17 ODS de manera que se impulse el conocimiento de esta corriente y la clasificación ayude a unificar criterios para un diagnóstico más homogéneo.
- ⌘ **Recomendación 5:** Continuar con las campañas de difusión sobre el movimiento de *Agenda 2030* y los ODS para lograr una sensibilización social en relación al tema.
- ⌘ **Recomendación 6:** Elaborar una campaña educativa, incluyendo una unidad didáctica para el conocimiento de los ODS y su relación con el ámbito migratorio.
- ⌘ **Recomendación 7:** Llevar a cabo una investigación sobre la relación entre desigualdad y migraciones en los distintos ámbitos regionales estudiados, para localizar los factores determinantes que configuran los flujos migratorios.
- ⌘ **Recomendación 8:** Llevar a cabo un trabajo para la construcción de una herramienta para la medición del bien común en los países de origen.
- ⌘ **Recomendación 9:** Convocar un foro para evaluar la evolución del desarrollo en los países de origen y las estrategias para poder lograr su medición.
- ⌘ **Recomendación 10:** Trabajar en la construcción de un indicador para la medición de la integración de los migrantes en aquellos países de acogida en los que no existe esta herramienta.
- ⌘ **Recomendación 11:** Trabajar en el mayor y mejor conocimiento de las herramientas existentes de análisis de datos sobre flujos migratorios de cara a ofrecer diagnósticos más aproximados y certeros.
- ⌘ **Recomendación 12:** El CSM-OSUMI (Conferencia sudamericana sobre migraciones) se ha significado como una institución de acreditado prestigio y que ha realizado una indudable contribución en la comprensión del fenómeno y su gestión. Es necesario poner en funcionamiento los órganos existentes en el espacio centroamericano.



- ⌘ **Recomendación 13:** Llevar a cabo un estudio sobre el número y situación de los refugiados en los distintos Estados para poder obtener un mapa de su realidad, especialmente desde el marco legal; y evaluar la dinámica de los *corredores humanitarios* y su posible aplicación en el ámbito iberoamericano.
- ⌘ **Recomendación 14:** Recoger las buenas prácticas existentes en materia de acogida a refugiados para difundir su impacto y sugerir su implementación en otros espacios.
- ⌘ **Recomendación 15:** Estudiar las condiciones para aumentar la seguridad y las condiciones humanitarias en «los corredores» migratorios existentes, y buscar los acuerdos internacionales para su consecución.
- ⌘ **Recomendación 16:** Replicar la dinámica de reflexión de la Conferencia Sudamericana a través de encuentros regionales con objeto de evaluar las políticas de frontera, medir el número de oficinas de información y de asesoramiento legal para facilitar el tránsito de los migrantes en condiciones de poder asumir sus derechos y deberes en el país de acogida.
- ⌘ **Recomendación 17:** Trabajar en la implantación de una estrategia regional y común para el control y desarticulación de los grupos de traficantes, asumiendo las medidas necesarias de control policial para erradicar estas redes.
- ⌘ **Recomendación 18:** Llevar a cabo una investigación sobre los niveles de inclusión de las segundas generaciones en los países de acogida y sobre los elementos que han permitido una exitosa integración de las «terceras» y «cuartas» generaciones en los países emisores para localizar las razones del éxito.
- ⌘ **Recomendación 19:** Recabar las buenas prácticas en materia de integración que se están llevando a cabo con objeto de localizar los elementos que las constituyen.
- ⌘ **Recomendación 20:** Generar espacios de reflexión con objeto de proponer un *Modelo de Integración Iberoamericano*.
- ⌘ **Recomendación 21:** Elaborar un estudio sobre la realidad asociativa entre los migrantes, con claves comunes a los distintos países, con objeto de reconocer las claves que dinamizan este comportamiento y sugerir medidas que sean extrapolables a otros contextos.
- ⌘ **Recomendación 22:** Profundizar en el conocimiento sistemático de las dinámicas de funcionamiento de las diásporas a través de la realización de estudios monográficos de cada una de ellas.
- ⌘ **Recomendación 23:** Extraer catálogos de buenas prácticas en las actuaciones de las diásporas para difundir sus logros y ayudar a los Estados a implementar medidas legislativas y acciones políticas que las favorezcan.
- ⌘ **Recomendación 24:** Continuar profundizando en el conocimiento de las buenas prácticas e iniciativas, tanto públicas como privadas, que vinculan las remesas con el desarrollo.
- ⌘ **Recomendación 25:** Establecer estudios comparativos de las legislaciones,



políticas y usos de las remesas antes y después de la crisis financiera con objeto de evaluar su evolución y desarrollo.

- ⌘ **Recomendación 26:** Diseñar campañas de difusión, en los países de origen, sobre las verdaderas circunstancias de las condiciones para migrar en el itinerario del “Tren de la Bestia” y de otras rutas en las que están radicadas las redes de tráfico de personas y migrantes.
- ⌘ **Recomendación 27:** Elaborar una herramienta unificada para el seguimiento y la evaluación de los datos e información estadística a nivel nacional y en espacios regionales en materia de trata.
- ⌘ **Recomendación 28:** Fomentar el establecimiento de una red de acogida y trabajo en la reparación de víctimas de trata a través de una red financiada de manera internacional y auspiciada por la Conferencia Iberoamericana. Esta red completaría las múltiples iniciativas particulares y las existentes estatales, pero permitiría un mayor compromiso por parte de los Estados, una visibilización más objetiva del problema y un posicionamiento más definido.
- ⌘ **Recomendación 29:** Elaborar un estudio comparativo acerca de las medidas penales sobre la trata adoptadas en los distintos sistemas jurídicos que permita una evaluación de su eficacia y un itinerario de homogenización en los sistemas empleados.
- ⌘ **Recomendación 30:** Establecer una doble dirección (origen-destino) en el análisis de la problemática de la trata, así como en el planteamiento de dinámicas de intervención distinguiendo entre menores y otras víctimas de trata.
- ⌘ **Recomendación 31:** Con acertado criterio los Foros de la Conferencia Sudamericana emplean una estrategia, de carácter transversal, en diversas temáticas, consistente en la capacitación de agentes destacados mediante una formación adecuada. Resulta de especial urgencia en relación a la trata.
- ⌘ **Recomendación 32:** Contribuir a la redacción de la futura Ley Centroamericana de Migración mediante un foro capaz de ofrecer una asesoría jurídica y un conjunto de buenas prácticas en los convenios bilaterales y acuerdos regionales existentes.
- ⌘ **Recomendación 33:** Estudiar con detalle los elementos constitutivos de las remesas sociales y tratar de objetivar el alcance de sus aportaciones para sugerir políticas en los países receptores que puedan contribuir a aumentar el beneficio de estas remesas.
- ⌘ **Recomendación 34:** Elaborar un informe acerca del nivel de implementación del *Plan de Acción de Brasilia* y reconocer los avances logrados.

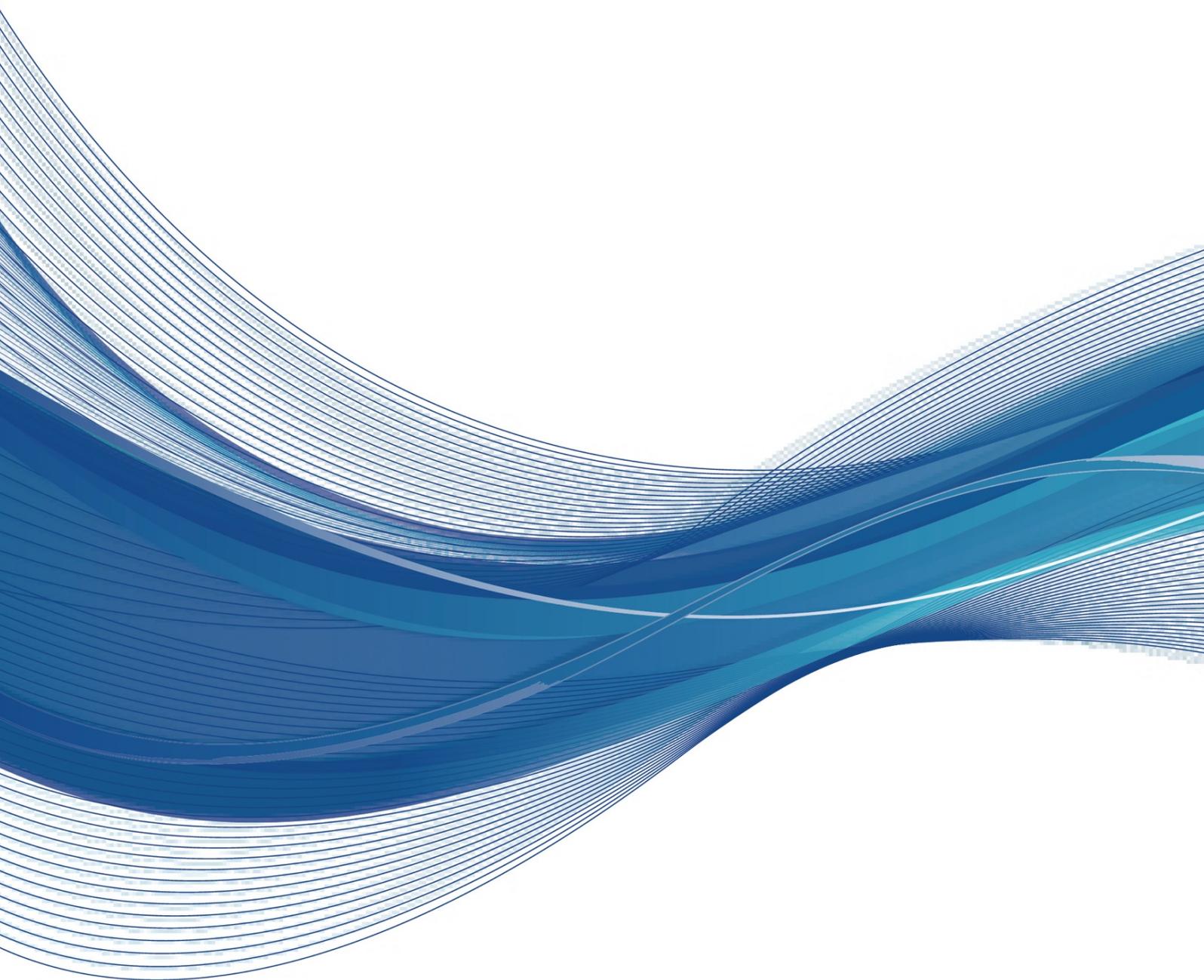


Organización Internacional para las Migraciones (OIM)
El Organismo de las Naciones Unidas para la Migración



Secretaría General
Iberoamericana

Secretaria-Geral
Ibero-Americana



Con el apoyo de:



MINISTERIO
DE ASUNTOS EXTERIORES
Y DE COOPERACIÓN



aedid



Cooperación
Española