

Movilidad humana, oportunidades compartidas

Análisis del Informe sobre Desarrollo Humano 2009 y la ruta hacia delante



Resumen ejecutivo

El presente informe hace una reflexión sobre el Informe sobre Desarrollo Humano 2009 del PNUD y lo vincula a tendencias actuales y problemas que están surgiendo una década después. El Informe sobre Desarrollo Humano 2009 fue el primer informe trascendental que analizó la movilidad de las personas a través de la lente del desarrollo humano y propuso un paquete de reformas para promover libertades humanas vinculadas a la migración. Desde su publicación, la movilidad ha ganado reconocimiento como componente central del desarrollo, pero también ha generado controversia debido al aumento en la cantidad de personas en movimiento y, en muchos países, las políticas migratorias se han vuelto negativas. El informe explora ideas de políticas asociadas al Informe sobre Desarrollo Humano que podrían mejorar las respuestas internacionales a la migración y el desplazamiento, incrementando los aportes de la movilidad humana al desarrollo sostenible.

El Capítulo 2 habla de los patrones y las tendencias en la migración, mostrando cierta continuidad con el Informe de Desarrollo Humano 2009 y algunas tendencias que muestran discrepancia o una aceleración pronunciada. Entre los primeros está el envejecimiento de la población en todo el mundo (especialmente en las economías más industrializadas), la alta proporción de mujeres entre las personas migrantes internacionales y el predominio de la migración interna en vez de transfronteriza (aunque la falta de datos sigue limitando la comprensión de la migración interna). Entre los principales cambios cabe citar el número de personas refugiadas y desplazadas internas, que alcanzó un máximo histórico de aproximadamente 70 millones en 2019 y el creciente número de personas que se ven obligadas a trasladarse debido al cambio climático. Ha aumentado la concienciación de los desafíos concretos a que se enfrentan las mujeres migrantes, como empleo en los

sectores menos visibles de la economía — incluido el empleo doméstico — y la continua desigualdad en las restricciones a su libertad de movimiento. En algunos contextos, sin embargo (Europa occidental, por ejemplo), en general las mujeres migrantes logran mejores resultados que los hombres.

Los patrones mundiales de migración, como cabría esperar, muestran que la mayoría — casi tres cuartas partes — de las personas migrantes sigue trasladándose a países que ocupan un lugar muy alto en el Índice de Desarrollo Humano. Los migrantes que se desplazan de países con un bajo índice de desarrollo humano a aquellos con un índice más alto mejoran considerablemente en cuanto a ingresos, además de salud, educación y seguridad. Sin embargo, tanto entre países como en el interior de estos, típicamente quienes se desplazan son los más pobres. Mayores ingresos y educación les dan a las personas los medios para desplazarse y acceso a las redes y los conocimientos que facilitan la migración.

A pesar de la creciente evidencia de que la migración trae beneficios para los migrantes y sus familias, así como para los países de origen y de destino, el discurso público sobre la migración (especialmente en los países de acogida) se ha vuelto cada vez más polarizado y, a menudo, negativo. Los hechos muchas veces son insuficientes e incluso se ignoran cuando se trata de cambiar opiniones muy firmes, aunque las personas con experiencia personal directa con migrantes tienden a tener sentimientos más positivos. Es importante comprender y tratar los motivos de inquietud, independientemente de si se basan en

cambios materiales o en actitudes y emociones, y contrarrestar la retórica xenófoba que se utiliza para manipular la política electoral.

En conjunto, los seis pilares del Informe sobre Desarrollo Humano 2009 presentaron un paquete integrado de reformas para aumentar los beneficios de la migración para el desarrollo humano. El Capítulo 3 analiza cómo las subsiguientes innovaciones en políticas (o la falta de ellas) ha avanzado en dirección de las propuestas de 2009 o se ha apartado de ellas:

- La ampliación de las rutas legales de migración (Pilar I) ha pasado por acuerdos regionales de movilidad como en la Unión Europea, el Mercado Común del Sur (MERCOSUR) y la Comunidad Económica de Estados de África Occidental (CEDEAO) y un creciente número de inmigrantes con doble nacionalidad o residencia permanente legal. Sin embargo, se ha avanzado poco en cuanto a la liberalización de visados para inmigrantes poco cualificados. De hecho, los niveles de cualificación de las personas migrantes internacionales han estado aumentando y los cambios en políticas favorecen cada vez más a personas con cualificaciones o recursos económicos.
- La protección de los derechos de los migrantes (Pilar II) ha avanzado en papel, pero su implementación es cada vez más defectuosa. En la mayoría de los países, el acceso de los inmigrantes a servicios y la protección social es limitado tanto a nivel legal como en la práctica.

- Los costos de transacción (Pilar III) para documentos, desplazamiento y transferencias monetarias siguen siendo obstinadamente elevados. En países de bajos ingresos, cuarenta y cinco por ciento de mujeres y treinta por ciento de hombres no tienen un documento oficial de identidad.
- El Pilar IV resalta el creciente número de estudios que muestran que, por lo general, la migración es una situación mutuamente beneficiosa para los inmigrantes y las comunidades de acogida — y la economía mundial en general. No obstante, en muchos países de destino, el discurso público se ha vuelto marcadamente negativo.
- Otro avance positivo es que las restricciones a la movilidad interna (Pilar V) se redujeron en el período 2010–2019 (antes de la COVID-19), muy pocos países mantienen restricciones formales aunque es posible que siga habiendo barreras informales.
- Tanto a nivel nacional como internacional, la migración ha sido incorporada a las estrategias de desarrollo nacionales y locales (Pilar VI) y los gobiernos, especialmente en países de origen, reconocen cada vez más el potencial de desarrollo de la migración e implementan programas para movilizar a sus diásporas y crear oportunidades para usos más productivos de las remesas. Sin embargo, sigue habiendo potentes obstáculos estructurales al desarrollo.

El Capítulo 4 examina las formas en que los marcos regulatorios mundiales sobre migración han

evolucionado durante la década, culminando en 2018 en la adopción de dos Pactos Mundiales, uno sobre refugiados y otros para la migración segura, ordenada y regular. Ambos fueron adoptados por una abrumadora mayoría de países en la Asamblea General de la ONU. Aunque ninguno de los dos es legalmente vinculante, ambos pactos representan el compromiso de los Estados de perseguir un amplio conjunto de objetivos sobre la migración internacional. En 2019, el secretario general de la ONU creó un panel de alto nivel para encontrar soluciones para los desplazados internos y sus comunidades de acogida. Un proceso más inclusivo para establecer la agenda que implica a la sociedad civil, las autoridades locales y el sector privado, promovido por el Foro Mundial sobre Migración y Desarrollo, reforzó los esfuerzos de los Estados para desarrollar nuevos marcos regulatorios.

La articulación de nuevos marcos regulatorios estuvo acompañada de cambios estructurales en el sistema de la ONU, en particular la inclusión de la Organización Internacional para las Migraciones (OIM) como agencia de la ONU. Como parte de un esfuerzo de reforma más amplia de la ONU, el secretario general creó una Red de Migración de la ONU que involucra a todas las agencias de la ONU con carteras de migración, así como a otros interesados, bajo la coordinación de la OIM. Conforme ha evolucionado la agenda de migración también ha evolucionado la agenda mundial de desarrollo. La migración ha sido reconocida como un potente facilitador del desarrollo, aunque sigue sin ser sustituto de políticas de desarrollo sólidas.

El desarrollo humano como concepto, con valor intrínseco e instrumental, ha sido reconocido más ampliamente desde que se publicó en Informe sobre Desarrollo Humano 2009. El Capítulo 5 examina la importancia que siguen teniendo los pilares del Informe sobre Desarrollo Humano 2009 y contempla los pasos a seguir para alcanzar sus objetivos. Analiza algunas de las tendencias mundiales que están y seguirán cambiando de manera fundamental los debates sobre la migración y el desplazamiento — tendencias como el cambio climático, la cambiante naturaleza del trabajo, el aumento en la desigualdad mundial y la incidencia de flujos mixtos de migrantes y refugiados. Estas tendencias tienen profundas repercusiones para el PNUD y el sistema internacional en su conjunto. Requieren innovaciones políticas y nuevos esfuerzos colectivos para tratar e invertir en soluciones a medio y largo plazo a los factores negativos que impulsan la migración. Será necesario formar Coaliciones de Estados para hacerles frente a estos grandes desafíos.

Entre las recomendaciones específicas para las políticas y programas de migración se incluyen esfuerzos nuevos y creativos para abrir rutas legales para la migración, incluyendo migración circular para necesidades laborales temporales. Se requiere más participación de personas migrantes y comunidades de las diásporas para aportar experiencias e ideas al diseño e implementación de programas; beneficios transformadores al desarrollo y redes de protección social en los países de origen para reducir desplazamientos motivados por la necesidad y no por elección. Se deben abordar de frente las causas fundamentales del desplazamiento para acabar con los desplazamientos prolongados. La comunidad internacional en su conjunto debe cooperar para afrontar los desafíos y ofrecer beneficios para personas migrantes, refugiadas, desplazadas internas, comunidades de acogida, países de origen y de destino por igual. El menú de cambio necesario es difícil, pero apremiante.