



Consejo Económico y Social

Distr. general
26 de enero de 2018
Español
Original: inglés

Comisión de Población y Desarrollo

51^{er} período de sesiones

9 a 13 de abril de 2018

Tema 3 del programa provisional*

Debate general

Ciudades sostenibles, movilidad humana y migración internacional

Informe del Secretario General

Resumen

En su decisión 2017/101 (véase [E/2017/25](#)), la Comisión de Población y Desarrollo decidió que el tema especial de su 51^{er} período de sesiones, que se celebraría en 2018, sería “Ciudades sostenibles, movilidad humana y migración internacional”. El presente informe se ha elaborado con el objeto de servir de base para las deliberaciones de la Comisión sobre el tema, como parte del seguimiento y examen que está llevando a cabo de las secciones pertinentes del Programa de Acción de la Conferencia Internacional sobre la Población y el Desarrollo, celebrada en El Cairo en 1994. En el presente informe se analizan las tendencias más recientes de la urbanización y la migración interna, la movilidad humana y la migración internacional, principalmente sobre la base de las estimaciones y las proyecciones preparadas por la División de Población del Departamento de Asuntos Económicos y Sociales de la Secretaría. También se evalúan los factores que impulsan el crecimiento de las ciudades y la relación entre la migración y el desarrollo económico. Tras una sinopsis de las políticas actuales en esos ámbitos diversos, se describen algunas lagunas importantes en los datos y las pruebas para fundamentar la formulación de políticas. El informe concluye con una serie de recomendaciones.

* [E/CN.9/2018/1](#).



Índice

	<i>Página</i>
I. Introducción	3
II. Tendencias de la urbanización y la migración interna	4
III. Tendencias de la migración internacional	10
IV. Migración internacional y desarrollo: una relación bidireccional	15
V. Políticas en materia de ciudades sostenibles, movilidad humana y migración internacional	16
VI. Lagunas en la cobertura de los datos	20
VII. Recomendaciones	22

I. Introducción

1. Las ciudades son centros de actividad social, económica y política en las que se concentra una proporción cada vez mayor de la población mundial y que atraen a migrantes tanto internos como internacionales. El desplazamiento de personas de las zonas rurales a las urbanas, entre los asentamientos urbanos de distintos tamaños y de un país a otro seguirá afectando a la distribución de la población dentro y fuera de las fronteras nacionales.

2. En el Programa de Acción de la Conferencia Internacional sobre la Población y el Desarrollo, celebrada en 1994, se reconoció que, aunque la urbanización y la migración interna están íntimamente relacionadas con el desarrollo, podrían tener consecuencias negativas si hubiera un crecimiento urbano desenfrenado o una excesiva concentración de población en las grandes ciudades. La Nueva Agenda Urbana, aprobada en la Conferencia de las Naciones Unidas sobre la Vivienda y el Desarrollo Urbano Sostenible (Hábitat III), estableció una nueva hoja de ruta para conseguir que la urbanización fuera un motor del crecimiento económico sostenido e inclusivo, el desarrollo social y cultural y la protección del medio ambiente.

3. Desde la aprobación del Programa de Acción, que contiene uno de los textos negociados más amplios sobre migración internacional hasta la fecha, la cuestión de la migración internacional y su relación con el desarrollo ha adquirido cada vez más importancia. El Diálogo de Alto Nivel sobre la Migración Internacional y el Desarrollo, celebrado en septiembre de 2006, fue la primera reunión de alto nivel de la Asamblea General dedicada exclusivamente al tema. La declaración aprobada en el segundo Diálogo de Alto Nivel, celebrado en 2013 (véase la resolución [68/4](#) de la Asamblea General), reconoció que la movilidad humana era un factor fundamental para el desarrollo sostenible y allanó el camino para incluir la migración en la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible (véase la resolución [70/1](#) de la Asamblea)¹.

4. Los Objetivos de Desarrollo Sostenible incluyen varias metas relacionadas con la migración, en particular una para facilitar la migración y la movilidad ordenadas, seguras, regulares y responsables de las personas, mientras que la Agenda de Acción de Addis Abeba, aprobada en la Tercera Conferencia Internacional sobre la Financiación para el Desarrollo, celebrada en 2015, incluye recomendaciones prácticas para reforzar la contribución de la migración y las remesas al desarrollo (véase la resolución [69/313](#) de la Asamblea General). En 2016, la Asamblea decidió elaborar dos pactos mundiales, uno sobre refugiados y otro para una migración segura, ordenada y regular, que se aprobarán en 2018 (véase la resolución [71/1](#) de la Asamblea).

5. Tanto la urbanización como la migración internacional están inextricablemente vinculadas al proceso de desarrollo. Al sufrir un proceso de transformación económica y de transición demográfica, en la mayoría de los países se produce un importante traspaso de población de las zonas rurales a las ciudades, así como una migración entre zonas urbanas.

6. La urbanización promueve el desarrollo mediante economías de aglomeración y especialización, la prestación eficiente de servicios y una mayor productividad de la mano de obra. En este mismo sentido, la migración transfronteriza puede actuar como motor del desarrollo económico en los países de origen y de destino. Sin embargo, para que la urbanización y la migración internacional produzcan efectos

¹ El tercer Diálogo de Alto Nivel se celebrará durante el primer semestre de 2019.

beneficiosos y se mitiguen sus consecuencias negativas son necesarias una regulación adecuada y unas intervenciones normativas inteligentes².

II. Tendencias de la urbanización y la migración interna

7. El proceso de urbanización, o “transición urbana”, hace referencia a un cambio en la población, que pasa de estar dispersa en pequeños asentamientos rurales, en los que la agricultura es la principal actividad económica, a estar concentrada en asentamientos urbanos más grandes y de mayor densidad, caracterizados en los últimos siglos por el predominio de las actividades industriales y de servicios. No existe una única definición global de qué constituye un asentamiento urbano. Por el contrario, la definición del término “urbano”, tal como lo utilizan las oficinas nacionales de estadística, varía entre los países y, en algunos casos, ha cambiado con el tiempo en cada país. Los criterios para clasificar una zona como urbana pueden basarse en una o más características, como un umbral mínimo de población, la densidad de población, la proporción de trabajadores empleados en sectores no agrícolas y la disponibilidad de infraestructura o de servicios de educación, salud y de otro tipo. Los datos presentados en este informe se basan, en su mayoría, en las definiciones nacionales del término “urbano”, que, por lo general, se obtienen de los censos. En algunos casos se han hecho ajustes para asegurar una definición coherente de los asentamientos urbanos en cada país a lo largo del tiempo (véase el recuadro 1).

Recuadro 1 Definición de ciudades

Los datos sobre población a menudo se refieren a zonas geográficas delimitadas por fronteras administrativas que no coinciden con el territorio urbanizado, que se define conforme a otros requisitos. Por lo tanto, la “ciudad propiamente dicha”, definida por fronteras administrativas, puede no incluir zonas suburbanas en las que reside una parte considerable de la población que trabaja o estudia en la ciudad. Además, en algunos casos, aunque estén regidas por diferentes autoridades locales, dos o más ciudades adyacentes pueden constituir una única zona urbanizada. Se han utilizado dos conceptos complementarios para mejorar la comparabilidad de las mediciones de la población urbana en los distintos países y a lo largo del tiempo. La “aglomeración urbana” se refiere a la población incluida dentro de los límites de un territorio contiguo habitado con unos niveles de densidad urbana residencial. La “región metropolitana” comprende una aglomeración urbana y las zonas circundantes de menor densidad de población con fuertes vínculos económicos y sociales con la ciudad.

Niveles y tendencias de la urbanización

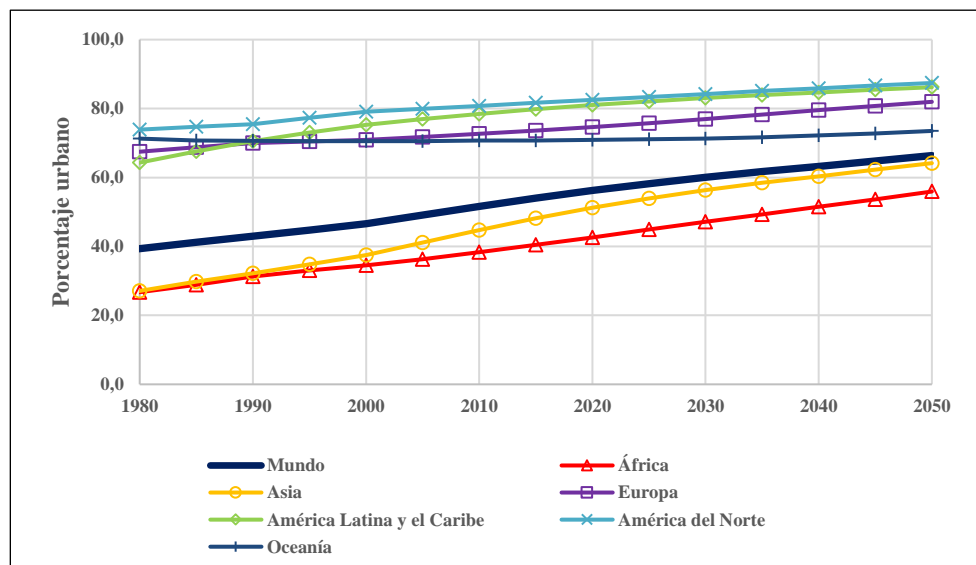
8. Una proporción creciente de la humanidad se concentra en asentamientos urbanos. Se prevé que la proporción de la población mundial que vive en zonas urbanas aumente del 55% en 2018 al 60% en 2030 (véase la figura I). En 2018, América del Norte es la región más urbanizada del mundo, con el 82% de su población concentrada en asentamientos urbanos, seguida de América Latina y el Caribe (81%) y Europa (74%). Si bien África y Asia tienen actualmente los menores niveles de urbanización, de modo que el 42% y el 50% de su población respectiva vive en zonas

² Michael Clemens, “Migration is a form of development: the need for innovation to regulate migration for mutual benefit”, División de Población, Departamento de Asuntos Económicos y Sociales, documento técnico núm. 2017/8 (Nueva York, Naciones Unidas, 2017).

urbanas, el ritmo actual de urbanización en esas regiones es más rápido que en otras. Según las previsiones, para 2030, en los asentamientos urbanos vivirá el 47% de la población de África, el 56% de la de Asia, el 71% de la de Oceanía, el 77% de la de Europa y más del 80% de la de América. De aquí a 2050, probablemente se triplicará la población urbana de África y la de Asia aumentará un 61%, de modo que, para 2050, la mayoría de la población urbana mundial se concentrará en Asia (52%) y África (21%).

Figura I

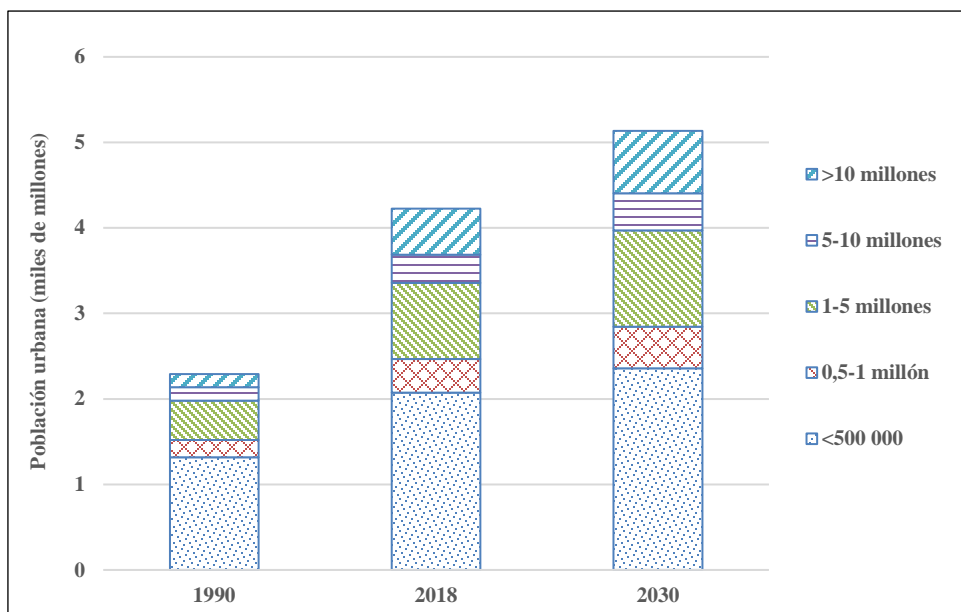
Proporción de la población total que reside en zonas urbanas en el mundo y en las diferentes regiones geográficas, 1980-2050



Fuente: Naciones Unidas, *World Urbanization Prospects: the 2014 Revision* (Nueva York, 2014).

9. El crecimiento mundial de la población urbana ha coincidido con un aumento del número de ciudades y, en muchos casos, de su tamaño. En 1990, diez aglomeraciones urbanas, cada una de las cuales tenía más de 10 millones de habitantes, eran consideradas “megalópolis”. Juntas representaban el 7% de la población urbana mundial. En 2018, en las megalópolis vive el 13% de la población urbana mundial. Según las proyecciones, para 2030, el número de ciudades con al menos 10 millones de habitantes aumentará a 41 y el 14% de los habitantes de las zonas urbanas de todo el mundo vivirán en megalópolis (véase la figura II).

Figura II
Población urbana por categoría de tamaño de ciudad, en 1990, 2018 y 2030



Fuente: Naciones Unidas, *World Urbanization Prospects: the 2014 Revision* (Nueva York, 2014).

10. El aumento de la población urbana ha sido impulsado por el crecimiento de las ciudades de todos los tamaños. El número de “grandes ciudades” (aquellas con entre 5 y 10 millones de habitantes) aumentó más del doble entre 1990 y 2018, pasando de 21 a 49, y las proyecciones indican que, en 2030, habrá 63 ciudades de ese tamaño. También ha aumentado significativamente el número de “ciudades de tamaño mediano”, que cuentan con una población de entre 1 y 5 millones habitantes, y de ciudades más pequeñas, con menos de 1 millón de habitantes. No obstante, se prevé que la proporción de habitantes de zonas urbanas que residen en ciudades con menos de 1 millón de habitantes disminuya del 58% en 2018 al 55% en 2030, lo cual se vería compensado con la proporción cada vez mayor de personas que residirán en ciudades más grandes.

Niveles y tendencias de la migración interna

11. Los datos estadísticos sobre la migración interna se obtienen de censos y encuestas, que proporcionan información sobre el lugar de residencia de las personas en un momento determinado, y de los sistemas administrativos que registran los cambios de residencia durante un intervalo de tiempo determinado. Si bien los censos de población proporcionan información útil sobre la migración interna, generalmente no registran los retornos y subsiguientes traslados dentro de un período de observación, y, por lo tanto, tienden a subestimar el número total de fenómenos migratorios. A falta de una única definición uniforme de la migración interna, los indicadores comparables internacionalmente requieren una dimensión temporal para el cambio de residencia (después de un año, cinco años o desde el nacimiento) y una

dimensión espacial (desplazamientos a través de las fronteras estatales, provinciales, de los distritos o municipales) que tengan un carácter sistemático³.

12. Los estudios transnacionales recientes⁴ muestran grandes variaciones en los niveles de migración interna entre los países y tanto dentro de las regiones geográficas como entre ellas. Considerando un período de un año o de cinco años, suelen registrarse altos niveles de migración interna en los países de ingresos altos de Oceanía (Australia y Nueva Zelandia), América del Norte, Europa Septentrional y Occidental y Asia Oriental (Japón y República de Corea). La migración interna ha sido generalmente baja en Europa Oriental y en Asia Centromeridional, Sudoriental y Occidental. Existen variaciones sustanciales entre los países de África y de América Latina y el Caribe. Con el tiempo, los niveles de migración interna se han mantenido estables o han descendido desde la década de 1990, siendo China una notable excepción.

13. Los efectos de la migración interna sobre la distribución espacial de la población es mayor en los países en los que la migración interna se sitúa en niveles intermedios⁵. En el proceso de urbanización y desarrollo, esos países experimentan grandes diferencias económicas regionales que estimulan la migración. En los países de ingresos altos, que suelen estar en una etapa avanzada en ese proceso, la mayoría de los movimientos internos se producen entre zonas urbanas⁶.

Función de la migración interna en el crecimiento urbano

14. El crecimiento de la población urbana puede deberse a que el número de nacimientos supera al de defunciones entre la población urbana, a la migración desde las zonas rurales a las urbanas y a la reclasificación de las localidades rurales como urbanas. Durante las décadas de 1980 y 1990, el mayor número de nacimientos que de defunciones entre los residentes urbanos representó el 62% del crecimiento urbano que tuvo lugar en los países en desarrollo en su conjunto, mientras que la migración desde las zonas rurales a las urbanas y la reclasificación supusieron el 38% restante⁷. Sin embargo, en algunos países, la migración desde las zonas rurales a las urbanas y la reclasificación representaron, en conjunto, más de la mitad del crecimiento urbano, como en China y Tailandia (80%), Rwanda (79%), Indonesia (68%) y Namibia (59%). Entre 2000 y 2010, entre el 57% y el 65% del crecimiento de la población urbana de China pudo atribuirse a la migración desde las zonas rurales a las urbanas⁸.

15. En América Latina y el Caribe, que es una región muy urbanizada, la migración desde las zonas rurales a las urbanas ha desempeñado un papel reducido en el crecimiento de las ciudades en los últimos años y ha sido el principal motor de la

³ Martin Bell y otros, "Global trends in internal migration", en *Internal Migration in the Developed World: Are We Becoming Less Mobile?* Tony Champion, Thomas Cooke e Ian Shuttleworth, eds. (Routledge, Nueva York, 2018).

⁴ Martin Bell y otros, "Internal migration data around the world: assessing contemporary practice", *Population, Space and Place*, vol. 21, núm. 1 (enero de 2015), págs. 1 a 17; y Martin Bell y otros, "Global trends in internal migration".

⁵ Philip Rees y otros, "The impact of internal migration on population redistribution: an international comparison", *Population, Space and Place*, vol. 23, núm. 6 (agosto de 2017).

⁶ Hermanus Geyer, "Expanding the theoretical foundations of differential urbanization", *Tijdschrift voor Economische en Sociale Geografie*, vol. 87, núm. 1 (febrero de 1996), págs. 44 a 59; y Ronald Skeldon, "Migration transitions revisited: their continued relevance for the development of migration theory", *Population, Space and Place*, vol. 18, núm. 2 (marzo/abril de 2012), págs. 154 a 166.

⁷ Guy Stecklov, "The components of urban growth in developing countries", documento preparado para las Naciones Unidas, 2008.

⁸ Véase Yu Zhu, "The urban transition and beyond: facing new challenges of the mobility and settlement transitions in Asia", documento preparado para la Reunión del Grupo de Expertos de las Naciones Unidas sobre Ciudades Sostenibles, Movilidad Humana y Migración Internacional, Nueva York, 7 y 8 de septiembre de 2017.

despoblación rural. En esta región, la migración de unas zonas urbanas a otras, en particular de las pequeñas ciudades a las grandes ciudades, ha contribuido a una concentración de la población urbana en un número relativamente pequeño de zonas urbanas muy pobladas⁹.

Ciudades y migración internacional

16. Un gran número y una gran proporción de migrantes internacionales llegan a las ciudades de los países de destino y se asientan en ellas. Muchos inmigrantes se asientan en grandes áreas metropolitanas o “ciudades globales”, que actúan como “vías de entrada para los inmigrantes”; otros se asientan en ciudades que no constituyen vías de entrada, ciudades con universidad, ciudades pequeñas y zonas rurales, especialmente en América del Norte y Europa. Según una estimación reciente, casi una de cada cinco personas nacidas en el extranjero de todo el mundo vive en las principales ciudades globales. Al menos el 20% de los habitantes de 18 de esas ciudades globales eran migrantes internacionales¹⁰.

17. En las áreas metropolitanas de todo el mundo, la proporción de personas nacidas en el extranjero respecto de la población total supera ampliamente la media mundial del 3,4%. En un estudio reciente¹¹ se informó de que en 2015 había 22 áreas metropolitanas en las que vivía 1 millón o más de residentes nacidos en el extranjero. En total, se calcula que en esas áreas metropolitanas vivían unos 44 millones de migrantes internacionales, lo que representaba el 18% del total mundial. En otras 180 ciudades había entre unos pocos miles y 1 millón de residentes nacidos en el extranjero, que constituían alrededor de una tercera parte (34%) de la población nacida en el extranjero de todo el mundo en 2015.

18. Un análisis de 23 regiones urbanas puso de manifiesto que la migración internacional puede contribuir al crecimiento de las ciudades tanto o más que el hecho de que haya más nacimientos que defunciones (crecimiento natural) o la migración interna neta en contextos específicos¹². Brasilia, Macao (China), Ciudad de México, Minsk, Yakarta, Singapur, Washington D.C. y Zúrich (Suiza) figuran entre las ciudades en las que la migración internacional fue un importante factor del crecimiento de la población en el período comprendido entre 1990 y 2010.

19. Los migrantes internacionales hacen contribuciones importantes al mercado laboral, el emprendimiento y la diversidad cultural en las comunidades de acogida. Sin embargo, la migración también plantea problemas a las ciudades, especialmente si va acompañada de un alto grado de segregación espacial y una falta de integración. Si bien la integración de los extranjeros, en general, aumenta con el tiempo, algunos migrantes siguen viviendo en comunidades segregadas muchos años después de su llegada a los países de destino¹³.

⁹ Jorge Rodríguez, “Drivers of global trends in migration and urbanization: migration and cities in Latin America and the Caribbean”, documento preparado para la Reunión del Grupo de Expertos, Nueva York, septiembre de 2017.

¹⁰ Ayşe Çağlar, “Urban migration trends, challenges and opportunities in Europe” (diciembre de 2014), documento de antecedentes preparado para la Organización Internacional para las Migraciones (OIM), *Informe sobre las migraciones en el mundo 2015: Los migrantes y las ciudades: nuevas colaboraciones para gestionar la movilidad* (Ginebra, 2015).

¹¹ Marie Price, “Revisiting global immigrant gateways: hyper-diverse, established and emerging turnstiles of human settlement”, documento preparado para la Reunión del Grupo de Expertos, Nueva York, septiembre de 2017.

¹² Mathias Lerch, “International migration and city growth”, documento preparado para las Naciones Unidas, 2017.

¹³ Richard Alba, “Immigrant residential contexts in North America and Western Europe: how segregated? How unequal?”; y Michael White, “Migrant integration in cities: considerations for

Otras formas de movilidad

20. Otras formas de movilidad interna e internacional que conforman las ciudades de hoy en día incluyen la migración de retorno y circular, el desplazamiento diario y el turismo. Muchos migrantes regresan a sus lugares de origen después de residir varios años en el extranjero. Algunos de ellos lo hacen cuando son adultos relativamente jóvenes, después de haber pasado solo unos pocos años en el país de acogida¹⁴, mientras que otros regresan en una etapa posterior del ciclo vital, en particular después de la jubilación. En algunos casos, los migrantes retornan porque desean vivir más cerca de sus familiares, que pueden cuidarlos en la vejez, o para recibir asistencia asequible en alguna institución. Algunos estudios indican que los migrantes procedentes de algunos países de Europa Central y Oriental que habían regresado a sus países de origen en un plazo de diez años contados desde el momento en que emigraron representaban entre el 6% y el 8% de la población adulta de esos países. Además, se ha calculado que casi una tercera parte de los migrantes llegados al Reino Unido de Gran Bretaña e Irlanda del Norte y a Dinamarca habían regresado a su país de origen en un plazo de cinco años contados a partir de la llegada¹⁵.

21. Puede considerarse que una parte importante de los desplazamientos hacia las ciudades son circulares, es decir, los migrantes se desplazan una y otra vez entre las regiones de origen y las zonas urbanas. Esta forma de movilidad humana ha aumentado, en parte, debido al abaratamiento del transporte y a la disponibilidad de telecomunicaciones modernas. La migración circular tiene lugar tanto dentro de los países como entre ellos. En China, por ejemplo, una gran parte de los trabajadores migrantes pueden ser considerados migrantes circulares. Los hogares con migrantes circulares pueden diversificar su actividad económica entre zonas rurales y urbanas y obtener ingresos en zonas urbanas con altos salarios y realizar gastos en zonas rurales en las que los costos son más reducidos. La migración circular también puede reducir la presión sobre las zonas urbanas por lo que se refiere a la prestación de servicios a los migrantes no permanentes y el uso de infraestructuras por parte de estos. Entre las posibles desventajas de la migración circular figuran la separación de las familias y los empleos informales o precarios que se ofrecen a los migrantes¹⁶.

22. El desplazamiento diario es otra forma de movilidad que tiene repercusiones en la planificación y la sostenibilidad de las ciudades y su entorno. Muchas personas que viven en zonas suburbanas o rurales adyacentes a zonas urbanas trabajan en la ciudad, a pesar de la congestión del tráfico y la gran cantidad de tiempo que necesitan para llegar a su lugar de trabajo, lo cual queda compensado con los beneficios que obtienen de vivir en una zona suburbana. Las decisiones de las personas y los hogares tienen consecuencias globales que afectan al crecimiento urbano incontrolado, la congestión y la contaminación atmosférica, entre otros factores. Para que haya unas pautas de urbanización que supongan una mayor dispersión es necesario adaptar las estructuras e instituciones de gobierno y mejorar la planificación de la sostenibilidad¹⁷.

policy”, documentos preparados para la Reunión del Grupo de Expertos, Nueva York, septiembre de 2017.

¹⁴ Melanie Jolivet, Theodora Xenogiani y Jean-Christophe Dumont, “Measuring return migration: some preliminary findings in times of crisis”, documento preparado para la Comisión Económica para Europa, Conferencia de Estadísticos Europeos, Ginebra, octubre de 2012.

¹⁵ Agnieszka Fihel, documento preparado para las Naciones Unidas, 2017.

¹⁶ Graeme Hugo, “Urban migration trends, challenges, responses and policy in the Asia-Pacific” (diciembre de 2014), documento de antecedentes preparado para la OIM, *Informe sobre las migraciones en el mundo 2015*. Se puede consultar en www.iom.int/sites/default/files/WMR-2015-Background-Paper-GHugo.pdf.

¹⁷ Programa de las Naciones Unidas para los Asentamientos Humanos (ONU-Hábitat), *World Cities Report 2016: Urbanization and Development — Emerging Futures* (Nairobi, 2016). Se puede consultar en <https://unhabitat.org/books/world-cities-report/>.

23. En los últimos años ha aumentado rápidamente la llegada de turistas internacionales, hasta alcanzar un total de 1.200 millones en 2015. El turismo conlleva una movilidad humana a gran escala y a corto plazo, a menudo hacia las áreas metropolitanas. El turismo tiene importantes repercusiones económicas, de modo que genera 1 de cada 11 puestos de trabajo en todo el mundo y constituye el 7% de las exportaciones mundiales¹⁸. El sector turístico atrae a un gran número de trabajadores migrantes en la hostelería y los servicios conexos. Al provocar el incremento de los precios inmobiliarios, el turismo a gran escala puede impulsar los movimientos migratorios, incluida la migración circular¹⁹.

III. Tendencias de la migración internacional

24. El número de migrantes internacionales en un momento determinado, conocido también como “población de migrantes internacionales”, generalmente se mide como el número de personas nacidas en el extranjero. Los censos y los registros de población constituyen la principal fuente de información del número y las características de los migrantes internacionales (véase el recuadro 2).

Recuadro 2

¿Qué es un migrante internacional?

Migrante internacional es toda persona que cambia de país de residencia habitual. Los migrantes internacionales “a largo plazo” son los que establecen su residencia en otro país durante un período de al menos un año, mientras que los migrantes “a corto plazo” se trasladan a un país distinto de su país de residencia habitual por un período de al menos tres meses, pero inferior a un año. Entre las categorías de entrada legal de ciudadanos extranjeros figuran la educación o la capacitación, el empleo, la reunificación familiar o la formación de una familia, el derecho a establecerse o circular libremente, el asentamiento durante un período prolongado o ilimitado, razones humanitarias y la regularización de la condición jurídica.

Fuente: Recomendaciones sobre Estadísticas de las Migraciones Internacionales (publicación de las Naciones Unidas, núm. de venta: S.98.XVII.14).

Tendencias en la población de migrantes internacionales

25. Desde 1990, el número total de migrantes internacionales ha aumentado en alrededor de 105 millones de personas, es decir, un 69%, hasta alcanzar los 258 millones en 2017²⁰. Los migrantes internacionales representaban alrededor del 3,4% de la población mundial en 2017, frente al 2,9% en 1990. En las regiones más desarrolladas, a las que también se hace referencia como el “Norte”, alrededor del

¹⁸ Organización Mundial del Turismo (OMT), “UNWTO tourism highlights, 2016 edition” (Madrid, 2016). Se puede consultar en www.e-unwto.org/doi/pdf/10.18111/9789284418145; y OMT, “Las llegadas de turistas internacionales suben en 2015 un 4% hasta el récord de 1.200 millones”, 18 de enero de 2016. Se puede consultar en <http://media.unwto.org/es/press-release/2016-01-18/las-llegadas-de-turistas-internacionales-suben-en-2015-un-4-hasta-el-record>.

¹⁹ Ronald Skeldon, “International migration, internal migration, mobility and urbanization: towards more integrated approaches”, documento preparado para la Reunión del Grupo de Expertos, Nueva York, septiembre de 2017.

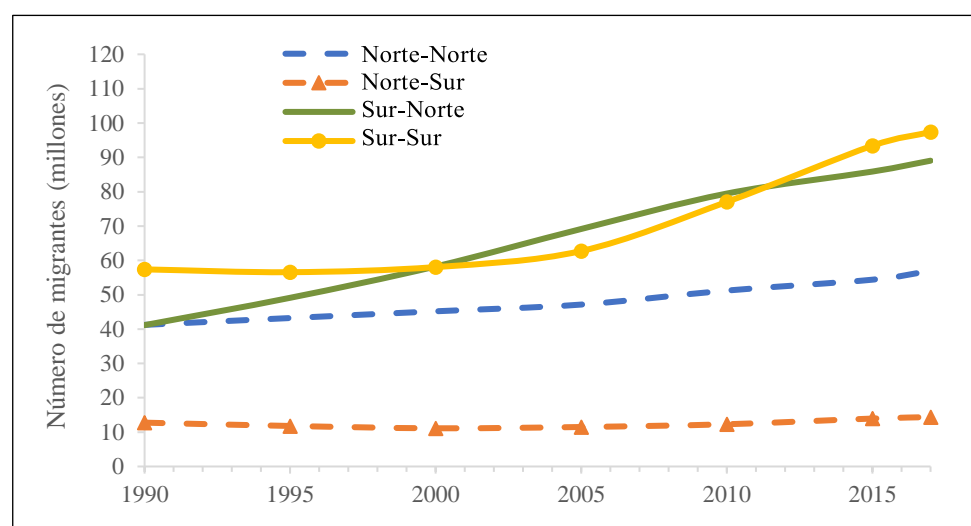
²⁰ El análisis que figura en la presente sección se basa en el documento titulado “Trends in international migrant stock: the 2017 revision”, base de datos de las Naciones Unidas, diciembre de 2017.

12% de los habitantes son migrantes internacionales, frente al 2% en las regiones menos desarrolladas (el “Sur”).

26. En 2017, aproximadamente el 38% de los migrantes internacionales de todo el mundo habían nacido en el Sur y vivían en otro país del Sur (“migrantes Sur-Sur”) (véase la figura III). La segunda categoría de migrantes internacionales de mayor tamaño (35%) era la constituida por quienes habían nacido en el Sur, pero residían en el Norte (“migrantes Sur-Norte”). El 21% de todos los migrantes internacionales habían nacido en el Norte y residían en el Norte (“migrantes Norte-Norte”), mientras que el 6% de los migrantes habían nacido en el Norte, pero residían en el Sur (“migrantes Norte-Sur”).

Figura III

Origen y destino de los migrantes internacionales por grupo de desarrollo, 1990-2017



Fuente: “Trends in international migrant stock: the 2017 revision”, base de datos de las Naciones Unidas, diciembre de 2017.

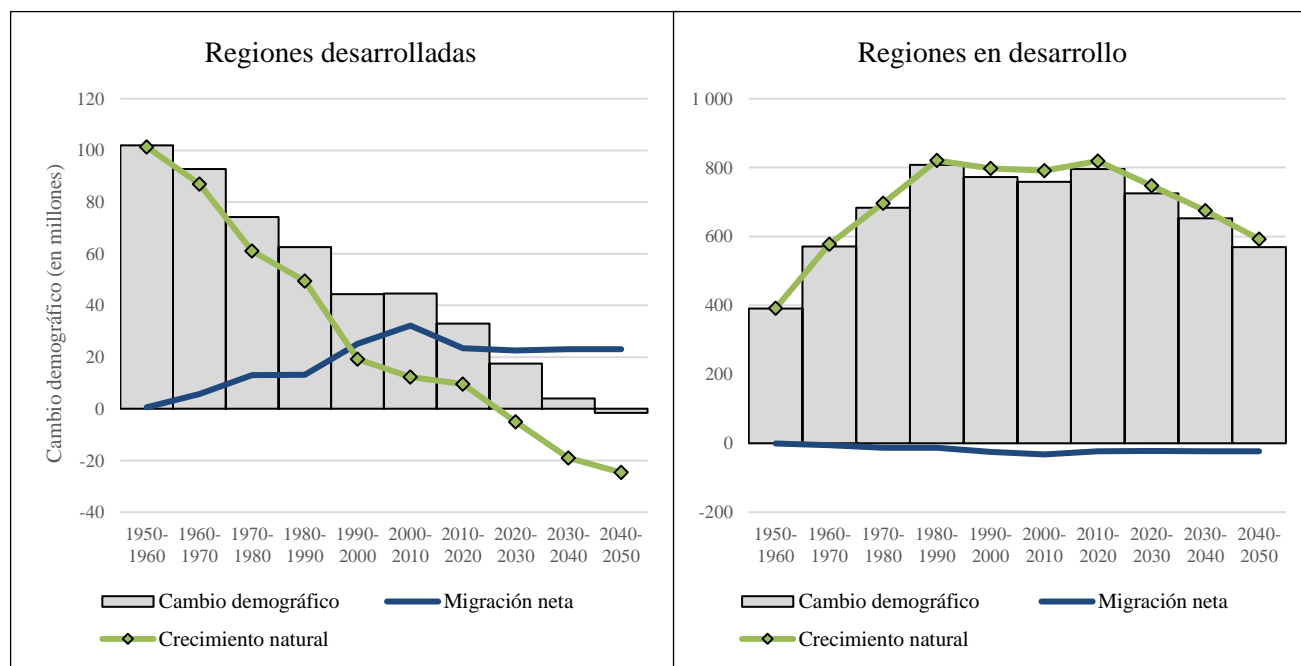
27. En 2017, las mujeres constituían el 48% de todos los migrantes internacionales. El porcentaje de mujeres migrantes variaba según la región, del 44% en el Sur al 52% en el Norte. La proporción relativamente alta de mujeres migrantes en Europa y América del Norte (52%) se debía principalmente al “envejecimiento en el hogar” de los migrantes que habían llegado hacía varios decenios, junto con el hecho de que las mujeres suelen vivir más que los hombres. La baja proporción de mujeres entre los migrantes en el Sur es principalmente el resultado de la rápida expansión de los movimientos migratorios hacia Asia Occidental, muchos de los cuales son efectuados por hombres.

28. Tanto en el Norte como en el Sur, alrededor del 70% de todos los migrantes internacionales tienen entre 20 y 59 años. En el Norte, los migrantes de 60 años o más (“migrantes de edad avanzada”) son más numerosos que los menores de 20 años (“migrantes jóvenes”), mientras que los migrantes más jóvenes superan en número a los migrantes de edad avanzada en el Sur. En el Sur, el 21% de todos los migrantes internacionales son jóvenes, más del doble de la proporción de los migrantes de edad avanzada (10%). En cambio, la proporción de migrantes de edad avanzada en el Norte (21%) es más del doble de la proporción de migrantes jóvenes (9%).

Función de la migración internacional en el crecimiento y el envejecimiento de la población

29. Desde la década de 1990, el crecimiento demográfico en las regiones desarrolladas se ha debido principalmente a la migración (véase la figura IV). Se prevé que la migración neta sea el único factor que impulse el crecimiento de la población después de 2020. La previsión es que, para 2050, la población de las regiones desarrolladas empiece a disminuir, puesto que la entrada neta de migrantes ya no será suficiente para compensar el hecho de que haya más defunciones que nacimientos. En cambio, se prevé que el efecto de la migración en el crecimiento demográfico en las regiones en desarrollo siga siendo mínimo. En efecto, en los próximos decenios, los altos niveles de fecundidad en las regiones en desarrollo seguirán superando con creces el efecto de la migración neta, que es negativo, pero relativamente pequeño.

Figura IV
Contribuciones del crecimiento natural (el número de nacimientos supera al de defunciones) y la migración neta (la inmigración supera a la emigración) al cambio demográfico por grupo de desarrollo, de 1950-1960 a 2040-2050



30. Hasta el momento, la inmigración neta ha desempeñado un papel relativamente modesto en impedir la disminución de la población en la mayoría de los países desarrollados. Sin embargo, puesto que la mayoría de los migrantes internacionales están en edad de trabajar en el momento en que se desplazan, la continua migración puede contribuir a ralentizar el envejecimiento de la población y a postergar la disminución de la población en los países de acogida. La migración internacional procedente de países en los que el número de nacimientos supera con creces al de defunciones y, al mismo tiempo, cuentan con una población joven ha provocado cierto envejecimiento en los lugares de origen²¹. Además, la continua emigración desde los países en desarrollo que están experimentando un aumento del tamaño y la proporción de su población en edad de trabajar puede ayudar a aliviar la presión demográfica

²¹ Agnieszka Fihel, documento preparado para las Naciones Unidas, 2017.

sobre los mercados laborales y contribuir al crecimiento económico mediante las remesas, las inversiones de la diáspora y los retornos.

31. El efecto de la migración en el tamaño y la estructura de la población puede medirse comparando los resultados de la “variante media” de las proyecciones de población de las Naciones Unidas, que parte de la premisa de que en años futuros se mantendrán los niveles de migración neta registrados recientemente, con la “hipótesis de migración neta cero”, que contempla el mismo número de inmigrantes y emigrantes a partir de 2015-2020. Con una migración neta cero, la población de América del Norte y Oceanía sería un 13% menor en 2050 que si se mantienen las tendencias actuales de la migración. En Europa, esa diferencia se situaría en el 6%.

32. El mantenimiento de la migración neta también mitigaría los cambios en la estructura de edad de la población: en la hipótesis de migración neta cero, la edad mediana en las regiones desarrolladas sería 1,7 años mayor en 2050 que en la variante media. Además, en ausencia de migración internacional, la población de 20 a 64 años disminuiría considerablemente en América del Norte (un 16%), Oceanía (un 15%) y Europa (un 8%), mientras que la tasa de dependencia de las personas de edad prevista en Europa, América del Norte y Oceanía aumentaría entre 4 y 6 personas de 65 años o más por cada 100 personas de 20 a 64 años para 2050²².

Migración irregular

33. Por su propia naturaleza, es difícil determinar el ámbito de la migración irregular. Si bien la migración irregular se produce en todas las regiones del mundo, las iniciativas sistemáticas encaminadas a estimar los niveles de migración irregular se limitan principalmente a Europa y América del Norte.

34. En los Estados Unidos de América, se calculó que el número de inmigrantes no autorizados ascendía a 11,1 millones en 2014, lo que representaba alrededor del 25% de la población total nacida en el extranjero. En la Unión Europea, se estimó que la población residente extranjera en situación irregular se situaba entre 1,9 millones y 3,8 millones de personas en 2008, lo que representaba entre el 7% y el 13% del total de la población extranjera²³. Un estudio más reciente contiene estimaciones que varían entre 2,8 millones y 6 millones de personas sin residencia regular en 2014²⁴.

35. La trata de personas, que es una forma de explotación que puede incluir la explotación sexual, el trabajo forzoso o el matrimonio forzado, a menudo está asociada a la migración irregular²⁵. Entre 2012 y 2014, la Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito detectó alrededor de 63.300 víctimas de la trata de personas en 106 países y territorios diferentes. Aproximadamente el 70% de las víctimas detectadas eran mujeres²⁶. El aumento de la proporción de hombres entre las víctimas detectadas, que pasó del 13% en 2004 al 21% en 2014, se debe, en parte, a que los encargados de formular políticas y los profesionales de la justicia penal han

²² *International Migration Report 2017: Highlights* (publicación de las Naciones Unidas, núm. de venta: E.18.XIII.4).

²³ Comisión Europea, “Clandestino Project: final report”, 2009. Se puede consultar en http://cordis.europa.eu/publication/rcn/12080_en.html.

²⁴ Varun Aggarwal, Federica La China y Lucia Vaculova, “Irregular migration, refugees and informal labour markets in the EU: the rise of European sweatshops?”, documento elaborado para el European Institute for Asian Studies. Se puede consultar en www.eias.org/wp-content/uploads/2016/04/Irregular_Migration_Website-1.pdf.

²⁵ Los datos sobre el tráfico ilícito de migrantes son demasiado incompletos para hacer un análisis global.

²⁶ *Global Report on Trafficking in Persons 2016* (publicación de las Naciones Unidas, núm. de venta: E.16.IV.6).

tomado mayor conciencia de la diversidad de formas de explotación que entraña la trata de personas.

Desplazamiento forzado

36. Entre los desplazados forzosos hay refugiados, solicitantes de asilo, personas en situación similar a la de los refugiados y desplazados internos. En la Convención sobre el Estatuto de los Refugiados se define al refugiado como una persona que, debido a fundados temores de ser perseguida por motivos de raza, religión, nacionalidad, pertenencia a determinado grupo social u opiniones políticas, reside fuera del país de su nacionalidad y no pueda regresar a él. En África, las personas que huyen de los conflictos armados y la violencia también son considerados refugiados (véase el recuadro 3). Las personas que se encuentren en una situación similar a la de los refugiados pueden recibir amparo frente al retorno forzado con protección complementaria o humanitaria u otras formas de protección temporal. Los solicitantes de asilo son personas cuyas solicitudes de reconocimiento del estatuto de refugiado todavía están pendientes. Los desplazados internos son personas que se han visto obligadas a abandonar su residencia habitual debido a un conflicto armado, a situaciones de violencia generalizada, a violaciones de los derechos humanos o a desastres naturales o causados por el hombre, pero que no han cruzado ninguna frontera internacional.

Recuadro 3

¿Quiénes son considerados refugiados?

Los refugiados son personas protegidas con arreglo a la Convención sobre el Estatuto de los Refugiados, de 1951, y el Protocolo sobre el Estatuto de los Refugiados, de 1967, y personas comprendidas en las disposiciones de la Convención de la Organización de la Unidad Africana por la que se Regulan los Aspectos Específicos de los Problemas de los Refugiados en África, de 1969. También se consideran refugiados a las personas que se encuentran incluidas en el mandato de la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados (ACNUR), así como a los refugiados palestinos registrados en el Organismo de Obras Públicas y Socorro de las Naciones Unidas para los Refugiados de Palestina en el Cercano Oriente (OOPS).

37. A finales de 2016, el número total de refugiados y solicitantes de asilo en el mundo ascendía a 26 millones de personas, es decir, casi el 10% de todos los migrantes internacionales. Aunque un gran número de refugiados viven en campamentos en zonas rurales, alrededor del 60% de todos los refugiados registrados en el ACNUR residen en zonas urbanas²⁷.

38. Las crisis prolongadas y los conflictos armados han provocado un fuerte aumento de la población mundial de refugiados. En 2016, más de la mitad de toda la población de refugiados procedía de tres países: Afganistán, Sudán del Sur y República Árabe Siria. Con más de la mitad de su población desplazada internamente o en el extranjero, la República Árabe Siria sigue siendo el país con mayor población desplazada por la fuerza en todo el mundo, con aproximadamente 12 millones de personas a finales de 2016. En 2017, la violencia en el estado de Rakáin (Myanmar)

²⁷ Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos (ACNUDH) “Tendencias globales: desplazamiento forzado en 2016”, 19 de junio de 2017.

obligó a más de 620.000 refugiados rohinyás a salir de Myanmar y dirigirse a Bangladesh en los tres meses siguientes al comienzo de la crisis²⁸.

39. La mayoría de las personas desplazadas por la fuerza en el mundo se encuentran desplazadas dentro de su propio país. Se calcula que a finales de 2016 había unos 40,3 millones de desplazados internos como consecuencia de los conflictos y la violencia. Esa cifra casi se ha duplicado desde 2000²⁹.

Factores ambientales y cambio climático

40. La migración en respuesta a factores ambientales o al cambio climático abarca desde desplazamientos graduales como reacción a cambios ambientales de evolución lenta hasta desplazamientos en masa a causa de desastres repentinos. Aunque se carece de cifras fiables, se cree que la mayor parte de las personas que migran por causas relacionadas con el medio ambiente y el clima recorren distancias relativamente cortas y solo en raras ocasiones realizan desplazamientos transfronterizos³⁰. Aunque muchos de los damnificados por desastres son capaces de regresar a sus hogares en un plazo relativamente breve, en algunos casos su situación se prolonga o es necesario reinstalarlos de forma permanente.

41. Si bien los factores ambientales pueden ser una importante causa de la migración y los desplazamientos, es difícil separarlos de otros motivos determinantes de las migraciones, incluidos los factores políticos, económicos y humanitarios. Puesto que es probable que los riesgos relacionados con el cambio climático y la degradación ambiental aumenten en frecuencia e intensidad, los desplazamientos causados por desastres podrían convertirse en un fenómeno habitual en lo sucesivo.

IV. Migración internacional y desarrollo: una relación bidireccional

42. Se puede considerar que la migración y el desarrollo son las dos caras de una misma moneda. Los estudios en materia económica sugieren que el desarrollo da lugar a la migración y, a su vez, la migración contribuye al desarrollo³¹.

43. Históricamente, el desarrollo económico ha ido acompañado habitualmente por el aumento de las tasas de emigración³². A medida que los países se desarrollan, las tasas de emigración tienden a aumentar antes de disminuir. Se ha observado que las tasas de emigración en los países de ingresos medianos triplican a las de los países de bajos ingresos. Además, en los países en desarrollo, en la etapa inicial o intermedia de la transición demográfica, la emigración se ve impulsada por el gran número de jóvenes con una formación considerable que acceden al mercado laboral.

44. La migración también puede impulsar el desarrollo económico mediante el aumento de la productividad laboral. Los estudios sugieren que la migración provoca que la mano de obra obtenga una mayor recompensa en el caso de los trabajadores

²⁸ ACNUR, “Rohingya emergency”. Se puede consultar en www.unhcr.org/en-us/rohingya-emergency.html.

²⁹ Centro de Seguimiento de los Desplazados Internos, “Global report on internal displacement”, mayo de 2017. Se puede consultar en www.internal-displacement.org/global-report/grid2017/.

³⁰ Reino Unido de Gran Bretaña e Irlanda del Norte, Oficina Gubernamental para la Ciencia, *Migration and Global Environmental Change: Future Challenges and Opportunities*, informe final del proyecto (Londres, 2011).

³¹ La presente sección se basa en gran medida en Michael Clemens, “Migration is a form of development”.

³² Hein de Haas, “Turning the tide? Why development will not stop migration”, *Development and Change*, vol. 38, núm. 5 (septiembre de 2007), págs. 819 a 841.

con baja cualificación laboral y también que la educación esté mejor recompensada en el caso de los trabajadores más cualificados, lo que permite que millones de migrantes y sus familias salgan de la pobreza.

45. Sigue causando preocupación en amplios sectores el hecho de que la migración de trabajadores cualificados inflija daños económicos patentes en los países de origen de los migrantes internacionales a causa de la pérdida de capital humano. Si bien las salidas a gran escala de trabajadores cualificados representan una pérdida para los países de origen y pueden afectar a la prestación de servicios en esos países, por ejemplo, en el caso de los enfermeros y los maestros, hay pocos indicios de que las respuestas de carácter reglamentario de los países en desarrollo encaminadas a restringir la emigración de trabajadores cualificados, como restricciones o impuestos a la emigración, hayan aumentado el número de trabajadores cualificados, hayan mejorado la prestación de servicios o hayan promovido los resultados en materia de desarrollo.

46. Con respecto a los posibles efectos de la migración internacional en la desigualdad en los países de destino, los estudios indican que incluso altos niveles de inmigración han tenido efectos limitados sobre los salarios y el empleo de la población nativa. Sin embargo, se ha observado que la repentina afluencia de migrantes poco cualificados desplaza a los trabajadores nativos poco cualificados a corto plazo en países con un mercado laboral rígido.

47. Pese a sus evidentes beneficios para el desarrollo, la migración no necesariamente favorece a todos los grupos de personas. El desarrollo es a menudo un proceso desigual, que produce cierto grado de agitación y malestar. Habría que prestar el debido apoyo a las personas desfavorecidas que se ven más afectadas por estos cambios.

48. En resumen, los estudios en el ámbito económico indican que la migración mundial es un poderoso motor del desarrollo económico, pero que los beneficios no se distribuyen de forma equitativa entre las personas ni entre los países. Para aprovechar al máximo y compartir los beneficios derivados de la migración internacional se requieren una regulación y unas políticas adecuadas para prevenir y resolver los problemas causados por el mercado laboral informal, respetando las normas laborales, evitando que los servicios sociales tengan una carga excesiva y haciendo frente a las preocupaciones relacionadas con la seguridad nacional. Sin embargo, aplicando las medidas adecuadas, una migración segura, ordenada y regular puede, en efecto, contribuir a la prosperidad mundial.

V. Políticas en materia de ciudades sostenibles, movilidad humana y migración internacional³³

49. En el Programa de Acción se indican varias medidas que han de adoptarse con respecto a la urbanización, así como a la migración interna e internacional. La Agenda 2030 ha dado más importancia al papel de la urbanización y la migración internacional en el desarrollo sostenible. La Declaración de Nueva York para los Refugiados y los Migrantes ofrece una importante orientación a los Estados Miembros sobre la respuesta a los desafíos planteados por los grandes desplazamientos de refugiados y migrantes.

³³ A menos que se indique otra cosa, la fuente de los datos de la presente sección es la base de datos de las Naciones Unidas World Population Policies (2016).

Distribución espacial

50. Entre los principales desafíos para el desarrollo sostenible con respecto a la distribución espacial de la población figuran la rápida urbanización, el crecimiento urbano incontrolado, la concentración de la población en grandes centros urbanos, el éxodo rural y la despoblación y el desplazamiento interno. La pobreza, el acceso limitado a la educación y las oportunidades de empleo dentro y fuera de las explotaciones agrícolas en las zonas rurales son algunos de los principales factores que impulsan a las personas a trasladarse a las zonas urbanas.

51. Antes de 2015, cuatro de cada cinco Gobiernos del mundo habían aplicado políticas o estrategias para gestionar la distribución espacial de la población, mientras que el 72% de los Gobiernos habían aplicado políticas para reducir la migración desde las zonas rurales a las urbanas³⁴. Alrededor del 75% de los Gobiernos habían promovido estrategias de desarrollo rural con miras a reducir las presiones migratorias. El 39% de los Gobiernos habían adoptado políticas para descentralizar la población de los grandes centros urbanos hacia zonas rurales, suburbanas o urbanas más pequeñas, mientras que el 21% había tratado de reubicar a la población fuera de las zonas vulnerables desde un punto de vista ambiental.

Urbanización sostenible

52. Una urbanización bien gestionada puede mejorar el acceso de la población a la educación, la asistencia sanitaria y la vivienda, aumentar su productividad y ampliar las oportunidades. Sin embargo, una urbanización rápida y desenfrenada plantea dificultades para que haya una planificación urbana sostenible, en particular para la gestión de los barrios marginales y la prestación de servicios básicos. Para aprovechar los beneficios de las economías de aglomeración y reducir al mínimo los efectos en el medio ambiente y otros efectos adversos del crecimiento urbano, los Gobiernos deben adoptar estrategias para planificar el futuro crecimiento urbano.

53. En 2015, el 72% de los Gobiernos del mundo habían adoptado medidas en materia de políticas para aumentar la eficiencia energética en el transporte y los edificios, pero solo el 28% tenía una reglamentación ambiental estricta para las industrias dentro de los grandes centros urbanos o en sus alrededores. La mejora de los sistemas de gestión de desechos sólidos fue la medida más común, aprobada en los últimos cinco años por el 88% de los Gobiernos en las regiones más desarrolladas y el 86% en las regiones menos desarrolladas. Tres cuartas partes de los Gobiernos habían adoptado medidas para garantizar el acceso al agua y el saneamiento, mientras que el 81% había promovido la seguridad en la tenencia de la tierra y una vivienda adecuada para los pobres de las zonas urbanas. Sin embargo, se observó que no había medidas concretas para mejorar las condiciones de vida de los pobres de las zonas urbanas en los países en desarrollo en los que una elevada proporción de sus habitantes vivían en barrios marginales y registraban un ritmo más rápido de urbanización, sobre todo en África³⁵.

54. Las políticas en materia de urbanización deben tener en cuenta la estrecha relación que existe entre la migración y la urbanización. Las políticas destinadas a integrar a los residentes extranjeros deberían tomar en consideración que la mayoría de los migrantes tienden a establecerse en ciudades que constituyen vías de entrada y en áreas metropolitanas. Cada vez más, las autoridades de las ciudades reconocen el

³⁴ Naciones Unidas, "Policies on spatial distribution and urbanization: data booklet", 2016.

³⁵ *Ibid.*

papel que desempeñan los inmigrantes en sus comunidades y tratan de integrar a los residentes extranjeros en sus políticas y programas³⁶.

Función de las ciudades en la gobernanza de la migración

55. Mientras que las autoridades nacionales tienen la responsabilidad de regular la entrada, la permanencia y el trabajo de los extranjeros, en la práctica, las administraciones locales tienen distintos grados de autonomía con respecto al asentamiento y la integración de los migrantes.

56. Habida cuenta de que las causas y los efectos de la migración se sienten con más fuerza a nivel local, ya sea desde el punto de vista del mercado laboral, la composición demográfica o la prestación de servicios, las administraciones municipales y las autoridades locales tienen un papel importante que desempeñar en la gobernanza de la migración. Varias iniciativas recientes, como las puestas en marcha por la Iniciativa Conjunta de Migración y Desarrollo, tratan de reforzar la dimensión local de los programas de migración y desarrollo³⁷. En el cuarto Foro de Alcaldes sobre Movilidad, Migración y Desarrollo, celebrado en Berlín los días 26 y 27 de junio de 2017, más de 150 alcaldes de todo el mundo, junto con representantes de los gobiernos nacionales, regionales y locales, organizaciones internacionales, fundaciones filantrópicas y la sociedad civil, se examinó el papel fundamental que desempeñan las ciudades en la gestión de la movilidad humana³⁸.

Políticas de inmigración

57. En 2015, el 75% de los Gobiernos de todo el mundo habían aprobado políticas para mantener su nivel de inmigración existente o carecían de políticas para influir en él. El 13% de los Gobiernos habían aprobado políticas para reducir el nivel de inmigración y el 12% contaba con políticas para aumentarlo. Desde mediados de la década de 1990, la proporción de Gobiernos que contaban con políticas para reducir la inmigración había disminuido, mientras que el porcentaje de Gobiernos que tenían políticas destinadas a elevar los niveles de inmigración había aumentado. Era más probable que los Gobiernos de las regiones más desarrolladas contaran con políticas para aumentar la inmigración que para reducirla, mientras que lo contrario ocurría en las regiones menos desarrolladas.

58. Los Gobiernos han mostrado un interés creciente en atraer trabajadores cualificados del extranjero. En 2015, el 44% de los países sobre los que se disponía de datos habían aprobado políticas para aumentar la inmigración de trabajadores altamente cualificados, el 4% disponía de políticas para reducirla y en el 52% restante había políticas encaminadas a mantener los niveles existentes o no había ninguna política en ese sentido. Se duplicó el porcentaje de Gobiernos que habían aprobado políticas para aumentar la inmigración de trabajadores altamente cualificados, que pasó del 22% en 2005 al 44% en 2015.

59. El principal fundamento de las políticas nacionales de inmigración son consideraciones relacionadas con el mercado laboral. En 2015, el 68% de los Gobiernos indicaron que las demandas del mercado laboral eran la principal razón subyacente de su política de inmigración. Un elevado porcentaje de Gobiernos (46%) consideraban que su política de inmigración era un instrumento para salvaguardar las oportunidades de empleo de sus ciudadanos, mientras que la política de inmigración

³⁶ Informe resumido de la Cumbre Mundial de Alcaldes sobre Políticas y Práctica en materia de Migración y Refugiados, celebrada en Nueva York los días 18 y 19 de septiembre de 2017, en Concordia, "Annual summit report", págs. 92 a 101. Se puede consultar en <https://uploads.concordia.net/2017/10/16163130/2017ConcordiaAnnualSummitReport.pdf>.

³⁷ Véase www.migration4development.org/en/content/about-jmdi.

³⁸ Véase www.unitar.org/mayoral-forum-mobility-migration-and-development-berlin.

del 13% de los Gobiernos tenía por objeto contrarrestar el descenso de la población y la del 15%, hacer frente al envejecimiento de la población.

Políticas de emigración

60. La emigración genera tanto oportunidades como desafíos para los países de origen, especialmente en las regiones en desarrollo. En 2015, la mayoría de los Gobiernos no tenían una política explícita sobre emigración (36%) o trataban de mantener los niveles existentes (23%). Solo el 9% de los Gobiernos trató de aumentar el nivel de la emigración de sus ciudadanos, mientras que el 32% contaba con políticas para reducirlo.

Respuestas de los Gobiernos a la migración irregular

61. Los migrantes en situación irregular son especialmente vulnerables a la discriminación, la explotación y los abusos y a ser objeto de la trata de personas y el tráfico ilícito de migrantes. Tanto en la Agenda 2030 como en la Declaración de Nueva York figuran compromisos encaminados a luchar contra la trata de personas y el tráfico ilícito de migrantes. Cada vez más, los Gobiernos han hecho frente a la migración irregular reformando sus leyes de inmigración, promoviendo el retorno de los migrantes en situación irregular y aplicando programas de regularización.

62. En 2015, de los 177 países sobre los que se disponía de información acerca de las medidas reglamentarias para hacer frente a la inmigración irregular, 137 sancionaban a los empleadores de migrantes en situación irregular, 175 imponían multas o detenían o deportaban a los migrantes en situación irregular y 60 facilitaban la regularización de su situación jurídica mediante sistemas definidos o en condiciones específicas.

63. Si bien el número de países que contaban con leyes que tipificaban como delito la trata de personas aumentó de 33 en 2003 a 158 en 2016, los progresos realizados en la aplicación de esas leyes siguen siendo desiguales. Muchos países, especialmente en África Subsahariana, todavía tienen que elaborar marcos nacionales para prevenir y combatir la trata de personas. Es necesario que haya cooperación internacional e investigaciones conjuntas para detectar y enjuiciar los casos de trata de personas a nivel transfronterizo. Las víctimas de la trata de personas, especialmente de mujeres y niños, deberían recibir protección y asistencia.

Políticas respecto de los refugiados

64. Para atender a las necesidades a largo plazo de los refugiados es necesario encontrar soluciones duraderas apropiadas. La repatriación voluntaria, que es la solución más común, puede promoverse mediante las visitas de prospección, la educación, la asistencia jurídica y la reunificación familiar, junto con programas de desarrollo en las zonas de retorno, dando prioridad a la asistencia sanitaria y la infraestructura. Las medidas para promover la integración local pueden incluir el otorgamiento a los refugiados de la libertad de circulación y el acceso al mercado laboral y a los servicios básicos. Puede facilitarse el éxito del reasentamiento de los refugiados en terceros países ofreciendo orientación cultural, formación lingüística y profesional y acceso a la educación y el empleo.

65. En 2012 se puso en marcha la Iniciativa Nansen para subsanar la ausencia de protección de los migrantes internacionales desplazados por desastres naturales. En 2015, 109 delegaciones gubernamentales aprobaron la “Agenda para la Protección de las Personas Desplazadas a Través de Fronteras en el Contexto de Desastres y Cambio

Climático”³⁹. En diciembre de 2015, en su 21^{er} período de sesiones, la Conferencia de las Partes en la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático estableció un equipo de tareas sobre desplazamientos a fin de que elaborara recomendaciones acerca de enfoques integrados para evitar, reducir al mínimo y afrontar los desplazamientos relacionados con los efectos adversos del cambio climático.

Integración e inclusión de los migrantes

66. En la Declaración de Nueva York, los Estados Miembros condenaron los actos y las manifestaciones de racismo, discriminación racial, xenofobia y formas conexas de intolerancia contra los refugiados y los migrantes. Los Estados Miembros también se comprometieron a proteger plenamente los derechos humanos de todos los refugiados y los migrantes y a cambiar las percepciones y actitudes negativas hacia los refugiados y los migrantes.

67. El acceso a la educación, la asistencia sanitaria, la justicia y la enseñanza de idiomas puede promover la integración de los migrantes y contribuir al logro de un crecimiento económico inclusivo y sostenible. En 2015, el 52% de todos los países contaba con políticas para proteger a los residentes extranjeros contra la discriminación, el 37% ofrecía formación lingüística a los inmigrantes y el 36% facilitaba la convalidación de las credenciales profesionales.

Participación de la diáspora

68. Cada vez es más frecuente que los Gobiernos alienten la participación activa de las comunidades de la diáspora en el proceso de desarrollo de sus países de origen. Muchos países han aplicado políticas para promover la inversión por parte de los miembros de la diáspora y facilitar la transferencia de remesas. Tanto en los Objetivos de Desarrollo Sostenible como en la Agenda de Acción de Addis Abeba se pide la reducción de los costos de transferencia de las remesas.

69. A nivel mundial, el 42% de todos los países de los que se disponía de datos habían instituido una o varias medidas en materia de políticas para fomentar la inversión por parte de su diáspora. El 26% de los Gobiernos había aprobado políticas para reducir los costos de transferencia de las remesas, el 21% ofrecía exenciones o desgravaciones fiscales a su diáspora y el 21% otorgaba a su diáspora un tratamiento preferencial al conceder créditos o asignar licencias.

VI. Lagunas en la cobertura de los datos

70. La adopción de decisiones con base empírica es un fundamento reconocido de la buena gobernanza y la gestión eficaz de los asuntos sociales y económicos en general. Se requieren datos demográficos pertinentes, exactos y oportunos desglosados por edad, sexo, ubicación geográfica y situación migratoria, entre otras cosas, para poder planificar y adoptar decisiones, lo que permite a los Gobiernos anticipar las necesidades, determinar la repercusión de las políticas públicas y confirmar el ritmo de los progresos.

71. Habida cuenta de la importancia de las ciudades para la migración y la movilidad, se necesitan datos sistemáticos para comprender mejor los patrones migratorios hacia y desde las ciudades y sus vínculos con los lugares de origen. Las nuevas fuentes de datos, especialmente las imágenes de satélite de teleobservación, ofrecen interesantes oportunidades para entender la huella urbana y cómo está

³⁹ Véase <https://nanseninitiative.org/wp-content/uploads/2015/02/PROTECTION-AGENDA-VOLUME-1.pdf>.

cambiando con el tiempo. Además, las fuentes de “macrodatos”, como las señales de los teléfonos móviles, pueden arrojar luz sobre la movilidad de las personas en las ciudades y en sus alrededores, lo que podría proporcionar información útil para los planificadores urbanos. Los Gobiernos tienen que elaborar políticas y directrices para la accesibilidad y la utilización de esas nuevas fuentes de datos, incluidas las salvaguardias de la intimidad y la confidencialidad.

72. Entre otras iniciativas para aumentar la comparabilidad de los indicadores de los Objetivos de Desarrollo Sostenible relativos a las zonas urbanas entre diferentes países, las recomendaciones del Programa de las Naciones Unidas para los Asentamientos Humanos (ONU-Hábitat) y de otros organismos que colaboran en la elaboración de indicadores para el Objetivo 11 incluyen la aprobación de la “extensión urbana” como concepto estadístico para delimitar y medir las ciudades y las aglomeraciones urbanas, crear muestras nacionales de las ciudades y aprobar una plataforma de vigilancia integrada para los indicadores de los Objetivos de Desarrollo Sostenible relacionados con la urbanización sostenible⁴⁰.

73. Habría que reforzar los sistemas tradicionales de reunión de datos sobre la migración, incluidos los censos, las encuestas y los registros administrativos. Se requieren definiciones y medidas internacionalmente comparables de distintos tipos de migración, incluidos los desplazamientos múltiples a lo largo de la vida y la migración permanente, temporal, estacional, de retorno y circular, para poder captar la diversidad y la complejidad de los sistemas de migración interna e internacional.

74. En la Agenda 2030 y en otras iniciativas en materia de políticas sobre la migración internacional, incluido el pacto mundial para una migración segura, ordenada y regular, se pide que haya datos y estadísticas sobre la migración oportunos y adecuados al objetivo. Sin embargo, existen lagunas considerables que requieren la adopción de medidas. De los 29 indicadores de los Objetivos de Desarrollo Sostenible que están directa o indirectamente relacionados con la migración, solo 10 tienen metodologías y normas establecidas a nivel internacional y cuentan con datos generados regularmente. También es necesario elaborar directrices destinadas a armonizar los conceptos y las definiciones relativos a las estadísticas de las migraciones internacionales, sobre la base de las actuales normas y definiciones de las Naciones Unidas. Es necesario desagregar las características socioeconómicas por estatus migratorio para observar las diferencias entre los migrantes y los no migrantes y entre distintos grupos de migrantes.

75. Los censos de población y de vivienda siguen siendo una fuente de datos de importancia fundamental sobre las ciudades de distintos tipos y tamaños y sobre la migración interna e internacional. También son esenciales los datos de las encuestas domiciliarias, como los reunidos en la Encuesta Demográfica y de Salud y las encuestas de indicadores múltiples por conglomerados, así como las fuentes administrativas que reúnen datos sobre la migración. Será especialmente provechoso utilizar las nuevas tecnologías para la reunión de datos a fin de mejorar la eficiencia del procesamiento y la difusión de los datos.

76. La cooperación, tanto dentro de los países como entre países y regiones, es fundamental para subsanar las lagunas en la cobertura de los datos sobre la migración. Entre los mecanismos nacionales figura la mejora de la coordinación entre las oficinas nacionales de estadística y los ministerios encargados de reunir datos sobre la migración. Las organizaciones internacionales, regionales y subregionales también pueden contribuir coordinando las iniciativas para elaborar metodologías, reuniendo

⁴⁰ ONU-Hábitat, “Concepts, definitions and data sources for the study of urbanization: the 2030 Agenda for Sustainable Development”, documento preparado para la Reunión del Grupo de Expertos, Nueva York, septiembre de 2017.

datos y prestando asistencia técnica para mejorar los datos sobre migración, incluidos los necesarios para supervisar los indicadores de los Objetivos de Desarrollo Sostenible pertinentes para la migración y la aplicación del pacto mundial sobre la migración.

77. Algunas de las medidas para mejorar los datos sobre migración podrían ser la inclusión de preguntas pertinentes para la migración en la ronda de censos de 2020, el uso de los registros administrativos para elaborar y difundir estadísticas relacionadas con la migración, la inclusión de una pregunta sobre el país de nacimiento y de la nacionalidad en las encuestas domiciliarias, la creación de alianzas con el sector privado para aprovechar los “macrodatos” a fin de medir la migración y aumentar las capacidades nacionales para reunir y usar datos e indicadores relacionados con la migración a fin de apoyar la formulación de políticas⁴¹.

VII. Recomendaciones

78. **A medida que aumenta el número de personas que viven en ciudades, una urbanización bien gestionada puede ayudar a las ciudades a aprovechar los beneficios de la aglomeración y reducir al máximo la degradación ambiental y otros efectos adversos del crecimiento urbano. La planificación urbana es fundamental para el desarrollo sostenible de una infraestructura urbana que facilite el acceso de todos, especialmente los pobres de las zonas urbanas, a los servicios esenciales, como el agua potable y el saneamiento, la asistencia sanitaria, la educación y una vivienda adecuada.**

79. **La planificación de la prestación de servicios a los habitantes de las zonas urbanas y rurales debería incluir la consideración de distintas hipótesis para el futuro crecimiento de los centros urbanos y los asentamientos rurales circundantes, teniendo en cuenta las pautas de la migración interna y la movilidad y la distribución espacial de la población.**

80. **En la formulación y la aplicación de las políticas deberían tenerse en cuenta las necesidades de las mujeres, en particular la igualdad de acceso a la educación y la asistencia sanitaria y a un trabajo decente, los derechos de propiedad y la participación política. Debería darse prioridad a la mejora del acceso de todas las mujeres, en particular las mujeres migrantes, a los servicios de salud reproductiva, incluida la planificación familiar.**

81. **Los Gobiernos nacionales y las administraciones locales deberían atender a las necesidades de las personas de edad, cuyo número crece cada vez más, tanto en las zonas urbanas como en las rurales, incluidas las políticas para promover un envejecimiento saludable y mejorar el acceso a la infraestructura y los servicios, prestando especial atención a las necesidades de las personas de edad y los niños que se quedan atrás en las zonas rurales.**

82. **Las administraciones locales, en colaboración con las autoridades nacionales y la sociedad civil, deberían promover la integración de los migrantes y sus familias en la sociedad de acogida, asegurando la protección y el ejercicio de sus derechos humanos.**

83. **Las autoridades locales deberían alentar y apoyar la participación activa de las organizaciones de la sociedad civil, incluidas las que representan a grupos de migrantes, en las iniciativas encaminadas a mejorar la vivienda, la**

⁴¹ Organización Internacional para las Migraciones, Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos y Naciones Unidas, “Improving data for safe, orderly and regular migration”. Se puede consultar en http://refugeemigrants.un.org/sites/default/files/stocktaking_un_iom_oecd.pdf.

infraestructura y los servicios sociales para los pobres y reducir la vulnerabilidad de los grupos de ingresos bajos a los riesgos ambientales.

84. Las políticas migratorias deberían tratar de reducir al mínimo los posibles efectos negativos de la migración en los países de origen, incluidas la pérdida de capital humano y la separación de las familias, y aprovechar al máximo los posibles beneficios reduciendo los costos de transferencia de las remesas, promoviendo el reconocimiento de las aptitudes y las credenciales, garantizando la transferibilidad de las prestaciones ganadas y prestando apoyo a la participación de los grupos y las comunidades de la diáspora en sus países de origen.

85. Es necesario elaborar definiciones y categorías normalizadas para la delimitación de las ciudades y las aglomeraciones urbanas a fin de facilitar la revisión y la evaluación efectivas de los progresos en la consecución de los Objetivos de Desarrollo Sostenible y sus metas relacionadas con la urbanización sostenible.

86. Cuando sea necesario, se deberían elaborar conceptos y definiciones normalizados sobre temas como la migración interna e internacional, la movilidad a corto plazo y la migración circular y de retorno.

87. Se requieren esfuerzos concertados para acelerar la elaboración de metodologías que permitan medir los indicadores del desarrollo sostenible relacionados con la migración y generar datos sobre los principales objetivos de desarrollo que estén desglosados por estatus migratorio.

88. Los Gobiernos deberían tratar de mejorar la información sobre los componentes demográficos del crecimiento urbano, incluido el crecimiento como consecuencia de la migración interna o internacional. Esos datos son necesarios para comprender mejor los patrones migratorios hacia y desde las ciudades y los vínculos entre las zonas urbanas y los lugares de origen.

89. La teleobservación y las imágenes por satélite pueden mejorar la comprensión de la “huella urbana”, incluidos los cambios a lo largo del tiempo, mientras que los “macrodatos”, como los registros de los teléfonos móviles, pueden utilizarse para documentar y analizar las pautas de la migración y la movilidad a nivel local.

90. Al elaborar políticas y directrices para la utilización de nuevas fuentes de datos, los Gobiernos deberían proteger la privacidad de las personas y la confidencialidad de la información y desarrollar mecanismos reglamentados para facilitar el acceso público a los datos pertinentes reunidos por el sector privado.

91. Los Gobiernos, las organizaciones internacionales y la sociedad civil deberían trabajar en asociación para promover el desarrollo de la capacidad y la cooperación técnica, incluida la cooperación Sur-Sur, a fin de mejorar la reunión, difusión y análisis de los datos sobre las ciudades sostenibles, la movilidad humana y la migración internacional en los planos nacional, regional y local.

92. Se deberían reunir, compilar y difundir datos censales sobre las poblaciones de las zonas urbanas y rurales y sobre la migración interna e internacional de manera oportuna. Se debería promover el uso de las nuevas tecnologías a fin de reducir el tiempo necesario para reunir, procesar y difundir datos.

93. Habría que ampliar y reforzar la reunión de datos sobre la migración y los migrantes internos e internacionales mediante programas de encuestas domiciliarias, como la Encuesta Demográfica y de Salud y las encuestas de indicadores múltiples por conglomerados, y la utilización de los datos existentes procedentes de los registros administrativos.

94. **La cooperación, tanto dentro de los países y regiones como entre ellos, es fundamental para subsanar las lagunas en la cobertura de los datos sobre la migración internacional. Las partes interesadas y las instituciones nacionales, incluidas las oficinas de estadística y los ministerios encargados de las cuestiones relativas a la migración, deberían coordinar los programas de reunión de datos y compartir la información disponible.**

95. **Las organizaciones internacionales y regionales deberían coordinar sus iniciativas para la elaboración de programas y metodologías y la prestación de asistencia técnica a fin de mejorar la reunión y la utilización de datos en el contexto de la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible y facilitar la aplicación satisfactoria del pacto mundial para una migración segura, ordenada y regular, que se ha propuesto que sea aprobado en 2018.**
