

LOS MIGRANTES
ACTORES CLAVE DEL SIGLO XXI

COORDINACIÓN DE HUMANIDADES

CENTRO DE INVESTIGACIONES SOBRE AMÉRICA DEL NORTE

UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO

**LOS MIGRANTES
ACTORES CLAVE DEL SIGLO XXI
MEMORIA DE LA CONFERENCIA METROPOLIS
INTERNACIONAL 2015**

Silvia Núñez García
(coordinadora)



UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO

Centro de Investigaciones sobre América del Norte
México, 2018



Primera edición, diciembre de 2018

D.R. © 2018 UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO

UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO
Ciudad Universitaria, deleg. Coyoacán,
C. P. 04510, Ciudad de México

CENTRO DE INVESTIGACIONES SOBRE AMÉRICA DEL NORTE
Torre II de Humanidades, pisos 1, 7, 9 y 10
Ciudad Universitaria, 04510, Ciudad de México
Tels.: (55) 5623 0000 al 09
<http://www.cisan.unam.mx>
cisan@unam.mx

ISBN 978-607-30-0869-3

Diseño de la portada: Patricia Pérez Ramírez

Prohibida la reproducción parcial o total, por cualquier medio conocido o por conocerse, sin el consentimiento por escrito de los legítimos titulares de los derechos.

Impreso en México / Printed in Mexico

ÍNDICE

Presentación

Silvia Núñez García 9

Nota de la coordinadora / Note from the Compiler

Silvia Núñez García 14

México como país de expulsión, recepción y tránsito de migrantes / Mexico's Dynamic Migration Environment.....

15

Mi travesía de migrante a lo largo de treinta años 19

P. Flor Maria Rigoni

Relevancia de la migración Sur-Sur / South-South

Migration Gets Its Due 29

South-South Migration: what Kinds of Shifting Trends? 33

Jean-Baptiste Meyer

Governing Mobility and Difference in Africa's Urban Estuaries 43

Loren B. Landau

Migración y megaciudades / Migration and Megacities 51

China's Urbanization, Population Flow, and Regional Disparities
in Economic Development 55

Huiyao (Henry) Wang

Megacities and migration: understanding the costs
and benefits of migration 71

Michael Keith

Megacities and Migration in the Context
of Sustainable Development 81

Keiko Osaki-Tomita

Mujeres migrantes: su inserción laboral en la esfera doméstica / How Women Migrants Have Moved Domestic Work and Care Giving into the Marketplace	87
Derechos de las mujeres migrantes y economía global de cuidados..... <i>María de la Paz López Barajas</i>	91
El trabajo doméstico en el contexto de la migración internacional y su profesionalización	99
<i>Laura Thompson</i>	
How Women Migrants Have Moved Domestic Work and Care Giving into the Marketplace	109
<i>Elizabeth Tang</i>	
Migración y objetivos de desarrollo sostenible post-2015 / Migration and the Post 2015 Sustainable Development Goals.....	115
Harnessing the Potential of Student Returnees	119
<i>Anita Ghimire</i>	
Competencia global por la atracción de estudiantes / The Global Competition for Students	129
Talent Mobility and International Development: Issues, Experience, and Policies	133
<i>Andrés Solimano</i>	
Crimen organizado y tráfico de personas / The Growing Role of Organized Crime in Human Smuggling and Trafficking.....	141
Crimen organizado y trata de personas: una perspectiva desde la Unión Europea.....	145
<i>Emiliano García Coso</i>	
La migración en el cine / Migrants in the Movies.....	161
The Documentary and Migrant Workers in Canada	165
<i>Min Sook Lee</i>	
Sobre los autores	173
About the Authors.....	181

PRESENTACIÓN

*Silvia Núñez García**

A los millones de migrantes del ayer, el hoy y el mañana,
por enseñarnos que una de las mayores virtudes del ser humano
es su capacidad de resistencia y adaptación.

Los trece trabajos que conforman esta publicación electrónica fueron presentados por sus autores en el marco de la Conferencia Internacional Metrópolis 2015, celebrada entonces en la Ciudad de México del 7 al 11 de septiembre. Con el título de “Los migrantes: actores clave del siglo XXI”, el objetivo prioritario de este magno foro fue que todos los estudiosos y participantes enfocasen sus reflexiones y propuestas en el factor humano, en tanto elemento central de los fenómenos migratorios.

Su organización fue posible gracias a la generosidad, compromiso y visión que caracterizan a la Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM), para contribuir a la edificación de un México más justo, que se suma desde la plataforma de la educación superior a las grandes causas globales para enarbolar los valores de la libertad, la democracia y la justicia.

En este marco, la responsabilidad de ejecutar esta conferencia recayó en el Centro de Investigaciones sobre América del Norte (CISAN), tarea sin precedentes que representó para nuestra comunidad un desafío por las dimensiones para su planificación y coordinación a nivel internacional. Aprovecho esta oportunidad para volver a expresar un reconocimiento a quien nos confiara este honroso proyecto, el entonces rector, doctor José Narro Robles.

La conferencia fue un éxito, pues contó con más de 650 participantes, provenientes de treinta y cinco países de los cinco continentes. Asistieron representantes diplomáticos, autoridades y directivos de la propia Universidad

* Investigadora y coordinadora académica de la Conferencia Internacional Metrópolis 2015 “Los migrantes: actores clave del siglo XXI”, celebrada durante su gestión como directora del Centro de Investigaciones sobre América del Norte, UNAM.

Nacional, sumados a los delegados nacionales y extranjeros que participaron en las sesiones plenarias o en los más de sesenta talleres vespertinos, junto con un nutrido grupo de estudiantes para quienes Metrópolis 2015 representó una espléndida oportunidad para fortalecer sus conocimientos.

El CISAN está particularmente satisfecho por pertenecer al Consejo Directivo de Metropolis International desde 2008, ya que gracias a esta colaboración y con un esfuerzo sostenido de varios años de nuestra parte logramos conquistar la adjudicación de esta conferencia para celebrarla en nuestro país.

La importancia de Metropolis reside, en primera instancia, en ser una red mundial de gran prestigio, ampliamente conocida por su conferencia internacional anual, que constituye una de las principales ocasiones para la interacción entre expertos y profesionales en el tema migratorio, y que busca estimular la asistencia de jóvenes estudiantes interesados en la migración y sus aristas.

Metrópolis vincula la investigación académica, las políticas públicas y las mejores prácticas en materia de migración, procurando profundizar en el análisis de los fenómenos sociales ocasionados por las migraciones, fomentar la investigación sobre las políticas de migración y facilitar el uso de sus resultados por parte de los gobiernos y las organizaciones sin fines de lucro.

Con más de dos décadas de trabajo, esta red crece cada año y actualmente incluye a la Organización de las Naciones Unidas, representada en su Consejo Directivo por la Organización Internacional para las Migraciones (OIM), a la que se suman diversas organizaciones internacionales, así como una importante cantidad de instituciones académicas y organizaciones no gubernamentales de América del Norte, Europa y gran parte de la región Asia Pacífico.

Relevancia

La relevancia actual del fenómeno migratorio se hace evidente con los crecientes y complejos flujos de personas que, por diversos motivos, deciden o se ven obligadas a movilizarse ya sea en el interior de sus propios países o hacia el exterior, y que alcanzan hoy en día los 258 millones de personas, según la OIM.¹

¹ Véase <<https://publications.iom.int/books/world-migration-report-2018-chapter-2-migration-and-migrants-global-overview>>.

Existen, entre ellos, algunos grupos que por su volumen e impacto inciden de forma determinante en las políticas públicas y en la toma de decisiones en las escalas global, regional, nacional y local, sobresaliendo el ejemplo de la migración de mexicanos a Estados Unidos, que ha sido una de las más importantes y significativas, contándose en 11.3 millones en 2017.²

Sin lugar a dudas, México es un país con patrones de emigración altamente dinámicos y complejos. Esto es particularmente cierto en el caso de Estados Unidos —país con el que compartimos más de 3000 kilómetros de frontera territorial, al mismo tiempo que nos confronta la ominosa edificación de un muro por parte de nuestros vecinos—, cuyo intenso debate sobre la inmigración es casi en su totalidad un debate sobre México. El tamaño de esta diáspora mexicana tiene efectos políticos importantes tanto en nuestro país como en Estados Unidos, sobre todo porque muchos de nuestros conacionales están allá sin documentos. Por otro lado, a través del envío de remesas, los mexicanos emigrados —no solamente los que están en Estados Unidos— contribuyen significativamente tanto a la economía del país como a la de sus comunidades, alcanzando, según el Banco Mundial, más de treinta mil millones de dólares en 2017.

De ahí la importancia estratégica de la Conferencia Metrópolis 2015 para México, pudiéndose subrayar que hemos sido el país que la acogió por primera vez en América Latina, circunstancia que nos llena de orgullo como universitarios, aunque lo trascendente es reconocer que sus espacios nos permitieron difundir que nuestra nación no se reduce a lo que hoy se denomina comúnmente como “marca país”, pues nos dio la oportunidad de demostrar que nuestra identidad y carácter son sustancia forjada por un pueblo incansable, noble y trabajador que persiste en su férrea vocación de futuro, más allá de coyunturas complejas.

El pueblo mexicano está marcado por la migración desde sus orígenes y ésta es la razón por la que se determinó que el núcleo de nuestra conferencia debían ser los seres humanos, es decir, los propios migrantes, que por voluntad propia o por razones desafortunadas han tenido que salir de sus hogares o lugares de origen, enfatizando sus necesidades y estado de vulnerabilidad, en lugar de concentrar la atención en los temas meramente técnicos a los que la movilidad da lugar.

² Véase <<https://www.migrationpolicy.org/article/mexican-immigrants-united-states>>.

Contenidos

A lo largo de los meses de trabajo previos a la conferencia, convinimos en que las ocho plenarias se distribuirían para tratar la excepcionalidad de México como país de diásporas, recepción y tránsito, debiendo conjuntarse con la reflexión sobre la migración Sur-Sur, sumándose a aquella que privilegiara las voces de las mujeres migrantes, muchas veces silenciadas, además de incorporar al debate de los expertos migrantólogos la relevancia de las metas del desarrollo sustentable post-2015 para buscar, entre otras cosas, cómo evidenciar el potencial de las contribuciones que representa la transferencia de capital humano.

El tópico migratorio en vinculación con la dimensión de las megaciudades ocupó un lugar de suma importancia, dada la oportunidad que la propia Ciudad de México representaba como sede de este magno encuentro.

En un intento que podría llamarse vanguardista, logramos que el Consejo Directivo de Metrópolis estuviese de acuerdo en incorporar una sesión plenaria con tres documentalistas que analizaran el impacto que la producción cinematográfica tiene en la percepción del fenómeno migratorio. El crimen organizado y el tráfico de personas fue considerado tema ineludible en nuestro programa de trabajo, pues sus dimensiones siguen en aumento, al grado de que la OIM estima en cuarenta millones a las personas que realizan trabajo forzado o han sido obligadas a contraer matrimonio, siendo en consecuencia en su mayoría mujeres y menores de edad.³

Para concluir, es necesario mencionar que las reflexiones y propuestas que los lectores encontrarán en los trabajos de los trece expertos que, invitados por la UNAM a participar en la Conferencia Metrópolis 2015, accedieron a remitirnos sus contribuciones por escrito para hacerlas del conocimiento de los interesados, buscan en su mayoría aportar a la generación de políticas públicas que reduzcan la vulnerabilidades y salvaguarden los derechos humanos de los migrantes irregulares, así como de aquellos que buscan refugio y la preservación de sus vidas, dejando atrás sus raíces.

Estoy convencida de que, de no hacerlo a tiempo, todos estaremos en riesgo, pues las evidencias de un mayor desplazamiento masivo de seres humanos desde la segunda guerra mundial ponen hoy en jaque no sólo a las nacio-

³ Véase <<https://migrationdataportal.org/themes/human-trafficking>>.

nes europeas, advirtiéndonos que ha llegado el momento de proteger la vida como prioridad y, consecuentemente, de buscar soluciones comunes encaminadas a erradicar la violencia e instaurar la paz.

Al cierre de la redacción de este texto hemos podido constatar con júbilo que nuestra conferencia aportó un granito de arena para que, justo el pasado 10 de diciembre, un conjunto de 164 países miembros de las Naciones Unidas suscribieran por vez primera un documento que busca servir como marco para que la migración sea ordenada y segura, ayudando a prevenir el caos y el sufrimiento humano. El documento, denominado *Pacto Global para la Migración*,⁴ tuvo a México como protagonista de primer nivel a todo lo largo de su elaboración, circunstancia digna de señalarse en esta ocasión.

Aspiramos así a que esta *Memoria* no sólo deje testimonio de la riqueza de los contenidos vertidos en nuestra Conferencia Metrópolis 2015, sino que aporte información y conocimientos valiosos para aquellos interesados en los retos que impone la migración.

Agradecimientos

Una mención especial para quien entonces se desempeñaba como director ejecutivo de Metrópolis, el doctor Howard Duncan, pues impulsó las diversas etapas de la Conferencia Metrópolis 2015.

Agradezco también la disposición de la señora Rigoberta Menchú, Premio Nobel de la Paz, para participar en la apertura del foro como conferencista magistral.

Nuestro aprecio para los trece autores que participaron tanto en las sesiones plenarias como en este empeño editorial.

Para mis compañeros Diego Bugeda y Astrid Velasco, quienes continuaron apoyando a Metrópolis 2015-2018, mi profundo agradecimiento por la calidad de su trabajo, su solidaridad y su eterna amabilidad.

En la Ciudad de México, invierno de 2018

⁴ Véase <<https://www.iom.int/global-compact-migration>>.

Nota de la coordinadora

Por tratarse la presente obra de la memoria de una conferencia internacional, se advierte a los lectores lo siguiente:

1. Todos los cargos y adscripciones de las y los autores que se consignan en el libro son los que ostentaban cuando se celebró la conferencia, en septiembre de 2015. Lo mismo debe decirse de las breves biografías que aparecen al final, las cuales están actualizadas hasta ese momento.
2. Con la finalidad de reflejar lo más fielmente posible la diversa composición de los participantes en la conferencia, quienes no sólo provenían de la academia, sino también de diversos organismos públicos, de gobierno, o instituciones internacionales, así como de organizaciones de la sociedad civil, se tomó la decisión de respetar los idiomas y formatos de presentación de los trabajos tal cual fueron remitidos por las y los autores, incluyendo las diversas formas en que aparecen los aparatos críticos y las notas de pie de página.
3. Por último, es preciso enfatizar que todos los contenidos son responsabilidad exclusiva de las y los autores.

Note from the Compiler

Since this book is the report from an international conference, I want to inform the readers of the following:

1. All the authors' posts and places of work cited in the book refer to the time the conference was held in September 2015. The same must be said of the brief bios that appear at the end, which were up to date at that time.
2. Not all conference participants were academics; many were part of different public, government, international, or civil society institutions. To reflect as faithfully as possible this diversity, we decided to respect the authors' presentations in terms of language and format, including the different styles used for references and footnotes.
3. I should emphasize that the content of all the presentations are the exclusive responsibility of the authors.



MÉXICO COMO PAÍS DE EXPULSIÓN,
RECEPCIÓN Y TRÁNSITO DE MIGRANTES

MEXICO'S DYNAMIC MIGRATION ENVIRONMENT

Durante años, nuestra visión de la migración dentro de América del Norte ha tenido en la mira la de dos países, Estados Unidos y Canadá, que reciben migrantes de un tercero: México. Los flujos migratorios de mexicanos hacia Estados Unidos han sido tan grandes que han contribuido a transformar las economías de muchas ciudades estadounidenses, así como las estructuras sociales de sus barrios e incluso el idioma, tanto en el contexto público como en el entorno doméstico. Además, la muy alta proporción de la migración indocumentada es una de las principales causas de la extrema militarización de la frontera entre ambas naciones. Más recientemente, debido a los efectos negativos de la recesión en el empleo de 2008 en Estados Unidos y el drástico aumento de las deportaciones durante el gobierno de Barack Obama, hemos atestiguado una inversión parcial de los flujos, ahora de Estados Unidos hacia México, así como un significativo incremento en la migración desde otros países de América Latina hacia territorio mexicano, usado principalmente como estación de paso hacia Estados Unidos. En 2014, el movimiento de una importante cantidad de menores de edad no acompañados provenientes de América Central que arribaron a suelo estadounidense se produjo en su mayor parte a través de México. Desde 2011, el Congreso mexicano aprobó cambios radicales a su sistema migratorio, orientados a intentar manejar tanto a los migrantes que pretenden quedarse en el país como a procurar controlar los flujos en tránsito, sobre todo aquéllos hoy explotados por el negocio de la trata.

Our understanding of migration within North America has for years been one of two countries, Canada and the United States, receiving migrants from the third, Mexico. So large have been the flows of Mexicans to the United States that they have transformed the economies of many American cities along with the social structures of their neighbourhoods and the language in both home and public contexts, and the large proportion of undocumented migration has given rise to a profound militarization of the border that separates the two countries. But more recently, owing to the growth in the Mexican economy combined with the effects on US jobs of the 2008 recession and the dramatic rise in deportations by the Obama administration, we have seen a partial reversal of flows from the US to Mexico and a significant growth in migration from Latin American countries to Mexico, either for employment there or as a transit station to the United States. The movement of large numbers of unaccompanied minors from Central American countries to the US in 2014 was largely via Mexico. The government responded to Mexico's shifting status from country of origin to country of destination and transit with sweeping changes to its immigration system in 2011 intended to help it manage the arrival of those destined for Mexico and to gain control over transit flows, particularly those now managed by the smuggling industry.

MI TRAVESÍA DE MIGRANTE A LO LARGO DE TREINTA AÑOS

P. Flor Maria Rigoni*

“América Latina se entiende desde el mañana”, me decía un amigo cuando llegué a Tijuana hace treinta años. Yo venía de Europa y aún estaban frescos los diez años de experiencia en Alemania con migrantes italianos y también, algo menos, con turcos. Fue un *shock* cuyos efectos siguen sintiéndose, pero que hoy se vive como un nuevo amanecer día tras día.

América Latina se entiende desde el mañana [...]. Cuán cierta considero esta visión. Implica juzgar a América Latina en general y a México en particular desde la perspectiva de su caminar hacia el desarrollo, a veces chueco, pero proyectado a un más allá, lo que la gente resume en el dicho “es al andar que se hace camino” o lo que unos teólogos de Estados Unidos llaman “la concepción del *in/out*”, es decir, ver el entramado de un tapete desde su reverso. Esta premisa es para enmarcar la exposición de mis ideas, que probablemente sorprenderán a más de uno. No ofreceré estadísticas ni un análisis sociológico ni de ninguna otra índole. Les hablaré de mi camino desde que decidí emprender aquella aventura que se llama *migración en México*.

A comienzos de 1985, encontré un México que sospechaba del extranjero y se asombraba por toparse con un misionero barbón y con sotana, al que pronto personal de Migración le ordenó quitarse esa prenda porque portarla iba en contra de la ley. También intervinieron mi teléfono y el de la nueva casa de migrantes que abrí. Pasaba conmigo algo similar a las cacerías que realizaba la Border Patrol de los indocumentados en el Cañón Zapata: jugaban al gato y al ratón. Hoy tengo otra relación con los agentes de Migración, incluso llegué a ser miembro de su Consejo Consultivo durante diez años, de lo cual estoy agradecido.

Era el tiempo en que México, como ocurre en la mayoría de los países expulsores, empezando con mi Italia a finales del siglo XIX, consideraba la

* Director de la Casa del Migrante Scalabrini en Tapachula, Chiapas.

migración como una válvula de escape: eran bocas que ya no se tendría que alimentar aquí, era gente que no protestaría ni marcharía en contra del gobierno; por otra parte, muchos mexicanos resolvieron sus problemas de pobreza y aspiracionales *a pesar y a veces en contra* del propio gobierno.

Era también el tiempo de las guerras civiles en Centroamérica y muchos hoy olvidan el papel de México en relación con los refugiados de Guatemala en las lagunas de Montebello (en Chiapas), cuando abrió su frontera sur para que mucha gente pudiera pedir refugio en las embajadas ubicadas en la Ciudad de México y finalmente permitió la naturalización de cuarenta mil guatemaltecos al terminar la guerra civil en su país.

Hasta 2004 la migración no era un problema para México, en el sentido de que su población seguía yéndose al Norte, lo que incluso había dado lugar a la creación de toda una serie de corridos, anécdotas y otras manifestaciones del folclor que hacían de la migración indocumentada casi un orgullo, ante una cierta indiferencia complaciente de parte del Estado.

Los ojos de México estaban puestos, desde muchos años atrás, en el Norte, y las denuncias a Estados Unidos sobre el trato a los migrantes no pasaban de la narración de unas escaramuzas. Tal vez por este motivo pasó inadvertida la primera gran oleada de migrantes centroamericanos que se volcó hacia el Norte, pasando por México, al terminar la guerra civil, primeramente en Nicaragua, luego en El Salvador y finalmente en Guatemala.

México no estaba preparado y no reaccionó. Así como tampoco se dio cuenta pronto del nuevo espacio para la corrupción que se abría a lo largo de toda la ruta y que ofrecía tanto a oficiales de migración como a la policía municipal y estatal la oportunidad de permitir el paso de miles de estas personas mediante soborno.

Quiero recordar aquí la labor de parto en el Consejo Consultivo de Migración para preparar la primera ley de migración que sustituyera a la Ley de Población, muchas veces parchada y ya para entonces obsoleta. Este acto fue la primera gran apertura de México hacia la sociedad civil, incluyendo las redes de casas del migrante, las iglesias y muchas ONG. Fue un proceso largo y difícil donde a veces las partes hicieron del tema migratorio una plataforma política y pretexto para la exhibición de fuerza, acudiendo, incluso, a fuertes acusaciones.

La Ley de Migración de 2011 es, en mi opinión, una de las más abiertas a nivel mundial. Se termina con la percepción del extranjero como un proba-

ble subversivo, se concede el derecho a la salud pública a cualquier migrante y a la educación de sus hijos, independientemente de su estatus migratorio. Asimismo, se concede la residencia y luego la ciudadanía a los padres de un niño o niña que haya nacido en territorio nacional; además se otorga residencia y permiso de trabajo a toda víctima de explotación laboral o sexual, por citar algunos beneficios. Podemos quejarnos del servicio médico y de la calidad de la educación, pero son los mismos con los que cuenta todo mexicano.

Mientras tanto, en esos años México sufría en su territorio conflictos propios de una guerra contra el crimen organizado, donde también el migrante fue víctima de la barbarie y de una serie de trampas mortales —junto con otros ciudadanos— en esa especie de guerra civil no declarada que asolaba al país.

En este sentido, no concuerdo con ciertos análisis del mundo académico o de algunos activistas que concluyen que el migrante fue una especie de blanco escogido de antemano. México ayer y hoy ha estado sujeto a una violencia que se ejerce de manera indiferenciada, que golpea a personas de cualquier categoría.

En esos años el gobierno da los primeros pasos para acabar con la corrupción entre los oficiales de migración: las policías municipales y estatales ya no tienen derecho de revisar documentos migratorios, se despide a oficiales y delegados señalados por mala conducta, sin que esto signifique terminar de golpe con el problema, pues el mal no es algo que radique en una institución sea gubernamental o eclesiástica, ni siquiera en la sociedad como un conglomerado, sino en el corazón de cada uno de nosotros. Yo mismo no estoy exento.

“Vivir como topo”: la invisibilidad e inasibilidad del migrante

La migración en tránsito es otro concepto que quisiera abordar. En mi opinión se puede hablar de migración en tránsito cuando un extranjero entra por un puerto de acceso y sale por otro. En México, desafortunadamente, el centroamericano que entra por el Sur sale siempre por el Sur, porque si pretende llegar al Norte se topará con un muro que México no ha erigido con ladrillos, así como el Este de Europa colocó un muro hecho de visas, lo mismo que Asia le hizo al Occidente.

Si no hay paso por México es porque no hay paso hacia fuera de México, y éste es, desde mi perspectiva, el núcleo del problema y quisiera ser franco:

un cierto populismo barato que pretenda otorgar visas a todos podría entenderlo en las plazas o en las marchas, pero no cuando nos sentamos a dialogar y hacer políticas públicas. ¿A qué me refiero?

Una migración indocumentada es siempre una denuncia contra el país expulsor y un reto para la nación de tránsito y la receptora. El país de origen expulsa por varios motivos, que van desde la violencia hasta la pobreza o el fracaso de políticas económicas nacionales o planetarias. El de destino, por lo general, quiere aprovechar al indocumentado según la lógica del *business are business*, y entramos en un juego de ping-pong: Estados Unidos, en materia de política migratoria, no ha llegado a acuerdos bilaterales o regionales que puedan presentarse como propuestas viables, como los *guest workers*, cuotas de ingreso más amplias, etcétera, y ha postergado muchos años la concreción de una reforma migratoria sólo por desacuerdos políticos. Además, la legislación migratoria relativa a los ciudadanos cubanos, por ejemplo, está marcada por la hipocresía y carece de lógica, pues hay personas en Centroamérica en circunstancias peores que las de Cuba, pero que son víctimas del doble rasero que aplica Estados Unidos en materia migratoria y no son atendidas sus necesidades tan sólo por no ser cubanos; no obstante, cabe destacar que con excepción de Guatemala y cinco estados fronterizos de México tampoco los gobiernos de este país y Centroamérica han buscado seriamente soluciones, al menos parciales, a la problemática.

Por tanto, la migración sigue siendo invisible para los gobiernos y la sociedad. Dicha invisibilidad condena al indocumentado a ser una especie de *res nullius*, es decir, “propiedad de nadie”, por usar la jerga marítima internacional, según la cual quien encuentra en mar abierto un objeto abandonado puede apoderarse de él; de lo que deriva el concepto de *inasible* aplicado al indocumentado por la Comisión Nacional de Derechos Humanos, lo que implica que no hay manera de ayudarlo mientras esté en esa situación.

En este sentido, hemos atestiguado con tristeza el saqueo perpetrado por muchos buitres, uniformados o no, en contra de estos invisibles indocumentados, por lo que definitivamente me pronuncio por una migración regularizada que proteja la dignidad, los derechos y la libertad de estas personas. No puedo aceptar que siga pasando lo que me escribía desde Los Ángeles, treinta años atrás, un joven exguerrillero nicaragüense: “Aquí vivo como topo. Saco la cabecilla y la meto luego luego por miedo a la Migra. Ésta no es vida. Vuelvo al monte, a mi tierra”.

Por otro lado, quiero denunciar con toda la fuerza que me dan los testimonios de miles de personas, en medio del llanto silencioso o convulso, ante la necesidad de sobrevivir a la persecución, a la corrupción aplastante y a la violencia: hoy de Centroamérica se sale, ante todo, por una violencia generalizada, como una forma de denunciar a un Estado fallido y porque no se quieren aceptar las condiciones de la Declaración de Cartagena sobre Refugiados, que México adoptó y aplica desde 1984.¹

Quiero compartir unas palabras que reflejan el nivel de inseguridad. Son de una madre que llegó a nuestro albergue con tres hijos pequeños: “Padrecito, créame: nosotros cargamos nuestro ataúd en la espalda día tras día, porque todo momento y todo lugar puede ser nuestro cementerio”.

Estas situaciones interpelan, primeramente, a los países expulsores, pero también, en cierta medida, a sus vecinos y a nuestra comunidad humana. La violencia y la pobreza estructural —es decir, la que ha perdido el componente de dignidad, porque hay una pobreza digna, la de mis padres y los de muchos de nosotros— vuelcan a miles de personas en el drama de una migración forzada. Como decía monseñor Scalabrini: “Tenemos la libertad de emigrar, más no la libertad de hacer emigrar”.² Si a esto añadimos la falta de oportunidades, una burocracia a veces asfixiante, la corrupción, entre otros factores, entonces los planes de los migrantes se vuelven ceniza y, como afirma un colega, hermano mío, el padre Mauro, “cuando el sueño es aplastado, se aplasta la utopía de la historia”.

Estamos presenciando cómo un recolector de basura se lleva los sobrantes de nuestros países. Y uso las palabras “sobrantes” y también “residuales” no porque el papa Francisco las haya difundido a nivel mundial, sino porque Zygmunt Bauman las usó primero y hoy ha llegado un papa que habla como nosotros que estamos en la frontera y en las periferias del mundo, y la migración es hoy una periferia para la política, la economía y la planeación económica.

Otro aspecto que hoy está caracterizando a la migración es que en su mayoría procede del triángulo norte de Centroamérica, marcando una dife-

¹ Véase <<http://www.acnur.org/t3/fileadmin/scripts/doc.php?file=t3/fileadmin/Documentos/BDL/2001/0008>>. [Nota de los editores.]

² Se refiere al italiano Juan Bautista Scalabrini (1839-1905), quien, entre otras obras relativas al fenómeno de la migración, funda la congregación de los Misioneros de San Carlos, más conocidos como los scalabrinianos, el 28 de noviembre de 1887, y las Misioneras de San Carlos o scalabrinianas, el 25 de noviembre de 1895, con el fin de apoyar a los migrantes italianos en su búsqueda de mejores condiciones de vida para ellos y sus familias. [Nota de los editores.]

rencia parcial con la migración, digamos, clásica, y desde hace unos ocho años me refiero a ella usando el concepto de *flujos erráticos*. Consiste en movimientos de personas que se han *colado* a la migración clásica y están distorsionando el perfil del migrante: son exsoldados, exguerrilleros y expandilleros, de cualquier denominación, que de repente pasan de ser protagonistas a individuos “superfluos e innecesarios” y buscan fuera de ese territorio que los ha desechado un nuevo papel de *prima donna* que los reubique en un primer sitio. Esto ha hecho de la migración a través del sur de México un río revuelto, donde junto a migrantes comunes viajan miembros del crimen organizado.

Otra cuestión destacable es la tristeza sentida por un México que no cumple con su política de refugio. Su asistencia hospitalaria, sus puertas abiertas para el refugiado son cosa del pasado y no quisiera hablar más del difunto. En resumen: hoy la política de refugio se ha reducido a mera limosna y pido perdón a todos por mi conclusión.

Termino esta sección de mi testimonio citando el concepto de *migration as a gauge of a society* (“la migración como detector de fallas de nuestra sociedad”), acuñado en los años sesenta por nuestro primer Centro de Estudios Scalabriniano sobre Migraciones a partir de la idea de que si la migración se vuelve un problema, significa que algo está dañado y alguien está invitado a repararlo.

Enseñanza del migrante en mi vida

Ahora hablaré de lo que el migrante me ha enseñado y, apoyándome en lo dicho por un buen proverbio mexicano, “le hablaré a la nuera para que entienda la suegra”.

Llegué a Tijuana después de trabajar diez años en Alemania, donde todo estaba ya organizado, previsto y, en lo general, cumplido. Mi primera impresión fue la de un caos codificado, pero al final de cuentas ordenado. Aprendí a inventar día tras día motivos para mi esperanza. Lo que me parecía imposible siempre tenía una solución y empecé a dejar a un lado la lógica y a aventar mi corazón, como ellos, los migrantes, más allá de todo muro; a soltar mis globos para que volaran por encima de las zanjas y los desfiladeros. En nuestra sociedad, la esperanza se sustenta en la programación y la tecnología, por lo

que al haber una falla todo el engranaje se atora. Ellos ven el sol durante la noche, lanzan un puente sobre el vacío, se levantan desde sus cenizas. Delante del olvido resurgen, pese al rechazo vuelven a nuestra puerta, al toparse con un muro brincan al otro lado. Cuando el derecho es pisoteado inventan la gratuidad, cuando son deportados cambian de ruta y vuelven a apostar. No conocen el momento de aventar la toalla y me contagiaron del mañana.

Diría que es la visión del pobre, del desesperado, de quien lucha por la sobrevivencia y no tiene nada que perder. *Su ruleta rusa sigue disparando cartuchos.*

Apuesta sobre nuestra sociedad egoísta

El migrante lanza su apuesta más allá de todo muro, apuesta que alguien le abrirá camino, que le tenderá la mano, que habrá un corazón compasivo. Es un reto hacia una humanidad de dignidad que no ha muerto todavía en los migrantes, a diferencia de nuestras sociedades egocéntricas, discriminadoras y miedosas de abrir una puerta. Una vez que están en nuestro lado —me refiero a la zona de los que están bien o mejor y ven a quienes tocan a su puerta como pordioseros y miserables—, los migrantes nos ven con ojos de bondad y esto es lo que siembran en el rechazo, seguros de que algo brotará.

Aquí se contraponen dos mundos divergentes: el del egoísmo y el miedo que rechazan al migrante y el de un pueblo en camino que ve grietas de posibilidad en este muro aparentemente compacto. En mi experiencia, este aspecto es de los más destacables. Es casi la imagen del cordero que mira al lobo y le dice: “al final de cuentas, yo sé que podemos convivir y tú no eres eso que pintan o que tú mismo te crees”.

Dicho de otra forma, del mismo modo que ninguna tecnología pudo hasta nuestros días detener los flujos migratorios, así ningún egoísmo logrará cerrar el paso a un corazón abierto o a una mano tendida hacia quien la necesite. En la cadena del egoísmo hay siempre más de un eslabón que se rompe y se abre una oportunidad.

Ésta es también una visión que los migrantes me han enseñado, que me he apropiado hasta hacerla mi segunda piel y me invita a la contemplación. Tal vez les parezca extraña esta forma de hablar, pero cuando la esperanza y la lógica parecen morir, se nos abre una vía hacia lo alto, más allá de las nubes y de las murallas, y se los demuestro.

Los partidos xenófobos, las políticas restrictivas, los medios que pintan a los indocumentados como sucios, terroristas —simplemente como desgracias— se toparán siempre con muchas personas dentro de sus propios círculos y sistemas que romperán sus cadenas, porque la compasión es como el agua que se escurre por todo tipo de fisura. En el umbral de nuestras fronteras y de nuestras puertas acorazadas, habrá siempre alguien cuya mirada desarmada tornará su vulnerabilidad en una mano extendida, en un salvoconducto. Es la ley de *La divina comedia* de Dante: el *contrapaso* o *ley de la represalia*. Delante de toda acción se desata una opuesta, y así como toda represión engendra a la larga una revolución, en esa misma lógica, todo rechazo prepara una acogida.

Visión desde el mañana

Como mencioné antes, el migrante rompe con su pasado y su presente. Son recuerdos y experiencias de rupturas, pesadillas, hambre y violencia, sobre todo en estos últimos años y en ciertas áreas geográficas. Él ha conocido muchas veces una tierra amarga que ha borrado el concepto y la relación con la *pachamama* (Madre Tierra), gobiernos corruptos que han aniquilado el sentido de patria. Para los pobres y el migrante en primer lugar, no hay un miedo definido, hay tan sólo un proyecto afianzado en el mañana. Han tocado fondo y cualquier solución es válida. Esto pinta a dos mundos opuestos: el industrializado y rico convertido en un búnker y amenazado por un futuro incierto y oculto, y el otro, definido por lo contrario, por un futuro abierto a un sinnúmero de oportunidades para el migrante. Nos hallamos frente al dualismo de la luz y la oscuridad.

A diferencia de la mayoría de nosotros, el migrante parte sin una tarjeta de crédito en su bolso, a veces sin siquiera una dirección, un número de teléfono, una promesa. La única certeza es su esperanza y la fe ciega de encontrar un alguien que le brindará ayuda, aunque ésta consista tan sólo en indicarle el camino. Es una libertad fundamentada en su desnudez, en la experiencia del día a día por la cual vino sobreviviendo en medio de la miseria, de la persecución o la violencia generalizada.

En contra de lo que piensan la autoridad y mucha gente, el migrante cruzando una frontera no tumba un muro ni rompe un cordón de seguridad, sino

que tiende un puente y une su pasado con el futuro del país que lo acoga, a través de un arcoiris de razas, culturas y tradiciones.

Durante años, Estados Unidos se ha autodefinido como el *melting pot* resultado de la confluencia de millones de migrantes. Tal vez podría aceptar ser bautizado con un nuevo nombre que lo defina como la aldea global de un mañana sin fronteras, y México, que siempre mira hacia al Norte, es momento de que regrese a su realidad, como país *del cerca y del junto*, como los aztecas llamaban a dos de sus dioses.³ Los muros de hoy serán sitios arqueológicos para el turismo del mañana...

Concluyo con un poema de mi autoría:

Nuestra *shoah* olvidada

Es un río humano
 escurriendo de Sur a Norte, de Este a Oeste.
 Un entramado de torrentes arroja a otros peregrinos
 en carrera contra el hambre y la violencia.
 Son las venas abiertas de América Latina
 que aún se niegan a sanar.
 Ya no son las minas ni la viruela
 quienes diezman a nuestra gente:
es la pobreza violada en su dignidad...
y se ha volcado a la migración.
 Son migrantes y deportados...
 hay también refugiados y desplazados.
 Han abierto veredas nuevas
 en el desierto y la montaña.
 Son bocas que salen sobrando,
 desterradas por una patria amarga.
 Salen callados en procesión,
 enterrados vivos, que andan como fantasmas.
 Como en la *shoah* de ayer,
 hay trenes y vagones,

³ Se refiere a Tláloc (dios de la lluvia) y a Ehécatl (dios de los vientos), señores de lo cerca y del junto. [Nota de los editores.]

además balsas, pateras y camiones.
Y hay buitres de muchos uniformes.
Para unos el camino es su cementerio,
para otros un campo minado,
donde alambradas de púas
los enjaulan como andrajosos.
Han aventado su corazón más allá de los muros,
se han brincado fronteras custodiadas,
han llevado el vuelo del Cóndor y del Quetzal
en la patria del mañana.
Ayer fueron seis millones,
hoy son muchos más, sin nombre, sin rostro,
hijos de un pasado donde aprendieron
a inventar un canto desde sus cenizas.
Pupusas, Tacos y Tortillas, Arepas y Tequila
son símbolos de dolor y nostalgia,
y también de fiesta.
Les dieron muchos nombres,
mojados, *wetbacks* e indocumentados;
alguien apretó el gatillo y les dijo: *criminales*.
Ellos siguen
lanzando puentes sobre nuestro mañana.
Los contemplé un día pasar bañando mi orilla:
les pedí un aventón
como extranjero entre cuates.
Me subieron a un tren
y mi camino sigue aún con ellos.



RELEVANCIA DE LA MIGRACIÓN SUR-SUR

SOUTH-SOUTH MIGRATION GETS ITS DUE

El marco conceptual que hasta hoy ha dominado en nuestras explicaciones de la migración internacional es el que visualiza a las personas moviéndose de los países más pobres a los más ricos; básicamente desde el Sur global hacia las naciones desarrolladas del Norte; sin embargo, el creciente interés en los efectos de la migración en el desarrollo y la cada día mayor atención que los investigadores de las naciones del Sur ponen en los flujos entre los propios países en vías de desarrollo han propiciado un reconocimiento generalizado de la importancia de la migración Sur-Sur y de la necesidad de analizar sus características, muchas de las cuales difieren de las de los flujos Sur-Norte, que tradicionalmente han acaparado nuestra reflexión. Con un 34 por ciento del total de los flujos migratorios globales, la migración Sur-Sur virtualmente equivale a la que se produce de Sur a Norte. Los siguientes artículos explicarán cómo la migración Sur-Sur se distingue de la que se dirige al Norte, y en consecuencia problematizarán en qué sentidos podría resultar necesario revisar nuestros postulados básicos sobre el fenómeno migratorio. Podremos informarnos acerca de las condiciones de recepción en el Norte y en el Sur, de si las preocupaciones sobre los derechos de los migrantes son divergentes y llegar a conclusiones acerca de por qué cada vez más migrantes a nivel mundial eligen moverse hacia el Sur. La migración regional entre los países del Sur es altamente compleja, y mientras el desarrollo económico mantenga un buen ritmo en algunas de esas naciones podemos esperar que dichos flujos aumenten e incluso cambien su composición. Más todavía: es previsible que presenciemos un involucramiento cada vez mayor de los gobiernos en su gestión. Los autores de esta sección no sólo se concentran en la situación actual, sino que analizan las expectativas y cómo los gobiernos y la comunidad internacional podrían afrontarlas.

The conceptual framework that has dominated our accounts of international migration has been that of migrants moving from poorer to wealthier countries, primarily from countries in the global South to those of the global North. But growing interest in the development effects of migration and increasing attention by researchers in the South to flows among developing countries has led to a widespread recognition of the magnitude of South–South migration and scrutiny of its characteristics, some of which mark it off as distinct from the South–North flows that have traditionally commanded our attention. At 34 percent of total global flows, South–South migration is virtually the equal of South–North flows. This section will consider how South–South migration differs in character from migration to the North and point to how our basic assumptions about migration might need to be revised accordingly. We will learn the differences between reception conditions in the North and the South, whether concerns about the respect for migrants’ rights are shared or differ, and come to grasp why it is that so many of the world’s migrants choose destinations in the South over destinations in the North. Migration amongst countries of the South is highly complex, and as economic development in many countries of the South continues apace, we can expect these flows to grow and change in character, and furthermore, we can expect to see governments become much more involved in its management. Our authors will not only consider the situation today but will reflect on what to expect in the future and how governments and the international community might respond.

SOUTH-SOUTH MIGRATION WHAT KINDS OF SHIFTING TRENDS?

*Jean-Baptiste Meyer**

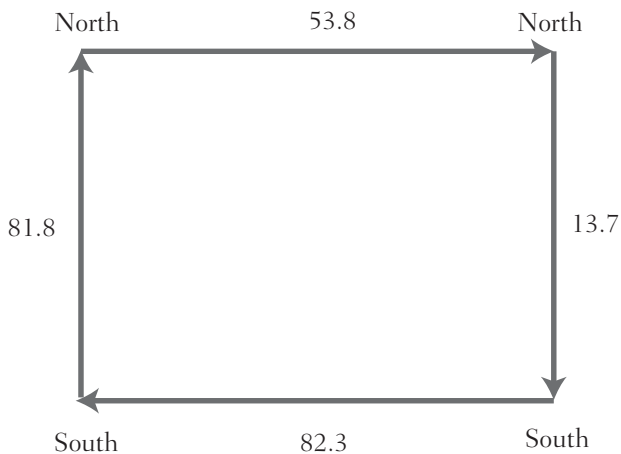
World migrations have become increasingly complex. Today, multi-polarity seems to replace the traditional dichotomic picture of global South-North flows (Wihtol de Wenden, 2010). Due to shifting wealth, new attractive magnets may have transformed the patterns of human mobility (OECD, 2010). This view has gained credibility since the beginning of the twenty-first century, with expanding evidence that changes were indeed occurring. However, the magnitude, components, and direction of these changes still have to be analyzed. Are they casual or meaningful for current globalization processes? What are the qualitative characteristics of such movements? How do they shape new and original dimensions of international relations? These three questions will be addressed successively here, referring first to historical evolution, then to certain social features of the current situation, and finally offering an interpretation of the description provided.

South-south migrations have become dominant among overall flows, according to global statistics gathered by the UN (figure 1). However, the proportions have only slightly evolved since the mid-2000s, when the number of migrants from the South to the North still exceeded those from South to South by a few thousand (OECD, 2005; Meyer, 2010; Ratha and Shaw, 2007).

Not only are the changes recent and limited, but they are also a repetition of prior trends (figure 2). As opposed to conventional views, south to south migration flows used to be larger than all others in the past and were matched by south to north flows only in the early 2000s, before taking the lead again from the early 2010s onwards.

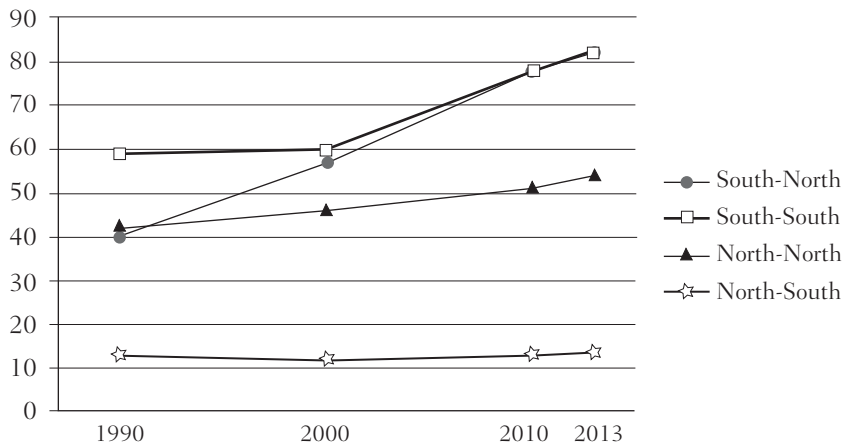
* Research Director, Institut de recherche pour le développement, Paris, France.

FIGURE 1
MIGRATION FLOWS BETWEEN THE NORTH AND THE SOUTH (2013)
Millions



SOURCE: OECD (2015b).

FIGURE 2
EVOLUTION OF WORLD MIGRANT FLOWS
DURING THE LAST TWO DECADES

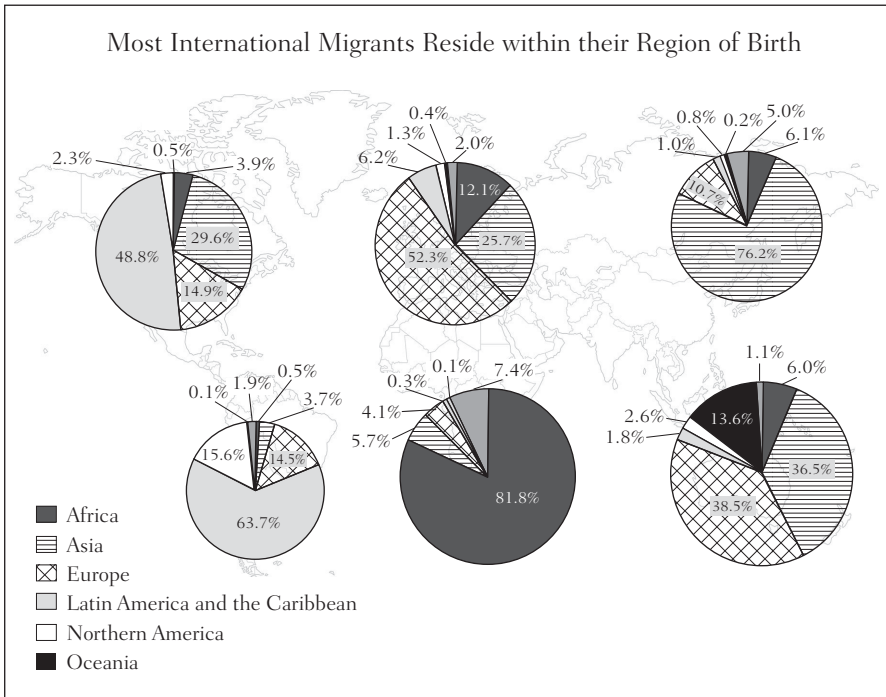


SOURCE: Bela Hovy, 2015; OECD (2015c).

It is also well known that such statistics only partially cover actual flows and cannot describe all the dimensions of the phenomenon (in particular with irregular migration). In any case, such figures do reflect changes in world distribution, though not massive or radical ones. Apart from relatively slow historical inflexions, this is obviously also due to the inertia of the big numbers involved in migration stocks.

When talking of south-south migration, do we refer to regional or to global flows? Here again, the evidence offers a complex picture. Apparently, regionalization is still the dominant feature in the migration landscape (figure 3). The same UN figures tend to show that average migration distance is quite stable over time. In short, today’s migrants would not travel further than they did 20 years ago.

FIGURE 3
CURRENT DISTRIBUTION OF MIGRANTS ACCORDING TO ORIGIN AND HOST REGIONS IN THE WORLD



SOURCE: Bela Hovy, 2015.

In fact, qualitative or specific detailed data tend to show the opposite or sometimes subtle nuances of this relative immobility. Latin American evidence shows that, indeed, migrants with a traditionally limited scope of action (like Bolivians who go to Argentina or Brazil, for instance) are not afraid to expand their networks to Spain or other European countries today (Meyer, 2010). Others (Bredeloup, 2014; Campus France, 2013) reveal similar trends for Africans *vis-a-vis* Asia (in particular China). This redeployment of flows also happens on a regional scale: migrants from the Andes as well as from the Southern Cone are spreading within Latin America and Europe, while those traditionally originating from Caribbean and Central American countries and going to North America is diminishing (OECD, 2015; Sicremi, 2015). Of interest are also some findings about skills intensity in relation to the distance from the place of origin. If unskilled migrants seem prone to stay rather close to the region they come from (for various reasons, income- or personal-network-related), some of them increasingly look for opportunities in more far-flung places. At the same time, skills circulation now includes poles in the Global South and not exclusively in the traditional North. The evolution to multidimensional diversification is confirmed even though major general trends may remain a reference in terms of statistical relevance.

The empirical evidence, therefore, is not unequivocal. In any case, it shows the importance of local magnets at a regional or global scale for migrant flows. The big emerging economies (especially, but not exclusively, the BRICS) have obviously had an impact on these moves, and this is reported extensively in anecdotal or systematic surveys. The recent crisis of some of them and the general economic slowdown of these types of countries have cast doubt over their ability to continue to attract labor migrants. However, due to the same inertia that prevails in traditional host countries, immigration in new ones is likely to remain at significant levels. Migrant networks have created irreversibility to some extent, and that goes beyond the overall strictly economic situation. Institutions have also been put in place that make moves continue to be normal.

Nowhere is this as visible as in the area of student mobility. Even though the five major receivers of foreign students (the United States, the UK, France, Australia, and Germany) have remained the same for almost three decades, their overall portion is slowly but surely eroding (Eyebiyi and Mazzella, 2014; Meyer, 2016). They struggle to expand their quota and they do manage to

expand their admission figures, but they are losing part of the whole to newcomers like Korea, South Africa, Malaysia, China, Brazil, Morocco, etc. The main OECD powers continue to be central, but peripheral dynamics interfere with their hegemony. Is this working in favor of a more balanced distribution of human resources worldwide? That is not that clear.

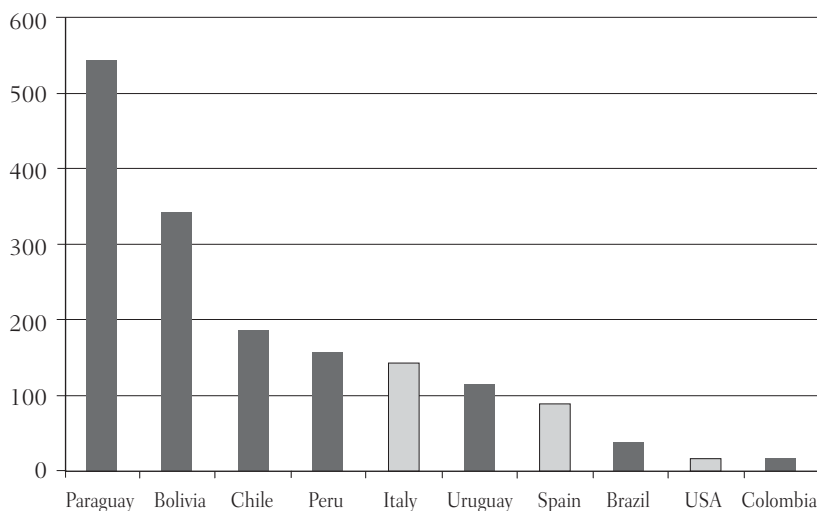
When looking at Africa, some recent partial statistical studies on Burkina Faso, Kenya, Cameroon, Mauritius, Seychelles, and South Africa tend to illustrate these new trends between 2000 and 2010 (OECD, 2016). While low, unskilled migration seems to have increased toward low-income countries at the same time that high-skilled inflows were dropping, the opposite is true for countries with higher income levels on the continent. Some distinctive corridors could thus be highlighted as linking privileged territories (Gauteng, the Western Cape, the Dakar pole, Northwestern Morocco, etc.). This is an enlarged circulation of skills indeed, including new and promising places, though reproducing asymmetrical developmental conditions and relations between disparate areas with different potential resources.

In Africa, the outstanding figures for skilled female migration deserve notice. At 18 percent, the rate of expatriation is twice and three times that of Latin America and Asia, respectively (OECD, 2016). Another striking piece of evidence is the expanding proportion of misused expatriate skills in the OECD receiving countries (people unemployed or overqualified for their jobs). In 2010, employment conditions had degraded for more educated migrants compared to 2000 (OECD, 2015a). These social components of human resource flows from the Global South today show the complexity of the situation: not every region has the same characteristics, and the effectiveness of mobility in the allocation of these resources is not fulfilled in the North, posing a great challenge for the South.

In a special issue of the journal *Hommes et Migration* on African skilled migration, various cases reported show the inevitable fate of highly educated migrants from Mali and Senegal (Dia, 2014). Regardless of where they have been trained and where they try to remain, to go, or to come back, their employability remains low after completing their degrees. This issue of brain waste is a huge concern for the years ahead. The challenge is to address it without any naïve belief in widespread success stories, which abound on the African continent today, but with a committed involvement in quality upgrade of skills use everywhere.

Finally, when looking at the heterogeneous dynamics of South-South migration and the debate between local or global determinants of these flows, an explanation or a demonstrative description may help interpret present outcomes. From Latin American evidence, two patterns of immigration may be distinguished. Argentina, with a traditional regional pool of migrants, remains the major immigrant country, while Brazil is gradually catching up through very different, diversified and globalized channels (figures 4 and 5, in dark: countries of the Latin American region).

FIGURE 4
ARGENTINA'S IMMIGRANTS' COUNTRIES OF ORIGIN 2010
Thousands

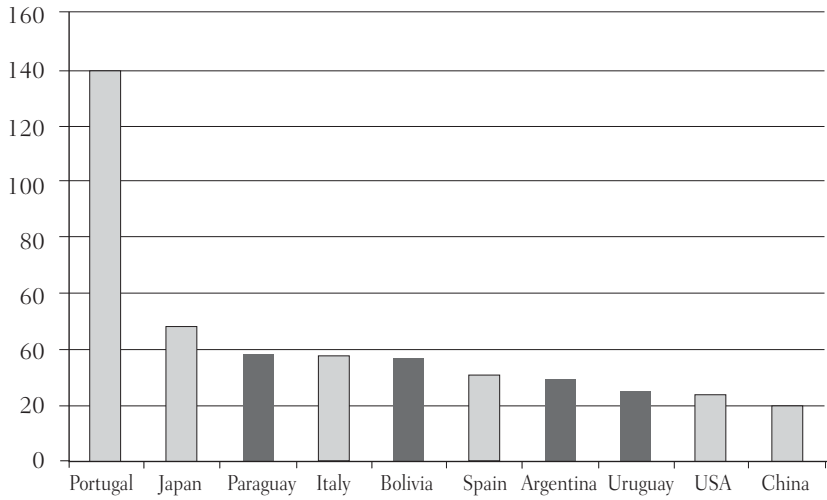


SOURCE: OECD.

Brazil draws more on long-distance OECD human resources, while Argentina relies more on developing South American countries. But the two patterns have also similarities: both attract people from close neighbors or historical European partners.

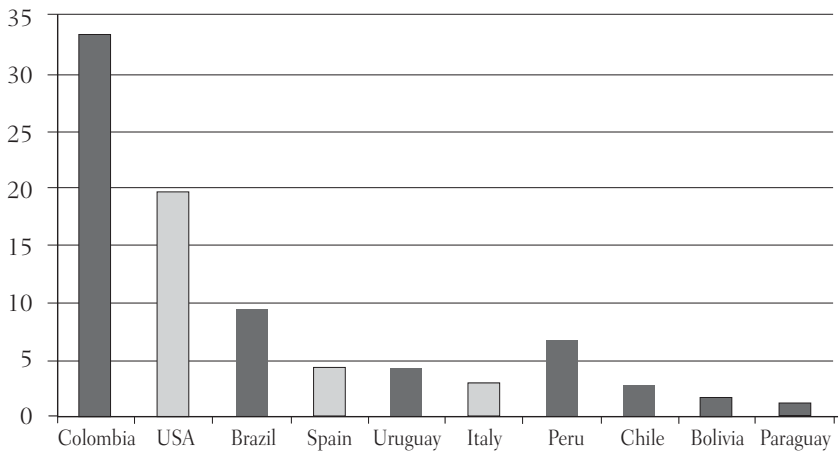
Interestingly enough, a closer look at the components of this immigration does not deeply modify the patterns (figures 6 and 7).

FIGURE 5
BRAZIL'S IMMIGRANTS' COUNTRIES OF ORIGIN
Thousands



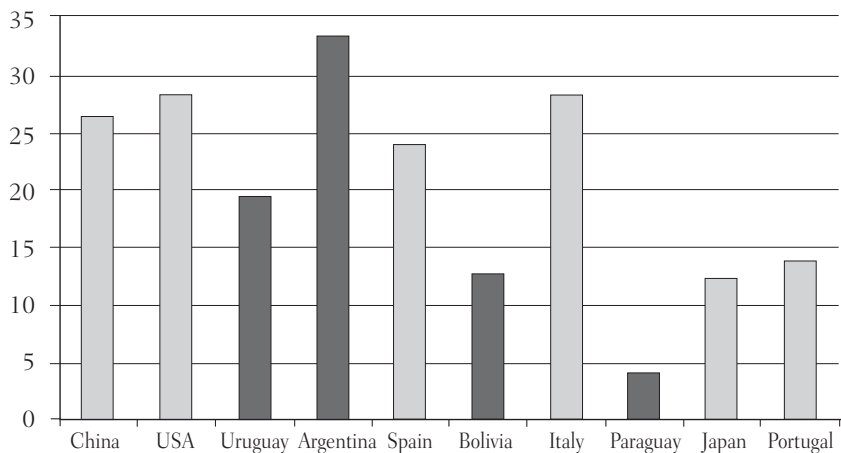
SOURCE: OECD.

FIGURE 6
ARGENTINA'S HIGHLY-SKILLED MIGRANTS' COUNTRIES OF ORIGIN
Thousands



SOURCE: OECD.

FIGURE 7
BRAZIL'S HIGHLY-SKILLED MIGRANTS' COUNTRIES OF ORIGIN
Thousands



SOURCE: OECD.

While Argentina drives resources from geographical proxies to its skilled labor market, Brazil is integrating lots of different citizens with diverse educational backgrounds.

The cases of Brazil and Argentina, with different immigration patterns, highlights the diverse types of possible South-South migration. It leaves room to strategies and also demonstrates the importance of historical links as well as geographical determinants.

Then, what shifting trends in South-South migration are we dealing with finally? First, the shift may not be that much the fact that South-South flows exist, but rather the patterns that they follow. Moreover, diversity seems important and no exclusive option prevails. Local and regional dimensions coexist with long-distance global trends. The asymmetrical relationships between countries remain determinant even among partners from the same region or hemisphere.

The appropriate use of global human resources is at stake with contemporary multi-polar mobility. Multilateral policy and governance are more crucial than ever today. The more widely distributed attraction that exists nowadays is an opportunity to think collectively in a better way about their design and implementation.

Bibliography

BREDELOUP, S.

- 2014 “Pluralité des parcours des étudiants ouest-africains en Chine,” *CRES 13, Observer les mobilités étudiantes nord-sud*, pp. 139-165.

CAMPUS FRANCE

- 2015 *Perspectives on Global Development: Expert Group Meeting on International Migration and Development*. Paris.
- 2013 *La mobilité des étudiants d'Afrique sub-saharienne et du Maghreb*, Series no. 7, Campus France, June 2013.

DIA, H.

- 2014 “Globalisation et mobilité pour étude, l'Afrique qualifiée dans la mondialisation”, *Hommes et Migrations* no, 1307. August-September.

EYEBIYI, E., AND S. MAZZELLA

- 2014 “Introduction: Observer les mobilités étudiantes Sud-Sud dans l'internationalisation de l'enseignement supérieur,” *CRES 13, Observer les mobilités étudiantes nord-sud*, pp. 7-24.

HOVY, BELA

- 2015 *Perspectives on Global Developments. Expert Group Meeting on International Migration and Development*. Paris, 24 y 25 de febrero.

MEYER, J. B.

- 2016 “MOOCs et mobilités étudiantes: vers une nouvelle circulation mondiale des compétences?” *RAC Revue d'anthropologie des compétences*, forthcoming issue.
- 2010 “Human Resource Flows from and between Developing Countries: Implications for Social and Public Policies”. In Katja Hujo and Nicola Piper, *South-South Migration: Implications for Social Policy and Development*, Geneva, UNRISD.

OECD (ORGANIZATION FOR ECONOMIC AND COOPERATION DEVELOPMENT)

- 2016 *Perspectives on Global Development*, Development Centre Report, OECD Publishing.

- 2015a *Resserrer les liens avec les diasporas, Panorama des compétences des migrants*. Paris.
- 2015b *New Challenges and Opportunities for International Migration in a Shifting World. Developing Centre Report*, Paris. Puede verse en: <www.slideshare.net/OECD_DevelopmentCentre>.
- 2010 *Perspectives on Global Development; Shifting Wealth*. Paris.
- 2005 *OECD in Figures: Statistics on the Member Countries*, OECD Publishing.

RATHA, DILIP Y WILLIAM SHAW

- 2007 *South-South Migration and Remittances*. World Bank Publications.

SICREMI (CONTINUOUS REPORTING SYSTEM ON INTERNATIONAL MIGRATION IN THE AMERICAS)

- 2015 *International Migrations in the Americas*. Washington, D.C., Organization of American States.

WIHTOL DE WENDEN

- 2010 *La question migratoire au XXIème siècle*, Presse de Sciences Po.

GOVERNING MOBILITY AND DIFFERENCE IN AFRICA'S URBAN ESTUARIES

Loren B. Landau*

Introduction

Across Africa and much of the “Global South,” new immigrants and the recently urbanized population increasingly co-occupy estuarial zones loosely structured by state social policy and hegemonic cultural norms.¹ Building on 15 years of research in Kenya, Mozambique, South Africa, and the Democratic Republic of Congo, this article reveals cracks in the conceptual foundations on which discussions of local government and migrant integration debates are normally premised, including presumed distinctions between locals and foreigners based on nationality. In the kind of convergence zones discussed here, it is often unclear how to define the local when almost everyone is from elsewhere. Moreover, it may be citizens —not refugees or other immigrants— who are the most economically marginalized.² Those of us concerned with migrant rights and urban governance must also question the mechanisms and desirability of claiming political rights and the centrality of state laws and institutions in providing or protecting them.

Despite this fluidity and fragmentation, these are not ungoverned or ungovernable spaces. Yet municipal authorities often lack the ability to read their demographics and political dynamics, let alone to engage progressively

* Loren B. Landau is the South African Research Chair in Mobility and the Politics of Difference at the African Centre for Migration & Society, University of the Witwatersrand, Johannesburg.

¹ See United Nations Human Settlements Programme (UN Habitat). 2008. *State of the World's Cities 2010/2011: Bridging the Urban Divide*. Nairobi: UN Habitat.

² See L. B. Landau and M. Duponchel, “Laws, Policies, or Social Position? Capabilities and the Determinants of Effective Protection in Four African Cities,” *Journal of Refugee Studies* 24(1) (2011): 1-22; S. Madhavan and L. B. Landau, “Bridges to Nowhere: Hosts, Migrants, and the Chimera of Social Capital in Three African Cities,” *Population and Development Review* 37(3) (2011): 473-497.

with them. Part of this is due to general challenges of measuring mobility and informality. Yet, it is often tied to broader conceptual and political concerns: a general disinterest in engaging with the mobile and marginalized and unwillingness to accept that these spaces may well be governed by locally legitimate actors unaccountable to the state or constitution.³

Emerging estuaries present novel governance and integration challenges while exacerbating others. This demands that scholars and activists adapt. The lessons are perhaps most stark for those concerned with the rights and welfare of immigrants: a need to engage beyond immigration policies and to judiciously mobilize the language of rights. Instead, we must appeal to the interests of more politically potent groups and officials, groups that rarely include migrants or those on urban margins. Wherever possible, enhanced technocratic expertise and stealth advocacy bolstered by more holistic understandings of the actors and activities within the estuary can help immigrants and other migrants claim the kinds of rights and resources they strive for.

Reframing Integration

This article focuses specifically on the socio-political formations and strategies emerging in a context of rapid demographic growth, continued mobility, and relatively weak formal regulatory infrastructure.⁴ Across Africa and elsewhere in the “Global South,” the elite and well-connected have evacuated inner-city neighborhoods in favor of new peri-urban estates and gated communities.⁵ In their place, rural migrants, international migrants, and the “upwardly mobile” urban poor converge. In many places, peri-urban areas that were recently scarcely populated are becoming stations and destinations for people moving from cities and those first coming to them.

Unlike urbanizations of years past, contemporary mobility into, within, and through cities often occurs without industrialization or the expansion

³ See L. B. Landau and A. Segatti with J. P. Misago, “Planning and Participation in Cities that Move: Identifying Obstacles to Municipal Mobility Management,” *Public Administration and Development* 33(2)(2013): 113-124.

⁴ See D. Saunders, *Arrival City: The Final Migration and Our Next World*. New York: Knopf, 2011.

⁵ See United Nations Human Settlements Programme (UN Habitat), 2011. *State of the World's Cities 2010/2011: Bridging the Urban Divide*. Nairobi: UN Habitat, 2011. Also J. Briggs and D. Mwamfuye, “Peri-urban Development in an Era of Structural Adjustment in Africa: The City of Dar es Salaam, Tanzania”, *Urban Studies* 37(4)(2000): 797-809.

of public service provision, state institutions, or centralized political authority.⁶ This results in extensive growth on urban “edges” beyond the regulatory reach of city planners and state institutions. Typically characterized by limited social capital and zones of dense impoverishment,⁷ contemporary cities are readily read as violent and atomized dystopias.⁸ Yet the absence of social, economic, or political hegemonies also opens up possibilities for emerging forms of solidarity and life courses: these sites are grand experiments in social dynamics, domination, and resilience.

Among the new urban formations are “urban estuaries,” formed as people move into, out of, and through cities in search of profit, protection, and passage elsewhere.⁹ Much like natural estuaries where interactions between tides and rivers create unique and dynamic ecosystems, these urban gateways are fashioned by the multiple human movements taking place within them. In these zones, cultural and linguistic heterogeneity are often the empirical norm, not the exception, as, too, is ongoing mobility of people and resources.

These spaces’ demography and dynamics challenge ready distinctions between guests and hosts and between domestic migrants and those who have travelled internationally. In many cases, it is difficult to know what being a local might even mean. Given the novelty of these spaces and their ongoing fluidity, it is also difficult to know what “incorporation” or integration might look like. When almost everyone is an arriviste or en route, who is the host? What is the community? Formal citizenship or legal status often map poorly on rights or welfare. In some instances, foreigners may do better economically and be more welcome than citizens from ethnic minorities. Elsewhere, emergent migrant enclaves may set the terms of engagement and exclusion.

⁶ J. Beall, “Globalization and Social Exclusion in Cities: Framing the Debate with Lessons from Africa and Asia,” *Environment and Urbanization* 14(1)(2000): 41-51. See also C. W. Kihato and S. Muyemba, “The Challenges and Prospects of African Urbanisation: Forging Africa’s Economic Growth through Sustainable Urban Policies,” Report for the African Centre for Cities, University of Cape Town, 2015.

⁷ See S. Madhavan and L. B. Landau, “Bridges to Nowhere...”, *op. cit.*

⁸ See R. D. Kaplan, “The Coming Anarchy: How Scarcity, Crime, Overpopulation, Tribalism and Disease Are Rapidly Destroying the Social Fabric of Our Planet,” *The Atlantic Monthly* 273(1994): 44-76.

⁹ See A. Simone, *City Life from Jakarta to Dakar: Movements at the Crossroads*. New York/London: Routledge, 2009; P. Jenkins, “In Search of the Urban-Rural Frontline in Post War Mozambique and Angola,” *Environment and Urbanization* 12(1)(2003): 137-152; M. Piel and K. A. Opoku, “The Development and Practice of Religion in an Accra Suburb,” *Journal of Religion in Africa* 24(3)(1994):198-227.

Beyond rethinking the host-guest dichotomy, we need to ask two further questions: a) Do migrants living in the estuaries or other gateway zones want to claim the kind of rights and representation that come from membership in a stable, place-bound urban community? and b) What role do immigration policies and documents have in fostering inclusion? Individual and family migration projects often work at cross purposes to place-bound political communities. For many, urban spaces serve more as way-stations in ongoing journeys than as final destinations where the goal is to extract resources to subsidize a “real” life they have or imagine in “multiple elsewhere.”¹⁰ This ongoing orientation to multiple peoples and places help generate a kind of permanent temporariness in which they actively resist incorporation.¹¹ These factors, combined with the insecurity of land tenure, the possibility of violence as well as the lack of industrial development, permanent employment, or other forms of economic security mean urban dwellers often maintain their feet in multiple sites without firmly rooting themselves in any one.¹²

Consequently, rather than recognition as full political or social beings, people often work toward usufruct rights: not the opportunity to own, but to extract the resources needed to further their ambitions.¹³ Moreover, what rights are claimed are gotten through “horizontal” or social means beyond or in spite of the laws and state institutions. In so doing, they implicitly move beyond discussion of immigrant integration by calling into question the fundamental meaning of legitimacy and political community and the centrality of formal state institutions. Indeed, for reasons that cannot be detailed here, the state’s position as the center of policy formation, protest, and service delivery is far from assured in Africa’s cities and elsewhere in the Global South. Consequently, many urban residents effectively live in the “brown areas” beyond

¹⁰ A. Mbembe and S. Nuttall, “Writing the World from an African Metropolis.” *Public Culture* 16(3)(2004): 347-372.

¹¹ C. W. Kihato, *Migrant Women of Johannesburg: Everyday Life in an In-Between City*. London: Palgrave (2013); L. B. Landau, “Transplants and Transients: Idioms of Belonging and Dislocation in Inner-city Johannesburg,” *African Studies Review* 49(2)(2006): 125-145; P. Kankonde, “Transnational Family Ties, Remittance Motives, and Social Death among Congolese Migrants: A Socio-Anthropological Analysis,” *Journal of Comparative Family Studies* 41(2)(2010): 225-244.

¹² See I. Freemantle, “‘You Can Only Claim Your Yard and Not a Country’: Exploring Contexts, Discourse and Practices of Quotidian Cosmopolitanism amongst African Migrants in Johannesburg” (PhD dissertation, University of the Witwatersrand), 2010.

¹³ L. B. Landau and I. Freemantle, “Beggaring Belonging in Africa’s No-Man’s Lands: Diversity, Usufruct and the Ethics of Accommodation,” *Journal for Ethnic and Migration Studies* 42(6) (2016): 933-951.

the state's direct influence.¹⁴ These are not necessarily “non-state spaces.”¹⁵ Rather, they are zones where state action has only indirect or partial sway, influence that is often evident by efforts to elude or hinder policy. There we find multiple levers of change with varied and variable effects. Moreover, one cannot always be sure of what will happen if one of them gets pulled.

Engaging the Estuary

If processes of incorporation are to occur in the estuarial spaces described above, what then is the role of scholars and activists? Indeed, in cities across the world, development agencies, activists, and local authorities are increasingly tasked with working in messy political spaces with a range of actors who may have little interest in, knowledge of, or capacity to incorporate immigrants, migrants, or other marginalized groups. In many instances they have every interest not to do so. Building on the recognition of immigrants' limited political cache means moving beyond appeals to blunt principles of rights or incorporation. Indeed, marginalizing migrants may be more politically beneficial. Moreover, migrants of all stripes may actively avoid the kind of visibility and incorporation activists often pursue.

While some may be tempted to continue ignoring such sites or call for their incorporation into more formal and planned governance regimes, neither option is possible or palatable. Such spaces are simply too demographically dynamic to ignore over the long term. Moreover, crudely formalizing them ignores their functionality as gateways into, through, and out of cities and is likely to drive elsewhere the processes and people described here.

In contexts of widespread decentralization and deprivation, activists and scholars' explicit engagement with municipal authorities and urban populations demands a shift in both approach and language. Often the most effective form of engagement with local authorities comes when we recognize their interests and incentives and develop strategies to align them with our (or immigrants') concerns. This may take the form of direct calls for resources aimed at immigrants and refugees. More frequently, it will mean demonstrating how the presence of immigrants and the estuary more generally can be a

¹⁴ G. O'Donnell, “Why the Rule of Law Matters,” *Journal of Democracy* 1(4)(2004): 32-46.

¹⁵ J. Scott, *Seeing Like a State*. New Haven: Yale University Press, 1998.

political or financial asset by providing enhanced revenue through taxes, voters, or by attracting direct assistance from development or aid agencies. In almost all instances, we must find creative and flexible means of insinuating concerned individuals into existing programs and policies or enhancing existing programs in ways that are compatible with fluid, diverse spaces. Through this kind of stealth or “bureaucratic incorporation,”¹⁶ we can avoid complex and contentious public battles over immigrant and migrant rights, but instead build solidarities with local marginalized constituencies.

Providing incentives in the form of resources, prestige, or opportunities for professional advancement are likely to promote progressive involvement. However, the specific language of one’s approach or appeals needs to be tailored: what works well to mobilize sympathy and support in one setting may prove ineffective or potentially harmful in another. Similarly, appeals to principles (rights, inclusivity, justice, efficiency, obligations) will generate divergent results among planners and politicians steeped in different traditions, priorities, and institutional or political incentives.¹⁷ Moreover, international and national obligations to aid immigrants in contexts where local populations are themselves vulnerable and poor only breed resentment and hostilities from those local populations and political backlash from leaders with local voting constituencies.

Wherever possible, calls for localized interventions should be *smaller, smarter, and stealthier*. In highly fluid spaces where migrants of all stripes are seen as politically marginal or even threatening, efforts to promote progressive engagement means demonstrating the benefits to bureaucrats and politicians. Elsewhere it can be done through small-scale engagement to amend licensing or other regulations. Indeed, the most rapid change in welfare outcomes and incorporation can be achieved through highly localized, sectorally-specific advocacy. In politically hostile or contentious environments, a stealthy approach may be the way to go. Although it goes against the grain of those striving for legal recognition and protection (a characteristic of many international aid organizations), positive change in local regulations or by-

¹⁶ H. B. Marrow, “Immigrant Bureaucratic Incorporation: The Dual Roles of Professional Missions and Government Policies,” *American Sociological Review* 74(5)(2009): 756-777.

¹⁷ See J. Donnelly, *Universal Human Rights: In Theory & Practice* (2nd Edition). Ithaca: Cornell University Press, 2003; J. Elias, “Struggles over the Rights of Foreign Domestic Workers in Malaysia: The Possibility and Limitations of ‘Rights Talk,’” *Economy and Society* 37(2)(2008): 282-303.

laws can be achieved without making explicit reference to the inclusion of refugees or immigrants. Removing provisions that provide free access to public services only to “locals” enables everyone to *de facto* access the service. Moreover, it helps subtly erode incentives for mobilizing as locals and others.

Recognizing the fluid populations and the multiple social identities people adopt to make it amid contemporary forms of urban precarity, often the most effective forms of incorporation are also those that rely on legal and social “invisibility.” Understanding how people in the estuary access markets and services may ultimately lead to advocacy strategies premised on “benign neglect”: allowing people to negotiate their own way into markets and services. This falls short of guaranteeing universal access, but it may be quicker, cheaper, and more politically and economically sustainable than making such universal demands.

Where possible, extending or slightly tweaking existing mechanisms can also win popular political favor for populations that would otherwise be stigmatized or scapegoated. Rather than developing programs to integrate immigrants, it may be wise to offer vouchers or supplements to housing programs already established for the poor, or offer technical assistance to city planners so that their initiatives better serve long-term residents and people of concern. Such technocratic endeavors also open multiple spaces for engagement. Rather than relying on rights to “trickle down” from national policy pronouncements—although this may be required in highly centralized systems—a sectorally specific approach opens multiple spaces for commitment. Compromising with municipal or sub-municipal bureaucrats may do little to change national policy, but appeals to professional values can often do more and do it more quickly than high-level policy reform. Wherever possible, humanitarians should build on the possibilities for “bureaucratic incorporation.”

Engaging in the estuary does not mean abandoning traditional campaigns for documentation, legal status, or reform to refugee and immigration laws. Such campaigns remain important symbolically even if documentation and formal rights translate poorly into practical protection in loosely legalized estuarial spaces.¹⁸ Instead the approach presented here suggests that in engaging with local authorities, we should look for new opportunities for solidarity and appeals to interest. To do this requires a new, spatial perspective,

¹⁸ L. B. Landau and M. Duponchel, “Laws, Policies, or Social Position? Capabilities and the Determinants of Effective Protection in Four African Cities,” *Journal of Refugee Studies*.

for as Soysal notes, “All these trends imply that the nation state as a territorial entity is no longer the source of legitimacy for individual rights.”¹⁹ Marrow’s work on bureaucratic incorporation of immigrants into the United States can provide one route. She speaks about how “bureaucrats’ responses to immigrants’ interests precede those of elected officials and are driven by strong professional norms.”²⁰ Elsewhere, appealing to more generalized interests, around housing, crime, or other concerns—that is, not rights—can help appeal to local political incentives in ways that do not draw lines or make references to discourses that are seen as foreign, threatening, or unwelcome. In all cases, the language must resonate locally, the interventions be locally legitimate, and the approach gradual and cautious.

No strategy is guaranteed to produce results. As such, seeking effective incorporation in the estuary demands diversified expertise and points of engagement. It also means pragmatism and humility; a willingness to accept a limited scope of action, and then, in many instances, people will actively avoid or evade even the best intentioned initiatives. Small shifts in by-laws, performance incentives, or small-scale alignment of interests can produce immediate, positive effects by opening spaces for people to make their own choices and access resources as they see fit. Such initiatives require considerable up-front effort and expertise, but they need not to demand extensive or sustained expenditures. In most cases, they demand that authorities and activists accept the churning fluid spaces of the estuary rather than trying to incorporate them fully into stable social and regulatory communities. Accepting that self-exclusion and deprivation may be part of people’s projects is not justification for negligence, but it requires us to engage in ways that will create patterns of urbanization and integration that may be uncomfortable for us, but ultimately empowering to others.

¹⁹ Y. N. Soysal, “Changing Citizenship in Europe: Remarks on Postnational Membership and the National State.” In D. Cesarani, ed. *Citizenship, Nationality, and Migration in Europe*. London: Routledge: 1996, 21.

²⁰ H. B. Marrow, “Immigrant Bureaucratic Incorporation,” *American Sociological Review*, October 2009: 758.



MIGRACIÓN Y MEGACIUDADES

MIGRATION AND MEGACITIES

Una de las consecuencias de la alta movilidad de personas dentro y entre las naciones es el surgimiento de las megaciudades, cuya densidad poblacional sobrepasa los diez millones. La mayoría de las treinta y cinco hoy reconocidas se encuentra en países en vías de desarrollo, los cuales han experimentado muy elevadas tasas de urbanización. Las ciudades concentran el capital humano y con él la creatividad, así como las actividades económicas y culturales. La megaciudad se ha convertido en un polo de atracción para la búsqueda de mejores empleos, niveles de vida más altos, y en general para quienes aspiran a trayectorias personales más interesantes que las que tenían en sus comunidades de origen. En consecuencia, esos espacios tienen el potencial de influir amplia e intensamente en los derroteros que ha de seguir el desarrollo humano. Es cierto también que muchos de estos inmensos conglomerados alojan cinturones de miseria en donde prevalecen el crimen, la enfermedad y la alienación. La esperanza de una vida mejor muy a menudo se ve reemplazada por la precariedad permanente, la baja calidad del empleo y la ausencia de un sentido de comunidad. La polarización económica es la norma en algunas de estas ciudades, como lo evidencian la vecindad entre las ciudades perdidas y las agencias de venta de automóviles lujosos. Los analistas que aportan sus trabajos a esta sección abordarán cómo pueden planearse las megaciudades para mejorar la condición humana, siendo ejemplo de un desarrollo incluyente, al disminuir las adversidades padecidas por quienes las habitan. Conoceremos sobre las mejores prácticas en varias de estas grandes urbes, de las cuales otras ciudades podrán aprender mucho considerando que enfrentan los difíciles retos relacionados con fenómenos como el crecimiento excepcionalmente acelerado de la población y las presiones que esto provoca en los gobiernos locales, en la infraestructura y en las relaciones sociales.

A mong the consequences of the high mobility of people within and between countries is the growth of the megacity, cities with populations beyond ten million people. The majority of the world's 35 megacities are in developing countries which have experienced extraordinary rates of urbanization. Cities concentrate human capital and with it human creativity and economic and cultural activity. The megacity has become a magnet for people seeking better employment, higher living standards, and more interesting lives than what they have experienced in their previous rural communities. Megacities, therefore, have the potential to underwrite human development broadly and intensely. But many of these huge conglomerations of people have, to the contrary, been host to slums of dire living conditions, crime, disease, and alienation. The allure of a better life often is replaced with the reality of continued poverty, low quality work, and a diminished sense of community. The extent of economic polarization is extreme in some of these cities, evident in the contiguity of slum with luxury automobile dealerships. Authors on this section will consider how megacities can be planned and governed to enhance their potential to better the human condition, to exemplify the best of inclusive development, and to diminish the exploitation of those who come to live in them. We will read about best practices in some of these cities from which others can learn as they grapple with the challenges of exceptionally rapid population growth and the stresses that it places on local government, on infrastructure, and on social relations.

CHINA'S URBANIZATION, POPULATION FLOW, AND REGIONAL DISPARITIES IN ECONOMIC DEVELOPMENT

*Huiyao (Henry) Wang**

The number of China's outbound migrants is estimated to be 9 million (United Nations, Department of Economic and Social Affairs: UNDESA). An estimated 245 million Chinese internal migrants—a number equivalent to two-thirds the population of the United States—have left the countryside and migrated to the cities in recent years (Report on China's Migrant Population Development, 2014, National Health and Family Planning Commission of China).

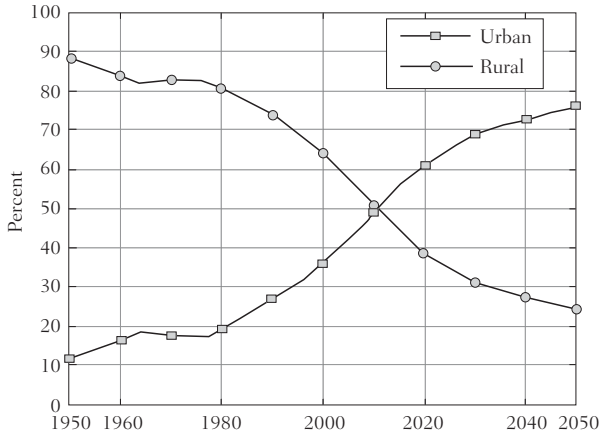
Urbanization Trends in China

China has experienced considerable urbanization in the last three decades. In 1949, there were only 132 cities and an urban population of 27.4 million, while in 2013, China already has 661 cities with a total urban population of 731 million.

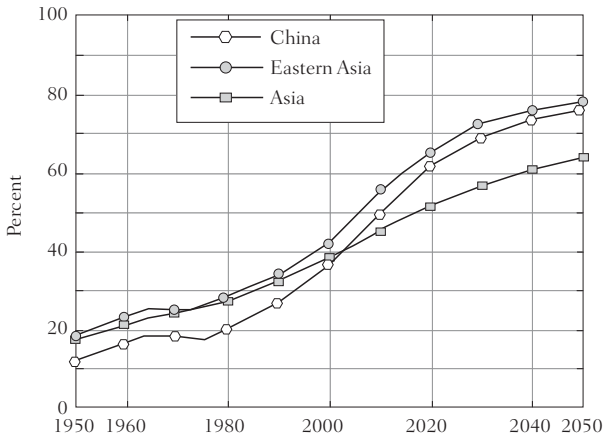
Urbanization levels are high in the coastal area and the Northeast and relatively low in Central and Western China. The provincial pattern of China's economic development is similar to the pattern of urbanization. Its urbanization plan for 2014 to 2020 aims at raising the urban population to 60 percent by 2020 and to initiate a new round of economic growth.

* PhD. Founder and President, Center for China and Globalization (CCG); President, China Global Talent Research Society; Dean, Institute of Development Studies, Southwestern University of Finance and Economics.

FIGURE 1
CHANGING RELATION OF THE URBAN AND RURAL POPULATION (1)



URBAN POPULATION BY REGION AND MAJOR AREA (2)



SOURCE: United Nations, 2014. *World Urbanization Prospects*. See <<https://esa.un.org/unpd/wup/Country-Profiles/>>.

In 2014, China had six megacities and ten cities with populations between 5 and 10 million (United Nations, 2014. *World Urbanization Prospects*); and, by 2030, China will add another megacity and six more large cities; by 2050, China’s urban population will increase by 300 to 700 million, with a forecasted urbanization rate of 79 percent.

China's new urbanization trajectory faces new challenges: the hukou system; the urban-rural income gap; the urban population's rising energy demand; and energy-related air pollution. And China has to improve the efficiency of urbanization. For instance, it must eliminate the barriers to labor movement and accelerate labor migration (World Bank and Development Research Center of the State Council, China, 2014) and avoid the emergence of overcrowded megacities.

The new super-city will accommodate over 100 million residents; Aim to stimulate the region's economy and promote the growth of innovative industries; A more decentralized pattern that sees more growth away from Beijing. On July 11, the Beijing Municipal Committee of the Communist Party of China (CPC) announced that Beijing would move some local industries and functions unrelated to its role as the country's capital to the suburbs and neighboring Hebei Province and Tianjin. The Beijing Municipal Government offices and affiliated institutions will gradually be moved to Tongzhou to make the city's central areas less crowded.

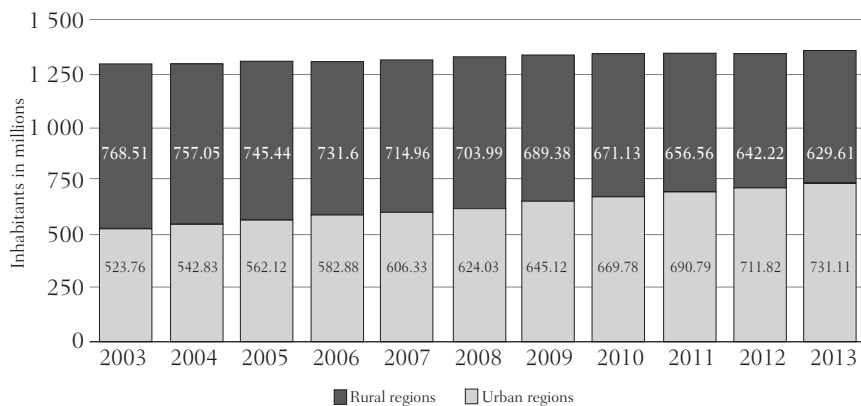
China's Internal Migration

Such urbanization and economic growth has been accompanied by a massive population shift from rural to urban areas.

Though the nominal urbanization rate in China today is 54.77 percent, the actual rate is only 36 percent due to the hukou system.¹ Only 36 percent of China's total population are urban hukou holders. For example, Dongguan's total resident population is 8.25 million, but the registered inhabitants are less than 2 million. The decrease of the floating population into Dongguan has caused a labor shortage. In addition, increasing internal migration has posed enormous challenges to floating population management.

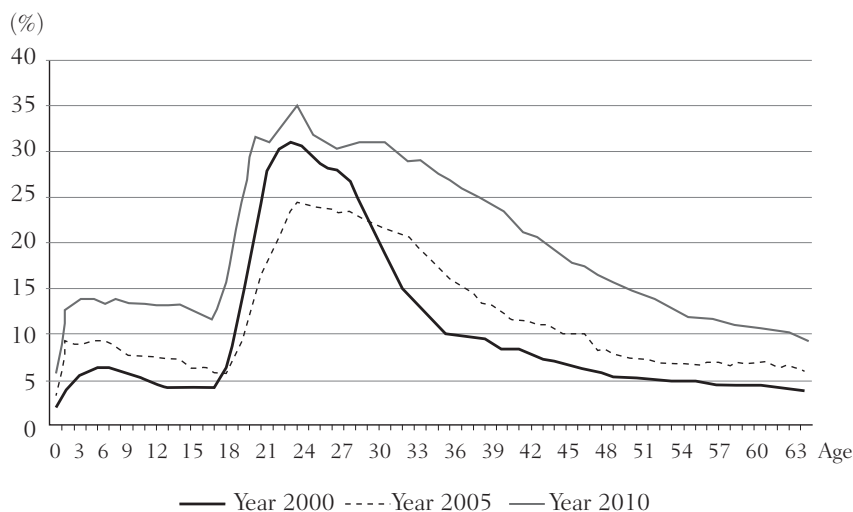
¹ Hukou migrants are those who are formally granted hukou status in the destination (city, town, and township).

FIGURE 2
CHINA'S URBAN AND RURAL POPULATION (2013)



SOURCE: *China Statistical Yearbook* (various issues): <www.stats.gov.cn/tjsj/ndsj/2014/index.ch.htm>.

FIGURE 3
INTERNAL MIGRANTS IN CHINA'S TOTAL POPULATION BY AGE



SOURCE: 2005 population sample surveys and the 2000 and 2010 national censuses.

The average age of migrant laborers has increased. In 2000, of all the migrant workers, those between 19 and 24 made up more than 10 percent of the national population. However, in 2010, the age range had been ex-

tended to 18 to 45 years old. It is noteworthy that the percentage of migrant workers falls sharply after the age of 45.

Spatial Patterns of Internal Migration in China

The coastal regions have been in the lead in developing markets, and they also play important roles in eliminating institutional obstacles that prevent workers from moving across regions.

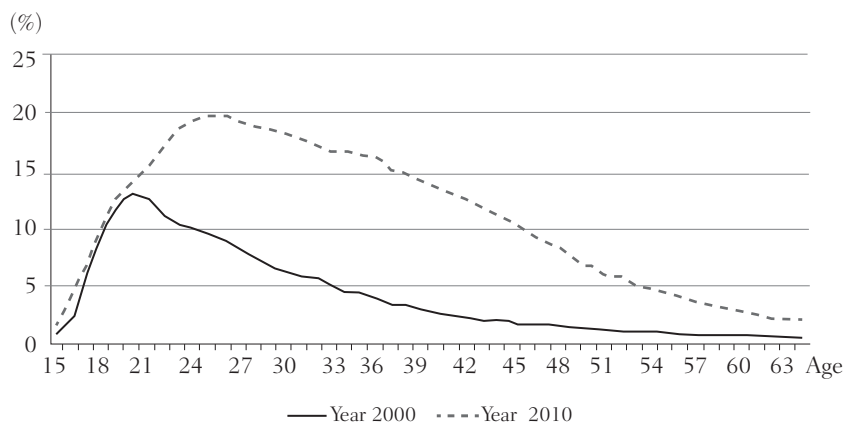
As a result, Eastern China has become the prime destination for intra-provincial and inter-provincial migrants.

FIGURE 4
DISTRIBUTION OF INTERNAL MIGRANTS WITHIN
AND TO THE EASTERN REGION
(%)

<i>Destination</i>	<i>Years</i>	<i>Origin</i>				
		<i>East</i>	<i>Central</i>	<i>West</i>	<i>National</i>	
					<i>Percentage Change</i>	
East	1987	49.7	61.7	44.2	52.0	--
	1990	56.0	59.0	49.3	54.6	+2.6
	1995	63.5	71.8	56.5	63.1	+8.5
	2000	64.4	84.3	68.3	75.0	+11.9
	2005	78.3	89.8	80.1	84.6	+9.6
	2010	79.4	90.7	83.6	86.4	+1.8

SOURCE: 1987, 1995, and 2005 population sample surveys and the 1990, 2000, and 2010 national censuses.

FIGURE 5
PERCENT OF MIGRANT WORKERS IN
CHINA'S TOTAL POPULATION BY AGE



SOURCE: 2005 population sample surveys and the 2000 and 2010 national censuses.

The acceleration in population flow to the eastern region, however, has been slowing down. From 2005-2010, the share of internal migration to the central region increased by nearly 0.8 percent, while to the western regions, it dropped by nearly 2.6 percent.

New trend: Megacities to second/third-tier cities. A survey released by Zhaopin.com, a leading human resource and recruitment company in China, shows that approximately 66.1 percent of graduates chose to find a job in second/third-tier cities spontaneously instead of staying in first-tier cities, compared with 51.6 percent in 2014, and 49.7 percent in 2013 (China Social Science Network, 2015). And a new trend has emerged: with economic growth, there is greater pressure in megacities.

FIGURE 6
GDP GROWTH
(%)

<i>City</i>	2010	2011	2012	2013	2014
Shanghai	14.08	11.83	4.72	7.47	9.07
Beijing	16.13	13.37	11.25	9.55	9.39
Guangzhou	16.04	16.75	9.46	13.79	8.34
Shenzhen	16.83	20.05	12.59	11.97	10.36
Tianjin	22.64	21.32	15.14	11.52	9.41
Chongqing	20.89	26.82	14.46	10.45	12.71
Suzhou	19.24	16.12	12.08	8.36	5.73
Wuhan	20.45	21.41	18.47	12.45	11.78
Chengdu	23.30	25.21	17.10	11.92	10.40
Hangzhou	16.69	17.87	11.30	6.91	10.28

SOURCE: Bureau of Statistics of each province. Calculated by CCG, National Bureau of Statistics of China.

MIGRANTS' LIVING CONDITIONS IN CITIES

Rural-urban migrants are the main source of labor for industry in China, helping to maintain its low-cost advantage.

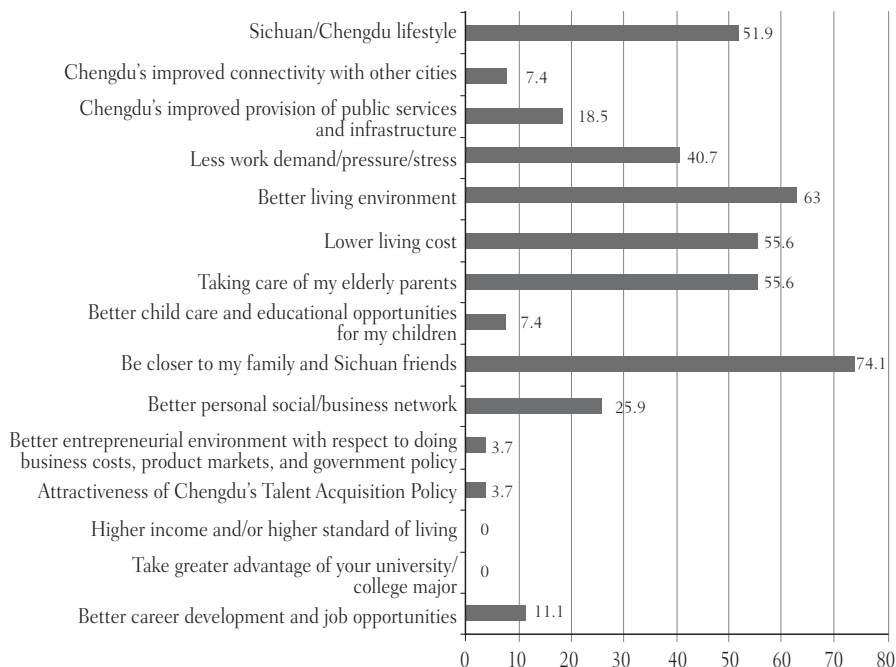
The hukou system is a unique institutional barrier: individual Chinese accessibility to social services and welfare benefits is determined by the hukou. It prevents individual development and makes successful integration difficult. The children of migrant workers are not entitled to enjoy local services on equal terms with their peers, such as education.

Migrants from rural areas are not free to sell their rural land holdings. This limits their ability to buy urban housing, invest in urban businesses, and integrate into urban civil society.

A Survey on Migration Flows between Beijing and Chengdu

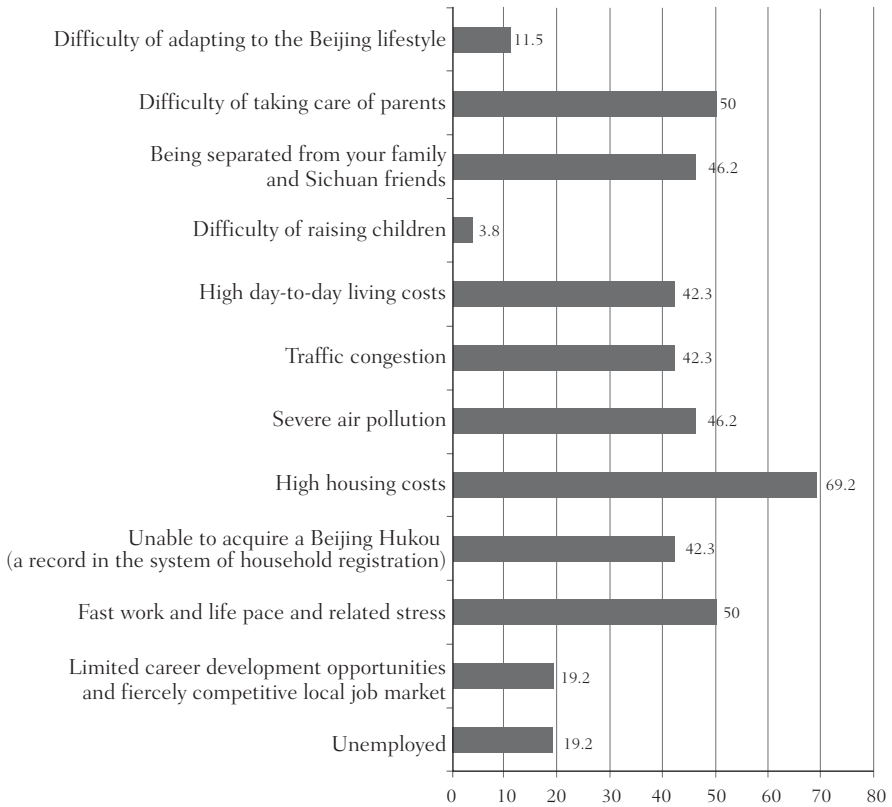
In 2005, the Center for China Globalization (CCG) conducted a survey examining the flow of educated and skilled talent between Beijing and Chengdu. And we found that, for Sichuan talent, family ties are the most important reason for them to relocate to Chengdu; The better living environment is the main reason that attracted both Sichuan and non-Sichuan talent to relocate to Chengdu. The inability to acquire Beijing hukou status is an important factor that pushes Sichuan talent to leave Beijing; also, housing costs, living costs, and air pollution are the main reasons pushing people to leave Beijing. A better environment for personal growth and job opportunities are the two major reasons for the remaining Sichuan talent stays in Beijing.

FIGURE 7
SURVEY QUESTION: WHAT ATTRACTED YOU BACK TO CHENGDU
TO PURSUE YOUR CAREER? (UP TO 8 OPTIONS) (%)



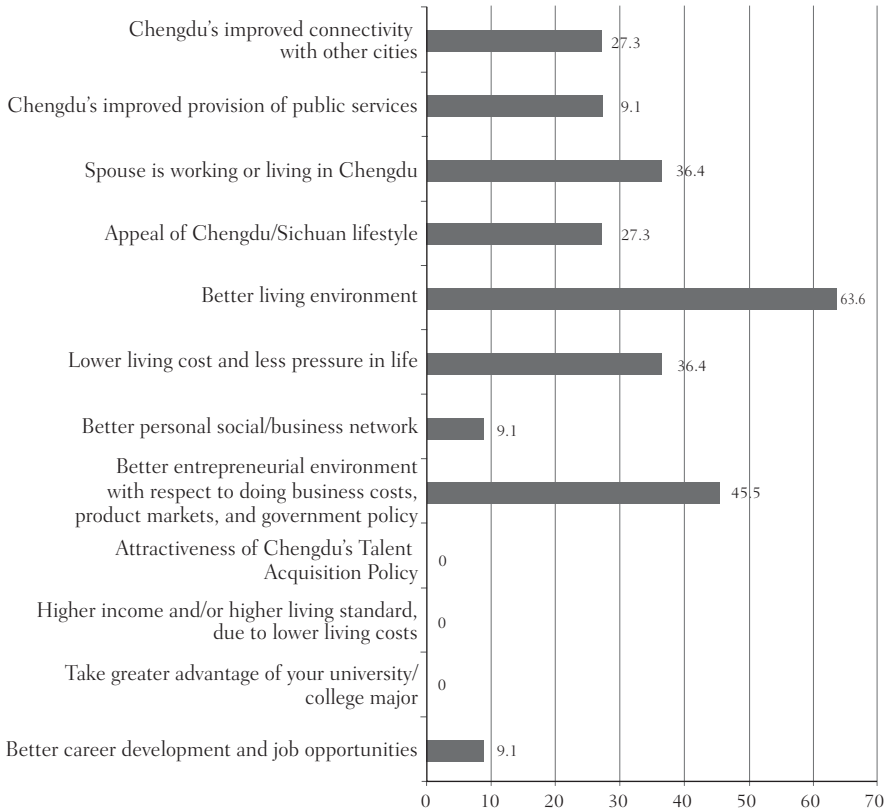
- Group 1: The Sichuan talent who lived and worked in Beijing, but then subsequently returned to their home province by relocating to Chengdu.

FIGURE 8
 SURVEY QUESTION: WHAT PUSHED YOU TO LEAVE BEIJING?
 (UP TO 6 OPTIONS)
 (%)



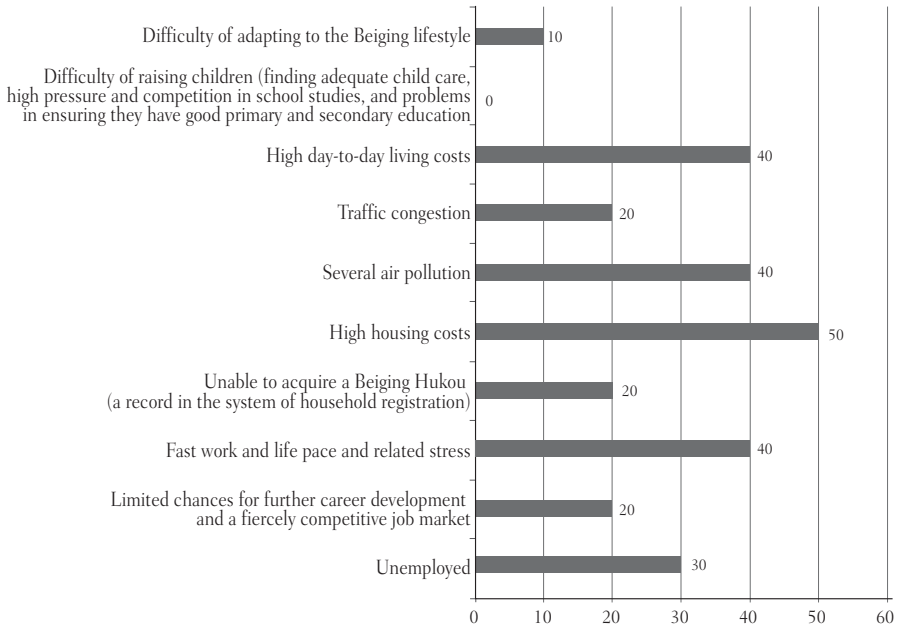
- Group 1: The Sichuan talent who lived and worked in Beijing, but then subsequently returned to their home province by relocating to Chengdu.

FIGURE 9
SURVEY QUESTION: WHAT ATTRACTED YOU TO CHENGDU
TO PURSUE YOUR CAREER? (UP TO 7 OPTIONS)
(%)



- Group 2: The talent not originally from Sichuan, but who lived and worked in Beijing, and now have relocated to Sichuan.

FIGURE 10
 SURVEY QUESTION: WHAT PUSHED YOU TO LEAVE BEIJING?
 (UP TO 5 OPTIONS)
 (%)



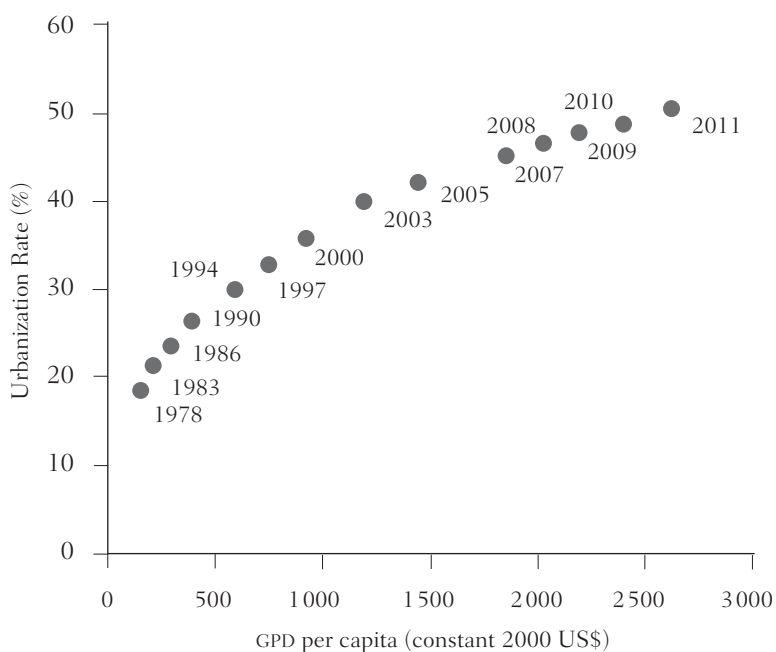
- Group 2: The talent not originally from Sichuan, but who lived and worked in Beijing, and have now relocated to Sichuan.

Our Findings: For Sichuan talent, family ties are the most important reason for relocating to Chengdu. The better living environment is the major reason that attracted both Sichuan and non-Sichuan talent to relocate to Chengdu. Unable to acquire Beijing Hukou is an important factor that pushed Sichuan talent to leave Beijing. Housing costs, living costs, and air pollution are the major reasons pushing people to get out of that city. A better environment for personal growth and job opportunities are the two major reasons for the remaining Sichuan talent to stay in Beijing.

China's Urbanization, Population Flow, and Regional Disparities in Economic Development

China's economic growth has been accompanied by a massive population shift into urban areas (World Bank and Development Research Center of the State Council, China, 2014).

FIGURE 11
URBANIZATION RATE AND PER CAPITA INCOME
IN CHINA (1987-2011)



SOURCE: World Bank and Development Research Center of the State Council, China (2014).

FIGURE 12a
GDP AND URBAN POPULATION GROWTH RATES IN CHINA (1973-2012)

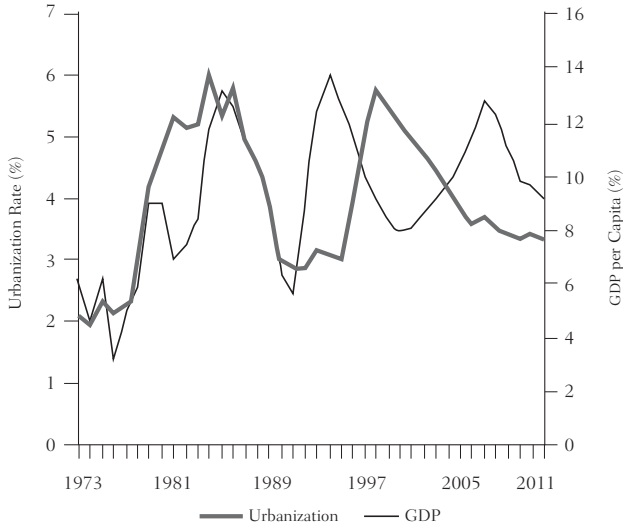
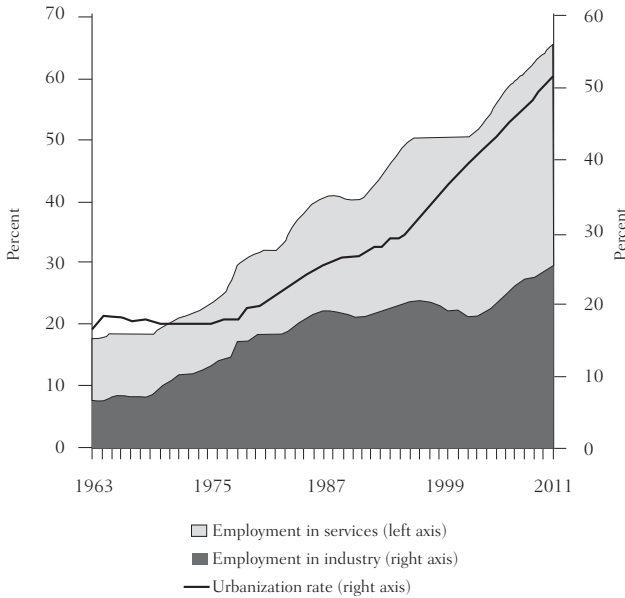


FIGURE 12b
STRUCTURE OF LABOR MARKET AND URBANIZATION RATE (1963-2011)



SOURCE: World Bank staff estimates based on CEIC dataset.

Based on the model developed by Chenery and Syrquin (1975) and using the data covering 31 provinces between 2000 and 2013 from the *China Statistical Yearbook* (various issues) and *Chinese Population Statistics Yearbook* (various issues), we investigated the relationship between China's urbanization, population flow, and regional disparities in economic development.

Dependent variable: We used *the ratio of non-agricultural population* as the proxy for the provincial urbanization rate. And three *independent variables:* 1) *The logarithm of per capita GDP.* We used this to feature the regional development level; 2) *The population size of a province.* We used population size as a proxy for scale economies of a province; and 3) *Net migration rate,* the difference between immigrants and emigrants to and from an area in a period of time, divided by 1 000 inhabitants (based on mid-year population). We used this to measure the impact of population flows on provincial urbanization.

Our Findings

Per capita GDP, which represents the level of regional economic development, has a significant positive effect on the urbanization level, strongly suggesting that the latter depends on regional economic development. Generally, population has a negative effect on urbanization. A spatial analysis shows that the effect of population on urbanization appears to be significantly positive only in the western provinces, but not significant in the eastern area and significantly negative in the central provinces. This suggests that overpopulation in China, especially in eastern and central provinces, eventually impacts the urbanization level. Population flow has a positive effect on urbanization. A spatial analysis shows that the effect of population flow appears to be significantly positive only in the eastern and central provinces, but not in the western area, suggesting that the population flow exacerbates the gap between the eastern, central, and western areas.

Conclusion and Policy Implication

Conclusion: The empirical analysis of provincial urbanization levels shows regional disparities of urbanization in China. The reforms in favor of the

coastal provinces lead to a widening of these regional disparities. However, the speed-up of that policy in Western China will hopefully stimulate the development of urbanization in the future. As a developing country characterized by regional imbalances, coupled with an imperfect market economy and a large population, the Chinese government shall develop multiple models of urbanization that fit the country's different regions.

Challenges for City Management Due to Urbanization: crime, social security inequality, employment, wealth gap, economic inequality, and cultural conflicts.

China has a huge number of new graduates every year. In 2015, an estimated 7.5 million university graduates will enter the Chinese work force. Many of these new graduates cannot get hukou in first-tier or second-tier cities. And they still prefer to stay in large cities for more employment opportunities.

Policy Implication: Break through the threshold for the flow of talent: 1) Cancel the restriction on residential land sale for rural people and encourage them to buy urban housing, invest in urban businesses, and integrate into urban civil society; 2) bring in more foreign nationalities to improve the international level of cities. Reform the entry, exit, and remain policy and lower the "Green Card" threshold for foreigners; and, 3) ease the policy on hukou status for new graduates in first- and second-tier cities.

MEGACITIES AND MIGRATION: UNDERSTANDING THE COSTS AND BENEFITS OF MIGRATION

*Michael Keith**

Some things are simple. We live in an “age of migration.” We live in an urban age. We know the numbers. Or to be more accurate, we can guess the numbers with a reasonable degree of accuracy. But migration continues to trouble popular and political agendas across the planet. The future city promises utopian dreams, but it also generates dystopian nightmares.

This short piece explores the sources of such ambivalence to argue that concerns about migration are rooted not in an irrational sense of the value migrants bring to the twenty-first-century metropolis, but in the deep contradictions of the economic value of flows of people and the distribution of costs such mobility incurs. It also suggests that to understand the costs and benefits of migrant flows, we need to supplement the logics of neoclassical economics with an understanding of the dynamics of the city, a sensibility to the emergent scholarship of interdisciplinary urbanism.

What Is Simple

Conventionally, migration scholars have distinguished between internal and international migration. In reality the distinction is sometimes less significant than we assume: people after all move between places, not just countries. Cultural distance is not straightforwardly a correlate of geographical distance. And overwhelmingly across the planet people are moving to cities. It is time to understand migration through the lens of the city and the city through the lens of migration.

* Director, Economic and Social Research Council, Centre on Migration Policy and Society (COMPAS), University of Oxford, United Kingdom.

The journalist Doug Sanders has gone so far as to say, “What will be remembered about the twenty-first century, more than anything else except perhaps the effects of a changing climate, is the great, and final, shift of human population out of rural, agricultural life and into cities. We will end this century as a wholly urban species.”

And the scale of movement across the globe is enormous. McKinsey have suggested that by 2025,

- 225 cities in China will have one million inhabitants each (Europe has 35 today);
- 350 million people will be added to China’s urban population; more than the population of the United States today;
- 1 billion people will live in China’s cities; and
- In India,
 - 68 cities will have a population over 1 million, up from 42 today (Europe has 35); and
 - 590 million people will live in India’s cities.

We know that people move for many reasons: to join other members of their family, to study, or because they are forced and have no choice. But also that the major driving force is economic; most people move to improve the life chances for themselves and their loved ones. In calculating the costs and benefits of migration, we know that migrants benefit the places where they arrive as well as themselves. We know that 40 percent of Fortune 500 companies have been started by migrants or their children. But we also know that across the world immigration is commonly resented by people who have either arrived earlier or make claims to be “indigenous” to the places where migrants arrive.

In India in the last decade, the Thackeray family drew political support from a strong message that amplified resentment of Bihari migrants to Mumbai. Across Europe the growth of religious and racial intolerance, and populist islamophobia, has drawn on fears of the behaviors and proclivities of new migrant arrivals. In 2012, a publically funded campaign by local citizens, unsure of their future relation with mainland China, characterized those taking advantages of Hong Kong’s superior maternity health facilities as “locusts,” captioned with the slogan, “Are you willing to pay one million HK

dollars every 18 minutes to take care of mainland children born in Hong Kong? Hong Kongers have had enough!"

And intolerance can beget intolerance. Since the 1970s, Karachi, a city forged by the demographics of India's Partition and the discrimination against migrant settlement, has spurred the growth of the Muttahida Qaumi Movement (MQM), a party whose electoral base appeals to the "majority minority" of new arrivals and their second and third generations. The MQM is known for allegations against it of assassination and violent protest but it now controls the democratically elected city council. In 2016, the party proposed as mayoral candidate a party member who sits in jail and its leader has taken British citizenship and works from the inner-London suburb of Edgware.

Some might see these forms of intolerance as merely irrational or straightforwardly racist. Economists might counter that we need to understand both the costs and benefits of migration. In this sense, migration's externalities, the unintended consequences of movement, might provide a lens through which we can understand both the economic engine of migration and the crucible of city change that shape the demographics of movement into the formal and informal patterns of urban settlement.

The unintended costs and benefits of migration can be equated with what economists normally describe as externalities or spillovers, consequences that bring benefits and damage to third parties, a notion first formally theorized by Albert Pigou in the early twentieth century. Migrants normally arrive schooled and skilled. They are more often young, tend to contribute more to welfare nets than they take out, at least in the early years after their arrival. The positive externalities of migration arise from the more efficient use of the labor factor of production and the economic boosts of migrants as both producers of wealth and consumers of products where they arrive. But we also know that migration brings costs that are not evenly distributed in space or time.

Migration's negative externalities work at different geographical scales from their positive externalities. The latter and the benefits of migration accrue principally on the scale of the labor market, the city, or the nation. The negative ones are much more geographically concentrated, more often focused on migrant neighborhoods, where pressure on informal and formal housing or settlement, on schools, on public health provision, and on public

space may provoke various forms of competition for scarce resources and social conflict. Likewise, the first generation of migrants is by definition mobile labor; the purely economic value of subsequent generations that follow from family unification and demographic processes is more contingent. Viewed through this lens, the forms of reaction to migration look less irrational. Contextualizing the accrued externalities against their urban context is consequently more significant.

So, while the abstract sense of migration's benefits is simple, the logic of its externalities is realized through the dynamics of city change. That is what complicates both the economic calculus of migration and forces us to address its ethical dilemmas as well as its material benefits and costs.

What Complicates

If geographical scale pluralizes the calculus of costs and benefits of migration for the twentieth-century city, it becomes even more significant in the twenty-first-century's already existing 30 to 40 global megacities and in those that are emerging every decade. Megacities of 10 million people or more are at times a product of the boundary drawing that grows the metropolitan area by administrative sleight of hand. But their huge size complicates the geographical scales of policy intervention. More than half the nation-states in the world have populations smaller than the megacities. The relationship between national governance and metropolitan governance is frequently uncertain and contested. The economic governance of megacities thus needs to be considered in terms of the diversity of their institutional forms, the path dependencies of their growth, the infrastructure lock-ins they have built into their evolution (including the exclusion/inclusion of mass transit systems and their dependency on car transport), the nature of metropolitan market formation, and their regimes of governance. It is straightforward to suggest that we need to understand the mechanisms of urban change through which migration is realized, but more complicated is to map out how this impacts on any calculus of the costs and benefits of population movement.

CITY GOVERNANCE COMPLICATIONS

The diversity of causal roots of migration presents very different challenges to city governments. The standard typology of forced movement, labor migration, family unification, and movement generates different measures of positive and negative externalities. The turbulence in Zimbabwe's recent history led at one point to an estimated of 400 000-500 000 migrants in Johannesburg's metropolitan population of approximately 3 to 3.5 million, a major problem of governance replicated in global turbulence in areas such as the contemporary Middle East. In contrast, sweetheart deals easing pathways to citizenship have become a characteristic feature of the global race for talent in cities such as Santiago in Chile.

The long-term consequences of family migration settlement patterns complicate any easy understanding of mobility's impacts. Migration is the source of growing transnational links. The emergence of Diaspora populations sustaining links between one place and another challenges social science to simultaneously consider immediate impacts and longer-term processes of social change. In London, the growing British Bangladeshi population is well into its second, third, or even fourth generation after an international movement that peaked in the 1960s. But the links between the region of Sylhet in particular and parts of East London remain strong. In the neighborhood now formally known as London's Banglatown, a Shahid Minar memorial replicates the Dhaka monument that commemorates the language martyrs who struggled for Bengali to be recognized in the former East Pakistan and fed into the nation-building struggles of the late 1960s that led to independence in 1971. Culture, social movements, and political influence now flow two ways between the two countries. Community activists who have cut their teeth in East London have gone on to electoral success back "home" in Bangladesh; relatives of senior politicians in Bangladesh now ply their trade in London. Protests over the balance of secularism and Islamic faith play out simultaneously in Dhaka and London, now mediated by a more transnational cartography of theology and political formation. In this context, how the United Kingdom and a megacity such as London considers family rights to bring elderly relatives to unite with their children or find new marriages that cross international borders becomes a hotly contested governance issue.

This sense of migration's consequences echoing through the city immediately in one fashion, in the longer term in another way should make the social sciences think carefully about the timescales over which migration is considered. Globally, many cities that were once "sources" of migration flows became migratory destinations during the economic growth years of the 1990s through to the 2008 crisis, before the last decade of restricted growth again changed the dynamics of metropolitan economies. Cities in southern Europe such as Madrid, Barcelona, Athens, Rome, and Milan witnessed new flows globally into their labor markets. But since the 2008 crisis, many of these migrants from outside Europe have moved on again, normally to the northern European economies less dramatically impacted by the 2008 crisis, though now frequently with citizenship rights hard won through their time in Europe. Consequently, Germany has witnessed a mass movement of new European citizens whose origins are transnational; in London one of the most rapidly growing migrant populations originates in Latin America but carries European citizenship rights, either through patrilineal passport access to some European countries or the regularization processes that extended citizenship to new arrivals contributing to city economies in the boom years.

These processes of arrival and departure may occur simultaneously in a single city. The megacity of Istanbul witnessed extraordinary growth rates in the 1990s and 2000s, significantly influenced by migration flows, only recently qualified by national political turbulence in Turkey. At least three circuits of migration shaped the city's neighborhoods. Longstanding flows of people had used it as a nearby location en route to Europe's wealthy cities; such transit migration became a central feature of some parts of the city. Historical commercial links across the Caspian had deep roots but the break-up of the Soviet Union generated particular patterns of "suitcase" migrants coming to trade from the new states of Turkmenistan, Kazakhstan, and Uzbekistan, moving into and away from Istanbul on a regular basis. But megacity labor markets from the long-term economic growth of Istanbul itself have functioned as magnet for migration. In parts of the city such as Kumkapi, all three of these migration circuits are realized in a single neighborhood. Social flux becomes the norm rather than the exception. Long-term consequences and immediate impacts are simultaneously realized through the layering of history.

Conceptually, the process of migration challenges the social sciences' tendency to think through the separation of the synchronic and the diachronic, the snapshot of a single day or the *longue durée* of history, static and dynamic models in economics. In migration studies, such complexities of time and space are often treated as "noise" that interferes with the central theorization of processes of people movement. Such an approach is inadequate because the complications of path dependency and technological lock-in central to urban change are constitutive features of the migratory process, not secondary consequences. And they generate particular ethical dilemmas and moral trade-offs in the ways in which migration shapes the twenty-first-century megacity.

THE COMPLICATIONS OF LOCK-IN AND PATH DEPENDENCIES

Science and technology studies have increasingly recognized that scientific development is not linear and that technological and social changes are both partially dependent on what has happened historically as well as on what might happen next. In urban studies, the standard example of this normally given is that of the automobile. Cities such as Los Angeles are said to be *locked in* to the logic of the motor car, dispensing with state-regulated mass transit, subordinating the imperatives of community to the demands of car traffic that shape the metropolis in a fashion that renders it ecologically difficult to manage, socially segregated, and less fit for the forms of economic growth that depend on face-to-face contact in dense mixed neighborhoods. The propensity for future economic growth is in part determined by the *path dependency* of decisions made in the past; there are difficulties in "retrofitting" a car city such as Los Angeles to the imperatives of ecological or social sustainability.

Such logics apply also to destination cities for migrants. We might take as one example the exemplary growth of megacities in China in recent decades. Social policy choices locked in two characteristics to China's urban settlement in the post-Mao era; the Hukou registration system and the management of property rights. The Hukou system registered people to a particular place in China, and —simplifying significantly— the urban Hukou safeguarded the basic sustenance of city populations through support in food

supplies, education, and housing. The separation of urban and rural populations created the phenomenon of China's floating population or *liudong renkou* (流动人口); migrants to the city that may be from nearby regions or, in the case of movements from western provinces such as Sichuan to the eastern seaboard metropolises take cultural and geographical distances that are continental in scale. And paralleling this is a distinction in urban and rural property rights. To caricature slightly, urban property is owned by the state. In the era following Deng Xiaoping's "opening" of China's economy, people may buy property, the use-rights to a house, an apartment, or a piece of land, but this is effectively a leasehold-style purchase that is time-limited, normally for 50 or 70 years. Rural property rights are held by the community; they can effectively operate more closely to a system akin to private property rights in the West when land is developed. But when cities grow, the rural areas encompassed may sustain rural property rights within the metropolitan boundary of the city, generating what are known as villages in the city (*chengzhongcun*). And in places like the megacity of Shenzhen, these villages in the city not only host the vast majority of migrant arrivals, they also become the sites of a new form of economic development.

They operate as joint stock companies working in both residential and commercial property markets, in negotiation with city government. Migrants are "housed" frequently in grim conditions, with families separated and large numbers of children "left behind" in rural areas because they have no urban Hukou for their education. The complicated accommodation of tens of millions of migrants is shaped by the path dependency of the city in China. The Hukou system and property —policy regimes that were not written with migration as a primary policy goal— shape the way in which the metropolis across China is reshaped by massive flows of people who in turn determine the future of the city itself.

In other parts of the world, a large body of literature in urban studies has highlighted the significance of informality in the city. A megacity such as Delhi was technocratically imagined in Albert Mayer's 1947 masterplan through functional zones and a rational territorial hierarchy of work, production, and residence. But as in so many parts of the globe, this imagined reality confronted the informal settlement of the mass of the population, a "quiet encroachment of the ordinary" that renders any sense of clear land property rights highly contested in the shadow of histories of past colonial rule and

the present forms of social and economic polarization. The scale of urban informality *locks in* the arrival cities of many parts of the globe. Attempts to improve the condition of slums may formalize the informal, at times empowering local communities, but also potentially setting the interests of those who have already arrived in the city against those that have yet to come. If cities in Africa and Asia are to grow at the rates predicted by most models of change, they need to consider not only the right to the city of the poor who already live there but also the rights of those who have yet to arrive and have yet to be born. Such are the complications of ethical dilemmas.

THE COMPLICATIONS OF ETHICAL DILEMMAS

Few pathways to economic development do not run through the city, and across the globe, the city grows in part through migration. But the costs and benefits of migration generate questions that are ethical as much as they are economic. So the function of the social sciences must in part be one of “making visible” the choices at stake.

China’s cities have been incredibly successful in driving economic growth. In Shenzhen, rapid growth has partly been driven by the ability of rural property landholders to change the built environment at will. Migrants are incorporated into the city but as second class citizens, with frequently insecure employment rights. The trade-off between migrant incorporation into the labor market and full social integration is rarely clearer. Neighborhoods characterized by rapid social change tend to generate anonymity. Forms of close community bonding tend to characterize neighborhoods of long-term settlement and slower social change. The city becomes a space in which visibility is a questionable ethical value. Through their invisibility in the city, migrants may find somewhere to get by. But through their claims to rights and recognition the appearance of migration may be politicized, generating anti-migrant sentiment and forms of intolerance. Programs of slum upgrading may work unintentionally to benefit those who have settled and exclude those who are arriving.

Strikingly, in all these ethical dilemmas in the contemporary megacity, we see the easy distinction between the global South and the global North becoming more nuanced. Informality, migrant externalities, contested wel-

fare, and the ability of the city to house new arrivals and long-term residents pose challenges for New York, London, Berlin, and Tokyo as much as they do for Mexico City, Rio, Cairo, Istanbul, Lagos, Mumbai, or Tianjin.

In each of these areas of urban change, we cannot consider the calculus of economic benefits of migration without understanding that they are complicated by the institutional forms and challenges of governance, the dynamics of the city itself, and the ethical trade-offs, choices, and compromises that are the constitutive features of migrant urbanism in the megacities of the twenty-first century. Migration's externalities are mediated by the city and constituted by ethical as much as material choices.

MEGACITIES AND MIGRATION IN THE CONTEXT OF SUSTAINABLE DEVELOPMENT

*Keiko Osaki-Tomita**

Cities and urban areas are at the heart of economic, social, and environmental processes that impinge on sustainability. They have been catalysts of productivity, creating innovative solutions, and institutional arrangements that contribute to enhancing people's well-being. However, poor planning, the absence of effective governance, and low capacity of local authorities can diminish the possibility of promoting and integrating cities and urban areas' sustainable development.

In September 2015, the world's leaders gathered at the United Nations headquarters in New York and adopted the 2030 Agenda for Sustainable Development, a new global plan of action that aims to end poverty, protect the planet, and ensure prosperity for all. Recognizing the challenges facing millions of city dwellers, the eleventh of the 2030 agenda's 17 goals specifically addresses making cities and human settlements inclusive, safe, resilient, and sustainable. This short article reviews the current levels and trends of megacities around the world from a global perspective and discusses the challenges and opportunities cities and urban areas have today.

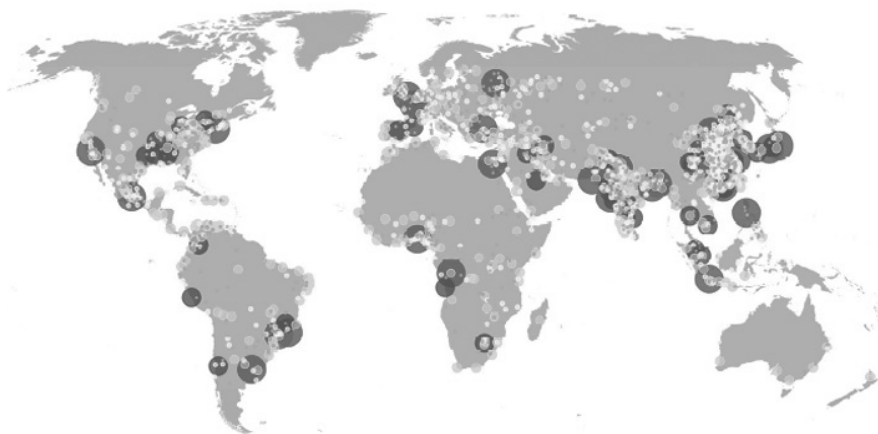
Levels and Trends of World Megacities

According to the latest UN estimates (2014), the number of megacities worldwide has nearly tripled from only 10 in 1990 to 28 in 2014. If this trend continues, the number is expected to increase to 41 by 2030. Today, the majority (16) are in Asia and emerging economies. As the number of megacities increases, their populations have also grown over time. In 2014, they were

* Chief of Demographic and Social Statistics Branch, the United Nations Statistics Division at New York.

home to 453 million people in the world. By far, Japan's capital Tokyo is the world's largest urban agglomeration with 38 million inhabitants, followed by Delhi (25 million), Shanghai (23 million), and Mexico City, Mumbai, and São Paulo (around 21 million inhabitants each). Megacities in South America are Buenos Aires and Rio de Janeiro.

GRAPH 1
LOCATION OF THE WORLD'S MEGACITIES (2014)



SOURCE: United Nations World Urbanization Prospects, 2014 Revision.

It has been increasingly recognized that demographic factors play an important role in determining a city's dynamics and prosperity. Demographically speaking, the growth in urban populations is attributable to three factors: 1) a positive net in-migration; 2) natural increases in population, primarily due to high fertility; and, 3) the redefinition of city boundaries. Hence, ascribing urban growth to a single causal factor such as rural-to-urban migration is a misleading oversimplification.

The experience of Tokyo, the planet's largest megacity, indeed reveals that its population increased during the late twentieth century by absorbing the growing suburban populations in adjacent areas. It has also expanded beyond its formal administrative boundaries to engulf neighboring suburban populations. Its population, however, is projected to decline after 2020, primarily due to its inhabitants' ageing and declining net in-migration. In particular,

Tokyo's working-age population, currently about 68 per cent of the total, is predicted to drop to less than one half in the 50 years from 2020 to 2070.

Given a long-lasting low fertility rate, far below replacement level, Tokyo's future population growth might depend not only on its economic performance but also on the influx of foreign population to the city. The overwhelming majority of Tokyo residents have been native Japanese. However, foreign population in the Tokyo prefecture has quadrupled since 1980, representing about 3 per cent of the population in 2014. It remains to be seen how fast the foreign population in Tokyo might grow in the future or be able to slow down its population decline under the relatively restrictive immigration policy that the Japanese government imposes.

Challenges and Opportunities for Megacities

As the centers for commercial, cultural, scientific, and social activities, megacities are major drivers of economic development and social mobility. At the same time, they also face diverse and multifaceted policy challenges. They need to offer optimal access to safe, affordable, sustainable transportation systems and infrastructure, including adequate housing, for often rapidly growing populations. Ensuring public safety or security is also among the common challenges megacities face.

Cities are also the places where inequalities and social divides tend to emerge. Recent evidence suggests that they can generate wealth, but it is not necessarily shared equitably. Indeed, inequality in terms of income and access to services and infrastructure is growing in many megacities, including New York, Mexico City, São Paulo, and Lagos (UN-Habitat, 2012).

Furthermore, uncontrolled migration to cities or urban areas can add to the increase in the number of slum dwellers. Especially in developing regions, rapid increases in population combined with weak economic growth enhance people's health risks and poverty. The proportion of the population living in slums has fallen noticeably since 1990 (United Nations, 2015). However, it is estimated that some 880 million urban residents still live in slum conditions today, many of them in megacities (United Nations, 2015). Hence, bold policy reforms and the implementation of equitable economic policies to prevent growth in slum populations are urgently called for.

Megacities' prosperity can be determined by various factors and therefore by policies that integrate full economic, social, and environment dimensions. For cities to flourish, their markets require a certain level of maturity with sound investment. They need adequate infrastructure and a skilled labor pool. Good governance that allows for a balanced public-private partnership is a prerequisite for cities' development. New modern technologies, such as a geo-sensing system and Internet, have offered ample opportunities to enhance the efficiency of city and disaster management.

Lastly, megacities are not identical. While they share the common feature of having millions of inhabitants, each city has its own unique history of development, geography, and climate. City planning should fully take into account the comparative advantage and strengths of each city's features.

Conclusions

In the coming decades, megacities will continue to grow both in number and population, especially in developing regions. Bold, comprehensive, innovative policies are needed for their sustainable development. Keys to mitigating the challenges they face include efficient use of resources, modern technologies, and a public-private interface, which take into account city-specific factors. It should be underscored that megacities' sustainable development must be achieved without harming the environment so as not to endanger future generations.

Notes

1. In this article, a megacity is an urban area with 20 million inhabitants or more. A megacity can be a single metropolitan area or two or more metropolitan areas that converge.
2. The views expressed in this article are those of the author and not of the United Nations.

Bibliography

UNITED NATIONS

- 2015 United Nations Millennium Development Goals Report 2015.
2014 World Urbanization Prospects, 2014 Revision.

UN-HABITAT

- 2012 State of the World Cities 2012-2013.



MUJERES MIGRANTES: SU INSERCIÓN LABORAL
EN LA ESFERA DOMÉSTICA

HOW WOMEN MIGRANTS HAVE MOVED
DOMESTIC WORK AND CARE GIVING
INTO THE MARKETPLACE

Durante décadas, la mitad de los migrantes internacionales han sido mujeres, pero sólo hasta hace muy poco los investigadores comienzan a dirigir sus esfuerzos a analizar el papel específico de las migrantes en la fuerza de trabajo de los países de destino. A pesar del incremento en el número de mujeres que están migrando en calidad de trabajadoras altamente calificadas, persiste la percepción generalizada de que las migrantes se dedican sobre todo a realizar trabajos domésticos y al cuidado personal de niños, personas de edad avanzada y discapacitados en los países del Norte global. Esta sección ofrece un enfoque comparativo acerca de la situación de las trabajadoras domésticas y de cuidados personales provenientes de México, Filipinas, Polonia y Bolivia. Un aspecto interesante resulta de analizar cómo y en qué medida su trabajo es considerado profesional, así como las modalidades de protección que dicho estatus confiere a estas personas. Los autores abordan los roles correspondientes tanto a los gobiernos como a la sociedad civil en las naciones de destino para la instrumentación de medidas de protección del estatus profesional de estas migrantes, quienes muy probablemente no disfrutaban de esa condición en sus países de origen. Analizan, asimismo, lo que las autoridades de dichos lugares de procedencia hacen para garantizarles un trato justo y equitativo en los Estados receptores, ya sea a través de la celebración de acuerdos bilaterales sobre sus condiciones de trabajo, prestaciones, remuneraciones y la protección de sus derechos, o bien suministrando capacitación a las migrantes, previa a su salida, acorde con las condiciones de trabajo que tendrán en la nación de destino, así como sobre las formas en que estas mujeres pueden salvaguardar sus derechos y acceder a beneficios especiales. Bien gestionada, la migración puede permitir a las trabajadoras de cuidados personales lograr un estatus profesional y una calidad de vida que en otras circunstancias serían inalcanzables; sin olvidar que en los países receptores donde estas trabajadoras no son reconocidas como sujetos de derechos, su nueva vida quizá no sería sino una prolongación de la explotación que ya sufrían en sus lugares de origen.

For decades, half of the world's migrants have been women, but it is only recently that researchers have been focussing specifically on the role that women migrants play in the labour forces of destination countries. Although a growing number of women are migrating as highly skilled workers, the dominant impression one has is of women as domestic workers and caregivers of the young, the elderly, and the disabled in countries of the global North. This chapter will take a comparative look at domestic and care workers from countries such as Mexico, the Philippines, Poland, and Bolivia. Of particular interest will be to understand how and the extent to which their work is treated as professional and the protections that professional status offers to these migrants. Articles will consider the respective roles of governments and civil societies in destination countries in assigning the protections of professional status to these migrants who might not have enjoyed such a status in their homelands. They consider, too, the roles that authorities can and do play in securing their fair and just treatment in countries of destination whether through bilateral agreements on working conditions, benefits and compensation, and rights protection, or by providing pre-departure training to the émigrés on conditions in the country of destination and ways in which migrant women can secure their rights and entitlements. Managed well, migration can confer on female care workers a professional status that they would not otherwise have and a quality of life that would otherwise be unattainable. But where these workers are not offered their due, life in their countries of destination might do little more than prolong the exploitation that they may have endured in their homelands.

DERECHOS DE LAS MUJERES MIGRANTES Y ECONOMÍA GLOBAL DE CUIDADOS

María de la Paz López Barajas*

El trabajo doméstico, el cuidado de personas y las mujeres migrantes

De acuerdo con el Convenio 189 de la Organización Internacional del Trabajo (OIT), trabajo doméstico es “el realizado en un hogar u hogares o para los mismos”, y trabajador o trabajadora doméstica es “toda persona que realiza un trabajo doméstico en el marco de una relación de trabajo”.¹ Dentro del concepto trabajo doméstico se incluyen distintas tareas y servicios, como asear el hogar, cuidar a personas enfermas o niños, aunque sus características pueden variar en cada país y en función de la edad, el sexo y de la situación migratoria de las personas que realizan este trabajo.

Para atender estas labores de trabajo doméstico y cuidado de personas, en muchos países es cada vez más común emplear a mujeres migrantes. Desde la década de los noventa, se ha registrado un aumento en la migración femenina, especialmente desde América Latina y el Caribe, de donde las mujeres parten para dirigirse a otros países de la región, a Europa o a Estados Unidos. Ya en el punto de llegada, muchas de ellas se colocan como trabajadoras del hogar o en el sector de cuidados.

Como lo ha señalado Amaia Pérez Orozco,² ante la crisis en el tema del cuidado de personas, los países desarrollados han optado por la externalización y/o la mercantilización del trabajo doméstico y de cuidado, el cual antes

* Directora general de Institucionalización de la Perspectiva de Género del Instituto Nacional de las Mujeres (Inmujeres).

¹ OIT, Convenio sobre las Trabajadoras y los Trabajadores Domésticos no. 189, art. 1, en <http://www.ilo.org/dyn/normlex/es/f?p=NORMLEXPUB:12100:0::NO::P12100_INSTRUMENT_ID:2551460>, consultada en marzo de 2016.

² Amaia Pérez Orozco, *Cadenas globales de cuidado. ¿Qué derechos para un régimen global de cuidados justo?* Santo Domingo, República Dominicana: ONU-Instraw, 2010.

hacían de manera gratuita las mujeres locales y que ha recaído en las migrantes. La internacionalización de esta clase de ocupaciones ha mantenido y reforzado los roles de género tradicionales, pues la mayoría de las migrantes se emplean en el sector de servicios de los puntos de destino, haciendo trabajos socialmente poco valorados e históricamente asignados al género femenino.

Una parte de la demanda de trabajo de cuidados se origina en la crisis producto de la transición demográfica que atraviesan las naciones: “El tránsito de un régimen caracterizado por niveles de mortalidad y de fecundidad elevados y sin control hacia otro de niveles bajos y controlados. En general, durante la transición demográfica, desciende primero la mortalidad y posteriormente la fecundidad, propiciando en el ínter un aumento en la tasa de crecimiento de la población”.³

En el caso particular de México, Canadá y Estados Unidos, se registra un desfase temporal en las curvas poblacionales: mientras que estos últimos actualmente transitan por un proceso de envejecimiento, en México se registra un ensanchamiento de la población en edad de trabajar,⁴ situación que genera una demanda de ciertos servicios de cuidado para las personas que están envejeciendo y, por ende, una creciente oferta laboral para quienes puedan desempeñar estas labores.

Aunado a lo anterior, habría que considerar el llamado “bono de género”, es decir, el impulso de la participación femenina en el mercado laboral relacionada con el descenso de la fecundidad; la reducción del tamaño y el cambio en la estructura de los hogares; el aumento del nivel educativo de las mujeres y sus avances hacia una mayor autonomía.⁵ Esta fuerza laboral que representan las mujeres podría estarse desaprovechando al ocuparse en empleos mal remunerados y para los cuales, en algunos casos, aquéllas podrían estar sobrecalificadas.

De acuerdo con la OIT, en América Latina y el Caribe hay entre 17 y 19 millones de trabajadoras y trabajadores domésticos, sector que representa

³ Virgilio Partida, “Convergencia demográfica en los países de América del Norte”, *La situación demográfica de México 2002*. México: Conapo, 2002, 74.

⁴ Ídem.

⁵ Ciro Martínez, *Bono de género en América Latina y el Caribe. Conceptos, metodología y aplicaciones*, Santiago de Chile: Celade-Cepal, 2012, en <https://www.cepal.org/cgi-bin/getProd.asp?xml=/celade/noticias/documentosdetrabajo/4/48764/P48764.xml&xsl=/celade/tpl/p38f.xml&base=/celade/tpl/top-bottom_nta.xslt>.

alrededor del 7 por ciento de la ocupación urbana regional. Se estima que entre el 10 y el 15 por ciento de los hogares de la región cuentan con apoyo doméstico remunerado; no obstante, el 78 por ciento de dichos trabajadores está en condiciones de informalidad y alrededor del 95 por ciento son mujeres.⁶ Además, esta ocupación es la más importante para las mujeres de la región toda vez que el 15.3 por ciento de quienes están ocupadas se desempeñan como trabajadoras domésticas remuneradas.⁷

Las mujeres de la región que se dedican a estas labores se caracterizan por vivir en situación de pobreza y “la brecha de educación entre las trabajadoras domésticas y el total de ocupadas fluctúa entre dos y cinco años, según el país”;⁸ además se ubican entre los treinta y cinco y los cincuenta años de edad, y se estima que en América Latina y el Caribe hay más de dos millones de menores de dieciocho años dedicados a estas labores, de los cuales casi el 90 por ciento son niñas.⁹

En los países de destino, el sector del trabajo del hogar está ampliamente feminizado y es en él donde las mujeres migrantes se emplean con mayor frecuencia, incluso por encima del nivel en que lo hace la población nacional. En Argentina, por ejemplo, 69 por ciento de las trabajadoras migrantes peruanas y 58.1 por ciento de las paraguayas se emplean en este sector; en España, lo hacen 56.2 por ciento de las migrantes paraguayas, 51.8 por ciento de las bolivianas, 21.7 por ciento de las ecuatorianas y 22.1 por ciento de las peruanas.¹⁰

Las migrantes, a su vez, tienen que reorganizar y redistribuir la carga de trabajo doméstico y de cuidado en sus propios hogares, ya sea que éstos se ubiquen en el país de destino (si en el proceso de migración las acompañó su familia) o de origen (si se quedó allá). De esta manera, se forman “familias transnacionales” en las que el bienestar familiar supera las fronteras de

⁶ María Elena Valenzuela, “Situación del trabajo doméstico remunerado en América Latina”, *Panorama laboral 2012. América Latina y el Caribe*. Perú: Oficina Regional de la OIT para América Latina y el Caribe-OIT, 2012, en <http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---americas/---rolima/documents/article/wcms_195947.pdf>, consultada en septiembre de 2015.

⁷ Ídem.

⁸ Ídem.

⁹ Ídem.

¹⁰ Adriana Molano Mijangos, Elisabeth Robert y Mar García Domínguez, *Cadenas globales de cuidados. Síntesis de resultados de nueve estudios en América Latina y España*. Santo Domingo, República Dominicana: ONU Mujeres, 2012, 23, en <http://www.unwomen.org/-/media/headquarters/attachments/sections/library/publications/2012/sintesis_de_nueve_estudios%20pdf.pdf?la=es&vs=1841>.

los países formando “cadenas globales de cuidados”.¹¹ Éstas se definen como “cadenas de dimensiones transnacionales que se conforman con el objetivo de sostener cotidianamente la vida, y en las que los hogares transfieren trabajos de cuidados de unos a otros con base en ejes de poder, entre los que cabe destacar el género, la etnia, la clase social y el lugar de procedencia”.¹²

Las cadenas globales de cuidado están directamente relacionadas con la falta de oportunidades laborales en los lugares de origen y con las crisis de cuidados en los de destino, producto de la incorporación de las mujeres al mercado laboral, el envejecimiento de la población y las transformaciones en el modelo de empleo.

Muchas veces, los derechos de las trabajadoras migrantes son vulnerados en el proceso implicado en dichas cadenas y, además, mientras trabajan en servicios domésticos y de cuidado enfrentan dificultades para atender esas necesidades en sus propias familias. De esta manera, tiene lugar una doble transferencia: en los países de destino, ellas ofrecen servicios de cuidado —sector en donde más rápidamente pueden obtener empleo remunerado—; mientras tanto, en su lugar de origen las familias deben hacer reacomodos del tiempo dedicado a esta actividad, pero de manera no remunerada, y que sigue recayendo principalmente en las hijas mayores de las migrantes, en las madres de éstas o en alguna otra mujer que sea parte de las redes sociales de apoyo. Así, por ejemplo, es muy común que una hija en una familia en situación de pobreza cuide a sus hermanos y/o hermanas mientras su madre trabaja cuidando a los hijos y/o las hijas de una mujer emigrante quien, a su vez, cuida a otras personas de una familia en otro país.¹³

¹¹ *Ibíd.*, 8.

¹² Amaia Pérez Orozco, Denise Paiewonsky y Mar García Domínguez, *Cruzando fronteras* vol. II, “Migración y desarrollo desde una perspectiva de género”. Santo Domingo, República Dominicana: ONU-Instraw, 2008, en <http://www.flacoandes.org/generoycultura/Publicaciones/Publicacionesprofesoras/Profesorasasociadas/Perez-Orozco-Amaia/Libros/Cruzando-fronteras-II-Migracionydesarrollo%20desdeuna%20perspectivadegenero_Amaia%20Perez%20Orozco.pdf>.

¹³ “En particular, las cadenas globales de cuidados han permitido a las clases medias y altas de esos países obtener servicios de hogar a bajo costo, mientras que los hogares de clase baja han visto intensificados sus problemas de conciliación, especialmente los de los migrantes, quienes se encuentran en situaciones de alta vulnerabilidad y de acceso a cuidados precarios. Esta misma situación se reproduce en los países de origen de las mujeres migrantes, donde la migración deja al descubierto la inexistencia de una responsabilidad social sobre el cuidado”, en Amaia Pérez Orozco *et al.*, *Cadenas globales...op. cit.*, 48.

Instrumentos internacionales en materia de derechos de las trabajadoras domésticas migrantes

La falta de reconocimiento del trabajo de cuidados y la sobrecarga en las mujeres no sólo afectan negativamente el desarrollo de los países, implican una violación a una cantidad significativa de sus derechos: a un trabajo digno y a iguales oportunidades que los hombres, a la educación, a servicios de salud, a la seguridad social y a la participación, entre otros.¹⁴ Y esto se exacerba en el caso de las migrantes que trabajan en el sector de cuidados y trabajo doméstico. Así, para analizar los problemas asociados con las cadenas globales de cuidados es necesario tomar en cuenta los instrumentos internacionales que protegen los derechos de las mujeres y, de manera particular, los de las trabajadoras migrantes.

La Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer (CEDAW) obliga a los Estados Parte a reconocer los derechos de ellas, a proveer las condiciones necesarias para su disfrute y a crear mecanismos que permitan denunciar la violación de los derechos protegidos.

De manera específica, el Comité de la CEDAW ha emitido la Recomendación General 26 sobre las Trabajadoras Migratorias, en la que se establecen lineamientos para los Estados Parte en materia de protección de estas personas —incluidas las trabajadoras migrantes domésticas—, quienes podrían ser víctimas de abusos y discriminación. El comité reconoce el derecho de los Estados a controlar sus fronteras y reglamentar la migración; sin embargo, señala que deben hacerlo conforme a sus obligaciones como signatarios de los tratados de derechos humanos que han ratificado o a los que se han adherido. Así, están obligados a promover procedimientos migratorios seguros y a respetar, proteger y facilitar el ejercicio de los derechos de las mujeres en todas las etapas del ciclo migratorio;¹⁵ no obstante, este comité señala

¹⁴ Naciones Unidas, “Informe de la relatora especial sobre la extrema pobreza y los derechos humanos”, sexagésimo octavo periodo de sesiones, A/68/293, 9 de agosto de 2013, en <<http://cedoc.inmujeres.gob.mx/Seminarios/utiempo/2014/MagdalenaSepulveda.pdf>>.

¹⁵ De acuerdo con el Comité de la CEDAW, las trabajadoras migratorias “tienen derecho a la protección de sus derechos humanos, entre ellos el derecho a la vida, a la libertad y la seguridad personales, a no ser víctimas de la tortura ni de tratos inhumanos y degradantes, a no sufrir discriminación en razón del sexo, la raza, el origen étnico, las particularidades culturales, el origen nacional, el idioma, la religión u otra condición; el derecho a verse libres de la pobreza y disfrutar de un nivel de vida adecuado, así como el derecho a la igualdad ante la ley y al respeto de las garantías procesales”, CEDAW, Recomendación General No. 26 sobre las Trabajadoras Migratorias,

que los derechos de estas trabajadoras se violan tanto en los países de origen como en los de tránsito y destino.¹⁶

Por otra parte, en materia laboral, es necesario tomar en cuenta los instrumentos normativos de la OIT, los cuales no invaden la soberanía de los Estados en lo tocante a la regulación del acceso a sus territorios y a sus mercados de trabajo. Destacan el Convenio 97, relativo a los trabajadores migrantes (de 1949); el Convenio 143, sobre las migraciones en condiciones abusivas y la promoción de la igualdad de oportunidades y de trato de los trabajadores migrantes (de 1975), y el Convenio 189, sobre el trabajo decente para las trabajadoras y los trabajadores domésticos.¹⁷ Este último establece el derecho de los trabajadores y las trabajadoras domésticas a la libertad de asociación y la negociación colectiva; a la eliminación de todas las formas de trabajo forzoso u obligatorio; a la abolición del trabajo infantil; a la eliminación de la discriminación en materia de empleo y ocupación; el derecho a un trabajo seguro y a un ambiente laboral saludable, y a la protección y la seguridad social, incluyendo prestaciones por maternidad.¹⁸ Asimismo, establece la obligación de los Estados de fijar una edad mínima para la entrada al trabajo doméstico y señala que las trabajadoras y los trabajadores mayores de quince años, pero menores de dieciocho no deben ser privados de la educación obligatoria o de la oportunidad de continuar con sus estudios o de adquirir formación profesional.

en <http://www2.ohchr.org/english/bodies/cedaw/docs/GR_26_on_women_migrant_workers_sp.pdf>, consultada en marzo de 2016.

¹⁶ En los países de tránsito pueden verse expuestas a abuso sexual y físico por parte de los agentes y las personas que las escoltan. En los de destino, son susceptibles de enfrentar restricciones o prohibiciones de empleo; su trabajo podría no estar reconocido ni definido jurídicamente, lo que las priva de protección jurídica, les crea dificultades para obtener contratos vinculantes relacionados con cuestiones laborales, padecer distintas formas de discriminación (por motivos de género, raza, origen étnico, idioma, etcétera), y generalmente reciben una remuneración inferior a la de los hombres, entre otras situaciones.

¹⁷ Cabe señalar que los convenios de la OIT son adoptados por la Conferencia Internacional del Trabajo —integrada por delegados y delegadas de los gobiernos, trabajadoras y trabajadores, así como por empleadoras y empleadores de los 183 países miembros— y son ratificados por los Estados de forma vinculante.

¹⁸ Hasta la fecha, únicamente diecisiete países han ratificado el Convenio, de los cuales nueve son de la región, a saber, Argentina, Bolivia, Colombia, Costa Rica, Ecuador, Guyana, Nicaragua, Paraguay y Uruguay. Aunque México lo firmó, aún no lo ha ratificado.

Retos y trabajo futuro en materia de derechos de las trabajadoras domésticas migrantes

Como se señaló, las trabajadoras domésticas migrantes son un sector de la población particularmente vulnerado y cuyos derechos son violados de manera cotidiana. De acuerdo con el estudio global de la OIT citado,¹⁹ sólo el 10 por ciento del total de trabajadores y trabajadoras domésticas tiene cobertura legal en materia laboral al mismo nivel que el resto de la población contratada, y casi el 30 por ciento se encuentra completamente excluido de la legislación laboral, situación que deja a estas empleadas desprotegidas, particularmente en tres aspectos: la regulación del tiempo de trabajo, el régimen de salario mínimo y la protección de la maternidad. En este sentido, es fundamental que los Estados, incluido el mexicano, ratifiquen el Convenio 189 de la OIT sobre el trabajo decente para las trabajadoras y los trabajadores domésticos y que se revisen las leyes y las políticas migratorias vigentes desde una perspectiva de género y de cuidados.

Dado el envejecimiento de la población, las necesidades de cuidado de las personas con discapacidades o enfermedades que provocan limitaciones motrices hacen evidente la importancia de concebir el cuidado como un bien público y como una cuestión vinculada con los derechos humanos, especialmente con los de las mujeres. De ahí la importancia de abordar el derecho a cuidar y a recibir cuidados desde la perspectiva de la corresponsabilidad social, según la cual es necesario contar con la participación central del Estado, las empresas y la sociedad en su conjunto.

Este modelo implica la responsabilidad del Estado de, por una parte, diseñar y poner en marcha políticas públicas que permitan liberar de la sobrecarga de trabajo y tiempo a las mujeres, y por otra, llevar a cabo acciones encaminadas a valorar el cuidado desde la perspectiva cultural, social, económica y política. Es importante recalcar que, en la medida en que socialmente se comience a valorar y a dimensionar el aporte que cotidianamente hacen las mujeres mediante el trabajo doméstico y de cuidados no remunerado a la reproducción y el sostenimiento de las sociedades, se podrá valorar tanto social como económicamente el trabajo doméstico y de cuidado *remunerado*.

Con respecto a este tipo de actividad, las y los encargados de formular políticas públicas deben tomar en cuenta las desigualdades imperantes en

¹⁹ María Elena Valenzuela, "Situación del trabajo doméstico...", *op. cit.*

el reparto de tareas en el hogar y asegurarse de que el trabajo doméstico no remunerado no impida el acceso de las mujeres a la educación, a los servicios, a la seguridad social y al trabajo pagado.

Con respecto a las trabajadoras domésticas migrantes, es necesario que los países de origen diseñen servicios dirigidos a atender sus necesidades específicas de cuidado. El tratamiento del trabajo doméstico y el de cuidados desde la política pública debe ser abordado no sólo como una responsabilidad social y colectiva, también debe considerarse la titularidad de derechos de quienes lo realizan. En este sentido, el papel del Estado es fundamental para financiar, valorar y regular este tipo de trabajo y para que sea socialmente reconocido y redistribuido en los hogares.

De manera puntual, el Comité de la CEDAW señala que es responsabilidad tanto de los países de origen como de destino formular políticas amplias que tomen en cuenta las cuestiones de género y derechos humanos y promover la participación activa de las trabajadoras migrantes y de las organizaciones no gubernamentales.

Asimismo, el Comité recomienda fortalecer la cooperación bilateral y regional mediante acuerdos entre los Estados Parte que sean países de origen, tránsito o destino, así como facilitar el intercambio de información sobre el marco jurídico, las políticas y los programas establecidos para proteger los derechos de las trabajadoras migrantes.

Es necesario que se establezcan mecanismos que garanticen el cumplimiento de condiciones laborales justas y, como se afirma en el reporte regional de ONU sobre las mujeres en las cadenas globales de cuidado, es igualmente necesario “establecer políticas de conciliación que superen el marco del Estado-nación y que comprendan la realidad multidimensional de las mujeres empleadas de hogares migrantes y sus familias”.²⁰

Lectura recomendada

ORGANIZATION INTERNACIONAL DEL TRABAJO (OIT)

2013 “Los trabajadores domésticos en el mundo. Estadísticas mundiales y regionales, y alcance de la protección jurídica. Resumen ejecutivo”, 9 de enero, en <http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/@ed_protect/@protrav/@travail/documents/publication/wcms_200965.pdf>.

²⁰ Adriana Molano Mijangos..., *op. cit.*

EL TRABAJO DOMÉSTICO EN EL CONTEXTO DE LA MIGRACIÓN INTERNACIONAL Y SU PROFESIONALIZACIÓN¹

*Laura Thompson**

Hoy en día, hay más de mil millones de migrantes en el mundo, de los cuales aproximadamente el 48 por ciento son mujeres (UN DESA, 2016). Se estima que 244 millones son internacionales y 760 millones, internos. Los migrantes son un colectivo heterogéneo formado, entre otros, por trabajadores, estudiantes, personas en búsqueda de reunificación familiar, refugiados y solicitantes de asilo, desplazados por guerras y conflictos, desastres naturales y/o degradación ambiental, y comunidades nómadas.

Las previsiones indican que para 2050 habrá 405 millones de migrantes internacionales (OIM, 2010). Se trata, entonces, de un fenómeno social de índole mundial por lo que no podemos concebir nuestras economías, sociedades o culturas sin pensar en la movilidad humana. En 2010, la Organización Internacional del Trabajo (OIT) estimó que al menos cincuenta y tres millones de adultos eran trabajadores domésticos,² el 83 por ciento de ellos, mujeres.³ El servicio doméstico es una fuente de empleo femenino y feminizado muy importante: una de cada trece trabajadoras remuneradas es empleada doméstica (OIT, 2013).

Esa ocupación y la de cuidados personalizados remunerados constituyen sectores muy extensos y abarcan tanto el trabajo en la esfera privada de los hogares, como el de índole social y de la salud institucionalizada en la

¹ Este artículo está basado en la presentación que Laura Thompson realizó en la Conferencia Internacional Metropolis en la Ciudad de México del 7 al 11 de septiembre de 2015, con el tema “Mujeres migrantes: su inserción laboral en la esfera doméstica”.

* Directora General Adjunta de la Organización Internacional para las Migraciones (OIM).

² Los datos no son exactos, ya que la definición de la OIT excluye a ciertas categorías, entre las que se encuentran los empleados en instituciones o contratados por agencias, los ubicados en el sector informal, los migrantes en situación irregular, los menores de quince años, así como el trabajo doméstico como actividad secundaria o complementaria.

³ La OIT refería, también para 2010, que alrededor de 8.9 millones de hombres trabajaban en los hogares como choferes, jardineros o guardias (OIT, 2013).

esfera pública. Además, es extremadamente heterogéneo, pues, por su naturaleza, involucra tareas domésticas, así como el cuidado y la asistencia personal a niños, enfermos, personas con discapacidad y conocimientos de enfermería. Asimismo, las condiciones y modalidades son muy variadas y puede trabajarse por día, por hora, de tiempo completo, medio tiempo; la empleada puede residir o no en el hogar donde labora, etcétera.

Al contrario de la producción de bienes y servicios, el empleo doméstico y el de cuidados no se pueden “deslocalizar” a lugares en los que la fuerza laboral sea más barata, por lo que en muchas sociedades el suministro de este tipo de servicios depende en gran medida de la fuerza laboral migrante contratada por hogares, agencias e instituciones públicas y privadas. Asimismo, existen diversos factores que caracterizan o propician la inserción de migrantes en el sector de servicios domésticos y de cuidados personales, como por ejemplo:

1. *económicos*: la creciente participación laboral femenina, la expansión de las clases medias y la polarización de los mercados laborales;
2. *sociales*: la segmentación por género de los mercados laborales, las percepciones asociadas al prestigio social, la fuerza de las redes migratorias para integrar a sus miembros en sectores específicos;
3. *demográficos*: relacionados sobre todo con el envejecimiento de la población y la necesidad de cuidados de larga duración, y
4. *políticos*: relacionados con los efectos de las políticas de reducción de la participación del Estado en la seguridad social (prestaciones sociales) y su creciente privatización, y debidos a las políticas migratorias en temas como el derecho al trabajo, la movilidad laboral y las condiciones laborales de los migrantes.

Por otra parte, hay también una multiplicidad de arreglos y de estatutos de los trabajadores domésticos migrantes que varían entre países e incluso localmente, relacionados con las categorías profesionales, la condición migratoria (regular o irregular) y la formalidad o informalidad laboral (empleo declarado o no declarado).

El contexto en el que las y los migrantes desempeñan el trabajo doméstico y de cuidados personales es fundamental en la concepción de lo que se considera profesional. En él se manifiestan factores socioculturales como la

percepción que tenemos de esas ocupaciones, e incide en la interpretación y la aplicación de las políticas migratorias y laborales. La oferta de servicios es también diversa, incluyendo servicios formales o informales, no remunerados o remunerados financiados con fondos públicos o privados, y proporcionados por distintos actores, como la familia, el mercado, el Estado y la comunidad, o por una combinación de éstos.

El contexto global es igualmente importante. Hoy la tendencia es que el Estado, y por ende el gasto social, se reduzca; hay una desregulación creciente de los mercados laborales, una individualización de la relación laboral, sobre todo cuando el trabajo se realiza en la esfera privada del hogar; las políticas migratorias tienden a ser selectivas y existe una creciente mercantilización del trabajo de cuidados. Todo esto ha operado cambios trascendentes tanto en la manera de concebir el suministro de servicios domésticos y de atención personal, como en la percepción de los hogares como proveedores y consumidores de dichos servicios.

En muchos países, la reducción del gasto y de los servicios públicos ha llevado a la privatización del suministro de servicios. Según expertos, las políticas que favorecen la contratación de servicios privados y, por ende, la construcción del hogar como empleador-consumidor de tales servicios inciden en la proliferación de la informalidad, la existencia de condiciones laborales desfavorables y la infravaloración del trabajo doméstico como no profesional (por ejemplo, cuando se percibe a las y los trabajadores como “un miembro de la familia” y no en su calidad de trabajador con derechos). Algunos llegan a afirmar que la formalización del sector basada en la contratación individualizada de servicios en la esfera privada del hogar, que estipula requisitos de calificación mínimos y se caracteriza por salarios bajos, entorpece la profesionalización y lleva a la devaluación del sector. También dicen que puede ser hasta contraproducente, al afectar de manera negativa las condiciones laborales que pueden existir en medios institucionales (Bauer *et al.*, 2014).

Independientemente del modelo de política social, el suministro de servicios domésticos en muchas sociedades depende en alguna medida de la fuerza laboral migrante contratada de manera directa a través de agencias públicas o privadas, por lo que las políticas migratorias interactúan con las políticas sociales y laborales.

En ese contexto, existen esquemas de admisión específicos para trabajadores domésticos migrantes o sistemas de cuotas, aunque en general el

trabajo doméstico se considera un empleo temporal con pocas perspectivas para la residencia permanente, la naturalización o la reunificación familiar. Otras políticas migratorias se revelan cada vez más restrictivas en cuanto a la admisión, residencia y empleo de trabajadores considerados como “no calificados” o “poco calificados”, y esto tiene consecuencias en su derecho a una vida familiar y en el acceso a la protección social que algunas veces está restringida a los residentes permanentes.

Asimismo, las restricciones para participar en el mercado laboral impuestas por ciertos estatus migratorios pueden alentar a algunas personas a incorporarse informalmente al servicio doméstico, haciéndolas potencialmente más vulnerables a abusos y fomentando su descalificación. Igualmente, las limitaciones en lo tocante a cambiar de ocupación o de empleador o la relación de dependencia con el empleador en lo concerniente a la renovación de los permisos pueden también incrementar la vulnerabilidad de estos migrantes.

Las políticas migratorias y educativas también pueden favorecer la descalificación de estos trabajadores al no proporcionar alternativas para la convalidación de diplomas y el reconocimiento de competencias previamente adquiridas en el país de origen o residencia. Por otra parte, ciertas políticas favorecen la mercantilización de los servicios domésticos y de cuidados y su “exportación” a las regiones más prósperas del mundo. Empero, esta representación positiva de las trabajadoras migrantes como “agentes de desarrollo” trae aparejado el riesgo de que dichas personas sean vistas principalmente como “remitentes de remesas”, independientemente de los costos sociales que la experiencia migratoria suponga para ellas y sus familias en cuanto al ejercicio de sus derechos, como lo hemos señalado, y en sus propias necesidades de cuidados.

Los costos financieros de la migración (formación, contratación y colocación de trabajadores migrantes) algunas veces son considerables y pueden generar endeudamiento de los trabajadores y sus familias, acentuar situaciones de vulnerabilidad y prolongar de manera indefinida su permanencia en el exterior.

Es importante señalar que el trabajo doméstico y de cuidados en los hogares es extremadamente difícil de regular, ya que en dicha esfera privada la relación laboral está también sujeta al vínculo personal entre empleador y trabajador. En el mundo, sólo el 10 por ciento de éstos recibe un trato equitativo

por parte de la legislación laboral local respecto de otros trabajadores; casi el 30 por ciento está excluido de dicha ley y el resto está cubierto parcialmente por la legislación laboral general y en parte (o únicamente) por normas subordinadas o leyes laborales específicas. En el caso de las federaciones, por ejemplo, por disposiciones específicas en la legislación estatal (OIT, 2013).⁴

El impacto de la regulación está sujeto a varios factores, como la existencia de mecanismos de aplicación, la magnitud del trabajo informal, el nivel de información de los trabajadores (y de los empleadores) sobre sus derechos y el acceso a los mecanismos de reclamación.

A nivel internacional ha habido dos avances importantes en materia de protección: primero, la Convención Internacional sobre la Protección de los Derechos de Todos los Trabajadores Migratorios y de sus Familiares, de 1990 (ONU, 1990), pero que entró en vigor en 2003. A pesar de que este instrumento reconoce, como su nombre lo indica, los derechos humanos de todos los trabajadores migrantes, es omiso en la inclusión de las necesidades específicas de género presentes a menudo en el trabajo doméstico.

Un segundo avance es el Convenio 189 de la OIT, de 2011, pero que entró en vigor el 5 de septiembre de 2013, dando visibilidad internacional a la cuestión del trabajo doméstico, fomentando la participación de los trabajadores domésticos en su negociación y estableciendo derechos laborales mínimos para ellos (disposiciones sobre contratos, salario mínimo, horas de trabajo, descanso, vacaciones, posibilidad de asociación, protección social, salud y seguridad ocupacional, entre otros).

Sin embargo, a la fecha, estos dos instrumentos internacionales sólo han sido ratificados por 48 y 22 países respectivamente y, aunque la legislación sea clara en cuanto a los derechos de los trabajadores domésticos, su

⁴ En Europa occidental y los países escandinavos, el trabajo doméstico tiende a estar regulado por leyes específicas. Pocos países (como Francia e Italia) cuentan con contratos colectivos de trabajo. Por otra parte, en Europa del Este y ciertos países árabes la legislación laboral no incluye normas relativas al trabajo doméstico. Algunos de estos últimos cuentan con contratos estandarizados (Líbano). Bahrein ha ampliado la cobertura de algunas disposiciones de la legislación laboral a los trabajadores domésticos. Kuwait adoptó en junio de 2015 la primera legislación sobre trabajo doméstico. En América Latina la legislación sobre trabajo doméstico consiste, en algunos casos, en leyes especiales o en capítulos dentro de los códigos laborales. En África la regulación del trabajo doméstico es muy diversa. En países asiáticos exportadores de servicios domésticos existe legislación específica (como en Filipinas), así como acuerdos bilaterales para garantizar la protección de los trabajadores migrantes (por ejemplo, en Indonesia y Malasia). Algunas reformas legislativas incluyen consideraciones respecto de los derechos humanos en relación con el trabajo doméstico (tales son los casos de Bolivia, 2003; Brasil, 2006; Sudáfrica, 2002, y Uruguay, 2006).

interpretación y aplicación dependen del grado de formalidad del empleo y de la relación personal entre trabajador y empleador, y es por ello que la profesionalización es importante, pero en este sector es difícil de definir y depende enormemente de la interacción de innumerables criterios prácticos, tales como hablar la lengua local, saber barrer o usar una aspiradora; o de otros tan subjetivos como ciertos gestos y actitudes, y de cuestiones difíciles de estandarizar o certificar, como conocer las reglas de la casa; sin embargo, tres puntos me parecen fundamentales: primero, el reconocimiento del trabajo doméstico como una categoría profesional es primordial. Tradicionalmente éste y los cuidados personales se han considerado una extensión del trabajo doméstico no remunerado brindado en el contexto familiar, normalmente asignado a las mujeres. Aun en los casos donde el trabajo doméstico se reconoce como una categoría profesional, hay que combatir la infravaloración que los tilda de “no calificados”, así como el hecho de que sea infrarremunerado.

La remuneración es un concepto clave cuando se trata de la profesionalización de ambas ocupaciones, ya que establece un lazo directo con una determinada jerarquía ocupacional y, por ende, social, sujeta a distintos niveles de calificación. Esta jerarquía se encuentra inevitablemente ligada a percepciones sobre el prestigio social que confiere una tarea en un contexto determinado. No podemos obviar la influencia de las dinámicas sociales que no obedecen únicamente a las leyes de la oferta y la demanda, como por ejemplo la segmentación por género de la estructura del mercado laboral y la incorporación de la fuerza laboral migrante en determinadas ocupaciones. Por supuesto, tampoco podemos negar la desigualdad sufrida por este sector asociada con el origen étnico, de clase, la nacionalidad y el estatus profesional y/o migratorio.

El nivel de calificación es otro factor importante, en especial con respecto a las políticas migratorias, ya que muchas de ellas establecen criterios estrictos para la admisión, otorgamiento de residencia y empleo a trabajadores con base en los niveles de calificación, a los cuales se los ubica como “altamente calificados”, “semicalificados” y “poco” o “no calificados”. Como hemos indicado anteriormente, la cuestión es que en esta materia, la definición de competencias sigue siendo controvertida, con criterios ambiguos y extremadamente difíciles de estandarizar. Además, la contratación individualizada en la esfera del hogar supone un reto importante para la formalización, ya que muchos empleadores y trabajadores deciden no declarar el empleo.

A pesar de que muchos países de origen consideran el trabajo doméstico y de cuidados como una categoría profesional y cuentan con mecanismos de certificación específicos, los efectos de dicha profesionalización serán limitados mientras los países de destino no reconozcan estas ocupaciones de igual forma.

Algunos ejemplos de buenas prácticas que los países de destino pueden implementar para garantizar la protección de los trabajadores domésticos migrantes son:

1. Reconocer su estatus de trabajador profesional con derechos laborales.
2. Facilitar el derecho a cambiar de empleador o de ocupación.
3. Facilitar la renovación de permisos, el acceso a la residencia permanente, la naturalización y la reunificación familiar.
4. Permitir el acceso de los trabajadores domésticos al trabajo independiente y ampliar el acceso al mercado laboral de categorías de población concebidas como dependientes.
5. Proporcionar a los trabajadores migrantes acceso a servicios de empleo, formación, (re)educación vocacional y adquisición de la lengua; así como a mecanismos de convalidación de diplomas, reconocimiento de competencias y de experiencia previamente adquirida.
6. Asegurar la portabilidad de beneficios sociales cotizados.
7. Mejorar las percepciones sobre los migrantes y asegurar su acceso a servicios básicos.

Por su parte, los países de origen pueden garantizar la protección de los trabajadores domésticos migrantes al:

1. Reconocer el estatus de trabajador profesional con derechos laborales.
2. Fomentar la cooperación interestatal a través de acuerdos bilaterales, regionales e interregionales, así como de procesos de consulta regionales sobre migraciones que promuevan el diálogo, favorezcan la búsqueda de soluciones comunes y el intercambio de experiencias prácticas.
3. Mejorar los mecanismos de supervisión del reclutamiento internacional en los países de origen y de destino, incluyendo la regulación y el control de las agencias de contrataciones públicas y privadas, la capacitación de los funcionarios sobre las políticas y legislación vigentes

y los criterios para otorgar licencias, así como el entrenamiento de “agregados laborales” en las embajadas y consulados para la protección e información de los trabajadores migrantes nacionales.

Conclusiones

El trabajo doméstico en esa esfera privada que constituye el hogar, además de incidir en la vulnerabilidad de los trabajadores puede afectar la interpretación y aplicación de sus derechos y hacerlas más subjetivas al percibir a esta persona como “uno más de la familia”, antes que como un trabajador con derechos protegidos por la ley.

El impacto de las políticas de formalización del trabajo doméstico será limitado siempre que las desigualdades asociadas con esta actividad sigan intactas. Las y los trabajadores domésticos y de cuidados tienen vulnerabilidades específicas que deben ser tomadas en cuenta y atendidas por los Estados en las legislaciones migratorias y laborales.

El trabajo doméstico sigue siendo infravalorado social y económicamente de tal forma que poco se benefician las mujeres y los hombres que lo desempeñan, en especial los migrantes y sus familias. Darle su justo valor y reconocerlo como actividad profesional empieza en casa y, si bien la adopción de la Convención Internacional sobre la Protección de los Derechos de Todos los Trabajadores Migratorios y de sus Familiares y del Convenio 189 de la OIT es un gran paso adelante, queda mucho camino por recorrer, sobre todo en lo que se refiere a su ratificación y su eventual implementación, todo ello sin olvidar los costos financieros de la migración que pueden generar situaciones de endeudamiento de los trabajadores y de sus familias, la acentuación de situaciones de vulnerabilidad y la prolongación de la estancia en el exterior.

La promoción y protección de estos derechos es una deuda pendiente que nos incumbe a todos. Los gobiernos de los países de origen y de destino, los organismos internacionales, la sociedad civil y el sector privado tienen todos un papel importante que desempeñar.

Bibliografía

ANDERSON, BRIDGET e ISABEL SHUTES, eds.

2014 *Migration and Care Labour. Theory, Policy and Politics*. Basingstoke: Palgrave Macmillan.

BAUER, GUDRUN *et al.*

2014 “Three Domains of Migrant Domestic Care Work: The Interplay of Care, Employment and Migration Policies in Austria”, en Bridget Anderson e Isabel Shutes, eds., *Migration and Care Labour. Theory, Policy and Politics*. Basingstoke: Palgrave Macmillan, 67-86.

INSTRAW

2007 “Global Care Chains”, working paper no. 2, Santo Domingo: Instraw.

OIM (ORGANIZACIÓN INTERNACIONAL PARA LAS MIGRACIONES)

2012 *Crushed Hopes: Underemployment and Deskilling among Skilled Migrant Women*. Ginebra: OIM, en <http://publications.iom.int/system/files/pdf/crushed_hopes_3jan2013.pdf>.

2010 “World Migration Report. The Future of Migration: Building Capacities for Change”, en <https://publications.iom.int/system/files/pdf/wmr_2010_english.pdf>.

OIT (ORGANIZACIÓN INTERNACIONAL DEL TRABAJO)

2013 *Domestic Workers Across the World: Global and Regional Statistics and the Extent of Legal Protection*. Ginebra: OIT, en <http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---dgreports/---dcomm/---publ/documents/publication/wcms_173363.pdf>.

2011 “C 189 Domestic Workers Convention”, 16 de junio, en <http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---asia/---ro-bangkok/documents/genericdocument/wcms_208561.pdf>.

ONU DERECHOS HUMANOS, OFICINA DEL ALTO COMISIONADO

1990 “Convención Internacional sobre la Protección de los Derechos de Todos los Trabajadores Migratorios y de sus Familiares”, 18 de di-

ciembre, en <<http://www.ohchr.org/SP/ProfessionalInterest/Pages/CMW.aspx>>.

UN DESA (UN DEPARTMENT OF ECONOMIC AND SOCIAL AFFAIRS)
(POPULATION DIVISION)

2016 “International Migration Report 2015: Highlights (ST/ESA/SER.A/ 375)”,
en <<http://www.un.org/en/development/desa/news/2015.html>>.

HOW WOMEN MIGRANTS HAVE MOVED DOMESTIC WORK AND CAREGIVING INTO THE MARKETPLACE

*Elizabeth Tang**

The Making of the Domestic Work and Caregiving Marketplace: the “Pull” and “Push”

Tens of thousands of women leave their countries every year for jobs as domestic workers or caregivers in other nations. This trend has been accelerating in the past 10 to 15 years regardless of how economies behave. According to International Labor Organization (ILO) statistics, of the world's over 67 million domestic workers, 11.5 percent are international migrant domestic workers. The migration flows exist both within regions (for example, from Indonesia, the Philippines, and Bangladesh to Hong Kong, Singapore, and Malaysia; or from Nicaragua and Paraguay to Costa Rica, Mexico, and Argentina) or across regions (for example, from Mexico to the United States, the Philippines to Saudi Arabia, or from Kenya to Kuwait). The list is long. Both “pull” and “push” factors are increasing. The rapidly aging populations in the industrialized countries coupled with the tendency of the governments to shed their responsibilities regarding elder care, childcare, and care for people with disabilities is fueling the demand for private care facilities and services. Many governments have begun to offer cash incentives such as tax breaks or tax credits to families that hire migrant domestic workers to address those care needs. In most cases, migrant domestic workers offer a cheaper, convenient solution to these social needs, which have turned into individual needs that must be tackled by individuals.

On the other hand, governments in migrants' places of origin see this as an opportunity to receive more remittances. A large portion of some countries' gross domestic product (GDP) comes from foreign employment: for example, in Nepal, it comes to almost 30 percent. More deployment means

* General Secretary, International Domestic Workers Federation.

more remittances. Some governments even compete with each other, in most cases by driving down the wage level of their own workers. A remarkable increase in the national and ethnic diversity of female migrants in response to the market demand for less expensive, more docile, and even less “rights conscious” female migrant workers has been noted in recent years. In turn, a chain effect gives new impetus to the “pull” and “push” factors.

Finally the role of private recruitment or employment agencies coming into play is responsible for the further acceleration of the migratory flow of domestic workers and caregivers. In their quest for higher returns, recruitment/employment agencies pro-actively reach out to women and girls even in remote villages for migration purposes. This is all about business. Illicit means such as coercion and threats are sometimes used. Thousands are being lured to become migrants with promises of jobs familiar to them but with huge cash returns. It is not surprising to hear stories such as the one from a domestic worker in Uganda who said she was only told where she was going just before she boarded the plane.

The Unfair and Unjust Marketplace

Despite the huge social and economic contribution made by these migrant domestic workers and caregivers, they have not been treated as workers with rights, respect, and protection. They are invisible and poor, with very low wages and no benefits, and they work unlimited hours. Many are undocumented even though they have lived and worked abroad for many long years. Despite their increasing numbers, the growing dependency on these migrant women, and the mounting value they contribute to their communities, this value and benefit is unnoticed and unrecognized. And this situation is going from bad to worse.

Destination countries offer only temporary migration schemes for migrant domestic workers. The fact that they do not have the right to permanent residency reinforces the perception that they are not invited to work in the labor market, but rather only to work “for a family.” Working for a family is still not recognized as a real job and therefore reinforces the impression that domestic work is something other than regular employment. Policies that restrict migrant domestic workers’ occupational mobility have also been introduced. Nationals are discouraged from marrying household employees. In

addition, some countries like Singapore require bi-annual pregnancy tests. With these measures, domestic workers are forced to remain in a transient status, thus favoring labor market flexibility. Meanwhile, in Persian Gulf and other Middle Eastern countries, workers are tied to a single employer, a practice known as the Kafala system, which makes it extremely difficult to change employers or even to escape from an abusive employer.

In the United States, domestic workers and caregivers are excluded from the Fair Labor Standard Act and hence are deprived of labor protection. In recent years, many state governments have taken steps to cut social services budgets for care work, stripping homecare workers of the right to collective bargaining and opposing minimum wage protection for them. In countries where better and more equitable legal protective frameworks exist, such as those in Europe and Latin America, migrant domestic workers and caregivers often do not fall under these frameworks due to their status or isolation from the communities.

Finally, the increasing trend of using private employment/recruitment agencies to manage the migration process of the migrant domestic workers has further aggravated their precarious situation. They often become heavily indebted and some even become victims of human trafficking and face situations akin to forced labor.

Feminization of Migrant Domestic and Care Work

It is important to note the feminized nature of migrant domestic and care work and that this increases the vulnerability of migrant domestic workers, who are overwhelmingly women. There seems to be an umbilical cord between domestic and care work and women's work; in many instances, domestic and care work equal women's paid occupations.

As gender-stereotypical women's jobs in the home, therefore, domestic and care work are undervalued, almost invisible, informal, unrecognized among others. It is as if women workers are penalized for doing women's jobs!

Therefore, it is not enough that we campaign for the ratification of ILO C189. Equally important is to raise awareness about women's rights and the UN Convention on the Elimination of All Forms of Discrimination against Women (CEDAW), including its General Recommendation no. 26 on Women

Migrant Workers (GR26), which provides guidelines on how state parties can apply the CEDAW articles to the context and situation of low-waged women migrant workers, many of whom are domestic and care workers.

As a treaty that enjoys almost universal ratification (except in the United States), next to the Child Rights Convention, invoking CEDAW obligations for state parties would be an effective strategy to compel states to provide protection and recognize the value of domestic and care work.

Therefore, the empowerment of migrant domestic workers is intrinsically linked to the enjoyment and recognition of migrant women workers' rights.

Government Responses

Entangled between promotion and protection, countries have adopted various approaches in responding to rights violations committed against domestic workers and caregivers, from imposing specific requirements for female migration to enforcing outright bans against deployment to particular nations that are allegedly notorious for abuses against workers. Others have taken more pro-active policies, implementing measures to strengthen the protection of migrant domestic workers.

Decent Work for Domestic Workers. The adoption of C189 paved the way for some reforms and measures to protect the well-being and rights of domestic workers both in countries of origin and destination. Legislation and policies were introduced, some making incremental reforms while others adopted comprehensive measures. Examples are Chile and Argentina.

Some countries of origin and destination have forged bilateral agreements and memoranda of agreements. These bilateral agreements are meant to provide minimum standards in terms of recruitment and oversight of private recruitment agencies. Provisions usually deal with recruitment, working conditions, wages, contract provisions, and safety of migrant domestic workers. Some agreements, as in the case of India, also include a provision on enforcement and oversight.

The government of the Philippines requires its embassies or consulates to issue certifications for destination countries that provide safeguards to migrant workers, and those that have protection mechanisms in place are selected for deployment of overseas Filipino workers.

Domestic Workers' Responses: Organizing for Rights and Respect

Generally speaking, migrant domestic workers are not well organized. If they are, their organizations are usually small, informal, and unknown to outsiders. Despite the multiple challenges, many have managed to unite as forces to be reckon with and are making changes.

The 2011 adoption of ILO Convention 189 on Decent Work for Domestic Workers affirms the principle that domestic workers are workers and should be afforded the same rights and protection as all other workers. The processes of getting the Convention signed and the subsequent efforts to ratify it at a national level have been the very processes that have permitted domestic workers to become organized. Cooperation between trade unions and domestic workers organizations and other civil society organizations has increased. Since 2008, believe me, at any time of the day, we can be sure domestic workers are becoming aware of their rights, talking to other domestic workers about the legal rights they are fighting for, or inviting other domestic workers to join their organizations. It was against such a backdrop that we founded the International Domestic Workers Federation in Uruguay in October 2013. Over 150 domestic workers from 48 organizations participated in the founding congress. Since then, we have been growing steadily and today we have 58 affiliates in 46 countries.

At a national level, many significant achievements have been made in organizing migrant domestic workers and even caregivers. Let me introduce you to some of our affiliates. First, the National Domestic Workers Alliance (NDWA) in the United States, and in Hong Kong, the Federation of Domestic Workers (FDW); the latter is a domestic workers alliance and union federation, bringing together and creating unity among migrant domestic workers from multiple nationalities. Now that they are bigger, they are able to win more rights for their migrant domestic workers. The NDWA has been leading many campaigns to win the Bill of Rights for domestic workers in four states and two more are on the way. A leading a multi-sectoral coalition also exists called the Care for Next Generation, which campaigns for quality care services and better job protection for caregivers.

In Italy, our affiliate, Italian Federation of Commercial, Hotel, Canteen, and Services Workers (Filcams) is a multi-sectoral trade union. It signed a

collective bargaining agreement with the major domestic workers employers' organization, thus enabling its 20 000-plus domestic workers, largely migrants, to earn a minimum wage, and enjoy holidays and social protection. In Costa Rica, the Domestic Workers Association (Astradomes) brings together over 1 500 migrant Nicaraguan domestic workers to push the government to enforce the law they designed themselves.

Perhaps the most encouraging sign is that migrant domestic workers even in very difficult situations have started to organize. The Domestic Workers Union in Lebanon was formed in January last year. Similar initiatives are also emerging in other equally challenging places.

In addition, increasingly, more and more International Domestic Workers Federation (IDWF) affiliates used to organizing local or national domestic workers have become increasingly aware of the need to include migrant domestic workers into their ranks. In Mexico last September, the IDWF affiliate, the Center for Support and Training of Domestic Employees organized a workshop to discuss solidarity between Mexican domestic workers in Mexico and in the U.S. The South African Domestic Services and Allied Workers Union began to reach out to migrant domestic workers employed in South Africa. Today it has organized over 350 mostly Zimbabwean domestic workers in the union. The IDWF's 5 Year Strategic Plan has set the target of organizing a total of 200 000 migrant domestic workers and caregivers.

Conclusion

To conclude, the marketplace of domestic work and caregiving is unstoppable, as is the migration flow of women for domestic work and caregiving. There is a lot of fat out there. Both the private sector players and governments are more concerned with cash benefits and thus neglect the rights and protection of domestic workers, largely migrants and vulnerable women. Exploitation even to the degree of forced labor is commonplace. While many domestic workers are organizing to defend themselves, it is high time that governments take the lead with multi-stakeholder participation to find a common solution to make this marketplace a safe and fair playing field for all.



MIGRACIÓN Y OBJETIVOS DE DESARROLLO
SOSTENIBLE POST-2015

MIGRATION AND THE POST 2015 SUSTAINABLE
DEVELOPMENT GOALS

En 2014, el interés de la comunidad internacional en la migración se enfocó en determinar si ésta debe incorporarse a los objetivos de desarrollo sostenible que sucederían a los objetivos de desarrollo del milenio de 2015. Aunque algunos relacionados con la migración serían incorporados en el acuerdo de Naciones Unidas de 2015, la profundidad del debate indicaba el grado en que la comunidad de actores internacionales involucrados en el desarrollo sostenible permanecía escéptica en torno al potencial real de la migración y sus efectos para contribuir al desarrollo de los países del Sur global. Esta resistencia se debe en parte a las dudas respecto de los mecanismos mediante los cuales la migración como tal puede estimular el desarrollo. Aún queda mucho trabajo teórico y empírico por hacer, pero una línea que ha mostrado ser cada día más atractiva es la que reflexiona sobre el papel que la diáspora puede desempeñar para impulsar el crecimiento de los países de origen. El rol de los migrantes como proveedores de remesas a sus familiares o su participación en proyectos comunitarios específicos ha sido ampliamente discutido. También se han reconocido las limitaciones de las remesas como vehículo para generar riqueza, lo cual ha motivado que algunos observadores exploren otros medios a través de los cuales la diáspora puede contribuir al desarrollo de las naciones expulsoras. Esta sección se enfocará en revisar las otras aportaciones de la diáspora a la patria, más allá de las remesas, tales como las inversiones en infraestructura y la creación de empresas, así como la transferencia de capital humano, ya sea debido a la migración de retorno o a la actividad transnacional. Se toman como base algunas políticas públicas que facilitan la transferencia de capital humano, incluyendo las mejores prácticas para reclutar a los migrantes que retornan, así como para asegurar su reinserción a la economía y a las instituciones gubernamentales de su nación. La clave está en si los países de origen son capaces de ofrecer incentivos suficientes para persuadir a su diáspora a contribuir al desarrollo de la nación expulsora.

The international community's interest in migration shifted in 2014 to whether migration should be incorporated into the Sustainable Development Goals that will succeed the Millennium Development Goals in 2015. Although migration-related goals will be incorporated into the 2015 agreement at the United Nations, the depth of the debate indicates the extent to which the development community remains sceptical of the actual potential of migration and its effects to contribute to the development of countries in the global South. This resistance is partly due to the lack of confidence within the migration community that it has identified the mechanisms by which migration can enhance development. There remains much empirical and theoretical work to be done, but one avenue that has seen increasing appeal is the role that diaspora can play in propelling their homelands forward. Their role in providing remittances either to family members back home or targeted specifically to development projects has been much discussed, but the recognized limitations of remittances as vehicles for wealth generation have caused some observers to explore other means by which diaspora might contribute to homeland development. This chapter will focus on non-remittance contributions of diaspora to the homeland such as through investments in infrastructure and enterprise and human capital transfers either through return migration or through transnational activity. The analysis will consider policies with the potential to facilitate human capital transfers including best practices for recruiting back ones' émigrés as well as securing their re-integration into the homeland economy and governance institutions. The key is how homelands can offer incentives sufficient to persuade their diaspora to care about contributing to its development.

HARNESSING THE POTENTIAL OF STUDENT RETURNEES

*Anita Ghimire**

Introduction

The phenomenon of return migration has received renewed attention in recent writings (such as Mayr and Peri, 2008; Tamaki, 2011; Valentin, 2012), particularly with the advent of the migration-management and migration-and-development discourse. Moving on from the analysis of migrants' purely economic contribution, current literature has looked into their non-economic participation such as through return and transfer of knowledge and skills and social network use. Within the broader theme of this book, this article discusses the characteristics of returnee students, the challenges they face in returning value to their homelands, and the incentives home countries can offer to help them make this effort. The first part of the article introduces student migrants. The second briefly discusses the typologies of returnees based on their motivation for return. This is followed by presenting the challenges they face in using their knowledge and skills. The last part describes how returnees can be motivated to use their knowledge and skills in their home countries.

Methodology

The article is based on qualitative fieldwork from 2009-2014 with Nepali students currently studying in different institutions in the UK, Denmark, and Sweden as well as those in Nepal who returned after completing their education and/or extended stays from different countries (excluding India).

* Project Co-leader "Migration and Development", Swiss National Center of Competence in Research North-South, South Asia Regional Co-ordination Office, Nepal.

Fieldwork methods include focus group discussions, key informant interviews, participant observation, informal interviews, and small group discussions and case studies.

The returnee respondents were graduates, Ph.D. students, and post-doctoral students who were working in educational sectors, entrepreneurial activities, government offices, and non-governmental international organizations in Nepal.

Who Are Student Migrants and Returnees?

Student migration is not new for Nepal: historically, India was their chief destination. This is changing and recent Home Ministry data (Ministry of Education, 2014) shows that countries like Australia, Japan, and the United States are the most important destinations for Nepali students today, and that they have gone to 85 countries in the fiscal year 2014-2015 alone. Altogether, 28 763 students went abroad for study in the fiscal year 2014-2015 (Ministry of Education, 2015). However, no empirical data exists to ascertain the number of returnees since, so far, no system records student returns.

Since we were unable to gather information on the number of returnees, we tried to understand who is returning based on interviews, focus groups, and participant observation of different programs organized by student returnees.

We found that the majority of the returnees had been abroad either fully or partially self-funded. We did not find anyone who had gone on scholarships, though key informants said this had been quite common in the past. Similarly, the funding for international education came from their households and rarely from personal income.

Regarding their ages, a large number of returnees had been abroad in their twenties. Students were found to start looking for opportunities to study abroad as soon as they entered the twelfth grade and generally left the country during their undergraduate years.

The choice of destination was determined by consultation with friends and seniors from schools, their neighborhood, and family members for boys, while for girls it was largely based on family networks. Girls were of the opinion that the parents found it safe to send them if there was a possibility of

having a family member as a local guardian in the destination. In other cases, girls would be allowed to go if trusted family friends live in the destination country.

The study also finds that certain established notions exist about the destinations. For example, students often said that if they liked practical education, the United States would be one choice; if they preferred a more rigorous, theory-oriented education, the choice would be the UK; and for technical education, it would be Germany, Sweden, or Finland. However, the cost of education, the possibility of earning while studying, the existence of scholarships after enrollment, and the reputation of the certificate from the destination country in Nepal's labor market were all taken into account for making the final decision. These factors also have gender dimensions, but that is not the area of interest in this article.

Our analysis shows that, based on their decision to return, returnees can be broadly classified into the following five categories shown below.

RETURNEES WITH THE FIRM INTENTION OF RETURNING PRIOR TO MIGRATION

These returnees already have a firm idea of returning when they plan to go abroad. They were sure from the very first that they would return once they completed their studies. A typical quote from this kind of returnee is, "Oh, I was very sure that I would return after completing my Ph.D. I did not even think of staying a day more. I had already bought my return ticket."

Others were not so firm at first but knew that they would come back at some point soon after completing their studies. These students had the idea that, apart from knowledge, they would gain some work experience abroad and also try to earn some money so that they could recover part of what their parents had invested for their international education: "Yes, I thought I would study in Denmark but also work here and gain some work experience. I had heard that it is easy to get some internships or jobs. I was attracted by that. So I thought, ok, I'll study, do some work, and try to earn some money, which the household spent on me and return to Nepal."

RETURNEES WHO DID NOT FEEL THEY BELONGED IN THEIR DESTINATION COUNTRY

The study finds that the feeling of not belonging to the host country, the stigma associated with being viewed as a second-class citizen, and general exclusion from the host country also motivated some to return. These returnees were not intent on returning sooner, but after spending some years abroad, decided that they could not assimilate into the host society. They talked about being singled out both in their daily lives outside the university or in the university environment:

I got that feeling even when I became so much closer to their culture and system. By then I was really speaking like them. My accent had changed, my behavior has changed. I could understand their humor. I was living with them. I lived in the flat with Scottish, Australians, New Zealanders. And they use the “F” word so much; it was no problem at all when they used it. The moment I use it, they all look at you with surprised eyes —you know, eyes wide open. Again that’s a difference [...] because we come from different races. They don’t expect us to become one of them, no matter what, even if we are in the same boat. We have the same education, the same brains —I am actually much smarter than average. Actually I was a topper in the masters in my department, but still it’s not there, the acceptance that all people are equal [...] for them, I am not one of them.

But after having decided to live there after study and getting a job, they come in closer contact with the society and their perception of the people in the host country changes. This knowledge motivates some to return.

FAMILY OBLIGATIONS

Some people have a family obligation to look after parents and the family property once the parents get old. Such returnees do not have siblings to look after ageing parents back home or manage the property once the father is old. For some, this was clear from the very start; for others, their siblings settled abroad; and for a third group, the parents did not want to live outside Nepal with them. These returnees feel the obligation to work and return to their family members after completing their studies: “I have to take care of

my parents; you know, that feeling of responsibility you get [...] ok, I am old enough, they have cared for me during my life, and now it's my turn to care for them after finishing school [...] Not that somebody forced me, but those are just my feelings."

Such returnees, however, are mobile and travel outside Nepal for training, conferences, and short courses. They strive to keep their professional networks in their former destination countries active through joint work, regular contact, and joint projects that prolong their mobility. However, they do not intend to leave the country again for a very long period.

"MISSING HOME" RETURNEES

These students ultimately never become comfortable with the socio-cultural way of life in their destination countries and prefer the relaxing, slow pace of Nepal. For these students, being at home also means less responsibility to care for everyday matters, and an easier time starting new ventures and maintaining back-up plans if other ideas fail, something that would have been very difficult in the destination country: "You have a nice house to live in—I don't pay rent. I don't have to worry about the electricity bill; I don't have to worry about calling a plumber if something goes wrong; there's always food in the fridge; there is everything in your house. It's very stress free, you know."

RETURNING TO USE KNOWLEDGE

These returnees come home motivated to use their newly acquired knowledge and skills. They refer to their effort abroad as "one link in the chain," meaning that when they contribute to the host society, they are just adding to what is already there rather than starting something new. However, if they do the same thing in Nepal, it will be new for Nepal. They feel that their small effort in the home country could make a significant impact in local people's lives, while the same effect cannot be achieved in the host country: "So that urge to come back and do a good job was stronger. [...] As I began to teach others, it became much more clearer that I have a much bigger role to play in my society, in my country than staying here in general."

In general, these returnees feel that there is more space to contribute to society in Nepal and this gives them a sense of importance and satisfaction.

Challenges Facing Returnees

The following section describes in brief the challenges faced by the returnees in their homelands.

LOSS OF SOCIAL NETWORKS

The most significant challenge to returnees is the loss of social networks they had possessed prior to migration. While social networks played an important role in migration and life in the destination countries, returnees complained that they have lost all the social networks upon return. This hampers their access to important information that would ultimately help them to start a business or land a desirable job. In Nepali society, where face-to-face reference plays an important role in being hired, they were at a disadvantage with respect to their peers who had not been abroad due to this loss of social networks.

DIFFICULTY IN FINDING BASIC INFORMATION FOR START-UPS

Another issue that came up in the narratives involved information. The government and the majority of Nepali institutions have a manual system. Virtual information with open access is not common even for public information. This often means that people have to visit different offices in person to get it. This caused enormous problems for returnees who were used to a different system abroad. Furthermore, because they did not understand the nuts and bolts of the Nepali system, they would often have to spend days finding out which particular departments or offices to visit for any information.

LACK OF RULES AND POLICIES

Another significant challenge that returnees face when they want to start up a new business is the lack of rules and policies. While they import ideas from the host country, these are often new in Nepal, where no clearly defined rules and policies exist about them. Hence, they cannot register their businesses in Nepal.

POLITICAL UNIONS

Political unions, which have a strong presence in the private sector, are another factor that hinders them from using their knowledge. Having spent a considerable period outside the country, they are not able to negotiate properly with these unions and they feel this like a loss because they are not up to date with Nepal's fluid local politics.

LACK OF BACKUP INSURANCE AND FINANCIAL SCHEMES AND THE NEED TO SELF-FINANCE IDEAS

The fact that there is no investment to support young returnees who want to start up small businesses is frustrating and pushes them to re-migrate. This means that even when they come with innovative ideas and dream of using them in their homeland, they have to earn money at other jobs until they can finance their ideas. A few NGOs such as Deutsche Gesellschaft für Internationale Zusammenarbeit (GIZ) have now started schemes to provide funding for Nepali returnees from Germany to start the project of their choice. However, these are sometimes country-focused and a large number of returnees are left out.

Recommendations and Best Practices

This section presents the best practices and recommendations:

Managing Out Migration and Recording Return. Nepal could benefit from also including students who go without the “no objection letter” as well as

getting details about destinations, courses, duration of stay, and linking it to the other national datasets such as vacancies in government and non-governmental organizations to match and hire skilled employees.

Outreach to Migrants in Destination Countries. Maintaining regular links with students abroad benefits students who find their networks eroding, but also allows the country to have a record of its human capital. The home country should take initiatives to reach out to students. This can be done by government envoys who visit abroad, periodic outreach by the Nepali embassy, the government formally involving students in social and philanthropic activities, and by establishing information hubs for students.

Integrating Returnees into Youth Policies. While the country has drafted a youth policy and has established an employment fund for young people, returnees are not included in this policy. The study finds that, like their labor counterparts, a good majority of student returnees also re-migrate from their homeland due to not being able to make an appropriate living when they return. Hence, making provisions for them to benefit from youth policies is important to be able to use them as resources for the country.

Providing Financial Back-up and Insurance. Returnee students come with innovative ideas but lack the financial resources to act on them. Case studies show that when they have been able to manage funds to put their ideas into practice, they have contributed very innovatively to solve persisting local problems such as electricity outages in Nepal. Thus, providing financial support in the form of rolling grants would help these returnees implement their ideas. Providing back-ups in the case of business failure is another aspect of inviting returnees to use their knowledge and skills.

References

- MAYR, K., and G. PERI
2008 *Return Migration As a Channel of Brain Gain* (Working Paper No. 14039). Cambridge: National Bureau of Economic Research.

TAMAKI, E.

- 2011 "Transnational Home Engagement among Latino and Asian Americans: Resources and Motivation." *International Migration Review* 45: 148-173.

VALENTIN, K.

- 2012 "Caught between Internationalization and Immigration: The Case of Nepalese Students in Denmark." *Learning and Teaching* 5 (3): 56-74.



COMPETENCIA GLOBAL POR LA ATRACCIÓN
DE ESTUDIANTES

THE GLOBAL COMPETITION FOR STUDENTS

Metropolis ha examinado la competencia global por el talento durante más de una década. Constituye una preocupación que puso sobre la mesa la consultora McKinsey a finales de los noventa, fundamentada en los déficits demográficos de la mayoría de los países desarrollados y que consiste en advertir cómo se ha intensificado dicha competencia a partir del crecimiento acelerado de muchas economías en desarrollo y su consecuente sed de talentos. Hay interés creciente por el talento de los estudiantes universitarios, pues los países de destino ven en ellos a sus empleados potenciales, al percibirlos como innovadores o emprendedores, y su familiaridad con la cultura, el idioma y la educación de las naciones receptoras los vuelven candidatos idóneos para la inmigración. Por otro lado, los Estados de origen de estos estudiantes a menudo los motivan a continuar su educación en el extranjero por las ventajas que esto podría traer a la economía de su nación; sin embargo, una vez concluidos los estudios, estos países buscan que los estudiantes regresen, mientras que los receptores suelen persuadirlos para quedarse. En esta sección se analizarán los factores que determinan las decisiones de los estudiantes respecto de quedarse o regresar, así como las medidas que los países de destino o de origen pueden tomar para inclinar la balanza a su favor. En esta ecuación entra en juego la facilidad con la que los estudiantes pudieran transitar a profesionistas, ya sea en su patria o en la nación donde se graduaron. El reconocimiento de certificados expedidos en el extranjero no es un problema sólo para los inmigrantes formados en el país de destino, sino también para quienes regresan a casa con dichos certificados, sin importar la calidad de esta formación. En resumen, se reflexiona sobre cómo ambos grupos de países, desarrollados y en vías de desarrollo, pueden posicionarse mejor con el fin de reclutar el talento más preparado del mundo.

Metropolis has been examining the global competition for talent for over a decade. A concern raised by the McKinsey consulting firm in the late 1990s and rooted in the demographic deficits in most developed countries, this competition has intensified with the rapid growth of many developing economies and their consequent thirst for talent. One increasingly prominent aspect of the competition for talent is that for post-secondary students. Countries of destination regard students as potential employees, innovators, or entrepreneurs whose familiarity with the destination country's language and culture together with its local education makes these students prime candidates for immigration. The students' homelands, on the other hand, often encourage them to acquire a foreign education for the advantages it will bring to the homeland economy. Homelands want their students to come home and destination countries want to persuade them to stay. This section will look at the factors that determine students' decisions to stay or return home and what the countries of destination and the homelands can do to tip the balance in their favour. Part of this equation is the relative ease by which the students are able to complete the transition to professional workers in either the homeland or the country in which they were educated. The recognition of foreign credentials is not only a problem for domestically-trained immigrants seeking work elsewhere but it can be a serious road block to students returning home with foreign credentials regardless of the quality of their foreign education. In summary, this chapter looks at how both developed and developing countries can best position themselves to recruit the world's top talent.

TALENT MOBILITY AND INTERNATIONAL DEVELOPMENT: ISSUES, EXPERIENCE, AND POLICIES

*Andrés Solimano**

Introduction

Global development, the migration process, and talent mobility are related processes. People migrate from countries with lower wages and modest employment prospects to economies that offer better salaries, good jobs, and social services to the population, including foreigners. In turn, the direction of migration flows can also narrow or widen those gaps depending upon their composition and return migration patterns. We can distinguish at least two main migration circuits: one composed of worker migration (less skilled migrants) and another circuit of people with high skills, special knowledge, and high-value abilities. This later segment is often called “talent mobility” or “elite migration.”¹ Although talent mobility is not particularly large, its impact is linked to the transfer of human capital, knowledge generation, fresh capital, and other attributes critical for economic development. The proportion of foreign-born people with tertiary education is often used as an —imperfect— proxy for measuring talent and highly skilled migration. It is estimated that nearly 25 million people (c. 2010) can be classified as highly skilled or talent migration (around 10 percent of all international migration).²

* President, International Center for Globalization and Development, Chile.

¹ Three main uses/sources of talent allocation have been identified (Solimano, 2008; 2010: 1): 1) talent engaged in directly productive activities such as industry (managers, engineers, skilled workers); 2) talent devoted to scientific, training, and academic endeavors in universities (scholars, academics, and international students); and 3) talent allocated to the health and cultural sectors (medical doctors and nurses, writers, painters, singers).

² This is not, however, an exact proxy for talent mobility; for example, entrepreneurs belong to the productive talent pool, but not all entrepreneurs have tertiary education. The same could be said of some forms of cultural talent.

In terms of geographical distribution, talent migration is largely concentrated in high-income OECD nations (that is, the “Global North”). In turn, this concentration of talent mobility in the north may *exacerbate* existing development gaps between “center” (Global North) and “periphery” (Global South) in the international economy, thus contributing to global inequality (Solimano, 2016).

This article discusses several aspects of the international mobility of talent that can affect patterns of global development. After this introduction, I identify five institutional and economic circuits through which highly skilled/talented migrants move around the globe. After that, I examine the relationship among talent, technology, and capital; and the relationship between the private and social value of talent and the cost of education.

Global Circuits of Talent Mobility

The international mobility of talent can be conceptualized as a circuit, a market, or a process. These concepts are not necessarily mutually exclusive. We can identify five “circuits,” partly driven by institutional considerations, in which talent mobility is engaged:

- a) The international corporate sector: chiefly multinational companies and international banks (CEOs, managers);
- b) The independent private sector (professionals, experts, cultural workers);
- c) Academia: universities (scholars, scientists, international students);
- d) The international public sector (the UN, World Bank, OECD, IMF, etc.);
- e) Global civil social society (foundations and NGOs).

Managers, financial experts, and human resource specialists that belong to multinational corporations move across countries within the corporations through intra-company transfers (ICTs). In the OECD, the main destination for ICTs is the United States, followed by the UK and Canada. Between 2007 and 2014, total ICTs destinations in the OECD have grown by 25 percent (OECD, 2015). The second form of mobility involves independent professionals (architects, medical doctors, etc.) who move to other countries to pursue their careers without the protection of a multinational corporation.

The international tertiary sector provides a vehicle for researchers, scholars,³ and foreign students⁴ who decide to pursue their training and academic careers outside their country of origin. The number of international students worldwide has increased from 2.1 million in 2001 to 4.5 million in 2012,⁵ with the United States and the United Kingdom as the two main receiving countries.⁶

Another circuit in which talent is internationally mobile is the international public sector, composed of organizations such as the United Nations, the IMF, the World Bank, regional development banks, the OECD, and others. These organizations (often located in the North) tend to provide interesting jobs with good salaries and benefits for professionals and experts. A perhaps unintentional side effect is for these organizations to foster a degree of brain drain of professionals from developing countries. In addition, a plethora of international NGOs and the “foundations sector” exist, sometimes called “global civil society” (Ford Foundation, Soros Foundation, the Gates Foundation, the International Red Cross, Doctors without Borders, and several others). These organizations provide employment opportunities for professionals, volunteers, and international students from the South, although often without the generous packages provided by the best-paid international financial institutions or multinational corporations. Finally, a new modality of international temporary employment is the youth-oriented *working holiday program* system. This program and its concomitant visa system are generally valid for one to two years. They are offered in Australia (a main recipient of working-holiday students in the OECD area) along with Canada, New Zealand, the Czech Republic, and other countries.

Another important way of mobility of qualified human resources is foreign medical doctors and nurses. In 2011, nearly 22 percent of all medical

³ Universities and research centers in the North are increasingly employing foreign scholars and academics; and their importance in the faculties of universities of several high-income OECD nations is rising.

⁴ Sometimes, the term “foreign students” is used to denote people who are abroad and may decide, once there, to study in the foreign country of residence. “International students” move to other countries for the specific purpose of studying abroad.

⁵ OECD (2015).

⁶ The portion of international students in the United States (16.4 percent in 2012) and the UK (12.4 percent) is the largest in the world, but the U.S. share declined from 2000 to 2012 and the UK's share has increased over the same period. The allocation of foreign students grew in Korea, New Zealand, Australia, Italy, and the Czech Republic, among other countries in this period (Solimano, 2015).

doctors in OECD countries were foreigners, and 14.5 percent of the nurses came from non-OECD nations. The United States is the main recipient of medical personnel followed by the UK and Germany, with an increasing number going now to Australia, Canada, Ireland, New Zealand, and Switzerland. The main source country for medical doctors is India, and the main sending country for nurses is the Philippines, followed by China, Pakistan, and Vietnam. According to the World Health Organization (WHO), the exodus of health professionals from developing countries to OECD nations can *aggravate* shortages of these professionals in the developing world.

A constellation of factors attracts talent to the North, such as higher salaries and benefits for professionals, more resources for undertaking research in universities, and a greater critical mass with whom cultural talent can interact in their creative processes. In addition, rich nations adopt active policies to *attract* human capital to their countries. Canada, Australia, New Zealand, Singapore, and others offer special visas to foreigners who bring capital, special skills, and outstanding abilities. This may take the form of a point system, or other modalities, in which applicants are sorted by their academic degrees, jobs experience, language skills, and other attributes.

Complementary to visa mechanisms for attracting foreign talent, a very relevant option for developing nations is mobilizing migrant Diasporas. In this case, communities of nationals living abroad for some time have been able to accumulate a host of “assets” and experiences such as commercial, investment, and academic contacts, fresh capital, savings, and productive experience, and this can be mobilized for national development of their countries of origin. For this potential to be realized, national governments have to adopt an active policy of engagement and attraction of members of the Diaspora. Such initiatives already exist in several countries, but they can be boosted (see Solimano, 2012a and 2012b).

Migration, Capital and Technology

The contribution of talent to economic development depends also on the existence of other cooperative factors such as capital and technology. An important question is whether talent, capital, and technology move together or in opposite directions, across countries. Does capital and technology

“chase” talent or, rather, does talent chase capital? These are critical questions from the viewpoint of the geography of international development. As examples, we may think of (Seattle-based) Microsoft setting up operations in Bangalore, India, to make productive use of (cheaper and good quality) local talent rather than in the U.S. and Europe. Alternatively, Information Technology (IT) experts in Bangalore may decide to migrate to Seattle in the U.S. In the first case, capital goes where talent is located, while in the second, talent migrates to where capital and jobs are.

The historical evidence about which type of mobility prevails tells a mixed story. Since at least the nineteenth century, the United States has received large numbers of migrants of various educational levels, including what can be considered today the equivalent of top talent. Macro-economically, after being a net exporter of capital for most of the twentieth century, in the 1980s, the U.S. switched to being a net importer of foreign savings and capital. Regarding labor mobility, the U.S. has consistently been a net importer of labor and qualified human capital from all parts of the world.

Argentina is another case of an economy that switched its regimes of international mobility over time. A land-abundant, capital-scarce country in the late nineteenth and early twentieth centuries, it *imported* financial and human capital and workers; but in the last decades of the twentieth and the early twenty-first centuries, it *exported* both human and financial capital due to recurrent economic and political crises and endemic instability. Summing up, capital and talent move across cities and nations driven by economic and political circumstances in the sending and destination countries, affecting opportunities, returns, and risks.

The Value of Talent and the Cost of Education

The economics of talent (and super-stars) highlights the potential for discrepancies between the private and social value of talent. Currently, we see a high concentration of talent in activities such as mass entertainment (TV, movies), professional sports, and the financial sector. These activities offer lucrative opportunities to talent engaged in them and show features of *winner-take-all markets*, in which one or two players receive the “big prize”

and maximum rewards. However, this tends to attract an excessive amount of talent in terms of sustainability.⁷

The attractive rewards in the financial sector and big corporations encourages a large number of talented students (nationally and internationally) to seek degrees in business or finance (hopefully in a prestigious university) that will enable them to make a career in big corporations and major banks. The high salaries of lawyers and financial experts in the corporate sector contrasts starkly with the often modest salaries earned by school teachers, medical doctors in the public health system, and people in the not-for-profit sector, thus affecting their ability to attract an adequate amount of national and foreign talent to these activities that create useful *social value*.

Another issue is the extent to which obtaining degrees in higher education pays in terms of compensating for the direct and indirect costs of acquiring that education. This is certainly relevant for the international mobility of students, since tuition and fees at top foreign universities are becoming increasingly expensive. In the case of highly successful entrepreneurs, this cost-benefit calculation can be very relevant, as prime time devoted to study may have a large opportunity cost for them in terms of business creation. One wonders if conventional university career choices would have led technological entrepreneurs like Bill Gates, Larry Page, Sergei, and other university drop-outs to make their technological breakthroughs and, in turn, receive ample monetary success. In these cases, *not* pursuing higher education was for them, probably, the right decision. The case is different, of course, for other graduate students in fields such as physics, chemistry, and medicine, in which a university degree is essential for undertaking a successful professional and academic career.

Concluding Remarks

The impact of the international mobility of talent and human capital on global and national development varies by the *type* of talent that moves across nations. The mobility of entrepreneurs may be a win-win situation for both sending and receiving countries if the sending nation benefits from

⁷ Participants, lured by the expectation of money and fame, tend to over-estimate the “objective” probability of reaping the maximum rewards.

access to new markets, new technologies, and contacts associated with the outflow of some of its national entrepreneurs to more advanced nations. The emigration of professional and technical personnel may entail, initially, a brain drain cost for the country of origin. Nevertheless, this cost may be compensated, at least partially, by the inflow of remittances and access to new knowledge generated by these people working abroad and by the contacts they can develop there. The outflow of scientists and scholars can be costly for the sending nation if the best and the brightest (scientists, university professors, and scholars) leave their home country permanently. New topics in the economics of talent mobility are the interactions between talent, capital, and technology and their dependence on macroeconomic regimes of savings and investment and the role of instability in attracting or repelling talent. Another important theme is the discrepancies between social and private returns of education and the excessive allocation of talent to finance, entertainment, and professional sports versus the talent in public education, public health, and other socially oriented activities. At a global level, one geographical trend is the excessive concentration of talent in high-income countries to the potential detriment of middle- and low-income nations.

From a policy perspective, it is important to devise actions and programs oriented to mobilize scientific, professional, cultural, and entrepreneurial Diasporas for national development of sending countries. Also, policies to voluntarily retain human capital are needed as well as intensified international cooperation between destination and sending countries for registering the emigration of health professionals and the mobility of international students and scientists.

References

OECD

2015 *International Migration Outlook 2015*, Paris.

SOLIMANO, A.

2016 *Global Capitalism in Disarray. Inequality, Debt and Austerity*, Oxford University Press.

2015 “Global Migration and Development in Unstable Times,” prepared for United Nations University-World Institute for Development Economics Research.

2012a “Mobilizing the Development Potential of Diasporas and Remittances for Least Developing Countries: Concepts, Empirical Evidence and International Best Practices.” Paper prepared for UNCTAD.

2012b “Brain Drain and Talent Mobility in the Global Society: An Overview,” in J. Clement, editor, *Encyclopedia of Global Social Issues*. M. S. Sharpe.

2010 *International Migration in an Age of Crisis and Globalization*. Cambridge University Press.

SOLIMANO, A., ed.

2008 *The International Mobility of Talent*. Oxford University Press.



CRIMEN ORGANIZADO Y TRÁFICO DE PERSONAS

THE GROWING ROLE OF ORGANIZED CRIME
IN HUMAN SMUGGLING AND TRAFFICKING

En la medida en que aumenta el deseo de migrar, las puertas del mundo se cierran para los migrantes. El declive económico que afecta a muchos países, así como la preocupación por el terrorismo y otras amenazas a la seguridad nacional han constreñido las fronteras. Ahora bien, este desequilibrio entre la gran demanda por migrar y la creciente limitación en el otorgamiento de visas de entrada ha provocado inevitablemente un incremento del contrabando y del tráfico de seres humanos, los cuales han llegado a ser tan lucrativos que el crimen organizado los ha adoptado como nuevas líneas de negocios, adicionales al tráfico de drogas, la venta ilícita de armas y otras actividades ilegales. Como consecuencia, son cada vez más los intereses involucrados, lo que conlleva a un drástico aumento de la violencia asociada al contrabando y el tráfico de seres humanos. Esta sección ofrece un análisis sobre las nuevas modalidades de estos delitos, algunas de ellas tan perturbadoras como el secuestro de migrantes para obtener un rescate o el tráfico de personas con el objetivo de extraerles y comercializar sus órganos. Como lo muestran las tendencias demográficas, el incesante crecimiento de la población joven en países cuyas economías son incapaces de ofrecerles un empleo digno contribuye a que la magnitud del negocio del contrabando humano sea cada vez mayor.

As the desire to migrate grows, the world's doors are closing to migrants. The economic malaise that still affects many countries together with concerns about terrorism and other threats to national security has tightened borders in an attempt to restrict migration. But this misalignment of high demand to migrate and short supply of entry visas has ineluctably led to a major increase in the business of smuggling and trafficking human beings. So lucrative has smuggling become that organized crime has adopted it as an additional line of business alongside drug smuggling, illicit arms sales, and other traditional forms of crime. As a consequence, the stakes involved are higher, leading to a dramatic rise in violence associated with human smuggling and trafficking. This section will examine new trends in these activities, some of them immensely disturbing, as in the cases of migrant kidnappings for ransom or trafficking in persons for the ultimate purpose of harvesting and selling their organs. As demographic trends show a relentless growth in young populations in countries whose economies are unable to offer them the employment they seek, the magnitude of the human smuggling business will only grow.

CRIMEN ORGANIZADO Y TRATA DE PERSONAS: UNA PERSPECTIVA DESDE LA UNIÓN EUROPEA

*Emiliano García Coso**

Introducción

La trata de personas es una actividad criminal que supone una violación de los derechos humanos de quienes la sufren. En este trabajo se pretende ofrecer una visión comparatista y sintética de las iniciativas a nivel internacional, y europeo en particular, para reducir, controlar y proteger a sus víctimas.

Las iniciativas por analizar son un paso importante, aunque insuficiente para atajar un fenómeno que, según la Organización Internacional del Trabajo (OIT), entre 2002 y 2011 afectaba al menos a 20.9 millones de víctimas de trabajos forzosos, incluida la explotación sexual, de las cuales 5.5 millones serían menores de edad. Las disparidades normativas entre los Estados y la debilidad de los marcos regulatorios internacionales convierten la trata de personas en uno de los negocios criminales más atractivos; de hecho, se calcula que los beneficios en 2005 ascendían a 31 000 millones de dólares para las redes criminales dedicadas a ello.

Se analizarán, en primer lugar, las principales iniciativas a nivel internacional, en general, y europeo en particular, para aproximar legislaciones que permitan actuar contra el crimen organizado y mejorar el nivel de protección de las víctimas. En segundo lugar, se abordarán los avances normativos logrados en la Unión Europea y la estrategia desplegada desde la perspectiva de implementar la prevención, persecución y protección que debe caracterizar el enfoque para reducir la trata de personas. Finalmente, se reflexionará sobre las acciones que podrían realizarse para mejorar la actuación contra el crimen organizado y proteger a sus víctimas.

* Miembro de la Red Odysseus de expertos europeos en inmigración y asilo, profesor de Derecho de la Unión Europea y director académico internacional de la Universidad Sergio Arboleda en Madrid.

Las principales iniciativas a nivel internacional contra el crimen organizado y la trata de personas

La globalización ha traído consigo muchos beneficios para la comunidad internacional, al reducir las barreras de toda índole o mejorando la movilidad de personas, capitales, servicios y mercancías, pero son precisamente estos factores los que benefician también al crimen organizado transnacional al permitirles incrementar sus actividades. Ante esta situación, se constatan las carencias que presentan las legislaciones y autoridades nacionales para afrontar el crimen organizado transnacional y se comienza a reflexionar sobre la necesidad de edificar mecanismos legales de naturaleza internacional que doten a los Estados de instrumentos de actuación eficaces y efectivos.

Con este objetivo en la agenda, el logro más importante a escala internacional universal es la adopción de la Resolución 55/25 de la Asamblea General de la ONU, del 1º de noviembre de 2000, mediante la que se aprueba la Convención de Naciones Unidas contra la Delincuencia Organizada Transnacional (en adelante Convención de Palermo), y sus dos protocolos, uno para prevenir, reprimir y sancionar la trata de personas, especialmente de mujeres y niños (en adelante Protocolo TH), y otro contra el tráfico ilícito de migrantes por tierra, mar y aire. Con este instrumento se actualizan toda una serie de iniciativas internacionales que abordaban la trata de personas con un alcance más limitado, como el Convenio de la Sociedad de Naciones para la Represión de la Trata de Mujeres y Niños, de 1921; la Convención Internacional para la Represión de la Trata de Mujeres Mayores de Edad, de 1933; el Convenio para la Represión de la Trata de Personas y de la Explotación de la Prostitución Ajena, de 1949 —en vigor desde 1951—; y la Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra las Mujeres de la ONU, de 1979.

El hito más importante que representa la Convención de Palermo es paliar las diferencias normativas a nivel nacional o las lagunas semánticas sobre qué cabe entender por delincuencia organizada transnacional, al definir en su artículo 2º, inciso a, el término “grupo delictivo organizado” como “un grupo estructurado de tres o más personas que exista durante cierto tiempo y que actúe concertadamente con el propósito de cometer uno o más delitos graves o delitos tipificados con arreglo a la presente Convención con miras a obtener, directa o indirectamente, un beneficio económico u otros beneficios

de orden material”.¹ Esta definición de alcance universal debe ser retomada por los Estados firmantes ya bien modificando su normativa penal existente o bien implementando esta definición, logrando así una tipificación homogénea de grupo delictivo organizado que permitirá identificarlos, perseguirlos y sancionarlos con mayor eficacia.

La Convención de Palermo arbitra, a lo largo de sus disposiciones, diferentes mecanismos de cooperación y asistencia judicial y policial penal para facilitar la lucha contra tales grupos delictivos transnacionales y se establecen normas de conflicto para solventar la concurrencia de leyes aplicables distintas y jurisdicciones competentes.

Sin lugar a dudas, la aplicación correcta en los Estados signatarios de los mecanismos de cooperación judicial y policial previstos en la Convención contribuyen a dificultar las actividades criminales transnacionales; el objetivo ahora es garantizar que los 185 firmantes la ratifiquen e implementen en sus legislaciones nacionales. Para septiembre de 2015 sólo la habían ratificado 147 Estados. Entre los ausentes destacaban Japón y Corea del Sur.

Si la Convención se centra en adoptar mecanismos para combatir el crimen organizado transnacional, uno de sus protocolos se configura como el epicentro normativo internacional para actuar contra una de sus actividades criminales transnacionales. El Protocolo para Prevenir, Reprimir y Sancionar la Trata de Personas, Especialmente Mujeres y Niños es un avance relevante para reducir la violación de los derechos humanos de las víctimas y actuar globalmente contra este fenómeno que se ve espoliado por las disparidades legales y lagunas normativas penales y administrativas en la comunidad internacional.

Su aportación más sustancial es el consenso para adoptar una definición universal de lo que cabe entender por trata de personas en todas sus posibles manifestaciones y con los criterios de prevenir, perseguir y proteger. Así, en el inciso a del artículo 3 del Protocolo, que complementa la Convención de las Naciones Unidas contra la Delincuencia Organizada Transnacional, se define la trata de personas como

la captación, el transporte, el traslado, la acogida o la recepción de personas, recurriendo a la amenaza o al uso de la fuerza u otras formas de coacción, al rapto, al fraude, al engaño al abuso de poder o de una situación de vulnerabilidad o

¹ Véase en <<https://www.unodc.org/pdf/cld/toCebook-s.pdf>>. [Nota de los editores.]

a la concesión o recepción de pagos o beneficios para obtener el consentimiento de una persona que tenga la autoridad sobre otra, con fines de explotación; la explotación de la prostitución ajena u otras formas de explotación sexual; los trabajos o servicios forzados; la esclavitud o las prácticas análogas a la esclavitud; la servidumbre o la extracción de órganos.²

Es alentador que este Protocolo lo hayan ratificado ya 117 Estados de los 167 que lo firmaron, aunque siguen existiendo ausencias destacables, como los casos ya mencionados de Japón y Corea del Sur, entre otros.

La influencia ejercida por la Convención de Palermo de 2000 consolida el impulso que a nivel regional internacional se había venido produciendo a través de recomendaciones del Consejo de Ministros y de la Asamblea Parlamentaria del Consejo de Europa que aglutina a 47 Estados miembro en Europa. El conjunto de estas iniciativas cristaliza en la aprobación de la Convención número 197 sobre la lucha contra la trata de personas, firmada en Varsovia el 16 mayo de 2005 (en adelante Convenio de Varsovia).

Si bien la definición que recoge el Convenio de Varsovia en su artículo 4, inciso a, es muy similar a lo dispuesto en el artículo 3, inciso a del Convenio de Palermo, el aspecto más destacable es que no está inspirada en combatir prioritariamente el crimen organizado transnacional sino que incide directamente en uno de los elementos más importantes que se deben tener presentes desde la perspectiva de los derechos humanos y que es la protección de las víctimas de la trata. Se debe señalar la importante contribución que supone el Convenio de Varsovia para una aproximación a ese fenómeno desde la perspectiva de la prevención y protección de las víctimas.

Un claro reflejo del principio de prevención se observa en la obligación que asumen los Estados signatarios en el artículo 5 del Convenio de Varsovia, que habla de desarrollar y aplicar políticas públicas orientadas a la prevención de la trata, inspiradas en la protección de los derechos humanos. Complementando lo anterior, un salto cualitativo es la referencia expresa que el artículo 6 hace a la adopción de medidas para desincentivar la demanda, aspecto que la doctrina moderna asocia con una de las causas principales que alimentan la trata de personas y cuyo reflejo más evidente es la referencia al modelo sueco de sanción al “consumidor-cliente”.

² Véase <<https://www.unodc.org/pdf/cld/tocebook-s.pdf>>. [Nota de los editores.]

Sin duda, una de las mayores aportaciones del Convenio de Varsovia son las disposiciones dedicadas a la protección de las víctimas. Entre ellas, destaca la imperiosa necesidad de adoptar medidas nacionales oportunas para identificar correctamente a las víctimas de trata (artículo 10), lo que abre el camino para que éstas puedan ser objeto de protección en su vida privada y su identidad, solicitar asistencia en materia de alojamiento, seguros, asistencia psicológica y material, etcétera (artículo 11); y se garantizaría que toda víctima tendría un plazo para el restablecimiento y la reflexión adecuado (artículo 13), que puede ir acompañado de un permiso de residencia no sólo justificado por la cooperación para combatir a la redes de trata, sino también atendiendo a la situación personal de la víctima (artículo 14), criterio que supone un gran avance para su protección.

El conjunto de iniciativas sintéticamente analizadas da paso a abordar las medidas que se han ido adoptando a nivel de la Unión Europea para combatir el crimen organizado y prevenir y perseguir la trata de personas y proteger a sus víctimas.

Las principales iniciativas de la Unión Europea contra el crimen organizado y la trata de personas

La reacción de la Unión Europea ante el fenómeno criminal de la trata de personas se centra, en un primer momento, en mostrar una clara voluntad política para combatirlo, con especial mención de los casos de mujeres y niños para, posteriormente, evolucionar hacia una visión más realista mediante la adopción de medidas legales contra esta actividad en todas sus vertientes. La consideración de la trata de personas como una violación grave de los derechos humanos y de la dignidad al recurrir a prácticas que conllevan la violencia, las amenazas, la esclavitud y la coerción sobre personas vulnerables permitió avanzar con cierta rapidez.

Así, los Estados miembro, a instancias de la Comisión Europea y atendiendo a sus compromisos internacionales, llegaron al acuerdo de adoptar una definición común de los elementos constitutivos de este delito y su correspondiente sanción penal, aunque difería y era menos ambiciosa que la prevista en el Protocolo de Naciones Unidas de 2000 para la Prevención, Represión y Sanción de la Trata de Personas, Especialmente de Mujeres y Niños,

en vigor desde el 25 de diciembre de 2003, anexo al Convenio contra la Delincuencia Organizada Transnacional de 2000 o Convención de Palermo.

El instrumento legal elegido en aquel momento fue la Decisión Marco 2002/629/JAI del Consejo, del 19 de julio de 2002, relativa a la lucha contra la trata de personas, con base legal en los artículos 29.3 (inciso e) y 34.2 (inciso b) del antiguo Tratado de la Unión Europea (TUE) y previa a la entrada en vigor del Tratado de Lisboa en 2009. La Decisión Marco 2002/629/JAI establecía como fecha límite para la armonización de este delito el 1º de agosto de 2004. La novedad radicaba en que la Decisión Marco definía el tráfico de seres humanos tanto para la explotación laboral, en cualquiera de sus manifestaciones, como para la sexual, incluyendo la pornografía, definición que suponía una importante diferencia respecto de las anteriores iniciativas europeas referidas a la trata de personas únicamente para la explotación sexual.

Así, se estableció que los Estados miembro tendrían que recoger en sus legislaciones penales los comportamientos que implicaran el reclutamiento, transporte, traslado, embarque, recepción y acogida de una persona, incluyendo el intercambio o transferencia del control sobre tal persona cuando: “a) se recurre a la coacción, fuerza o amenaza, incluyendo el secuestro; b) se recurre al engaño o al fraude; c) existe un abuso de autoridad o una posición de vulnerabilidad, en la cual la persona afectada carece de una real y aceptable alternativa para evitar el abuso; y d) pagos o beneficios son ofrecidos para obtener el consentimiento de una persona que tiene el control sobre otra”.³

Para evitar los problemas legales y de comprobación que ocasionaba acreditar la violencia sobre la voluntad de las víctimas, la Decisión Marco 2002/629/JAI estableció que cuando se utilizan cualquiera de estos medios el consentimiento de la víctima debía ser considerado irrelevante. En el caso en el que éstas sean menores, para facilitar el procesamiento de los responsables, se determina que no será preciso probar que se ha recurrido a alguna de las medidas coercitivas antes descritas. Además, se completa el catálogo de *autoría* al incluir otros modos de participación en la comisión del delito, como son todas aquellas conductas que implican “instigar, ayudar, cooperar e intentar” tales comportamientos.

La Decisión Marco 2002/629/JAI también estipulaba que la sanción para la trata de personas en cualquier Estado miembro no debía ser menor a

³ Véase <<http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2002:203:0001:0004:ES:PDF>>. [Nota de los editores.]

ocho años de cárcel si el delito era cometido en circunstancias que pusieran en peligro la vida de la víctima; fuera cometido contra víctimas particularmente vulnerables —menores de edad, con el objetivo de prostituirlas o explotarlas sexualmente, incluyendo la pornografía—; fuera realizado con gran violencia o hubiera causado daños particularmente graves o se diera dentro del contexto de una organización criminal.

La importante contribución de la Decisión Marco 2002/629/JAI para el control o reducción de la trata de personas y sus distintas manifestaciones radica en que se conmina a los Estados miembro a crear un sistema de protección para las víctimas. El objetivo era incentivar su cooperación en la investigación contra las redes criminales en las que se hubieran visto envueltas. Se da un tratamiento especial a los menores víctimas y a sus familias, aunque es preciso destacar que el sistema no está orientado a su protección plena en tanto víctimas sino a conseguir su cooperación en el desmantelamiento de las redes o bandas organizadas que lucran con este fenómeno criminal.

El análisis de la Comisión Europea sobre el grado de aproximación generado por la Decisión Marco 2002/629/JAI en los Estados miembro resulta insatisfactorio e insuficiente, lo que incide negativamente en los esfuerzos que requiere la lucha contra la trata de personas para conducirse desde una perspectiva holística y comprehensiva de las múltiples dimensiones del delito. A este juicio contribuye la aprobación de iniciativas europeas más innovadoras donde se constata que en materia de asistencia y protección de las víctimas, en particular, hay una importante ausencia de aplicación efectiva, además de que requiere ser actualizado el enfoque con la experiencia adquirida.

En la reformulación de la respuesta legal europea incide claramente el Protocolo de Naciones Unidas de 2000 para la Prevención, Represión y Sanción de la Trata de Personas, Especialmente Mujeres y Niños, y el Convenio del Consejo de Europa sobre la Lucha contra la Trata de Personas del 16 de mayo de 2005, que está en vigor desde el 1º de febrero de 2008, aunque sólo lo han ratificado once Estados miembro. También hay que tener presentes los pronunciamientos del Tribunal Europeo de Derechos Humanos de Estrasburgo, especialmente el Asunto Rantsev, del 7 enero de 2010,⁴ en el que el Tribunal establece obligaciones positivas para los Estados parte con el fin de combatir este fenómeno en tanto violación del artículo 4 de la CEDH.

⁴ Al respecto, véase <<http://www.refworld.org/pdfid/4b4f0b5a2.pdf>>. [Nota de los editores.]

La Comisión, en su análisis comparatista, determina que ambos textos —especialmente el del Consejo de Europa— presentan unos estándares internacionales más elevados que los previstos en la Decisión Marco 2002/629/JAI; además, su estructura les confiere un marco legal más coherente y comprensivo —pese a presentar disposiciones no vinculantes— al regular la prevención, la cooperación entre los distintos actores, la protección y asistencia de las víctimas, así como las normas e instrumentos para facilitar las investigaciones.

La propuesta inicial de decisión marco presentada por la Comisión fue sustituida por una propuesta de directiva, con base legal en los artículos 82.2 y 83.1 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea (TFUE), que finalmente se aprobó con modificaciones como la Directiva 2011/36/UE, del 5 de abril de 2011, sobre la prevención y lucha contra la trata de personas y la protección de víctimas,⁵ cuyo plazo de transposición concluyó el 6 de abril de 2013.

Dicha Directiva presenta un enfoque más realista y holístico en concordancia con las iniciativas internacionales mencionadas y la propia experiencia adquirida en la UE. Entre estas últimas se debe destacar el apartado 3º del artículo 5 de la Carta de los Derechos Fundamentales con rango de “derecho originario”, desde la entrada en vigor del Tratado de Lisboa en diciembre de 2009, que prohíbe expresamente la trata de personas.

En el artículo 2 de la Directiva se establece una definición más amplia del delito de trata de personas que incluye como elemento central la explotación de la persona afectada intencionadamente por alguien que posea el control sobre ella. Entre las manifestaciones que son constitutivas de explotación se incluye una actualización importante al considerar trata de personas el supuesto de tráfico de órganos, la mendicidad forzosa, la esclavitud y otras actividades delictivas, expresión esta última de tal vaguedad que sólo puede entenderse a la luz de lo dispuesto en el considerando 11, que establece como “actividades delictivas” el carterismo, los hurtos a comercios, la adopción ilegal, los matrimonios forzados, el tráfico de estupefacientes u otras actividades similares que están penalizadas e implican una ganancia económica.

El artículo 4 establece que las sanciones para los comportamientos descritos y sus distintas modalidades de participación, es decir, autoría, induc-

⁵ Consúltese dicha Directiva en <<http://www.acnur.org/fileadmin/scripts/doc.php?file=fileadmin/Documentos/BDL/2013/9249>>. [Nota de los editores.]

ción, complicidad y tentativa, no sean inferiores a cinco años de prisión. Si concurren determinadas circunstancias agravantes, como que la víctima sea particularmente vulnerable, el acto se cometa por organización delictiva, ponga en peligro deliberadamente o por negligencia la vida de la víctima o sea cometido empleando violencia grave o infligiendo daños particularmente graves, las penas tendrán una duración mínima de diez años. Además, mejora la redacción de lo dicho en los artículos 5 y 6 de la Directiva sobre la responsabilidad de las personas jurídicas y las sanciones aplicables.

La Directiva se actualiza en concordancia con los textos internacionales en vigor en tres aspectos. En primer lugar, en el artículo 9 se estipula que la investigación y persecución de la trata debe ser de oficio, al margen de la existencia de una denuncia o acusación por parte de la víctima, y se introduce la obligación de adoptar las medidas necesarias para formar a personal especializado y dotarlo de los instrumentos de investigación necesarios.

En segundo lugar, en el artículo 10 de la Directiva se establece un conjunto de criterios para la delimitación de la jurisdicción competente y todo un sistema de cooperación entre los Estados miembro. A diferencia de la propuesta de decisión marco, la Directiva elimina la referencia a Eurojust⁶ para coordinar la persecución del delito cuando es cometido en dos o más jurisdicciones de los Estados miembro, aunque en su mandato incluye que actúe como catalizador en este ámbito al igual que la Oficina Europea de Policía (Europol).

Complementando esta coordinación no se olvida de adoptar medidas preventivas como la prevista en el artículo 18, apartado 4º, que deja a juicio de cada Estado miembro actuar contra los usuarios de las personas sometidas a explotación siempre que tengan conocimiento de su condición de víctimas, con el loable objetivo de reducir la demanda, como lo marca el modelo sueco.

El tercer ámbito, ampliamente mejorado respecto del régimen previsto por la Decisión Marco 2002/629/JAI derogada, es el relativo a las medidas de protección y asistencia de las víctimas; sin embargo, de su redacción se desprende que muchas de estas medidas de asistencia y apoyo son de carácter potestativo para los Estados miembro y que para su desarrollo se requiere la

⁶ Eurojust, una unidad de cooperación judicial de la Unión Europea, fue creada en 2002 con el objetivo de apoyar y reforzar la coordinación y la cooperación entre las autoridades nacionales en la lucha contra las formas graves de delincuencia transfronteriza en la Unión Europea. Al respecto véase <<http://www.eurojust.europa.eu/Pages/languages/es.aspx>>. [Nota de los editores.]

adopción de medidas nacionales, lo que no contribuye a una armonización de mínimos, como sería deseable.

En cuanto a las medidas de protección, el artículo 8 establece que los Estados miembro podrán considerar no perseguir ni imponer sanciones a las víctimas de la trata en caso de haber realizado actividades ilícitas como consecuencia de los medios coercitivos utilizados contra ellas. Resulta criticable que deje esto al arbitrio de dichos Estados, pues debería ser una obligación si se atiende a la vulnerabilidad de la víctima y a su sometimiento por medios violentos.

Este principio se completa con los artículos 11 y 12 de la Directiva, que pueden suponer un salto cualitativo importante en la protección y asistencia de las víctimas de trata de personas porque, de acuerdo con ellos, los Estados miembro tendrán que adoptar las medidas necesarias para ofrecer asistencia y apoyo a las víctimas antes, durante y después de la conclusión del proceso penal. Es importante destacar que en principio tales medidas no deben depender de la voluntad de la víctima de cooperar en la investigación o en el juicio; sin embargo, se condiciona por su remisión a la Directiva 2004/81/CE sobre permisos de residencia a víctimas de la trata de personas que cooperen⁷ o a normas nacionales que suelen exigir una participación activa de la víctima y el disfrute de un permiso o autorización de residencia.

Esta limitación bloquea el camino hacia un auténtico sistema de protección y asistencia a la víctima; no obstante, se impone la obligación de adoptar mecanismos de identificación apropiados que implican la necesidad de medidas de protección y asistencia. Esta obligación se acompaña de un nivel mínimo de asistencia y apoyo que debe incluir unas condiciones de vida que garanticen la subsistencia, como alojamiento apropiado y seguro, asistencia material, tratamiento médico y psicológico, así como traducción e interpretación de la información que se le suministre a la víctima y en todo caso debe considerarse el periodo de reflexión y recuperación.

Entre los elementos que los Estados deben tener en cuenta en el proceso de proteger y asistir están aquellos factores que puedan incidir en el sistema de protección y asistencia, como pueden ser la edad, la madurez, el estado de salud, posibles embarazos, discapacidad y otras condiciones personales

⁷ Véase <<https://www.boe.es/doue/2004/261/L00019-00023.pdf>>. [Nota de los editores.]

o sociales, físicas o psicológicas, en las que se encuentre la víctima y que puedan hacerla especialmente vulnerable.

En el caso de la cooperación de la víctima en la investigación, la instrucción o en un procedimiento penal, los Estados tendrán que asegurar el asesoramiento jurídico y representación legal que, en caso de insuficiencia de medios económicos, tendrán que ser gratuitos. Además, conforme al apartado 4º del artículo 12 se prevén medidas para evitar la denominada “segunda victimización”. Para ello, los Estados miembro tendrán que evitar que exista contacto visual entre los perpetradores y las víctimas; no plantear preguntas de índole privada innecesarias para la investigación, evitar las declaraciones en juicios abiertos; y ofrecer a la víctima, en función de la evaluación del riesgo, su inclusión en un programa de protección de testigos.

Sin embargo, estas medidas tendentes a evitar la victimización secundaria están condicionadas por los criterios existentes en las legislaciones nacionales, lo que puede limitar los efectos deseados y crear veintiocho sistemas distintos de protección frente a la victimización secundaria. Finalmente, es destacable que en el artículo 17 se prevea para las víctimas un medio de acceso a los sistemas de indemnización existentes en los Estados miembro para los delitos violentos cometidos intencionadamente.

La valoración de la Directiva merece un juicio positivo habida cuenta de los mínimos que existían en el marco de protección y asistencia de las víctimas. Dicho documento, asimismo, parece reflejar el alcance y contenido del Convenio 197 del Consejo de Europa de 2005⁸ y por tanto mejora considerablemente la esfera de derechos de las víctimas. De este marco normativo destacan los artículos 11 al 17, donde se recogen pormenorizadamente las medidas de protección y derechos de las víctimas que dan por fin un salto cualitativo frente a las anteriores aproximaciones legales centradas en combatir las redes, pero no en proteger a sus víctimas.

Este avance no impide subrayar que su éxito depende del grado de transposición uniforme por parte de los Estados miembro, y la experiencia demuestra que suele ser dispar. Además, el sistema previsto se activa atendiendo también a la aplicación de la Directiva 2004/81/CE, que requiere un análisis específico y cuyo estudio dentro del marco legal internacional de protección de derechos fundamentales es hasta ahora deficitario.

⁸ Véase en <<https://www.msssi.gob.es/ssi/igualdadOportunidades/internacional/consejoeu2/doc/ConveniodeConsejoEuropaTrata.pdf>> . [Nota de los editores.]

Las medidas de protección y asistencia analizadas en la Directiva 2011/36/UE de 5 de abril de 2011 abordan una referencia al marco legal impuesto por la Directiva 2004/81/CE. Ambas directivas se complementan en lo relativo a las víctimas de la trata de personas, pero difieren en relación con la protección de las víctimas del tráfico clandestino de inmigrantes, tema que queda fuera de las medidas de asistencia y protección previstas en la Directiva 2011/36/UE, exclusión que es criticable habida cuenta de la estrecha conexión entre ambas modalidades. La Directiva 2004/81/CE se concibió como un elemento fundamental para combatir la actividad desplegada por redes o grupos de delincuencia organizada enfocados en el tráfico clandestino de inmigrantes y en la trata de personas.

En concreto, con la aprobación de la Directiva 2004/81/CE se pretendía introducir como factor de colaboración para dismantelar estas redes criminales el otorgamiento de un permiso de corta duración a las víctimas de la trata de personas o del tráfico de inmigrantes irregulares que cooperaran con las autoridades en la eliminación de dichas redes. La referencia a este permiso no debe confundirse con la necesaria creación de un estatuto europeo de protección de víctimas, que habría sido lo deseable tanto para una protección más elevada de las víctimas como para incentivar la cooperación contra las redes criminales.

Pese a las expectativas suscitadas, sobre todo teniendo presente quiénes son sus potenciales beneficiarios, la Directiva 2004/81/CE resulta insatisfactoria dado el escaso beneficio o protección que obtiene la víctima por cooperar con las autoridades en el dismantelamiento de las redes criminales. A ello se suma el carácter opcional de algunas de las disposiciones de la Directiva, como la que permite a los Estados miembro optar por incluir en el sistema de protección a las víctimas del tráfico clandestino de inmigrantes, sin olvidar la amplia discrecionalidad ejercida por las autoridades nacionales a la hora de determinar la cooperación activa de la víctima para combatir las redes, con el agravante de que las autoridades nacionales podrán expulsarla en cualquier momento si juzgan que no colabora suficientemente o si restablece contactos con miembros de la red criminal. A esta discrecionalidad se suman las reticencias de los Estados miembro a incluir en sus legislaciones las medidas de asistencia social, sanitaria, psicológica y económica que la Directiva prevé en el artículo 7 y que no tienen carácter opcional.

Desde la perspectiva de la eficacia del sistema de cooperación que contempla la Directiva, es preocupante el poco seguimiento que ha tenido el reconocimiento a la víctima de un periodo de reflexión, al considerar este derecho como una facultad y no como una obligación. La Directiva 2011/36/UE mejora considerablemente esta situación, pero sólo para las víctimas de trata de personas, aunque no para las de tráfico clandestino que quedan fuera de su ámbito de aplicación.

Por ello, si la Unión Europea quiere que se refuerce y amplíe la cooperación de las víctimas debería, entre otras modificaciones, replantearse ampliar el plazo del permiso de residencia de seis meses renovables que prevé la Directiva 2011/36/UE. Como se puede deducir, este beneficio es totalmente insuficiente para que las víctimas decidan cooperar activamente puesto que existe el peligro real de que sólo se retrase su expulsión mientras dura la investigación o de que los miembros de la red criminal puedan ejercer represalias contra los familiares residentes en el Estado de origen de la víctima.

Las deficiencias o posibilidades señaladas en relación con el marco legal impuesto por la Directiva 2004/81/CE chocan frontalmente con la visión y protección legal que se ofrece a las víctimas de trata en la Directiva 2011/36/UE. La UE no debería permitir que se arbitren dos sistemas distintos para víctimas de redes criminales, de personas que lucran con esta actividad poniendo en peligro la vida de miles a los que explotan sexual o laboralmente.

El contenido de la Directiva 2011/36/UE es más coherente y claramente orientado a la eficacia contra la actividad criminal de trata y la protección efectiva de las víctimas; por lo tanto, las reflexiones realizadas y el contenido acordado para la Directiva 2011/36/UE de lucha contra la trata de personas deberían ser considerados como el referente imprescindible para modificar la Directiva 2004/81/CE, ampliando así los derechos y las medidas de protección y asistencia para las víctimas del tráfico clandestino de inmigrantes en una perspectiva realista del fenómeno y atendiendo al interés de todas las víctimas.

La principal crítica de la Directiva 2004/81/CE, en relación con la eventual obtención del permiso de residencia de duración limitada, es la discrecionalidad de las autoridades nacionales para otorgarlo y su duración insuficiente y precaria para lograr la cooperación de la víctima. Además, esta duración tan limitada determina las medidas de asistencia y protección previstas para las víctimas, sin olvidar que también condiciona el marco legal más favorable

de la Directiva 2011/36/UE al restringir temporalmente el alcance de las medidas de apoyo y asistencia previstas en los artículos 11 y 12.

En definitiva, tras el análisis superficial de las medidas legales armonizadoras se puede afirmar que pese al esfuerzo de la Unión Europea en la elaboración de todo este marco normativo para intentar frenar la trata de personas y el incremento de las redes criminales, la predisposición y colaboración de los Estados miembro no ha sido la requerida. Es de esperar que los procedimientos de incumplimiento concluidos contra los Estados miembro infractores, entre ellos España, den lugar a un cambio de actitud. En caso contrario, la eficacia, transparencia y coherencia del sistema normativo europeo para el control de la trata de seres de humanos y, en su caso, del tráfico clandestino de inmigrantes, están en peligro.

El marco legal de la Unión Europea se complementa con otras acciones relevantes como la creación de la figura del Coordinador de la Unión Europea contra la Trata de Personas en marzo de 2011, y la aprobación de un plan de acción de la Unión Europea contra la trata de personas con cinco prioridades: detectar, proteger y asistir a las víctimas; reforzar la prevención de la trata; perseguir más activamente a los traficantes; mejorar la coordinación y cooperación entre los principales interesados y dar mayor coherencia a las políticas públicas; y conocer mejor y responder eficazmente contra las nuevas tendencias relacionadas con todas las formas de trata.

Para concluir

La eficacia de todas las medidas descritas a nivel internacional y regional europeo sólo puede ser posible si todos los países de origen, tránsito y destino toman conciencia de que es imprescindible que incluyan en sus legislaciones nacionales y políticas públicas todas las formas de la trata de personas de acuerdo con la premisa de la prevención, persecución y protección.

Se deben llevar a cabo acciones que reflejen los compromisos adquiridos en las escalas internacional y europea para lograr una mayor sensibilización sobre los mecanismos de captación a los que recurre el crimen organizado para engañar a las víctimas y las consecuencias que tienen en la vida de las personas, especialmente mujeres y niños. En esta línea, sería muy positivo crear la figura del Alto Comisionado de Naciones Unidas para la Trata de

Personas, en concordancia con la del coordinador creada por la Unión Europea para ese fin.

Una adecuada implementación de las medidas legales analizadas pasa necesariamente por reforzar la capacitación de las autoridades públicas nacionales para una correcta identificación y protección de las víctimas, así como en lo tocante a técnicas de investigación, intercambio de información y persecución del crimen organizado transnacional, atendiendo a los mecanismos de cooperación policial y judicial acordados en los convenios descritos.

Finalmente, para incentivar la adhesión a tales convenios se debería generalizar la introducción de una cláusula específica en los acuerdos comerciales o de asociación económica celebrados por la Unión Europea, en línea con las cláusulas democrática y de garantía de los derechos humanos ya existentes en muchos de ellos, que incentivarán a determinados Estados y regiones (origen, tránsito y destino) a implementar medidas para combatir más eficientemente el crimen organizado transnacional y la trata de personas.



LA MIGRACIÓN EN EL CINE

MIGRANTS IN THE MOVIES

La industria del cine provee un espejo que refleja la naturaleza de las sociedades en las que vivimos, ya sea de su pasado, su presente o su futuro. Habiendo más de 230 millones de migrantes en el mundo no resulta una sorpresa que este fenómeno se haya convertido en un tema recurrente entre los cineastas. El abanico resultante de comedia, drama, suspenso y otros géneros fílmicos nos ofrece una rica fuente de recursos aún no estudiados para entender la migración a través de sus experiencias y las de quienes viven en las sociedades a las que estas personas se incorporan. En primer lugar, tenemos el filme clásico *The Immigrant* (1917), de Charles Chaplin, donde el centro de la historia es la migración. La integración de los inmigrantes ha sido central en películas como *West Side Story* y *Gangs of New York*. Es tema también de numerosos documentales como *La ciudad* y *A Wedding in Ramallah*. Ya sean emotivos, divertidos o meramente informativos, los largometrajes pueden ofrecer perspectivas de esa experiencia con una vivacidad que los análisis académicos o los informes de política pública simplemente no logran alcanzar; sin embargo, la pregunta es si las representaciones tanto del fenómeno como de quienes lo viven se apegan a la realidad o la distorsionan. En la sección se procura escudriñar la capacidad del cine y de los documentales para informar, crear conciencia, pero también para distorsionar o moldear actitudes sobre la migración y los migrantes.

The movie industry provides a mirror that reflects the nature of the societies in which we live, whether past, present, or future. With over 230 million migrants worldwide, it is no surprise, then, that migration has become a recurrent theme for filmmakers. The resulting global panoply of comedy, drama, suspense, and other genres of film offers a rich and understudied resource for understanding migration and the experiences of the migrants and those in the societies to which they move. Beginning with Charlie Chaplin's *The Immigrant* (1917), migration is the story; the integration of immigrants has been central to many films such as *West Side Story*, and *Gangs of New York*. Migration serves as the theme of numerous documentaries such as *La ciudad* (The City) and *A Wedding in Ramallah*. Whether poignant, hilarious, or straightforwardly informative, film can offer insights into the experience of migration with a vivacity that academic or policy literature simply cannot match. The question, however, is whether the representations in film, especially fictional films, are true to life or distorting. This section will look at the potential of moviemaking and documentary filming to inform, to distort, and to mould attitudes towards migration and migrants.

THE DOCUMENTARY AND MIGRANT WORKERS IN CANADA

*Min Sook Lee**

I made my first documentary about migrant workers because of a wildcat strike; it was back in 2000. I was a filmmaker looking for a story; I ran into a friend of mine, Chris Ramsaroop, on the streets of Toronto. He was organizing a bus for journalists and media types like myself to drive to a small town I'd never heard of, Leamington, Ontario. Chris told me a group of migrant workers had gone on strike and needed support and he wanted to spread the word. Like most Canadians I always thought migrant workers were in the United States, and that it wasn't a Canadian reality. I joined the ride with other journalists and activists, unaware that I would be changing the direction of my life within the next four hours. Leamington, Ontario is the greenhouse capital of the U.S and Canada; it is the epicenter of the agribusiness industry. Greenhouses larger than football fields span across 2 600 acres, growing tomatoes, peppers, and cucumbers, mostly headed for the U.S. market. The sector employs 13 000 workers and in 2015 totaled a farm gate value of \$800 million.

Our bus drove into a church parking lot in Leamington. There, I saw a few hundred Mexican migrant workers, all men. It was a Sunday afternoon and church services had just concluded. When we got off the bus, the Spanish-speaking members of our entourage—and there were about four people who spoke Spanish—were immediately surrounded. The workers had pressing questions about tax deductions, unpaid hours at work, pesticide exposure—workers were rolling up their sleeves and showing us angry red rashes—contract language—workers were holding forms and sheets of paperwork, all in English that they couldn't read or understand...it was overwhelmingly clear to me that this was a workforce that had no access to basic information

* Filmmaker, Canadá-Korea.

related to their working lives. And it was remarkable to me, in an awful way, that workers would be so completely disenfranchised in Canada. We found out that the leaders of the wildcat strike had already been sent back home to Mexico. The growers had effectively shut down worker resistance by exercising the power of deportation that all employers wield in the migrant worker program. Like a sword of Damocles, it hovers over the worker for the duration of their contract. Speak out and risk being fired and sent home and never invited back.

This was my first encounter with the dysfunction of Canada's foreign labor program. Chris Ramsaroop went on to co-found a national volunteer-run advocacy group known as "Justicia for Migrant Workers"; they are activists who work in solidarity with workers to fight for migrant worker justice. I went on to make the documentary *El contrato*, released in 2003, which tells the story of a few Mexican migrant men working in a Leamington greenhouse.

Let me give you a brief overview of the contours of the migrant worker programs in Canada. Today over 500 000 migrant laborers are working with temporary status in Canada, they come from over 80 different source countries. Of that number 110 000 are low-wage, minimum-wage workers. Low-wage workers are tied to one job, one employer. Most of my film work is with low-wage migrant workers. Their very status as unfree is what makes them desirable workers.

Since the 1960s the federal government has run a range of migrant labor programs: the now-defunct Live-In Caregiver Program (LCP) for nannies; the Seasonal Agricultural Worker Program (SAWP), which is industry-specific and tied to Mexico and Caribbean nations; and the Temporary Foreign Worker Program (TFWP), which applies to a broad-based cross-section of industries and is open to any sending country. Under the TFWP, migrant workers are employed in a wide range of industries: service, hospitality, construction, health care, childcare, and agribusiness. Many work in minimum-wage jobs; in Ontario, minimum wage is Can\$11 an hour. These labor programs construct workers as permanently temporary: the work is always available, but the workers are deemed temporary, and with that manufactured label, they are treated as transients. There are virtually no pathways to citizenship. Workers who have been coming to Canada for 25 years can never expect citizenship. The history of Canada's labor programs exposes a sobering fact: the labor shortage is chronic, but the job status as "temporary" is manufactured.

Temporary migrant labor programs have expanded exponentially over the years, and critics argue they have effectively replaced immigration pathways into the country. Canada is celebrated as a diverse nation, but migrant worker programs are turning its vaunted multiculturalism into a national myth. More people come on temporary permits rather than immigrate permanently. In 2006, the number of temporary residents entering this country exceeded the number of permanent residents for the first time.

Migrant workers have structurally limited labor mobility; when workers come into the country they are tied to one employer. This over reliance on one employer for housing, transportation, and access to healthcare creates a relationship that has been described as a modern form of feudalism. The employer/employee relationship creates a disproportional power imbalance in the favor of the first. For the migrant worker, the employer brought you into the country and can kick you out. This is an owner-driven labor program in which independent monitoring is almost non-existent. This system invites abuse, about which stories abound: unpaid wages, limited access to timely healthcare, unsafe working conditions, overcrowded accommodations, abusive working conditions, questionable payroll deductions, and non-payment of accrued overtime. A particularly egregious dimension of the TFWP is recruitment fees. Many of the workers in Canada have paid recruiters exorbitant agency fees, ranging from Can\$6 000 to Can\$12 000 to work in the program. Since the fees are so high, some arrive heavily indebted to the broker who brought them to the country. This is a form of modern debt bondage, and it's a story that is being played out across the world, in Hong Kong, Seoul, and Doha.

What's unique to Canada is the near invisibility of the workforce. They are hidden from view, literally part of the landscape; the workers often live in housing away from main roads or tucked into the back of greenhouses. Moreover, they are hidden from the mainstream narrative of Canada's story. When the dominant media does cover migrant workers, it is from the standpoint of xenophobic protectionism. Migrant worker stories make headline news in the Canadian media when a story tells of migrant workers taking Canadian jobs. Migrant worker programs are depicted as a threat to the economy, responsible for downward pressure on wages and working conditions. Other than as threats, workers are depicted overwhelmingly as victims, but victims of bad bosses, never a bad system. The victimhood status of migrant workers is essentialized and carried over into a larger narrative that these workers are fleeing terrible

conditions back home and need the benefit of Canada's generosity and benevolence. So, in fact, our migrant worker programs are twisted into a neoliberal form of international aid or development. What is left out of the picture is how neoliberalism and austerity measures have displaced workers from their homes and domestic industries onto the migrant-worker express.

As a documentary filmmaker, I understand my work as one that plays out in the field of the imagination. As Benedict Anderson understood, all nations are efforts of imagination. Imagined communities reinforced by material realities like border points, immigration laws, and visas. Imagined communities are grounded into collective and individual psyches through creative imaginaries: anthems, public rituals, monuments, and films. In documentary film, I work with narratives and the construction of representation. And I am critically aware of how my documentaries can reinforce or challenge dominant representations of migrant workers in Canada and how those stories inform the construction of a Canadian identity. Documentaries have historically played a formative, nation-building role in Canada; the National Film board (NFB), the country's main production hub of documentaries, was founded by the government on the premise that the country needed a mirror in order to see itself better.

My documentaries, I hope, present counter narratives to the dominant imaginative fantasies of Canadian nationalism that refuse to see the colonial histories being played out in the contemporary migrant worker programs. Migrant labor programs are not new concepts. They are engineering the racial make-up of Canada's citizenry as they always have. The contemporary versions in practice today are extensions of historic labor schemes developed by the Canadian state to designate the "preferred citizen" according to class and race. Canada's colonial history institutionalized the wholesale genocide of the indigenous peoples of the land. The erasure of the First Nations' histories and cultures from Canada's history has been actively resisted by Indigenous communities today, a resistance that challenges the whitewashing of Canada's roots. It is imperative to remember how deeply entrenched labor and immigration programs were and continue to be in fostering the imaginative fantasy of Canada as white. Canada's national railways were built in the 1800s by Chinese railroad workers who paid exorbitant fees in the form of head taxes to work in the dangerous sites, laying the train tracks that would eventually literally make national unity feasible.

I'd like to contextualize the documentaries I make with migrant workers in Canada as work that is intended for multiple audiences: the general public, migrant worker communities, activists, educators, and those who work for social justice on issues related to migrant labor and human rights and food sovereignty.

As a filmmaker, I'm keenly aware of the multiplicity of the gaze and the diverse, heterogeneous readings of a single scene. Depending on the social, political, and economic position of the viewer, these documentaries tell a differentiated story with distinct nuances and contours. My goal is multifold:

- to create awareness about the labor and human rights issues related to migrant worker programs in Canada;
- to support and act in solidarity with migrant worker activists and those who ally with migrant workers to build a broad-based movement for social change;
- to build a momentum for direct political, legislative change in the Canadian context around migrant worker programs;
- to contextualize contemporary migrant labor programs within the colonial reality of Canada's history and present political agenda; and, finally,
- to create, through the language of filmic storytelling, a common experience that is emotional, intellectual, and sensorial all at the same time, an experience that communicates the complexity of the challenges and opportunities migrant workers encounter when they work in Canada.

I am mindful that this common experience can be particularly unique for migrant workers, to see each other, large on the big screen, to see a narrative that validates experiences, to create common ground, common bonds. I've shown excerpts of my current documentary *Migrant Dreams* to other workers, and they recognize each other. Jamaican women see Mexican women and they see a sister. A common tactic employers use is divide and rule, pitting workers against each other based on ethnicity; so, Jamaicans are pitted against Mexicans in one greenhouse. Employers have created segregated living, bathing, and cooking areas. Job duties in greenhouses and farms are discretely divided according to ethnicity and gender; so on one farm, Caribbean workers will be delegated the outside work, and Mexican workers will be

assigned packing and sorting duties. The documentaries offer a moment of common reflection and shared mutuality for migrant workers in a system that actively sets out to create false oppositions. Workers are regularly reminded that competition for their jobs is tight and there is a line-up of workers in the Global South willing to take their positions.

Ultimately I want my work to be a tool of resistance. After all, my film work with migrant communities began out of resistance. And in my process I work closely with activists on the front lines, as a kind of check and balance. Chris Ramsaroop and Evelyn Encalada Grez, both co-founders of “Justicia for Migrant Workers” have been indispensable in the work I do. This process requires me to check my priorities in the field. Sometimes, there are shots or scenes I’d like to film, but they can prove detrimental to the organizing efforts of Justicia activists. Negotiation about goals is an ongoing conversation. I believe in the politics of refusal. It is not required that workers who participate in my films share every detail of their lives with me. Deliberating on what is strategic to share is a political choice I support. Equally so, as a filmmaker, I can refuse to share particular pieces of a story with the broader public and exclude it from my film, as a conscious choice. These choices are determined by political priorities as much as they are by creative ones. The process of filmmaking I use means I can often be with workers but not be filming. I will spend time building relationships, trust, and use my resources in practical ways. My filmmaking time does not override their survival.

And finally, I want to leave you with a comment about stakes. Speaking out has consequences. Even for filmmakers. In 2003 I released *El contrato*, a feature documentary about Mexican migrant men in Leamington, Ontario. The documentary was produced with the National Film Board of Canada. Upon release, the growers in Leamington who appeared in the documentary launched a million-dollar libel suit against me. In the libel suit I was named, as were the producers of the National Film Board of Canada, and any venue that attempted to screen the documentary was served with a libel notice. The growers alleged I had defamed them. And they were using a tried and true corporate tactic to muzzle media: a strategic lawsuit against public participation, a SLAPP suit. SLAPP suits are used to intimidate and censor critics by burdening them with costly legal expenses that drain resources and ultimately silence the public debate. For a year, *El contrato* sat on the shelf while lawyers hashed it out. No broadcaster would touch the film, despite

initial interest from the provincial broadcaster TVO. The legal threat embargoed the release. Eventually, after a year, the NFB lawyers agreed to release the film with the provision that I include cards at the front of the film that clarified that the footage had been shot with permission from the participants in the film. There was no hidden-camera footage and the growers had signed off on participant waivers during production.

During the year-long legal embargo, no one saw the documentary. At least that's what I thought, until one weekend I drove into Leamington—well, snuck in, really. I had become a town pariah, with the mayor of Leamington calling me a liar on national radio. I wore a baseball cap and kept a low profile, and I went to a church social in the basement. Some workers approached me and thanked me for making the doc and I was surprised they had seen it. Indeed they had; they all had pirated copies. Someone had smuggled in a master copy, which was then quickly pirated and shared across the bunkhouses and farms and sold in *tiendas* in Leamington's Little Mexico. This taught me how resistance is fertile. It reminded me of the quote: "They tried to bury us; they didn't know we were seeds."

For me the stakes are real, but for the workers, participating in these documentaries pushes the stakes even further. They risk possibly being identified as a troublemaker for speaking out by agreeing to be on camera. I find workers do it because they are sick of it, and they choose to be in my documentaries because they realize they have little left to lose.

Fighting back in a legal system that constructs your vulnerability has many challenges. A core element of the migrant labor programs in Canada is that it legislates permanent transiency. Low-wage migrant workers have very few pathways to citizenship. Workers in SAWP, largely Caribbeans and Mexicans, can work in Canada for upwards of 25 years as permanent transients. The workers pay into Canada's tax programs; mandatory deductions from their salary include contributions to Canada's Pension Plan (CPP) and Canada's Employment Insurance (EI) program. The workers are ineligible for most benefits of the EI program and collecting CPP requires diligent paperwork that leaves many workers unaware they are even entitled to collect. For a quarter century of work, the migrant farm worker will never receive seniority raises, overtime, or job security. Each year, they are required to return home with a sealed envelope that carries their employer's written approval that they are desired back for the next season.

In the TFWP, workers are allowed to work a maximum of four years. After four years, they are no longer eligible to work in the program until four more years have passed. These rules are designed to dissuade workers from dreaming of settling in the land of settlers. Cycling workers in and out means the workforce is constantly losing natural leaders. Usually it takes one year for a worker to get oriented to the job site, the country, and the system. By year two, the worker is well aware of the problems in the system and has begun to gather information on his/her rights. By year three workers are pushed to the extent that they want to fight back. But by the fourth year, this worker is deemed no longer desirable. New work crews are brought in. This is a structural challenge to organizing that activists from “Justicia for Migrant Workers” have to engage with. The collective memory of organizing is systemically erased.

The reality is that workers are resisting all the time in small and grand acts of resistance. Fighting back through work stoppages, protests, civil claim suits, human rights inquiries, and criminal charges. I’ve witnessed all these modes of struggle and see that participating in documentaries is another means of doing it. Participating in a documentary is a form of resistance and a means of “unforgetting.”

SOBRE LOS AUTORES

SILVIA NÚÑEZ GARCÍA. Fue directora del Centro de Investigaciones sobre América del Norte de la Universidad Nacional Autónoma de México (CISAN, UNAM) de 2009 a 2017. Participó como miembro de la Comisión México-Estados Unidos para el Intercambio Educativo y Cultural (Comexus) y en 2011 fue nombrada miembro del consejo asesor del Mexico Institute del Woodrow Wilson International Center for Scholars. También es miembro del Comité Directivo de Metropolis International, del Consejo Asesor de la Asociación de Investigación de América del Norte (North America Research Partnership) y fungió como vicepresidenta de la Asociación Mexicana de Estudios Internacionales (AMEI). Ha sido invitada a dar conferencias en instituciones académicas de prestigio en América del Norte, Europa y Asia, como Michigan State University, University of Wisconsin, DePaul University, Woodrow Wilson Center, Arizona State University, Carleton University, la Universidad de Gotemburgo (Suecia), la Universidad Jagelónica (Polonia), la Universidad de Bucarest (Rumania), la Universidad Cardenal Herrera (España), la Sammy Ofer School of Communications (Israel), la Universidad de Asuntos Exteriores de China, la Academia China de Ciencias Sociales y la Universidad Normal de Pekín. Asimismo, realizó estancias de investigación en la Georgetown University y en la Michigan State University. En 1999 recibió una beca de investigación por parte del Woodrow Wilson International Center for Scholars. Sus campos de especialidad son la estructura social y la desigualdad social en América del Norte. Ha publicado en México, Estados Unidos, China, España y Chile.

FLOR MARIA RIGONI. El padre Flor Maria Rigoni nació en 1944 en Italia. Ingresó a la Congregación de los Misioneros de San Carlos Scalabrinianos a los once años. Estudió una maestría en Filosofía y Teología en la Pontificia Universidad

Gregoriana. Trabajó tres años en el puerto de Génova como electricista de buques de carga. Vivió diez años en Alemania entre migrantes italianos y, en 1985, llegó a la ciudad de Tijuana, al norte de México; ahí fundó la primera Casa del Migrante Scalabrini. Cuatro años después, fundó la Casa del Migrante Scalabrini en Ciudad Juárez, también en México. Durante cuatro años trabajó en África, junto con el Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados (ACNUR), en Mozambique y Angola. En 1998 llegó a la ciudad de Tapachula, Chiapas, en el sur de México, y ahí abrió la tercera Casa del Migrante, conocida como el “Albergue Belén”, que él dirige desde su fundación. Recibió el premio Hombre del Año 2006 por la defensa de los derechos humanos; también obtuvo el premio Quetzalcóatl en 2009. Desde 1998, el padre Flor trabaja con ACNUR para proteger a los refugiados que migran desde Centroamérica y llegan al sur de la frontera de México para cruzar hacia el Norte.

JEAN-BAPTISTE MEYER. Es director de investigación en el Instituto de Investigación para el Desarrollo (IRD) y profesor en varias universidades en Europa y África. Encabezó programas de investigación y educación superior en la Universidad Nacional de Colombia, la University of Cape Town, la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (Flacso) en Buenos Aires, y más recientemente en África del Norte. Entre sus trabajos se incluye *El nuevo nomadismo científico: la perspectiva latinoamericana* (ESAP, 1998), *Scientific Diasporas* (IRD Editions, 2003), *La Société des savoirs: trompe-l'oeil ou perspectives?* (Harmattan, 2006), *A Sociology of Diaspora Knowledge Networks* (2011), *Diáspora: hacia la nueva frontera* (2015). Meyer ha coordinado el proyecto latinoamericano-europeo CIDESAL (sobre creación de incubadoras de diásporas de los saberes para América Latina), en el cual se han desarrollado nuevos métodos y herramientas para la comprensión y la gestión de la movilidad global: <www.observatoriodiasporas.org>.

LOREN LANDAU. Director de la Cátedra Sudafricana de Investigación de Movilidad Humana y de Políticas de la Diferencia, y director fundador del African Centre for Migration and Society en la Witwatersrand University, Johannesburgo. En 2014 y 2015 estuvo a cargo de la Cátedra Henry J. Leir en Estudios sobre Migración, con sede en la Fletcher School y el Feinstein International Centre. En su trabajo analiza la movilidad humana, la ciudadanía, el desa-

rollo y la autoridad política. Después de haber presidido el Consorcio para los Refugiados y Migrantes en Sudáfrica y de ser miembro del Consejo Consultivo de la Inmigración Sudafricana, ahora es miembro de los consejos editoriales de las revistas *International Migration Review*, *Migration Studies* y el *Journal of Refugee Studies*. Entre sus publicaciones en editoriales académicas y otras, se encuentran *The Humanitarian Hangover: Displacement, Aid, and Transformation in Western Tanzania*; *Contemporary Migration to South Africa* y *Exorcising the Demons Within: Xenophobia, Violence and Statecraft in Contemporary South Africa*. Sus artículos han sido publicados en *Politics & Society*, *Millennium*, *Journal of Ethnic and Migration Studies*, entre otras revistas especializadas. Asimismo, ha sido consultor para la Comisión de Derechos Humanos de Sudáfrica, el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, la Agencia de la ONU para los Refugiados, el Banco Mundial y Oxfam, entre otras instituciones. Tiene una maestría en Estudios del Desarrollo por la London School of Economics and Political Science (LSE) y un doctorado en Ciencias Políticas por la Universidad de California (Berkeley).

HUIYAO WANG. Fundador y presidente del Centro para China y la Globalización, el gabinete estratégico independiente más importante sobre talento global, migración y la población china que emigra. El primer ministro chino Li Keqiang lo nombró miembro del Consejo Estatal. Además, es presidente de la Sociedad China de Talento Global, que depende del Ministerio de Recursos Humanos y de la Seguridad Social, así como vicepresidente de la Asociación de Académicos Repatriados del Occidente. Ha sido asesor de alto nivel en el gobierno chino en el tema de organizaciones e instituciones internacionales. También trabajó para el Ministerio Chino de Comercio Exterior y Cooperación Económica, y participó en la globalización de empresas chinas. Fue el líder del Grupo de Estudios Estratégicos de Talentos Globales del Gobierno Central de China y, por su gran experiencia, colaboró en el borrador del Plan de Desarrollo de Talento Nacional en el Largo y el Medio Plazos 2010-2020 de su país. Actualmente es miembro del Consejo Administrativo de Migración de la Organización Internacional para las Migraciones (OIM), del Consejo de Desarrollo de Asia de la Yale University, asesor del Laureate Education Group, miembro del consejo consultivo de la Richard Ivey School of Business en Asia, del comité directivo de Metropolis International y miembro asesor del consejo de The Association of Executive

Search and Leadership Consultants (Nueva York). Wang fue un investigador de alto rango en la Kennedy School de Harvard e investigador visitante en la Brookings Institution en Estados Unidos. Ha publicado casi cincuenta libros y cien artículos, así como trabajos sobre talentos globales chinos, académicos que regresan, estudiantes en el extranjero, diáspora y la globalización de China. Entre sus últimas obras publicadas en inglés están *Entrepreneurial and Business Elites of China: The Chinese Returnees Who Have Shaped Modern China*; *Globalizing China: The Influence Strategy, and Success of Chinese Returnee Entrepreneurs*; *Global Executive Search and Talent War*, *Israel Valley: Creating Shields through Technological Innovation*; *Global Talent Strategy*; *Entrepreneurship and Talent Management from a Global Perspective: Global Returnees*.

MICHAEL KEITH. Es director del Economic and Social Research Council (ESRC) del Centre on Migration, Policy and Society (COMPAS) y profesor asociado en Merton College, ambos de la Universidad de Oxford. Es autor de diez monografías de investigación y ha editado varias. Sus obras más recientes son *China Constructing Capitalism: Economic Life and Urban Change* (2014) y *After the Cosmopolitan: Multicultural Cities and the Future of Racism*. Actualmente es coordinador de las British Social Science Research Council Investments in Urban Studies; responsable del ESRC Urban Transformations Programme y de los programas Newton sobre ciudades en Brasil, India y China, un portafolio de apoyos financieros de Sudáfrica valuado en veinte millones de libras. Keith ha dedicado más de veinte años a la vida pública del Este de Londres; fue el director del London Borough of Tower Hamlets Council; miembro de la National Commission on Integration and Cohesion (establecida después de los atentados en Londres en 2005); es director del Thames Gateway London Partnership, miembro fundador de una junta no ejecutiva de más de quince proyectos de regeneración urbana y de instituciones y compañías relacionadas. Además, fue fundador y actualmente el director de la Rich Mix Cultural Foundation, el centro de artes multicultural más grande de Londres.

KEIKO OSAKI-TOMITA. Nacida en Japón, tiene una larga carrera en la ONU. Es directora asistente, así como jefa de la rama de Estadísticas Demográficas y Sociales de la División de Estadística de la ONU en Nueva York. Antes fue jefa de la División de Políticas Sociales y Población de la Comisión Económica

y Social para Asia y el Pacífico en Bangkok, Tailandia, y jefa en la Sección de Migración de la División de Población en la sede de la ONU. Hoy dirige la recaudación y difusión a nivel global de estadísticas demográficas y sociales (incluyendo las de migración), además de establecer criterios y normas para actividades estadísticas en estas áreas. Es responsable del Programa Mundial de Censos de Población y Vivienda y del Programa Global de Registro Civil y Estadísticas Demográficas. Ha estado a cargo de varias de las más importantes publicaciones de la ONU, como los informes “World’s Women” y “Objetivos de Desarrollo del Milenio”. Además, ha escrito sobre las tendencias de la migración, sus estadísticas y las remesas de los migrantes, buena parte de ello desde una perspectiva de género. Es doctora en Sociología por la Fordham University y maestra en Demografía por la Georgetown University.

MARÍA DE LA PAZ LÓPEZ BARAJAS. Estudió Sociología en la Universidad Nacional Autónoma de México y cursó la maestría en Demografía en El Colegio de México. Desde hace más de veinte años ha sido consultora para temas de igualdad y género en varios organismos internacionales como el Banco Interamericano de Desarrollo (BID), el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), la Comisión Económica para América Latina (CEPAL) y el Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia (UNICEF), entre otros. Es autora y coautora de aproximadamente cincuenta publicaciones académicas sobre diversos temas de género. Actualmente es directora general de Institucionalización de la Perspectiva de Género del Instituto Nacional de las Mujeres (Inmujeres), en donde se desempeña como responsable de la política pública en el Sistema Nacional de Igualdad.

LAURA THOMPSON. Actualmente es directora general adjunta de la Organización Internacional para las Migraciones (OIM). Es responsable de ayudar al director general a administrar y dirigir la organización, llevar a cabo el diálogo político y establecer y mantener las relaciones entre la OIM y los gobiernos, las agencias de las Naciones Unidas, la sociedad civil y el sector privado; además, se encarga de definir las políticas, estrategias y el orden de prioridad de las acciones. Antes, Laura fue embajadora y representante permanente de Costa Rica ante la ONU y otras organizaciones internacionales en Ginebra. También trabajó en la Misión Permanente de Costa Rica ante la ONU en Ginebra y, antes, en la Delegación ante la UNESCO. Aunado a su experiencia diplomática,

se ha desempeñado como abogada en dos organizaciones de la ONU. Tiene una maestría en Relaciones Internacionales, con especialidad en Derecho Internacional por el Graduate Institute of International and Development Studies, en Ginebra, y una licenciatura en Derecho por la Universidad de Costa Rica. Asimismo, cursó Educación Ejecutiva en la John F. Kennedy School of Government en Harvard University. Además del español, habla inglés, francés y griego, y tiene conocimientos básicos de italiano y portugués.

ELIZABETH TANG. Es la secretaria general de la Federación Internacional de Trabajadores Domésticos (International Domestic Workers Federation, IDWF). Entre 1995 y 2011, fue directora ejecutiva de la Hong Kong Confederation of Trade Unions. Con tres décadas de experiencia en la organización y administración sindicales, empezó a trabajar en el sector alimenticio a principios de los ochenta en el Hong Kong Christian Industrial Committee y en la International Union of Food, Agricultural, Hotel, Restaurant, Catering, Tobacco and Allied Workers (IUF). También fue secretaria general del Sindicato de Trabajadores de la Swire Bottler's Coca-Cola Company Ltd. y del Hong Kong Trade Union Education Centre. Asimismo, fue secretaria de Educación para la IUE Asia-Pacífico de 1992 a 1995, así como presidenta del Committee for Asian Women (CAW), de la Global Network (Project Solidar and International Federation of Workers' Education Association) y de la Hong Kong People's Alliance against the WTO. Fue integrante del Comité de Formulación de Proyectos de Oxfam de Hong Kong y miembro de medio tiempo de la Unidad de Política Central del Gobierno de la Región Administrativa Especial de Hong Kong. Actualmente es la tesorera de Amnistía Internacional en Hong Kong. Realizó una maestría en Sociología del Trabajo en la Warwick University (Reino Unido).

ANITA GHIMIRE. Es doctora en Estudios sobre Recursos Humanos y Naturales por las universidades de Zurich, Suiza, y Katmandú, Nepal. Es profesora visitante en el Departamento de Sociología Rural y Estudios del Desarrollo en la Universidad Agrícola y Forestal de Nepal y en la Universidad de Katmandú. Recientemente terminó su posdoctorado en el Centro de Competencia Nacional Suizo en Investigación Norte-Sur de la Universidad de Berna. Su investigación de doctorado versa sobre el sustento de las personas desplazadas y la de posdoctorado sobre la aplicación del conocimiento y las habilidades

de estudiantes nepalíes retornados después de haber sido educados en el extranjero. Actualmente se dedica a investigar la migración internacional e interna, así como el impacto de las normas sociales sobre las mujeres jóvenes y adolescentes, con el financiamiento de la Universidad de Sussex (Reino Unido), de la Organización Internacional para las Migraciones, de la región Middle East & North Africa (MENA) y del Instituto de Desarrollo de las Colonias de Ultramar (Reino Unido).

ANDRÉS SOLIMANO. Es doctor en Economía por el Instituto Tecnológico de Massachusetts (MIT), así como fundador y presidente del Centro Internacional para la Globalización y Desarrollo en Santiago de Chile. Ha sido consultor regional en la CEPAL y la ONU, director en el Banco Mundial, director ejecutivo del BID y director de la Flacso Chile; también fue director del proyecto de Movilidad Internacional de Talento con la Universidad de las Naciones Unidas en el Instituto Mundial de Investigaciones Económicas. Suele ser invitado en radio y TV para hablar de economía y asuntos internacionales en Chile y en el extranjero. Sus libros más recientes son: *Elites económicas, crisis y el capitalismo del siglo XXI*; *Migraciones, capital y circulación de talentos en la era global*; *Chile and the Neoliberal Trap: The Post-Pinochet Era*; *Capitalismo a la chilena y la prosperidad de las elites*; *International Migration in the Age of Crisis and Globalization*. También editó *The International Mobility of Talent: Types, Causes and Development Impact*. Sus investigaciones incluyen análisis críticos del capitalismo contemporáneo, desigualdad, economía política, neoliberalismo, crecimiento, migración internacional, macroeconomía y políticas de desarrollo.

EMILIANO GARCÍA COSO. Es profesor agregado de Derecho de la Unión Europea de la Facultad de Derecho de la Universidad Pontificia Comillas ICAI-ICADE; profesor de Derecho de Extranjería y Políticas Migratorias de la Unión Europea en el Instituto Universitario sobre Migraciones y director del Máster en Asuntos Internacionales en la misma universidad. Además, es el representante español en la Odysseus Network of Experts in Immigration and Asylum Law y coordinador de la sección de Migraciones Internacionales de la *Revista del Ministerio de Empleo y de la Seguridad Social de España*.

MIN SOOK LEE. Cineasta canadiense varias veces galardonada, posee un portafolio prolífico de trabajo multimedia. Entre su filmografía documental destacan *El contrato*, nominado al premio Gemini; *Tiger*, que lo obtuvo al Mejor Documental Social/Político; y *Hogtown*, que ganó el premio al Mejor Documental Canadiense en el Hot Docs Festival. *The Real Inglorious Bastards* recibió el premio Canadian Screen al Mejor Documental Histórico en 2013. Su último documental, *Migrants Dreams*, un retrato de la resistencia entre las mujeres trabajadoras migrantes, se estrenó en 2016. Min Sook obtuvo el premio César E. Chávez Black Eagle por el impacto que tuvo *El contrato* en los derechos de los trabajadores migrantes. El Mayworks Festival creó el premio Min Sook Lee Labour Arts en su honor, que reconoce las contribuciones sobresalientes al trabajo artístico. Min Sook es profesora adjunta en la Ontario Art and Design University, en donde da clases de “Medios integrados”, y “Arte y cambio social”. Su investigación y enseñanza se centran en las intersecciones del trabajo, las políticas fronterizas, la migración, el arte y el cambio social.

ABOUT THE AUTHORS

SILVIA NÚÑEZ GARCÍA. Was the Director of the Center for Research on North America at the National Autonomous University of Mexico (CISAN, UNAM). Professor Núñez was a member of the U.S.-Mexico Fulbright Commission and since June 2011, she has been a member of the Advisory Board of the Mexico Institute from the Woodrow Wilson International Center for Scholars. She is a member of the International Steering Committee of Metropolis, the Advisory Board of North America Research Partnership and was appointed as vice president of the Mexican Association of International Studies (AMEI). She has been invited to give lectures at prestigious academic institutions in North America, Europe, and Asia such as: Michigan State University, University of Wisconsin, De Paul University, Woodrow Wilson Center, Arizona State University, Carleton University, Göteborg University (Sweden), Jagellonian University (Poland), University of Bucarest, Universidad Cardenal Herrera (Spain), Sammy Ofer School of Communications (Israel), China Foreign Affairs University, Chinese Academy of Social Sciences, and Beijing Normal University. She has been a visiting scholar at Georgetown University and Michigan State University. She was awarded a fellowship from The Woodrow Wilson International Center for Scholars in 1999. Her field of expertise is social structure and social inequality in North America. She has published in Mexico, the U.S., China, Spain, and Chile.

FLOR MARÍA RIGONI. Father Flor Maria Rigoni was born in 1944 in Italy. He entered to the Congregation of the Missionaries of St. Charles-Scalabrinians at 11 years old. He studied a master in Philosophy and Theology at the Gregorian University in Rome. He worked three years in the Genova Port as an electrician in cargo ships. He lived ten years in Germany among Italian migrants and in 1985 arrived to the city of Tijuana, in the northern border of Mexico;

there he founded the first Scalabrini Migrant House. Four years later he founded the Ciudad Juárez Scalabrini Migrant House, also in Mexico. For four years he worked in Africa, alongside the United Nations High Commissioner for Refugees (UNHCR) in Mozambique and Angola. In 1998 he arrived to the city of Tapachula, Chiapas, in the southern border of Mexico, where he opened the third Scalabrini Migrant House, known as the “Belén Shelter” which he manages since its foundation. He was awarded the Man of the Year Award in 2006 for his protection of Human Rights; he also obtained the Quetzalcoatl Award in 2009. Since 1998, Father Flor works with the UNHCR in the protection of refugees that arrive to the southern border of Mexico, who want to migrate from Central America to the North.

JEAN-BAPTISTE MEYER. Is a senior researcher at the Institute of Research for Development and professor in various universities in Europe and Africa. He has run research and higher education programmes with the National University of Colombia, the University of Cape Town, the Latin American Faculty of Social Sciences in Buenos Aires as well as in North Africa more recently. His works include: *El nuevo nomadismo científico: la perspectiva latinoamericana* (ESAP, 1998), *Scientific Diasporas* (IRD Editions, 2003), *La société des savoirs: trompe l'oeil ou perspectives* (Harmattan, 2006), *A Sociology of Diaspora Knowledge Networks* (2011), *Diaspora: Towards the New Frontier* (2015). Jean-Baptiste has been coordinating the CIDESAL (European Research and Development Project on Diaspora Incubators), developing new methods and instruments for global mobility understanding and management.

LOREN LANDAU. Is the South African Research Chair in Human Mobility and the Politics of Difference and the founding director of the African Centre for Migration & Society at the University of the Witwatersrand, Johannesburg. During 2014-2015 he was also the Henry J. Leir Chair in Migration Studies based at the Fletcher School and the Feinstein International Centre. His work explores human mobility, citizenship, development, and political authority. Having served as the Chair of the Consortium for Refugees and Migrants in South Africa (Cormsa) and as a member of the South African Immigration Advisory Board he is now on the editorial boards of *International Migration Review*, *Migration Studies*, and the *Journal of Refugee Studies*. Widely published in the academic and popular press, works include *The Humani-*

tarian Hangover; Displacement, Aid, and Transformation in Western Tanzania (Wits Press); *Contemporary Migration to South Africa* (World Bank), and *Exorcising the Demons Within: Xenophobia, Violence and Statecraft in Contemporary South Africa* (UN University Press/Wits Press). His articles have also appeared in *Politics & Society, Millennium, The Journal of Ethnic and Migration Studies* and elsewhere. He has consulted with the South African Human Rights Commission, the UNDP, the UNHCR, the World Bank, Oxfam, and others. He holds an MSc in Development Studies at London School of Economics (LSE) and a Ph.D. in Political Science (Berkeley).

HUIYAO WANG. Is the founder and president of the Center for China and Globalization (CCG), the top independent think tank on global talent, migration and China outbound. Chinese premier Li Keqiang has appointed Dr. Wang as counselor of the State Council. He is also the president of China Global Talent Society under Ministry of Human Resources and Social Security, and vice chairman of China Western Returned Scholars Association. Huiyao Wang has been a senior advisor to the Chinese government, international organizations and global institutions. He used to work for Chinese Ministry of Foreign Trade and Economic Cooperation and was responsible for Chinese firms going global. He was also the Task Force leader for Global Talents Strategy Study Group for Central Government of China and also served as an expert for the drafting of China Mid-Long Term National Talent Development Plan 2010-2020. Wang is currently on the Migration Advisory Board of the International Organization of Migration (IOM). He is also a member of Yale University Asia Development Council, the China advisor for Laureate Education Group, advisory board of Richard Ivey School of Business in Asia, a Steering Committee member of Metropolis International and an advising member to the board of the Association of Executive Search Consultants in New York. Wang was a senior fellow at Harvard Kennedy School and was a visiting fellow at Brookings Institution in the United States. He has published nearly 50 books and 100 articles and papers on Chinese global talents, returned scholars, students studying abroad, Diaspora and China going global.

MICHAEL KEITH. Is head of the Economic and Social Council's (ESC) Research Centre on Migration, Policy and Society (COMPAS) at the University of Oxford and professorial fellow at Merton College University of Oxford. He is the author

of 10 research monographs and edited volumes, most recently on *China Constructing Capitalism: Economic Life and Urban Change* (2014), and *After the Cosmopolitan: Multicultural Cities and the Future of Racism*. He is currently coordinator of the British Social Science Research Council Investments in Urban Studies; responsible for the ESRC Urban Transformations Programme; and the Newton programmes on cities in Brazil, India, China and South Africa, a portfolio of grants valued £20m. Professor Keith has also spent over 20 years in public life in East London, formerly leader of the London Borough of Tower Hamlets Council; a member of the National Commission on Integration and Cohesion (set up after the London bombings of 2005); chair of Thames Gateway London Partnership; a non-executive board member or founder of over fifteen urban regeneration and related boards and companies. He was also founder and current chair of the Rich Mix Cultural Foundation, the city's largest multicultural arts centre.

KEIKO OSAKI-TOMITA. A native of Japan, has a long professional career at the United Nations. She is an assistant director as well as the chief of Demographic and Social Statistics Branch of the United Nations Statistics Division in New York. Prior to this position, she was chief of the Social Policy and Population Section at UNESCAP (United Nations Economic and Social Commission for Asia and the Pacific) in Bangkok, Thailand, and chief of the Migration Section of the Population Division at the UN Headquarters in New York. In her current capacity, she leads the global collection and dissemination of demographic and social statistics (including migration statistics), and the development of standards and norms for statistical activities in these areas. Her responsibilities include overseeing the World Programme on Population and Housing Censuses and the Global Civil Registration and Vital Statistics Programme. She has been in charge of publishing several flagship documents of the UN, such as the *World's Women* and the *Global MDG Monitoring Report*. She has written extensively on migration trends, migration statistics, and migrant remittances, approaching these issues from a gender perspective. Osaki-Tomita holds a Ph.D. in Sociology from Fordham University and a M.A. degree in Demography from Georgetown University.

MARÍA DE LA PAZ LÓPEZ BARAJAS. Studied sociology at the National Autonomous University of Mexico and did her master's in demography at El Colegio

de Mexico (Mexican College). For more than 20 years, she has been a consultant on gender equality issues for several international agencies such as the Inter-American Development Bank (IDB), the UN Program for Development (UNDP), the Economic Commission for Latin America (ECLAC), and the United Nations Children's Fund (Unicef), among others. The author and co-author of approximately 50 academic publications on different gender issues, she is currently the general director of Gender Perspective Institutionalization for Mexico's National Women's Institute (Inmujeres), where she is in charge of public policy in the National Equality System.

LAURA THOMPSON. Is currently the deputy director general of the International Organization for Migration (IOM). She is responsible for assisting the director general in administering and managing the organization; conducting the political dialogue and building IOM relationships with governments, UN agencies, civil society, and the private sector; as well as in defining policies, strategies and prioritised action. Prior to this position, Laura was the ambassador and permanent representative of Costa Rica to the UN and other international organizations in Geneva. She also served at the Permanent Mission to the UN in Geneva in a prior occasion and at the Delegation to UNESCO. In addition to her diplomatic experience, Laura has held posts as legal counsel in two UN organisations, obtained a Master's degree in international relations, with a specialization in international law, from the Graduate Institute for International Studies of Geneva, and holds a degree in law from the University of Costa Rica. She has also completed "Executive Education" at the John F. Kennedy School of Government at Harvard University. In addition to Spanish, which is her mother tongue, Laura is fluent in English, French and Greek, and has a basic knowledge of Italian and Portuguese.

ELIZABETH TANG. Is the general secretary of the International Domestic Workers Federation (IDWF). Before then, she was the chief executive of the Hong Kong Confederation of Trade Unions between 1995 and 2011. With three decades of trade union organizing and management experience, Tang began organizing in the food sector during the early 1980s with the Hong Kong Christian Industrial Committee and the International Union of Food, Agricultural, Hotel, Restaurant, Catering, Tobacco and Allied Workers (IUF) Hong Kong Office. Additional appointments include general secretary of

both the Swire Bottler's (Coca-Cola) Company Limited Staff Union and the Hong Kong Trade Union Education Centre. She worked as Education secretary for the IUF Asia & Pacific from 1992 to 1995. Elizabeth has also served as chairperson for the Committee for Asian Women (CAW), Global Network (a project of the International Federation of Education Workers Associations), and Hong Kong People's Alliance against the World Trade Organization (WTO). She was a member of the Project Committee of Oxfam Hong Kong and a part-time member of the Government of Hong Kong Special Administrative Region's (HKSAR) Central Policy Unit. Currently she is the treasurer of the Amnesty International Hong Kong section. Elizabeth holds a Masters in Sociology of Labour from the Warwick University, United Kingdom.

ANITA GHIMIRE. Has a Ph.D. in Human and Natural Resource Studies from the University of Zurich, Switzerland and Kathmandu University, Nepal. She is a visiting professor at the Department of Rural Sociology and Development Studies at Agriculture University and a visiting faculty at Kathmandu University. She recently completed her post-doc at the Swiss National Centre of Competence in Research North-South Project at the University of Bern. Her Ph.D. is on the livelihoods of internally displaced persons and her post-doc was on knowledge and skills circulation among Nepali students who returned after education abroad. She is currently engaged in research on internal and international migration and the impact of social norms in adolescent girls and young women with funding from the University of Sussex, U.K., the International Organization for Migration, MENA region, and the Overseas Development Institute, U.K.

ANDRÉS SOLIMANO. Holds a Ph.D. in Economics from the Massachusetts Institute of Technology (MIT) and is founder and chairman of the International Center for Globalization and Development (Ciglod) based in Santiago, Chile. Previously, he was also a regional advisor at the United Nations Economic Commission for Latin America and the Caribbean (ECLAC); country director at the World Bank (WB); executive director at the Inter-American Development Bank (IDB) and Director of Flacso-Chile. Dr. Solimano served as director of the Project on International Mobility of Talent with the United Nations University-World Institute of Development and Economic Research (UNU-WIDER). He is often a guest speaker at radio and TV on economic and

international issues in Chile and abroad. His main research topics include the critical analysis of contemporaneous capitalism, inequality, political economy, neoliberalism, growth, international migration, macroeconomics, and development policy.

EMILIANO GARCÍA COSO. Is an assistant professor of European Union law at the Comillas-ICAI-ICADE Pontifical University School of Law and a professor of European Union law on foreigners and migratory policy at the University Institute on Migration. In addition, he is the director of the International Affairs Master's Program at the same university. He is Spain's representative at the Odysseus Network of Experts in Immigration and Asylum Law and the coordinator of the International Migration section of Spain's *Revista del Ministerio de Empleo y Seguridad Social (Journal of the Ministry of Employment and Social Security)*.

MIN SOOK LEE. Is an award winning Canadian filmmaker with a diverse and prolific portfolio of multimedia work. Her doc filmography includes: the Gemini nominated *El contrato* (The Contract) which looked at the lives of Mexican migrant workers in Ontario; *Tiger Spirit*, a personal reflection on reunification between North and South Korea, that garnered the Donald Brittain Gemini for Best Social/Political Documentary; and *Hogtown* —a dissection of the politics of policing in Toronto's city hall which was awarded the Best Canadian Documentary prize at the Hot Docs Festival. Min Sook's documentary, *The Real Inglorious Bastards*, was honoured with the Canadian Screen Award for Best History Documentary in 2013. Her latest documentary, *Migrant Dreams*, a portrait of resistance amongst migrant women workers, was released in 2016. Min Sook is a recipient of the César E. Chávez Black Eagle Award for *El contrato's* impact on the rights of migrant workers. Canada's oldest labour arts festival, Mayworks Festival, has framed the Min Sook Lee Labour Arts Award in her honour. The award recognizes outstanding contributions to the arts and labour movement. Min Sook is an assistant professor at the Ontario College of Art and Design University where she teaches Integrated Media and Art and Social Change. Her research and teaching focus on the intersections of labour, border politics, migration, art and social change.

Los migrantes. Actores clave del siglo XXI. Memoria de la conferencia Metropolis Internacional México 2015, de Silvia Núñez García, coordinadora, del Centro de Investigaciones sobre América del Norte de la UNAM, se publicó en la Ciudad de México el 13 de diciembre de 2018. En su composición se usaron tipos Fairfield LH Light y Formata Light y Medium de 8, 11, 12, 14 y 18 puntos. La edición se realizó en formato PDF para circulación en medios electrónicos. La formación tipográfica la realizó María Elena Álvarez Sotelo. La corrección de estilo y el cuidado de la edición estuvieron a cargo de Diego I. Bugeda Bernal y María Cristina Hernández Escobar. La corrección de estilo en inglés fue de Heather Dashner Monk.