

## NOTA INFORMATIVA

<http://centrogilbertobosques.senado.gob.mx>

@CGBSenado

Senado de la República, 11 de mayo de 2017

### EJEMPLOS DE BUENAS PRÁCTICAS EN MATERIA DE INTEGRACIÓN DE MIGRANTES Y REFUGIADOS EN DISTINTAS REGIONES DEL MUNDO



Refugiadas en Brasil reciben asesoría sobre aspectos particulares de la cultura del país.<sup>1</sup>

De acuerdo con las estimaciones más recientes de Naciones Unidas, en 2015 existían cerca de 244 millones de migrantes internacionales en todo el mundo, incluidos 20 millones de refugiados y más de 150 millones de trabajadores migratorios. Si bien las causas del desplazamiento de refugiados y migrantes son distintas, el diseño e implementación de programas y estrategias de integración en las comunidades receptoras revisten una importancia especial para el pleno goce de sus derechos, el respeto a sus libertades y el reconocimiento de su dignidad. El objetivo del presente documento consiste, entonces, en presentar un breve repertorio de buenas prácticas en este ámbito.

<sup>1</sup> Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados (ACNUR), “Con intenciones de ingresar al mercado laboral, grupos de refugiadas en San Pablo aprenden sobre derechos, cultura brasileña y espíritu empresarial,” *Noticias*, 19 de abril de 2017. Consultado el 8 de mayo de 2017 en: <http://bit.ly/2qjwTNL>.

## Introducción

De acuerdo con el Departamento de Relaciones Económicas y Sociales de las Naciones Unidas (UNDESA, por sus siglas en inglés), en 2015 existían cerca de 244 millones de migrantes internacionales en todo el mundo, cifra que equivale al 3.3% de la población mundial y representa un incremento del 41% respecto a los niveles registrados en el año 2000.<sup>2</sup> En este contexto, el número de migrantes internacionales ha aumentado a un ritmo mayor que la población mundial lo cual, en opinión de expertos en la materia, da cuenta de la importancia cada vez mayor de la migración internacional como “una parte integral de nuestras economías y sociedades.”<sup>3</sup> Esta cifra incluye, por su parte, a alrededor de 20 millones de refugiados<sup>4</sup> y a más de 150 millones de trabajadores migratorios.<sup>5</sup>

El objetivo del presente documento consiste en presentar un breve repertorio de buenas prácticas en lo que a la integración de migrantes y refugiados corresponde. Si bien las causas del desplazamiento de refugiados y migrantes son distintas, el diseño e implementación de programas y estrategias de integración en las comunidades receptoras revisten una importancia especial para el pleno goce de sus derechos, el respeto a sus libertades y el reconocimiento de su dignidad. Los programas y las iniciativas incluidas en esta nota, conviene señalar, no representan una lista absoluta de estas prácticas y, más bien, se pretende dar cuenta de las numerosas posibilidades que existen para impulsar la integración de migrantes y refugiados en los países de acogida.

Tomando en cuenta lo anterior, en el documento se examinan en primer lugar los principales instrumentos que conforman el marco jurídico de la migración internacional. Posteriormente, se hace referencia a algunas de las prácticas identificadas por la Organización Internacional del Trabajo sobre la integración e inclusión de personas migrantes en el contexto de la movilidad internacional. Por último, se plantean algunas de las perspectivas bajo las cuales se puede enmarcar la integración de refugiados en los países de asilo con el ánimo de impulsar su autosuficiencia y fomentar una actitud abierta a la diversidad entre los miembros de las comunidades receptoras.

---

<sup>2</sup> Mientras que la migración ha sido definida de manera general por la Organización Mundial para las Migraciones (OIM) como cualquier “movimiento de población hacia el territorio de otro Estado o dentro del mismo que abarca todo movimiento de personas, sea cual fuere su tamaño, su composición o causas,” el énfasis en este documento se hará en la migración internacional entendida como el “movimiento de personas que dejan su país de origen o en el que tienen residencia habitual, para establecerse temporal o permanentemente en otro país distinto al suyo.” En este sentido, por “migrante internacional” se entiende cualquier persona que vive en un país distinto a aquel en el que nació. United Nations Department of Economic and Social Affairs (UNDESA), “244 million international migrants living abroad worldwide,” *News*, 12 de enero de 2016. Consultado el 2 de mayo de 2017 en: <http://bit.ly/231aaAM> y OIM, “Glosario sobre migración”, *Derecho internacional sobre migración*, no. 7, Ginebra, 2006, pp. 38, 40. Consultado el 14 de septiembre de 2016 en: <http://bit.ly/1nLqsVe>.

<sup>3</sup> UNDESA, *op. cit.*

<sup>4</sup> Las estimaciones de Naciones Unidas sobre el ‘stock’ de migrantes internacionales excluyen a aquellos bajo el mandato de la Agencia de Naciones Unidas para la Asistencia de Refugiados Palestinos en el Cercano Oriente (UNRWA, por sus siglas en inglés).

<sup>5</sup> Según los datos más recientes de la Organización Internacional del Trabajo (OIT), existían en el mundo 150.3 millones de trabajadores migratorios en 2013. OIT, *Estimaciones mundiales de la OIT sobre los trabajadores y las trabajadoras migrantes: resultados y metodología*, Resumen, 15 de diciembre de 2016, p. iii. Consultado el 4 de mayo de 2017 en: <http://bit.ly/1NSyDhV>.

## El marco jurídico de la migración internacional

Desde la segunda mitad del siglo XX, la comunidad internacional se ha involucrado en la definición de estándares globales y en la negociación de tratados vinculantes que se encuentran directamente relacionados con la protección de los derechos de migrantes y refugiados. Hoy en día, ocho tratados e instrumentos vinculantes conforman el núcleo del marco jurídico y normativo de la migración internacional. Desarrollados bajo los auspicios de la Organización Internacional del Trabajo (OIT) y la Organización de las Naciones Unidas (ONU), estas convenciones abarcan materias como los derechos humanos de todos los migrantes, los derechos de los trabajadores migratorios, los derechos de los refugiados y las obligaciones de los Estados con ellos, así como la prevención y el combate al tráfico ilícito de migrantes y la trata de personas.

La Convención Internacional sobre la Protección de los Derechos de todos los Trabajadores Migratorios y de sus Familiares de 1990, en primer lugar, es uno de los nueve principales tratados de derechos humanos a nivel global y su implementación es monitoreada por la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas en la materia. El propósito del tratado consiste en “establecer normas mínimas que los Estados Partes deben aplicar a los trabajadores migratorios y a sus familiares, independientemente de su condición migratoria.”<sup>6</sup> En este sentido, también busca prevenir y eliminar la explotación de estas personas en todo el proceso de migración; por tanto, la Convención es aplicable desde la de preparación para migrar, la partida, el tránsito, el período de estancia en el Estado de empleo y el regreso al país de origen o residencia habitual.<sup>7</sup> No obstante, el número de ratificaciones de este instrumento (51 Estados Partes, ver mapa 1) continúa siendo el más bajo en comparación con los otros tratados internacionales de derechos humanos a la fecha.<sup>8</sup>

---

<sup>6</sup> Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos (OACNUDH), *La Convención internacional sobre los trabajadores migratorios y su Comité*, Folleto informativo no. 24 (Rev. 1), 2006, p. 4. Consultado el 9 de mayo de 2017 en: <http://bit.ly/2pse6Lt>.

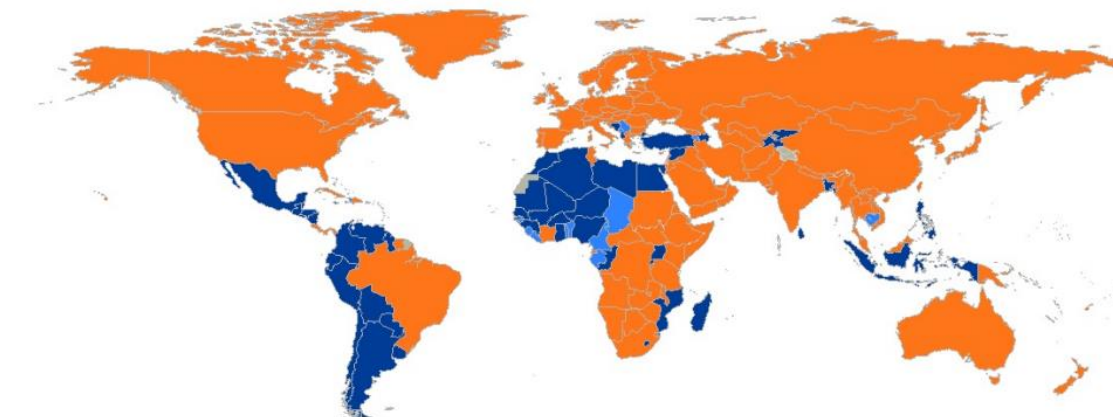
<sup>7</sup> OACNUDH, *Convención internacional sobre la protección de los derechos de todos los trabajadores migratorios y de sus familiares*, adoptada por la Asamblea general en su resolución 45/158, de 18 de diciembre de 1990. Consultado el 9 de mayo de 2017 en: <http://bit.ly/1J8Fju8> y Office of the United Nations High Commissioner for Human Rights (OHCHR), “Committee on Migrant Workers - Frequently Asked Questions (FAQs),” *Human Rights Bodies – CMW*, s.l, s.f. Consultado el 9 de mayo de 2017 en: <http://bit.ly/2pwdHbJ>.

<sup>8</sup> El tratado con mayor número de ratificaciones es la Convención sobre los Derechos del Niño de 1989 con 196 Estados Partes, seguido por: la Convención para la Eliminación de todas las Formas de Discriminación contra la Mujer (189 ratificaciones), la Convención para la Eliminación de todas las Formas de Discriminación Racial (177), la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad (173), el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos (169), el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (165), la Convención contra la Tortura y Otros Tratos o Penas Crueles, Inhumanos o Degradantes (161) y la Convención Internacional para la Protección de todas las Personas contra la Desaparición Forzada (56). OHCHR, “Ratification of 18 International Human Rights Treaties,” *Human Rights Indicators*, s.l, s.f. Consultado el 9 de mayo de 2017 en: <http://bit.ly/1IEGjfc>.

## Mapa 1. Estatus de Ratificaciones de la Convención Internacional sobre Trabajadores Migratorios\*



International Convention on the Protection of the Rights of All Migrant Workers and Members of their Families  
Last Updated: 04 Apr 2017



Country Status  
State Party (51) Signatory (15) No Action (132)

Definition and meta-data: <http://www.ohchr.org/Documents/Issues/HRI/Indicators/MetadatasRatificationStatus.pdf>  
Source: Database of the United Nations Office of Legal Affairs (OLA) <https://treaties.un.org>  
For application of treaties to overseas, non-self-governing and other territories, shown here in grey, see <https://treaties.un.org>

Note: The boundaries and the names shown and the designations used on these maps do not imply official endorsement or acceptance by the United Nations. Final boundary between the Republic of Sudan and the Republic of South Sudan has not yet been determined Dotted line represents approximately the Line of Control in Jammu and Kashmir agreed upon by India and Pakistan. The final status of Jammu and Kashmir has not yet been agreed upon by the parties.

\* Al 4 de abril de 2017. (En azul oscuro, los Estados Partes; en azul claro, los países signatarios y en naranja los países que no han ejercido acción alguna respecto al tratado).

Fuente: OHCHR, “International Convention on the Protection of the Rights of All Migrant Workers and Members of their Families,” *Status of Ratification Interactive Dashboard – Human Rights Indicators*, s.l, s.f. Consultado el 9 de mayo de 2017 en: <http://bit.ly/2dglkyq>.

Adicionalmente, existen tres instrumentos jurídicamente vinculantes sobre protección de trabajadores migrantes desarrollados en el seno de la Organización Internacional del Trabajo desde finales de la década de los años cuarenta, a saber: el Convenio núm. 97 de 1949, el Convenio núm. 143 de 1975 y el Convenio no. 189 de 2011. Los convenios de la OIT son elaborados por los representantes de los gobiernos, empleadores y trabajadores de los Estados Miembros de la organización -siguiendo la estructura tripartita de la misma- y adoptados en la Conferencia Internacional del Trabajo celebrada anualmente.<sup>9</sup> Respecto al estatus de ratificación de estos tres instrumentos, en realidad son pocos los Estados Miembros de la OIT que han decidido asumir las obligaciones contenidas en los mismos, siendo el Convenio 97 el que mayor número de ratificaciones tiene en comparación con los otros dos: el Convenio sobre los Trabajadores Migrantes (núm. 97) ha sido ratificado por 49 países y entró en vigor en enero de

<sup>9</sup> OIT, “Convenios y recomendaciones,” *Introducción a las normas – Normas del Trabajo*, s.l, s.f. Consultado el 4 de mayo de 2017 en: <http://bit.ly/1rglBBb>.

1952;<sup>10</sup> el Convenio sobre las migraciones en condiciones abusivas y la promoción de la igualdad de oportunidades y de trato de los trabajadores migrantes (núm. 143) entró en vigor en diciembre de 1978 y ha sido ratificado por 23 países;<sup>11</sup> el Convenio sobre las trabajadoras y los trabajadores domésticos (núm. 189), finalmente, entró en vigor en septiembre de 2013 y cuenta con 23 países.<sup>12</sup>

En el caso de los refugiados, la Convención sobre el Estatuto de los Refugiados de 1951 y el Protocolo de 1967 representan la base jurídica para la protección internacional de esta población y, en su conjunto, definen quién es un refugiado<sup>13</sup> y describen los derechos de estas personas, así como las obligaciones que los Estados Contratantes tienen para con ellos.<sup>14</sup> Con relación a la integración de los refugiados en los países de acogida, resultan de particular importancia disposiciones relativas a temas como la prohibición de la discriminación (artículo 3), la libertad de religión y circulación (arts. 4 y 26), la expedición de documentos de identidad y de viaje (arts. 27 y 28), los derechos de propiedad intelectual e industrial (art. 14), el acceso a tribunales (art. 16), el empleo remunerado (art. 17), la vivienda (art. 21), la educación pública (art. 22) y la naturalización (art. 34), entre otros.<sup>15</sup> En última instancia, una de las piezas clave de la protección internacional de refugiados se encuentra consagrada en el artículo 33 de la Convención de Ginebra, a saber: el principio de no-devolución o *non-refoulement*.<sup>16</sup>

Como se señaló anteriormente, los protocolos de la Convención de Naciones Unidas contra la Delincuencia Organizada Transnacional sobre tráfico de migrantes y trata de personas, a saber: el Protocolo contra el Tráfico Ilícito de Migrantes por Tierra, Mar y Aire y el Protocolo para Prevenir,

<sup>10</sup> Entre éstos figuran: Alemania, Bélgica, Belice, Brasil, Cuba, Ecuador, España, Francia, Guatemala, Israel, Italia, Nigeria, Noruega, Países Bajos Portugal, Reino Unido y Uruguay. OIT, “CO97 - Convenio sobre los trabajadores migrantes (revisado), 1949 (núm. 97),” *NORMLEX (Information System on International Labour)*, s.l, s.f. Consultado el 4 de mayo de 2017 en: <http://bit.ly/2pF0q2V>.

<sup>11</sup> Incluidos: Armenia, Bosnia y Herzegovina, Camerún, Chipre, Eslovenia, Filipinas, Italia, Kenia, Noruega, Portugal, Serbia, Suecia, Tayikistán y Uganda. OIT, “C143 - Convenio sobre los trabajadores migrantes (disposiciones complementarias), 1975 (núm. 143),” *NORMLEX (Information System on International Labour)*, s.l, s.f. Consultado el 4 de mayo de 2017 en: <http://bit.ly/2pMhJj1>.

<sup>12</sup> Éstos incluyen a: Alemania, Argentina, Bélgica, Bolivia, Chile, Colombia, Costa Rica, República Dominicana, Filipinas, Finlandia, Irlanda, Italia, Nicaragua, Panamá, Paraguay, Portugal, Sudáfrica, Suiza y Uruguay. OIT, “C189 - Convenio sobre las trabajadoras y los trabajadores domésticos, 2011 (núm. 189),” *NORMLEX (Information System on International Labour)*, s.l, s.f. Consultado el 4 de mayo de 2017 en: <http://bit.ly/2pF811B>.

<sup>13</sup> De acuerdo con la Convención de 1951 y su Protocolo de 1967, un refugiado es toda persona que ““debido a fundados temores de ser perseguida por motivos de raza, religión, nacionalidad, pertenencia a determinado grupo social u opiniones políticas, se encuentre fuera del país de su nacionalidad y no pueda o, a causa de dichos temores, no quiera acogerse a la protección de tal país; o que, careciendo de nacionalidad y hallándose, a consecuencia de tales acontecimientos, fuera del país donde antes tuviera su residencia habitual, no pueda o, a causa de dichos temores, no quiera regresar a él.” Para mayor información, véase: ACNUR, “¿Quién es un refugiado?” *A quién ayuda-Refugiados*, s.l., 2001-2016. Consultado el 9 de mayo de 2017 en: <http://bit.ly/2crxWQF>.

<sup>14</sup> A la fecha, 145 Estados son Parte de la Convención de Ginebra de 1951. United Nations Treaty Collection, “2. Convention relating to the Status of Refugees,” *Status of Treaties - Chapter V. Refugees and Stateless Persons*, s.l, s.f. Consultado el 9 de mayo de 2017 en: <http://bit.ly/2cLEMCE>.

<sup>15</sup> ACNUR, *Convención sobre el Estatuto de los Refugiados*, adoptada en Ginebra, Suiza, el 28 de julio de 1951 por la Conferencia de Plenipotenciarios sobre el Estatuto de los Refugiados y de los Apátridas, convocada por la Asamblea General en su resolución 429 (V) del 14 de diciembre de 1950. Consultado el 9 de mayo de 2017 en: <http://bit.ly/2e0FHTu>.

<sup>16</sup> De acuerdo con el primer párrafo del artículo 33: “Ningún Estado Contratante podrá, por expulsión o devolución, poner en modo alguno a un refugiado en las fronteras de los territorios donde su vida o su libertad peligrar por causa de su raza, religión, nacionalidad, pertenencia a determinado grupo social, o de sus opiniones políticas.” *Ídem*.

Reprimir y Sancionar la Trata de Personas, especialmente Mujeres y Niños, también forman parte del marco jurídico relativo a la migración internacional. A la fecha, el protocolo contra el tráfico ilícito de migrantes cuenta con 143 Partes<sup>17</sup> y el protocolo para prevenir la trata de personas ha sido ratificado por 170 Partes.<sup>18</sup>

En última instancia, sobresale la existencia de un desequilibrio entre el número de países que se han adherido a los tratados relativos a la protección de trabajadores migratorios -menos de 60 ratificaciones en todos los casos- y la cantidad de Estados Partes de la Convención de 1951 sobre refugiados o de los protocolos de la Convención contra la Delincuencia Organizada Transnacional -más de 140 ratificaciones en los tres casos-.

### **Buenas prácticas identificadas por la OIT**

Con relación a las políticas y los programas de migración laboral, la Organización Internacional del Trabajo ha identificado una serie de buenas prácticas a lo largo de líneas temáticas y sectores productivos. En materia de integración social e inclusión de migrantes, el organismo hace referencia a 36 prácticas distintas desarrolladas e implementadas a nivel global, regional y nacional.<sup>19</sup> Entre las múltiples estrategias e iniciativas de integración de migrantes identificadas por el organismo internacional destacan: la Plataforma para Cooperación Internacional sobre Migrantes Indocumentados (PICUM, por sus siglas en inglés),<sup>20</sup> el Índice de Políticas de Integración de Migrantes (MIPEX), el Consejo de Empleo para Inmigrantes de la región de Toronto en Canadá (TRIEC), la Matrícula Consular de Alta Seguridad otorgada por autoridades mexicanas a nacionales en el exterior, el programa ‘Escuela Insan’ para la integración de los hijos de trabajadores migratorios, refugiados y apátridas en el sistema escolar libanés, las tarjetas municipales de identificación para residentes de Nueva York, el programa “Hablando de negocios en tu lengua materna” de la Agencia Empresarial de Viena y la iniciativa canadiense *Cities of Migration*, entre otros.

A grandes rasgos, estos programas e iniciativas contribuyen a la integración de personas migrantes en las sociedades receptoras al atender las necesidades de esta población por distintas vías. Mientras que algunas de estas prácticas subrayan la importancia y utilidad de contar con un

<sup>17</sup> El instrumento fue adoptado en noviembre de 2000 y entró en vigor en enero de 2004. UN Treaty Collection, “12.b Protocol against the Smuggling of Migrants by Land, Sea and Air, supplementing the United Nations Convention against Transnational Organized Crime,” *Status of Treaties – Chapter XVIII. Penal Matters*, s.l, s.f. Consultado el 9 de mayo de 2017 en: <http://bit.ly/2qnR7G0>.

<sup>18</sup> El protocolo en cuestión también fue adoptado en noviembre de 2000 y entró en vigor en diciembre de 2003. UN Treaty Collection, “12. a Protocol to Prevent, Suppress and Punish Trafficking in Persons, Especially Women and Children, supplementing the United Nations Convention against Transnational Organized Crime,” *Status of Treaties – Chapter XVIII. Penal Matters*, s.l, s.f. Consultado el 9 de mayo de 2017 en: <http://bit.ly/2qYNfbG>.

<sup>19</sup> International Labour Organization (ILO), “Good practices database - Labour migration policies and programmes,” *MIGRANT (Labour Migration Branch)*, s.l, s.f. Consultado el 4 de mayo de 2017 en: <http://bit.ly/2pby9gO>.

<sup>20</sup> Para mayor información, véase: ILO, “Platform for International Cooperation on Undocumented Migrants (PICUM),” *MIGRANT (Labour Migration Branch)*, s.l, s.f. Consultado el 8 de mayo de 2017 en: <http://bit.ly/2qizXcY> y PICUM, “Misión,” *Sobre Nosotros*, Bélgica, s.f. Consultado el 8 de mayo de 2017 en: <http://bit.ly/2qTtxtOF>.

documento de identificación que les ayude a acceder a servicios públicos o bancarios y, en determinadas circunstancias, adherirse a la protección de su país de origen, otros funcionan como un punto de encuentro entre empleadores y migrantes calificados.

En este contexto, el Certificado de Matrícula Consular de Alta Seguridad constituye un documento probatorio de nacionalidad e identidad para los nacionales mexicanos que se encuentran fuera del país y, en tanto no comprueba ni sustituye un documento extranjero de estancia legal, es otorgado independientemente del estatus migratorio del nacional que se trate.<sup>21</sup> La matrícula consular, por tanto, es de gran utilidad para los migrantes mexicanos -sobre todo los indocumentados- al ser aceptada como identificación oficial por determinados bancos, gobiernos locales y autoridades estatales en Estados Unidos para la apertura de cuentas de banco, el registro de los hijos de migrantes en el sistema escolar e incluso, dependiendo del caso, la tramitación de licencias de conducir.<sup>22</sup> Adicionalmente, la ciudad de Nueva York inició la emisión de las tarjetas municipales antes mencionadas en enero de 2015. La población objetivo de dicho esquema engloba a todos los residentes de la ciudad, incluidos migrantes indocumentados y comunidades vulnerables con dificultades para obtener un documento de identificación por parte del gobierno; la tarjeta, por su parte, permite al titular ingresar a todos los edificios de la ciudad que proveen servicios al público y es aceptada como una forma de identificación para aplicar a los programas y servicios de la misma.<sup>23</sup> Aunado a lo anterior, el Consejo de Empleo para Inmigrantes de la región de Toronto fue establecido en 2003 y actualmente reúne a más de 70 socios -incluidos empleadores y redes de migrantes- con el fin de propiciar la creación de relaciones de mentores entre inmigrantes calificados y profesionales. Al mismo tiempo, el Consejo ha diseñado campañas de concientización encaminadas a cambiar las percepciones asociadas con la participación de inmigrantes en el mercado laboral.<sup>24</sup>

Otras iniciativas, por su parte, fomentan el desarrollo de un entorno propicio para la integración al sensibilizar a las comunidades de acogida, como el programa ‘Escuela Insan’ en Líbano. El proyecto, además de elaborar programas educativos a la medida, interviene en dos niveles más: el psicosocial y el legal. De esta manera, los encargados del programa proveen capacitación al personal de las escuelas asociadas -así como a los estudiantes de las mismas- para crear un ambiente favorable para la integración y, a su vez, establecen contactos con autoridades diplomáticas y consulares de los países de origen y de Líbano para la expedición de los

<sup>21</sup> Secretaría de Relaciones Exteriores (SRE), “Matrícula Consular de Alta Seguridad,” *Acciones y Programas*, 1 de junio de 2015. Consultado el 8 de mayo de 2017 en: <http://bit.ly/2qU3JBZ>.

<sup>22</sup> Si bien su aceptación como documento de identificación no ha sido uniforme por las autoridades estadounidenses en los distintos niveles de gobierno, el esquema ha sido retomado por otros países y organismos como una buena práctica. y Kevin O’Neil, “Consular ID Cards: Mexico and Beyond,” *Migration Information Source*, Migration Policy Institute, 1 de abril de 2003. Consultado el 8 de mayo de 2017 en: <http://bit.ly/2pZqrsn>.

<sup>23</sup> ILO, “Municipal ID cards for migrants in New York City,” *MIGRANT (Labour Migration Branch)*, s.l, s.f. Consultado el 8 de mayo de 2017 en: <http://bit.ly/2qjd1cp> e IDNYC, *Home*, s.l, s.f. Consultado el 8 de mayo de 2017 en: <http://on.nyc.gov/12JNmLl>.

<sup>24</sup> Para mayor información, véase: ILO, “Toronto Region Immigrant Employment Council (TRIEC),” *MIGRANT (Labour Migration Branch)*, s.l, s.f. Consultado el 8 de mayo de 2017 en: <http://bit.ly/2qTCKqf> y TRIEC, “About TRIEC,” *About Us*, Canadá, 2017. Consultado el 8 de mayo de 2017 en: <http://bit.ly/2qKuPhA>.

documentos necesarios para los niños migrantes.<sup>25</sup> Entre los proyectos identificados por la OIT, destacan a su vez el desarrollo de herramientas que abonan a un proceso de toma de decisiones basado en evidencia -como el Índice de Políticas de Integración de Migrantes-<sup>26</sup> y prácticas que retoman la diversidad como un catalizador del desarrollo en entornos urbanos.<sup>27</sup>

## La integración local de refugiados

En el caso de los refugiados, la integración local en el país de asilo es una de las tres soluciones duraderas contempladas por el ACNUR para poner fin al ciclo de desplazamiento y permitirles reanudar su vida normal en un entorno seguro.<sup>28</sup> En este contexto, la actuación conjunta por parte de gobiernos, organizaciones no gubernamentales (ONGs), el ACNUR, los refugiados mismos y otros actores -como el sector privado- es vital para proveer la infraestructura, las redes y los recursos necesarios que les permitan volverse autosuficientes y reducir su dependencia a la asistencia humanitaria.<sup>29</sup> Cuando se implementa de una manera adecuada, la integración formal de los refugiados en los países receptores representa una valiosa oportunidad para impulsar el desarrollo de las comunidades de acogida reconociendo las habilidades que los refugiados traen consigo, su dignidad y potencial como agentes de cambio. En este sentido, el diseño integral de una estrategia de integración debe abordar tres dimensiones, a saber: la legal, la económica y la sociocultural. Estos ámbitos incluyen, entonces, el otorgamiento progresivo de un rango cada vez más amplio de derechos que pueda llevar eventualmente a la obtención de la residencia permanente y la ciudadanía.<sup>30</sup> Al mismo tiempo, la reducción de la dependencia de los refugiados a la asistencia del país de asilo o a la ayuda humanitaria que se despliega en las primeras etapas del desplazamiento por medio del fomento a la autosuficiencia concede a los refugiados la posibilidad de generar medios de vida sostenibles que, a su vez, les permite vivir con dignidad y construir un futuro para sus familias.<sup>31</sup> Finalmente, la interacción entre los refugiados y las

<sup>25</sup> ILO, "Integrating migrant children in the formal school system in Lebanon," *MIGRANT (Labour Migration Branch)*, s.l, s.f. Consultado el 9 de mayo de 2017 en: <http://bit.ly/2px8ffA>.

<sup>26</sup> La herramienta, coordinada por el Instituto para Asuntos Internacionales de Barcelona (CIDOB) y el Grupo de Política Migratoria (MPG) cuenta con más de 160 indicadores categorizados bajo ocho áreas de política pública con el fin de examinar desde una perspectiva multidimensional las oportunidades con las que cuentan los migrantes para participar en la sociedad. La medición abarca políticas implementadas en los Estados Miembros de la Unión Europea, Australia, Canadá, Corea del Sur, Estados Unidos, Islandia, Japón, Nueva Zelanda, Noruega, Suiza y Turquía. Los países con mejores puntuaciones en el índice (políticas "favorables" y "ligeramente favorables") incluyen a Suecia, Portugal, Nueva Zelanda, Finlandia, Noruega, Canadá, Bélgica, Australia, Estados Unidos y Alemania. Migration Integration Policy Index 2015, "What is MIPEX?," *About*, s.l, 2015. Consultado el 8 de mayo de 2017 en: <http://bit.ly/2pUBYuC>.

<sup>27</sup> Para mayor información, véase: Cities of Migration, *Buenas Ideas de ciudades triunfadoras: El liderazgo municipal en la integración de los migrantes*, 2012. Consultado el 9 de mayo de 2017 en: <http://bit.ly/2q3VVxB>.

<sup>28</sup> Las otras dos soluciones son la repatriación voluntaria y el reasentamiento en un tercer país. ACNUR, "Soluciones Duraderas," *¿Qué hace?*, s.l, s.f. Consultado el 3 de mayo de 2017 en: <http://bit.ly/2pevDvm>.

<sup>29</sup> United Nations High Commissioner for Human Rights (UNHCR), "Chapter 2: Searching for Lasting Solutions," *Resettlement Handbook*, Division of International Protection, Geneva, 1997, p. 4.

<sup>30</sup> ACNUR, "Integración local," *¿Qué hace? - Soluciones Duraderas*, s.l, s.f. Consultado el 8 de mayo de 2017 en: <http://bit.ly/2pV7rwQ>.

<sup>31</sup> *Idem* y ACNUR, "Autosuficiencia," *¿Qué hace?*, s.l, s.f. Consultado el 8 de mayo de 2017 en: <http://bit.ly/2poDRff>.



comunidades receptoras permite que las personas desplazadas participen en las actividades del colectivo sin temor a que sean discriminadas o se enfrenten a actitudes hostiles.<sup>32</sup>

### ***Experiencias de responsabilidad empresarial en América Latina***

Con relación a la integración laboral y social de refugiados en América Latina, destaca la implementación en fechas recientes de iniciativas público-privadas desarrolladas en un contexto de fomento a la responsabilidad empresarial junto con el ACNUR en países como Argentina o Costa Rica. En este contexto se encuentra el programa “Trabajar para Integrar, Responsabilidad Social Empresarial y Refugiados: un camino para la inclusión”, promovido por la Comisión Nacional para los Refugiados (CONARE) con el apoyo de la Fundación Comisión Católica Argentina de Migraciones (FCCAM) y distintas empresas adheridas al mismo desde julio de 2014.<sup>33</sup> En Costa Rica, por su parte, la iniciativa “Vivir la Integración: programa de responsabilidad social empresarial de apoyo a personas refugiadas” surgió en septiembre de 2013 con el apoyo de la Asociación Empresarial para el Desarrollo (AED), la Dirección General de Migración de Extranjería y la Asociación de Consultores y Asesores Internacionales (ACAI).<sup>34</sup> Ambos programas se enmarcan en el esquema de ‘Ciudades Solidarias’ del Programa de Acción de México.<sup>35</sup>

Otros medios utilizados para fomentar la integración de refugiados incluyen la difusión de información sobre los programas y recursos a los que pueden acceder en los países de asilo. A manera de ejemplo, el Centro de Apoyo al Refugiado de la Agencia Adventista de Desarrollo y Recursos Asistenciales (ADRA) organizó en fechas recientes la segunda Feria de Orientación para solicitantes de asilo y refugiados en Buenos Aires donde representantes de organismos internacionales, instituciones gubernamentales y organizaciones de la sociedad civil prestaron asesoría a una centena de refugiados sobre los programas a los que pueden acceder en materia de educación, capacitación, empleo, defensa de sus derechos y protección.<sup>36</sup> Adicionalmente, el proyecto brasileño intitulado “Empoderando Refugiadas” se ha implementado desde 2015 con la participación del ACNUR y ONU Mujeres con el objetivo de proveer un espacio para el acercamiento de mujeres refugiadas con potenciales empleadores y la identificación de oportunidades de empleo, así como para la capacitación profesional y la orientación sobre sus derechos. En Brasil, conviene señalar, parte de los documentos que se confieren a los refugiados

<sup>32</sup> ACNUR, *op. cit.* (“Integración local...”)

<sup>33</sup> ACNUR, “Trabajar para Integrar, Responsabilidad Social Empresarial y Refugiados: un camino para la inclusión,” *Base de Datos de Buenas Prácticas de Medios de Vida e Integración Local en América Latina*, s.l, s.f. Consultado el 2 de mayo de 2017 en: <http://bit.ly/2qvHIPb>.

<sup>34</sup> ACNUR, “Vivir la Integración: programa de responsabilidad social empresarial de apoyo a personas refugiadas,” *Base de Datos de Buenas Prácticas de Medios de Vida e Integración Local en América Latina*, s.l, s.f. Consultado el 2 de mayo de 2017 en: <http://bit.ly/2qvHIPb>.

<sup>35</sup> En 2004, 20 países de América Latina y más de cien organizaciones no gubernamentales de carácter local adoptaron el Plan de Acción de México (PAM), un marco operativo de alcance regional que contempla la integración local de refugiados como uno de sus ejes principales mejorando su autosuficiencia y reduciendo su dependencia a la asistencia humanitaria. ACNUR, *Los Beneficios de Pertenecer*, 2011, p. 36. Consultado el 2 de mayo de 2017 en: <http://bit.ly/2mZtQ76>.

<sup>36</sup> ACNUR, “Más de 100 refugiados y solicitantes de asilo participaron de una feria de orientación de servicios,” *Noticias*, 28 de abril de 2017. Consultado el 8 de mayo de 2017 en: <http://bit.ly/2p2CO4D>.

residentes del país incluyen un permiso de trabajo; de acuerdo con el ACNUR, lo anterior les permite ingresar al mercado laboral en las mismas condiciones que los nacionales.<sup>37</sup>

### ***La inmigración vista como un factor del crecimiento económico y la competitividad en Alemania***

En 2015, Alemania se convirtió en el segundo país de destino más atractivo para migrantes internacionales y, de acuerdo con cifras de la Organización Internacional para las Migraciones, aproximadamente 12 millones de personas de origen extranjero viven actualmente en dicho país.<sup>38</sup> Ese mismo año y con 442 mil solicitudes de asilo, Alemania recibió más peticiones de este tipo presentadas por primera vez que cualquier otro país en el mundo.<sup>39</sup> En este contexto, especialistas argumentan que, a pesar de que el país ha experimentado un aumento considerable de la inmigración, los líderes políticos alemanes lograron preservar el consenso que existía alrededor de este fenómeno y la importancia de mantener una cultura abierta a la diversidad entre 2005 y 2015.<sup>40</sup>

Entre los factores que contribuyeron al desarrollo de este acuerdo, autores destacan los siguientes: el sostenido crecimiento económico y las bajas tasas de desempleo; el establecimiento de un vínculo entre inmigración y crecimiento económico-competitividad en las discusiones públicas; el impulso a un cambio en la narrativa de la inmigración por parte de partidos políticos, empresarios, medios de comunicación y otras élites, y una fuerte inversión en las políticas alemanas de integración.<sup>41</sup> Lo anterior se ve reforzado por una opinión pública que ve de manera favorable la inmigración. En el período 2008-2011, las actitudes negativas contra los inmigrantes fueron consistentemente menores en Alemania que en España, Estados Unidos, Francia, Italia o Reino Unido<sup>42</sup> y en 2014, alrededor del 66% de los encuestados alemanes por el *Pew Research Center* consideró que los inmigrantes fortalecían la economía del país debido a su trabajo y talento (ver gráfico 1),<sup>43</sup> si bien una importante parte de los entrevistados se mostró a favor de disminuir el número de inmigrantes admitidos (44%).<sup>44</sup>

<sup>37</sup> ACNUR, "Con intenciones de ingresar al mercado laboral, grupos de refugiadas en San Pablo aprenden sobre derechos, cultura brasileña y espíritu empresarial," *Noticias*, 19 de abril de 2017. Consultado el 8 de mayo de 2017 en: <http://bit.ly/2qjwTNL>.

<sup>38</sup> International Organization for Migration (IOM), "IOM Releases Global Migration Trends 2015 Factsheet," *Press Releases*, 4 de abril de 2016. Consultado el 3 de mayo de 2017 en: <http://bit.ly/1MHpjm9>.

<sup>39</sup> *Ídem*.

<sup>40</sup> Friedrich Heckmann, *Understanding the Creation of Public Consensus: Migration and Integration in Germany, 2005-2015*, Migration Policy Institute (MPI), junio de 2016, p. 1. Consultado el 3 de mayo de 2017 en: <http://bit.ly/1TY7D5N>.

<sup>41</sup> Estas políticas incluyeron la adopción de una ley migratoria que contemplaba disposiciones más laxas respecto a la inmigración laboral, el fortalecimiento de instituciones vinculadas con la integración -como la figura del Comisionado Federal en la materia- y la ampliación de sus responsabilidades para tratar no sólo temas de asilo sino también de migración e integración -como en el caso de la Oficina Federal para Migración y Refugiados /BAMF, por sus siglas en alemán)- y la implementación de programas a nivel estatal y local. *Ibid.*, pp. 1-2, 10-12.

<sup>42</sup> *Ibid.*, p. 6.

<sup>43</sup> *Ídem*.

<sup>44</sup> Pew Research Center, *A Fragile Rebound for EU Image on Eve of European Parliament Elections*, 12 de mayo de 2014, p. 26. Consultado el 3 de mayo de 2017 en: <http://pewrsr.ch/152FUvh>.

### Gráfico 1. Percepciones sobre las contribuciones de los inmigrantes a la economía (2014)

#### Most Greeks, Italians See Immigrants as an Economic Burden

% Immigrants today ...

	Are a burden on our country because they take our jobs and social benefits	Make our country stronger because of their work and talents	Neither/Both (Vol)	Don't know
	%	%	%	%
Greece	70	19	10	2
Italy	69	19	12	1
Poland	52	24	15	9
France	52	45	2	1
Spain	46	47	6	1
UK	37	52	7	4
Germany	29	66	3	3

Source: Spring 2014 Global Attitudes survey. Q85a.

PEW RESEARCH CENTER

Fuente: Pew Research Center, *op. cit.*, p. 28.

Al mismo tiempo, Alemania experimentó un aumento significativo en el apoyo de la sociedad civil a los solicitantes de asilo, particularmente durante el incremento de llegadas en 2014 y 2015. En este sentido, el proyecto “Refugiados Bienvenidos” (*Refugees Welcome*) adquirió una importante visibilidad y, de acuerdo con el Instituto para la Investigación Empírica sobre Migración e Integración de Berlín, el número de voluntarios que apoyaban a refugiados incrementó en un 70% en 2014.<sup>45</sup>

#### **Promoción de la autosuficiencia de refugiados en Tanzania y Uganda**

De acuerdo con el informe *Tendencias Globales* publicado por el Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados, en 2015 existían poco más de 4.4 millones de refugiados en África Subsahariana, siendo ésta la región que acogía al mayor número de personas refugiadas con cinco de los diez principales países receptores en el mundo.<sup>46</sup> Considerando la existencia de importantes limitaciones en términos de recursos y reconociendo la trascendencia que reviste la cooperación internacional para el desarrollo en el continente, las políticas de integración de refugiados en países africanos han enfatizado en numerosas ocasiones la importancia de que

<sup>45</sup> Friedrich Heckmann, *op. cit.*, pp. 7-8.

<sup>46</sup> Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados (ACNUR), *Tendencias Globales. Desplazamiento Forzado en 2015: forzados a huir*, 20 de junio de 2016, pp. 14-15. Consultado el 3 de mayo de 2017 en: <http://bit.ly/2cfweVt>.

éstos puedan ser autosuficientes y las comunidades receptoras se vean beneficiadas en el proceso favoreciendo, de esta manera, la interacción entre ellos.

En 2011, el ACNUR reconoció el liderazgo de Tanzania y su “enfoque visionario” en la recepción de refugiados en su informe *Los Beneficios de Pertenecer*.<sup>47</sup> De acuerdo con la agencia de Naciones Unidas, las políticas del país durante los años setenta y ochenta contribuyeron significativamente a la autosuficiencia de los más de 150 mil burundeses que huyeron de la violencia étnica en 1972 buscando asilo a través de las fronteras. En ese entonces, el Gobierno de Tanzania otorgó cinco hectáreas de tierra por familia de refugiados en tres áreas específicas al oeste del país que llegaron a ser conocidos como los ‘Viejos Asentamientos’ y con el paso del tiempo se convirtieron en unas de las más productivas del mismo.<sup>48</sup> Esta política, por su parte, permitió que para 1985 la mayoría de los refugiados burundeses fueran autosuficientes y estuvieran integrados *de facto* en la sociedad.<sup>49</sup> Sin embargo, al tratarse de una de las situaciones de refugio más prolongadas en África, la búsqueda de soluciones duraderas permanecía pendiente y en 2007, tras la culminación del proceso de paz en Burundi, el gobierno de este país, el de Tanzania y el ACNUR optaron por el diseño de una solución integral que contempló la repatriación, la integración y el reasentamiento de quienes -después de la realización de un censo en los Viejos Asentamientos- decidieran optar por alguna de las tres opciones. En octubre de 2014, finalmente, el Gobierno de Tanzania concedió la ciudadanía a poco más de 162 mil refugiados burundeses e inició los trámites correspondientes para la naturalización de 40 mil personas.<sup>50</sup>

Otro país que ha sido identificado por expertos en la materia por contar con una de las políticas de refugiados más avanzadas en el mundo es Uganda. De acuerdo con Alexander Betts, profesor de Estudios sobre Refugiados y Migración Forzada de la Universidad de Oxford, éste es uno de los pocos países que, acogiendo a una cantidad significativa de refugiados, les permite trabajar y desplazarse de manera libre con la oportunidad de establecer sus propios negocios, acceder a los mismos servicios que los nacionales ugandeses y contar con tierras propias en los entornos rurales.<sup>51</sup> En este sentido, la Estrategia de Autosuficiencia (*Self Reliance Strategy* o SRS, por sus siglas en inglés), desarrollada a finales de los años noventa por el Gobierno de Uganda junto con el ACNUR, ha sido reconocida como una buena práctica en el resto del mundo al promover el empoderamiento de los refugiados y las comunidades de acogida por medio de mecanismos de

---

<sup>47</sup> ACNUR, *op. cit.* (2011), p. 9.

<sup>48</sup> *Ídem.*

<sup>49</sup> Jessie Thomson, “Una solución duradera para los refugiados burundeses en Tanzania,” *Revista Migraciones Forzadas*, Universidad de Oxford, núm. 33 (septiembre 2009), p. 35.

<sup>50</sup> Más aún, en 1982 dicho país otorgó la ciudadanía a 32 mil refugiados burundeses y a principios de 2014 finalizó el proceso de naturalización de tres mil refugiados bantúes provenientes de Somalia que huyeron en 1991. ACNUR, “En una decisión histórica Tanzania naturaliza a 162 mil refugiados burundeses,” *Noticias*, 17 de octubre de 2014. Consultado el 4 de mayo de 2017 en: <http://bit.ly/2pYcXit>.

<sup>51</sup> Alexander Betts, “Can Uganda’s progressive refugee policies survive the influx of people fleeing South Sudan?” *The Conversation*, 12 de abril de 2017. Consultado el 28 de abril de 2017 en: <http://bit.ly/2qC0HBs>.

integración que han llegado a beneficiar a ambos actores reduciendo la dependencia de los refugiados a la asistencia humanitaria.<sup>52</sup>

Actualmente, Uganda acoge cerca de un millón de refugiados y, desde marzo de este año, poco menos de tres mil personas provenientes de Sudán del Sur atraviesan diariamente la frontera con este país huyendo del conflicto y la hambruna que han azotado durante los últimos años a uno de los países de más reciente creación en el mundo.<sup>53</sup> En este contexto, el desplazamiento de sursudaneses hacia países vecinos como Etiopía, Kenia, República Democrática del Congo, República Centroafricana, Sudán y Uganda se ha convertido en la crisis de refugiados de más rápido crecimiento en lo que va del año al alcanzar 1.6 millones de personas en marzo<sup>54</sup> y, de acuerdo con las últimas estimaciones del ACNUR, poco más de 800 mil refugiados y solicitantes de asilo provenientes de dicho país habían sido registrados en Uganda al 28 de febrero de este año.<sup>55</sup> Tomando en cuenta lo anterior, Betts subraya la importancia del respaldo de la comunidad internacional para que las políticas ugandesas de integración de refugiados que han resultado ser exitosas continúen implementándose, sobre todo, ante la coyuntura global actual y la situación humanitaria generada por el creciente éxodo de refugiados provenientes de Sudán del Sur.

## Consideraciones finales

La persistencia de conflictos armados y la persecución por distintos motivos en diferentes partes del mundo, así como la constante búsqueda de mejores oportunidades de vida en un mundo con grandes desigualdades entre países y al interior de ellos, entre otros factores, hacen de la movilidad humana un fenómeno característico de nuestras sociedades. Ante las dimensiones que la migración internacional ha adoptado con el paso del tiempo y con base en los retos que esto supone para cada país en particular, miembros de la comunidad internacional han adoptado posturas discordantes que han llevado, a su vez, a la implementación de políticas contradictorias al interior de sus países. Con todo, existe un reconocimiento cada vez patente de la movilidad como un elemento catalizador del desarrollo y una disposición para generar mayores consensos en torno al tema. La Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible, por ejemplo, contempla la importancia de proteger los derechos laborales de los trabajadores migrantes para promover un crecimiento económico, sostenido, inclusivo y sostenible, así como la necesidad de facilitar una migración y movilidad ordenadas, seguras, regulares y responsables para reducir la desigualdad

<sup>52</sup> Los aspectos centrales de la iniciativa, por su parte, han sido incorporados a la Ley de Refugiados de 2006. *Ídem* y BBC News, "Uganda: 'One of the best places to be a refugee'," 13 de mayo de 2016. Consultado el 2 de mayo de 2017 en: <http://bbc.in/2oVnzrZ>.

<sup>53</sup> En febrero de este año, las Naciones Unidas advirtieron sobre la situación de hambruna en Sudán del Sur, "donde una 100.000 personas afrontan inanición a causa de la guerra y de una economía que ha colapsado, (...)." Aunado a lo anterior, más del 40% de la población se encuentra en una situación de inseguridad alimentaria severa y la organización *International Crisis Group* ha señalado de manera reciente que 5.5 millones de personas se encuentran en riesgo de padecer inanición. Centro de Noticias de la ONU, "El hambre azota Sudán del Sur," *Noticias*, 20 de febrero de 2017. Consultado el 2 de mayo de 2017 en: <http://bit.ly/2p6u7ag>; *International Crisis Group, Instruments of Pain (II): Conflict and Famine in South Sudan*, Briefing No. 124, 26 de abril de 2017. Consultado el 2 de mayo de 2017 en: <http://bit.ly/2gginDB> y Alexander Betts, *op. cit.*

<sup>54</sup> Babar Baloch, "Refugee crisis in South Sudan now world's fastest growing," *News*, United Nations High Commissioner for Refugees (UNHCR), 17 de marzo de 2017. Consultado el 2 de mayo de 2017 en: <http://bit.ly/2mWXQSI>.

<sup>55</sup> UNHCR, "South Sudan Situation," *Information Sharing Portal*, s.l, s.f. Consultado el 2 de mayo de 2017 en: <http://bit.ly/2j4WTJH>.

al interior y entre los países. Más aún, los Estados Miembros de las Naciones Unidas asumieron el compromiso en septiembre de 2016 de participar en negociaciones conducentes a la adopción de un Pacto Mundial sobre Refugiados y un Pacto Mundial para una Migración Segura, Ordenada y Regular para 2018.<sup>56</sup>

En última instancia, existen las bases sobre las cuales construir una respuesta integral a los grandes desplazamientos de refugiados y migrantes. Los compromisos que resultaron de exitosas negociaciones multilaterales en años pasados, junto con el desarrollo y la consolidación del derecho internacional de los derechos humanos y de los refugiados, así como el impulso hacia la universalización de los tratados referentes a los derechos de los trabajadores migrantes, constituyen ese fundamento. Las prácticas presentadas en este documento, además, dan cuenta de un amplio conjunto de posibilidades para ello pero, sobre todo, ponen de manifiesto la importancia de reconocer la dignidad de refugiados y migrantes y garantizar el pleno ejercicio de sus derechos y libertades fundamentales.



CENTRO DE ESTUDIOS INTERNACIONALES  
**GILBERTO BOSQUES**  
ANÁLISIS E INVESTIGACIÓN

**Coordinadora General**  
Adriana González Carrillo

**Coordinación y edición del documento**  
Arturo Magaña Duplancher  
Ana Margarita Martínez

**Investigación y elaboración del documento:**  
Alejandra Sánchez Montiel

<sup>56</sup> Para mayor información, véase: Centro de Estudios Internacionales Gilberto Bosques, “ONU celebra Reunión de Alto Nivel sobre grandes desplazamientos de Refugiados y Migrantes: principales elementos en torno al encuentro y panorama actual del desplazamiento a nivel mundial,” *Nota de Coyuntura*, 19 de septiembre de 2016. Consultado el 9 de mayo de 2017 en: <http://bit.ly/2cwsN9J>.