Global Migration Group

LA TRANSVERSALIZACIÓN DE LA MIGRACIÓN *en la* **PLANIFICACIÓN DEL DESARROLLO**

Un manual para profesionales y encargados de formular políticas

LA TRANSVERSALIZACIÓN DE LA MIGRACIÓN *en la* **PLANIFICACIÓN DEL DESARROLLO**

Un manual para profesionales y encargados de formular políticas

Grupo Mundial sobre Migración (GMM)

El Grupo Mundial sobre Migración (GMM) es un grupo interinstitucional que reúne a los responsables de diferentes organismos con el objetivo de promover una aplicación más amplia de todos los instrumentos y normas regionales e internacionales pertinentes relativos a la migración, así como de fomentar la adopción de enfoques más coherentes, más completos y mejor coordinados en relación con la temática de la migración internacional. El GMM se concentra especialmente en mejorar la eficacia global de sus miembros y de otras partes interesadas a la hora de capitalizar las oportunidades y de hacer frente a los desafíos que presenta la migración internacional.

El GMM se compone de 16 organizaciones que trabajan activamente en la esfera de la migración internacional y las cuestiones conexas:

- Organización Internacional del Trabajo
- Organización Internacional para las Migraciones
- Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos
- Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo
- Departamento de Asuntos Económicos y Sociales de las Naciones Unidas
- Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo
- Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura
- Fondo de Población de las Naciones Unidas
- Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados
- Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia
- Instituto de las Naciones Unidas para Formación Profesional e Investigaciones
- Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito
- Comisiones Regionales de las Naciones Unidas
- Banco Mundial

En septiembre de 2010 se incorporaron dos nuevos miembros:

- ONU-Mujeres
- Organización Mundial de la Salud

Lengua: Español
Numero de venta: E.10.III.B.32
ISBN No.: 978-92-9068-660-6
Precio USD: $29.95

©2010 Organización Internacional para las Migraciones (OIM)

Producción realizados por Phoenix Design Aid A/S, Dinamarca. Certificado ISO 14001/ISO 9000 y aprobación como empresa no emisora de CO2. Impreso en papel no contaminante (sin clorina) con tinta de base vegetal. El documento es reciclable.

Design by First Kiss Creative LLC

Reservados todos los derechos. Ninguna parte de esta publicación podrá ser reproducida, almacenada en un sistema de recuperación de datos o transmitida, en ningún formato y por ningún medio, ya sea electrónico, mecánico, por fotocopia, grabación o de otro tipo, sin el consentimiento previo por escrito del editor.

Agradecimientos

La autora principal de esta publicación fue Sophie Nonnenmacher, Especialista Superior en Política de Migraciones de la OIM. La edición del manual corrió a cargo de Asmita Naik, consultora independiente (Londres) y de Laura Chappell, Analista Principal de Investigación del *Institute for Public Policy Research* (IPPR).

El manual se ha beneficiado de la experiencia y de las aportaciones de los organismos que forman parte del Grupo Mundial sobre Migración[1], y especialmente del apoyo y las contribuciones de las personas que se citan a continuación (por orden alfabético):

- Kristine Alsvik y Celine Peyron Bista (OIT)
- Rosilyne Borland, Michele Klein Solomon, Jobst Koehler, Frank Laczko, Susanne Melde, Blandine Mollard, Ndioro Ndiaye, Meera Sethi, Paul Tacon y Liz Warn (OIM)
- Luisa Bernal, Paul Ladd y Sarah Rosengärtner (PNUD)
- Seung Bok Lee, Alejandro Morlachetti y Rhea Saab (UNICEF)
- Deepali Fernandes y Mina Mashayekhi (UNCTAD)
- Sabine Henning y Bela Hovy (DAES)
- José Miguel Guzmán, Michael Herrmann, Sabrina Juran y Ann Pawliczko (UNFPA)
- Angela LiRosi (ACNUR)
- Andres Vikat (Comisión Económica de las Naciones Unidas para Europa)
- Paul de Guchteneire y Antoine Pecoud (UNESCO)
- Marielza Oliveira (UNITAR)
- Martin Margesin, Morgane Nicot y Alexia Taveau (UNODC)

Queremos expresar asimismo nuestro agradecimiento a Jerónimo Cortina (consultor), Vincent Williams (Proyecto para las Migraciones en el África Meridional) y Sabrina Varma (consultora) por sus valiosos comentarios.

La elaboración de este manual no habría sido posible sin el apoyo financiero del fondo 1035 de la OIM, la Iniciativa Conjunta de Migración y Desarrollo de la Unión Europea y las Naciones Unidas financiada por la Comisión Europea (CE), y el PNUD.

1 Al haberse incorporado en septiembre de 2010, los miembros más recientes del GMM, ONU-Mujeres y la OMS, no participaron en las deliberaciones sobre el manual.

Prefacio

A pesar de que los debates sobre la migración y el desarrollo han ido ganando importancia en los últimos años, la política y la programación en estos ámbitos se encuentran todavía en estado embrionario. Este manual pretende cubrir la laguna existente entre el discurso y la acción, a modo de guía paso a paso para los encargados de formular políticas y asignando un significado práctico al concepto de Migración y Desarrollo. El manual no prescribe una política o un programa uniforme, sino que ofrece orientaciones, ideas y sugerencias para que los países puedan desarrollar un enfoque a medida que les resulte útil en sus contextos específicos.

Los principales públicos destinatarios de este manual son las personas interesadas en facilitar una estrategia para integrar la migración en los procesos de planificación del desarrollo de los países en desarrollo o que tengan responsabilidades en este ámbito. Entre ellas se encontrarán funcionarios de **diferentes departamentos de la administración pública** (por ejemplo, los ministerios de trabajo, migración o salud), autoridades locales y regionales así como funcionarios y responsables de organizaciones internacionales, regionales y nacionales que apoyan este proceso (incluidos organismos de las Naciones Unidas, organismos intergubernamentales, donantes, el sector privado, la sociedad civil y el mundo académico). La información sobre el contexto y los recursos incluidos en este manual también se pueden utilizar con fines más generales de enseñanza y aprendizaje sobre las cuestiones relacionadas con la migración y el desarrollo por otras partes interesadas.

El manual se centra fundamentalmente en la migración internacional y en los procesos e instrumentos de desarrollo nacionales en los países en desarrollo. Esto significa que no presta tanta atención a la migración interna[2] ni a la planificación del desarrollo regional. Tampoco ofrece orientaciones detalladas sobre la transversalización de las cuestiones relacionadas con la migración y el desarrollo en las políticas de los países industrializados, aunque sí destaca una serie de pasos que pueden dar los países industrializados para integrar mejor las políticas de migración y desarrollo. También pueden obtenerse consejos sobre políticas en estas materias relacionadas pero separadas a través de otras fuentes complementarias[3].

El manual está estructurado en tres partes principales:

- **Perspectiva general de la migración y el desarrollo**: esta sección proporciona una perspectiva general de la relación que existe entre la migración y el desarrollo, los beneficios potenciales de la transversalización de la migración en el desarrollo y la situación actual en lo referente a la inclusión de las cuestiones relacionadas con la migración en la planificación del desarrollo en todo el mundo.

- **Procesos para la transversalización de la migración en la planificación del desarrollo**: esta sección describe las estructuras institucionales y los marcos de políticas que deben crearse para integrar de manera eficaz la migración en el ciclo de planificación del desarrollo. Esta sección resultará útil a todos aquellos que estén interesados en embarcarse en un proceso de transversalización de la migración.

- **Recopilación de experiencias de programas sobre migración y desarrollo**: esta sección ofrece una recopilación de ideas de programas que muestran de manera práctica cómo se puede utilizar la migración en beneficio del desarrollo a través de programas, intervenciones y proyectos. La finalidad de esta sección es proporcionar referencias, aportar ideas y servir de inspiración para la acción.

---

2 No obstante, los movimientos internos se abordarán cuando influyan directamente en los movimientos internacionales o se vean influidos por estos. Por ejemplo, los flujos internacionales significativos de trabajadores calificados procedentes de las zonas urbanas pueden fomentar la migración interna de las zonas rurales a las ciudades para aprovechar los puestos de trabajo que quedan vacantes debido a la salida de esos trabajadores al extranjero. Asimismo, la repercusión de la llegada masiva de refugiados a una localidad concreta puede ejercer una fuerte presión sobre los recursos disponibles y animar a los habitantes locales a desplazarse a otra región del país.

3 Véase, por ejemplo, el sitio web del Centro de Desarrollo de la OCDE, que ofrece diversos documentos de información y de trabajo sobre la coherencia de la política de migración y desarrollo en los países industrializados: www.oecd.org/document/39/0,3343,en_2649_33935_36427431_1_1_1_1,00.html#Events

Los anexos, que contienen material de referencia complementario, están organizados de la siguiente manera:

Anexo A Acrónimos y glosario

Anexo B Herramientas (este anexo contiene varias herramientas que se pueden utilizar para aplicar una estrategia de transversalización de la migración)

Anexo C Listas de comprobación para transversalizar la migración en los programas sectoriales

Anexo D Referencias bibliográficas complementarias

Los autores confían en que el manual realice una serie de contribuciones únicas. En primer lugar, debería resultar útil a aquellas personas que no estén familiarizadas con los procesos de transversalización, dado que expone con cierto grado de detalle cómo debe llevarse a cabo este tipo de ejercicio, los pasos que se deben seguir y los resultados que cabe esperar.

En segundo lugar, también debería ser de utilidad para quienes ya tengan experiencia en el ámbito de la transversalización, puesto que ofrece una perspectiva específica sobre la migración y el desarrollo. Para quienes quizá se acercan por primera vez a estas cuestiones, ofrece contexto sobre la relación que existe entre la migración y el desarrollo y sobre el modo en que ambas esferas pueden influirse mutuamente, y brinda numerosos ejemplos prácticos sobre los tipos de políticas que otros gobiernos han puesto en práctica para mejorar los efectos de la migración sobre el desarrollo.

En tercer lugar, introduce una perspectiva diferente al dejar claro que la transversalización de la migración no es igual que la de otras cuestiones. Esto se debe, fundamentalmente, a que la migración afecta a los seres humanos, y no a los recursos financieros o a otros tipos de activos. Esto significa que debe prestarse una atención especial a las particularidades de los diferentes grupos sociales involucrados (mujeres, niños, personas mayores, personas con discapacidad, jóvenes, etc.), a la variedad de situaciones en las que se encuentran (por ejemplo, migrantes forzados frente a migrantes voluntarios, regulares frente a irregulares, a destinos septentrionales frente a meridionales) y a sus necesidades y aspiraciones.

Asimismo, esto implica que es crucial situar los derechos humanos de los migrantes en el centro de cualquier iniciativa de transversalización de la migración. Los migrantes no pueden recibir el mismo trato que cualquier otro recurso que un gobierno pueda desplegar a voluntad, sino que deben ser reconocidos como personas con derechos que han de ser respetados y protegidos.

En el caso de aquellos lectores que tengan experiencia en temas relacionados con la migración y el desarrollo y que estén familiarizados en cierta medida con la transversalización, el manual puede reforzar la naturaleza esencialmente humana de la migración y ayudar a llevar a cabo un proceso que conceda la máxima prioridad a estas cuestiones.

Índice

PREFACIO 4

PARTE 1: Perspectiva general de la migración y el desarrollo 10
1.1 Definición de los conceptos de migración internacional y desarrollo 10
1.2 Vínculos entre la migración internacional y el desarrollo 11
1.3 Beneficios de la transversalización de la migración en el desarrollo 17
1.4 El enfoque de las "Tres T" 18
1.5 Estado actual de la transversalización de la migración 19

PARTE 2: Cómo transversalizar la migración en la planificación del desarrollo 22
2.1 Perspectiva general 22
2.1.1 Marco institucional y normativo 22
2.1.2 Procesos de transversalización en el marco de la planificación del desarrollo 23
2.1.3 Condiciones para el éxito de la transversalización 24
2.2 Preparativos 25
2.2.1 Comprobación de que la transversalización aporta un valor añadido a las políticas nacionales 25
2.2.2 Creación del equipo coordinador 26
2.2.3 Concienciación 28
2.2.4 Ejercicio de diagnóstico de la situación y propuesta de transversalización de la M&D 29
2.3 La gestión del ciclo del proyecto de desarrollo 30
2.3.1 Evaluación y diagnóstico de la situación 30
2.3.2 Objetivos y prioridades estratégicos 32
2.3.3 Planificación de acciones o programas 34
2.3.4 Desarrollo de capacidades y mecanismos de financiación 37
2.3.5 Ejecución 40
2.3.6 Seguimiento y evaluación 44
2.3.7 Dimensión regional 50
2.4 Resumen 53

PARTE 3: Recopilación de experiencias de programas sobre migración y desarrollo 56
3.1 Gobernanza 57
3.2 Protección jurídica 64
3.3 Empleo 68
3.4 Protección social 83
3.5 Servicios de salud 90
3.6 Educación 98
3.7 Educación superior, desarrollo de conocimientos y habilidades 101
3.8 Crecimiento económico 106
3.9 Servicios financieros 109
3.10 Comercio 117
3.11 Agricultura y desarrollo rural 119
3.12 Infraestructura 122
3.13 Medio ambiente 123

ANEXOS

ANEXO A Acrónimos y glosario 130

ANEXO B Herramientas para facilitar un proceso de transversalización 134
Anexo B1: Proyecto de mandato para el ejercicio de diagnóstico de la situación y propuesta 135
Anexo B2: Proyecto de mandato para el Comité de M&D 137
Anexo B3: Proyecto de mandato para la evaluación y diagnóstico de la situación 139
Anexo B4: Preguntas para la elaboración de la evaluación del impacto 141

ANEXO C Listas de comprobación para transversalizar la migración en programas sectoriales 142
Anexo C1: Lista de comprobación sobre la gobernanza 143
Anexo C2: Lista de comprobación sobre la protección jurídica 145
Anexo C3: Lista de comprobación sobre el empleo 146
Anexo C4: Lista de comprobación sobre la protección social 148
Anexo C5: Lista de comprobación sobre los servicios de salud 150
Anexo C6: Lista de comprobación sobre la educación 152
Anexo C7: Lista de comprobación sobre la educación superior 153
Anexo C8: Lista de comprobación sobre el crecimiento económico 154
Anexo C9: Lista de comprobación sobre los servicios financieros 155
Anexo C10: Lista de comprobación sobre el comercio 156
Anexo C11: Lista de comprobación sobre agricultura y desarrollo rural 157
Anexo C12: Lista de comprobación sobre la infraestructura 158
Anexo C13: Lista de comprobación sobre el medio ambiente 159
Anexo C14: Lista de comprobación sobre la diáspora 160

ANEXO D Referencias bibliográficas 161
Anexo D1: Fuentes de información estadística sobre población de migrantes y flujos migratorios 162
Anexo D2: Instrumentos internacionales que pertenecen a los derechos de los migrantes 163
Anexo D3: Bibliografía y lectura adicional 166

Foto ONU/P Sudhakaran

1 Perspectiva general de la migración y el desarrollo

1 PARTE 1: Perspectiva general de la migración y el desarrollo

Esta parte del manual presenta una serie de definiciones básicas sobre la migración y el desarrollo y expone la situación actual del conocimiento sobre las relaciones que existen entre ambas esferas. Se espera que cumpla dos objetivos. En primer lugar, pretende ofrecer una introducción útil a la migración y el desarrollo para quienes no estén familiarizados con estos conceptos. En segundo lugar, está diseñada para contextualizar suficientemente cómo afecta la migración al desarrollo y viceversa, con el fin de ayudar a los encargados de formular políticas a reflexionar sobre los tipos de intervenciones políticas que tienen mayores posibilidades de mejorar los resultados. Sin embargo, no se trata de un resumen en profundidad o académico acerca del conocimiento existente sobre la migración y el desarrollo. Hay otras fuentes que pueden resultar más útiles si se desea consultar bibliografía detallada sobre la migración o el desarrollo, algunas de las cuales se citan a lo largo de este manual.

1.1 Definición de los conceptos de migración internacional y desarrollo

No existe una definición universalmente aceptada de los términos "migración" y "desarrollo". No obstante, con el fin de crear una estrategia válida para abordar estos dos ámbitos, es preciso identificar algunos conceptos básicos de trabajo sobre la "migración internacional", el "desarrollo" y la "lucha contra la pobreza". Este manual se esfuerza por utilizar términos que reflejen los enfoques internacionalmente aceptados en este terreno[4], sean lo suficientemente amplios como para captar las numerosas perspectivas que existen en torno a estos temas y muestren toda la variedad de interacciones entre la migración y el desarrollo. Sin embargo, evita llevar a cabo una revisión completa o una crítica de las diversas teorías e instrumentos de desarrollo existentes[5].

Este manual utiliza la recomendación de las Naciones Unidas de 1998 de definir a un ***migrante*** como cualquier persona que cambie su país de residencia habitual. Por tanto, la ***migración internacional*** incluye muchos tipos de desplazamientos, como los de las personas que dejan su país de origen como migrantes económicos, refugiados o familiares de migrantes.

En este manual, el ***desarrollo*** se define como un proceso de mejora de la calidad de vida general de un grupo de personas, y, en particular, como la ampliación de las oportunidades de las que disfrutan. Esta definición es más amplia que algunos conceptos tradicionales de desarrollo centrados fundamentalmente en el crecimiento económico y en las estadísticas asociadas a este, como el producto interno bruto (PIB), el ingreso nacional bruto (INB) o los ingresos personales y familiares.

Al adoptar un enfoque centrado en la calidad de vida y las oportunidades, se está priorizando una perspectiva de "desarrollo humano". Buscar el desarrollo humano significa perseguir por todos los medios la mejora de

4 Los esfuerzos de promoción del desarrollo realizado a lo largo de varias décadas han cristalizado en una agenda mundial para el desarrollo que incluye los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM) acordados por los líderes mundiales en el año 2000, así como en el establecimiento de marcos nacionales como documentos de estrategia de lucha contra la pobreza (DELP) y enfoques sectoriales. El creciente número de llamamientos a favor de una mayor apropiación nacional y a una mayor coherencia de la cooperación para el desarrollo condujo a la Declaración de París sobre la eficacia de la ayuda al desarrollo de 2005 y al Programa de Acción de Accra de 2008. El enfoque adoptado en este manual es acorde con esos compromisos.

5 Consúltese la lista de referencias del anexo D para obtener fuentes bibliográficas adicionales sobre los diferentes conceptos de desarrollo.

Migración, desarrollo y derechos humanos: algunas interacciones entre los tres conceptos

- Todas las personas, con independencia de su nacionalidad y de su condición de inmigrante, tienen derecho a la protección de sus derechos humanos y laborales.
- Una política basada en derechos ofrece a los migrantes la oportunidad de ser productivos desde el punto de vista económico y de enriquecer su vida social.
- La igualdad en la protección de los derechos humanos de los migrantes y del resto de ciudadanos mejora la cohesión y la integración sociales.
- El disfrute de los derechos humanos mejora la capacidad de los migrantes para contribuir tanto en su sociedad de origen como en la de acogida.
- Las contribuciones de los migrantes en su país de origen puede mejorar la capacidad de las personas que quedan atrás para acceder a sus derechos (por ejemplo, a través del envío de remesas que se utilizan para sufragar la educación).
- La protección de los derechos humanos puede reducir la presión para emigrar, dado que la violación de los derechos humanos puede generar situaciones de pobreza, gobernanza ineficaz, conflicto, etc., todas las cuales pueden provocar desplazamientos.
- El cumplimiento de la normativa laboral en los países de destino puede frenar la demanda de trabajadores migrantes irregulares, que se encuentran particularmente expuestos a sufrir violaciones de sus derechos humanos.

las oportunidades y libertades[6] de la persona, guarden o no relación con sus ingresos. Esto puede incluir la mejora de la vida de los ciudadanos a través, por ejemplo, de una ampliación del acceso a los servicios sociales, la reducción de la vulnerabilidad al riesgo o el aumento de la participación política. Un planteamiento centrado en el desarrollo humano también concede mayor importancia a la protección de los derechos humanos —políticos, sociales y económicos— de las personas. (*Puede consultarse un análisis de las diferentes interacciones que existen entre la migración, los derechos y el desarrollo en el recuadro de la izquierda*).

El desarrollo humano contextualiza los parámetros económicos del desarrollo, reconociendo que estos pueden ser una parte importante —incluso fundamental— del desarrollo, pero no la única. Muchos países en desarrollo prestan una atención especial a las "políticas a favor de los pobres" en sus estrategias nacionales de desarrollo. Este tipo de política constituye un enfoque de desarrollo que concede la máxima prioridad a la lucha contra la pobreza y a las necesidades y capacidades de quienes menos tienen. Este informe también adopta una perspectiva a favor de los pobres.

1.2 Vínculos entre la migración internacional y el desarrollo

Este manual se centra en los vínculos que existen entre estos dos conceptos: la migración internacional y el desarrollo humano. Examina la relación que guarda la migración internacional con el desarrollo en varios niveles: el desarrollo de los propios migrantes, el de sus hogares, el de las comunidades y el de los países que dejan atrás así como de aquellos que los acogen[7].

Son varios los factores externos que influyen en las motivaciones de las personas para desplazarse, entre los que cabe citar los siguientes:

6 En ocasiones denominadas "capacidades".

7 No obstante, como se expone en la sección 1, el manual presta menor atención a los efectos en los países de acogida de migrantes cuando se trata de países industrializados.

Factores económicos: la brecha creciente entre los niveles de vida y los salarios de los diferentes países actúa como un imán (conocido como "factor de atracción") que atrae a los migrantes hacia los países con mayores niveles de vida. Numerosos estudios han llegado a la conclusión de que las diferencias que existen entre los niveles de vida de los distintos países desde el punto de vista económico constituyen poderosos impulsores de la migración internacional, y que la búsqueda de empleo y de un trabajo decente es particularmente importante en ese sentido. Las exigencias del mercado laboral y el fenómeno de las cadenas mundiales de asistencia ilustran el modo en que la migración internacional de mujeres procedentes de países en desarrollo da respuesta a la demanda de cuidadores domésticos y de servicios de cuidado infantil en los países industrializados. A su vez, las responsabilidades familiares de las mujeres que migran suelen cubrirse a través de mujeres migrantes internas o mujeres pertenecientes al círculo familiar, lo que tiene diversas implicaciones desde el punto de vista del desarrollo socioeconómico.

Gobernanza y servicios públicos: la gobernanza ineficaz, la corrupción y la falta de una educación y unos servicios de salud de calidad pueden motivar por sí mismas la migración internacional. También pueden contemplarse como factores que crean un entorno económico complicado, por lo que las medidas dirigidas a abordar estas cuestiones pueden tener un efecto aún mayor en la contención de la emigración que las acciones específicamente centradas en las políticas o los resultados económicos.

Libertades sociales y políticas: la ausencia de libertad personal (de pensamiento o religión, por ejemplo) puede provocar la migración, al igual que la discriminación basada en la raza, el origen étnico, el género, la religión o cualquier otro motivo.

Desequilibrios demográficos: los desequilibrios demográficos pueden adoptar diversas formas, incluido un exceso de oferta de trabajo o un déficit de puestos de trabajo, debido al cambio en la tasa de crecimiento natural de la población. Los superávits laborales pueden crear subempleo y provocar presiones sobre la tierra; ambos efectos pueden generar incentivos a favor de la migración. Por otro lado, el envejecimiento de la población en los países industrializados más desarrollados produce un aumento considerable de la demanda de trabajadores extranjeros.

Conflictos: el número de refugiados y desplazados internos que recibían protección o ayuda del ACNUR a finales de 2008 ascendió a 10,5 y 14,4 millones de personas, respectivamente[8]. Los conflictos pueden ser de carácter étnico o religioso, pero también estar alimentados por la desigualdad económica o ser resultado de la competencia por los recursos naturales.

Factores medioambientales: el número de personas que se desplazan como consecuencia de factores medioambientales aumenta. Dichos factores están relacionados con varias circunstancias y procesos como las inundaciones, la erosión costera y del suelo o las sequías, algunos de los cuales pueden deberse al cambio climático, pero también pueden incluir terremotos o accidentes industriales, por ejemplo. Generalmente, los desplazamientos de población inducidos por factores medioambientales suelen ser de carácter interno.

Redes transnacionales: la aparición de comunidades organizadas de migrantes en los países de acogida constituye un factor de atracción social y cultural. Los costes de la migración disminuyen con la existencia de una red en el extranjero, que ayuda a los migrantes a localizar las oportunidades disponibles y les presta asistencia a su llegada. Además, la presencia de una red de familiares en otro país puede contribuir a la migración, puesto que facilita la reagrupación familiar. Este fenómeno explica la mayor parte de los flujos de migración legal en muchos países industrializados. Por estos motivos, a veces se describe la migración como un proceso que se perpetúa a sí mismo.

Bajo muchos de estos factores que provocan el desplazamiento —como la falta de libertades sociales y económicas, los conflictos, la gobernanza, etc.— subyace una profunda incapacidad para garantizar el respeto de los derechos humanos. Por consiguiente, una respuesta adecuada a las violaciones de estos derechos eliminaría muchas de las motivaciones que llevan a la gente a pensar que debe migrar.

Las pruebas disponibles sugieren que la migración puede ser un fuerte motor de desarrollo, tanto para los migrantes como para sus familias. Los efectos de la migración en el desarrollo a un nivel más agregado, nacional o comunitario, tienden a ser más tangibles, tanto en los países de origen como de destino, cuando

8 Fuente: ACNUR, Tendencias Globales, disponible en www.unhcr.org/4a375c426.html.

los flujos migratorios afectan a un porcentaje importante de la población de la comunidad o del país en cuestión (así sucede, por ejemplo, en algunos pequeños Estados insulares), o si los movimientos migratorios (de salida o de entrada) están muy concentrados en una región determinada.

En general, cuando la migración es una elección activa del migrante, sus propios ingresos tienden a aumentar como consecuencia del traslado y sus oportunidades aumentan de diversas formas[9] (por ejemplo, adquieren nuevas aptitudes, y la migración puede llevar a algunas mujeres a asumir nuevas funciones y responsabilidades que pueden tener un efecto importante en términos de empoderamiento). Además, la migración libremente elegida representa la puesta en práctica de un derecho humano: el derecho a emigrar, a decidir abandonar el propio país de origen[10]. Aunque no todos los efectos son positivos (por ejemplo, muchos migrantes pueden sufrir algún grado de exclusión social cuando llegan a un nuevo país), la migración "voluntaria" suele resultar beneficiosa para el propio desarrollo del migrante tanto desde el punto de vista económico como social. En cuanto a los hogares con los que tienen relación (que dejan atrás cuando migran, a los que envían remesas, etc.), las transferencias que realizan a dichos hogares también tienden a mejorar el nivel de vida de estos. (*En el recuadro siguiente se explica con mayor detalle la naturaleza de esas transferencias*). Dichas transferencias pueden traducirse en un aumento de los ingresos de los hogares que los migrantes dejan atrás, es decir, en más recursos para sufragar los gastos en concepto de atención sanitaria, educación, vivienda, etc. También pueden aportar otro tipo de beneficios a los hogares, como nuevas ideas y conocimientos. Estas transferencias también son importantes desde la óptica de los derechos humanos, puesto que pueden proporcionar los recursos necesarios —tanto económicos como de otro tipo— para el logro de diversos tipos de derechos (como el acceso a la educación, a la atención sanitaria, etc.).

No todos los efectos que ejerce la migración sobre los hogares son positivos—por ejemplo, en muchos casos puede tener repercusiones perjudiciales para los niños que quedan atrás— pero, cuando se elige de forma voluntaria, su efecto neto tiende a ser positivo.

Esto no resulta sorprendente dado que, cuando los migrantes deciden migrar, lo hacen precisamente porque esperan obtener resultados positivos para ellos mismos y para sus familias[11]. Por supuesto, estas expectativas pueden ser erróneas (debido, por ejemplo, a la falta de información sobre cómo es la vida de un migrante), pero el hecho de que con mucha frecuencia la migración genere "cadenas" de migrantes que se van perpetuando sugiere, en la mayoría de los casos, que la diferencia entre las expectativas y la realidad no es tan grande como para desincentivar la migración.

Aunque la mayor parte de las transferencias que los migrantes envían a sus países de origen son de carácter privado y tienen como destinatarios a personas y familias, tienen repercusiones a un nivel más amplio. Por ejemplo, las remesas que envía un migrante a su familia pueden permitir a esta invertir en una nueva casa, impulsando así el empleo en el sector de la construcción de esa localidad. Asimismo, cuando una persona regresa a su país de origen tras estudiar en el extranjero, lleva consigo los conocimientos adquiridos, que resultarán beneficiosos para la comunidad en su conjunto.

No obstante, no todos los efectos que tiene la migración en las comunidades y los países son positivos. Las pruebas disponibles sugieren que es especialmente a este nivel en el que las repercusiones son más diversas. De nuevo, se trata de algo previsible dado que la mayoría de los migrantes no tienen en cuenta estos efectos más generales a la hora de adoptar la decisión de migrar. Existe el temor, por ejemplo, de que la migración pueda provocar inflación (debido a que las remesas incrementan el poder adquisitivo pero no la productividad) o perjudicar partes importantes de la economía y la sociedad (como la atención sanitaria, la educación, sectores económicos clave, etc.) como consecuencia de la "fuga de cerebros". Esta es una preocupación especial para los pequeños países en desarrollo, que se ven afectados de forma desproporcionada por este tipo de emigración. Los impactos de la fuga de cerebros en el desarrollo son más complejos de lo que a menudo se piensa, como se explica en el cuadro siguiente.

9 Véase, por ejemplo, Chappell *et al. Development on the Move: Measuring and Optimising Migration's Economic and Social Impacts*, 2010.

10 Esto no equivale al derecho a inmigrar en cualquier país, dado que los países tienen un derecho soberano a decidir quién puede pasar por sus fronteras. Sin embargo, toda persona debería poder abandonar su lugar de origen.

11 Numerosas investigaciones han puesto de manifiesto que la migración tiende a ser una decisión del conjunto del hogar y no de una única persona.

¿Fuga de cerebros o beneficio en términos de desarrollo?

La migración calificada se denomina a menudo "fuga de cerebros" y es una de las principales preocupaciones de los encargados de formular políticas por lo que respecta a la migración. Suele temerse que la fuga de cerebros reduzca la cantidad de personas calificadas de un país, lo que a su vez deteriora la provisión de servicios públicos y priva al sector privado de un recurso importante. Sin embargo, es importante diseccionar estos efectos con la máxima atención, ya que investigaciones recientes sugieren que aunque algunas clases de fuga de cerebros pueden ser perjudiciales, otras quizá no lo sean e incluso pueden convertirse en motor de desarrollo.

La evaluación de los efectos de la fuga de cerebros resulta compleja por diversos motivos. En primer lugar, no es correcto suponer que la emigración de un determinado número de personas con alta calificación sea igual al efecto que la migración haya tenido en el conjunto de habilidades de ese país. Esto se debe a que existe la posibilidad de que el número de emigrantes se vea compensado en todo o en parte por el número de inmigrantes y retornados; incluso podría suceder que los retornados aporten un nivel de calificación mayor que cuando emigraron, al haber obtenido conocimientos y experiencias nuevos durante su estancia el extranjero.

Además, las remesas pueden desempeñar una función muy importante, dado que a menudo producen un incremento del gasto en educación, impulsando así el nivel de calificación. Por último, pero no por ello menos importante, los incentivos también pueden representar un papel importante. Los efectos incentivadores implican que si las personas con un nivel de calificación elevado tienen mayores posibilidades de migrar y la migración es una situación deseable, entonces la existencia de emigración calificada puede incentivar a la gente a obtener habilidades en primer lugar.

Las pruebas disponibles sugieren que, si bien existen diferencias muy significativas entre unos países y otros, en la mayoría de los casos la contribución de la inmigración al acervo de aptitudes es probablemente reducida, y aunque el retorno parece suponer a menudo una aportación mayor, en muchos lugares ni siquiera la combinación de ambos es suficiente para contrarrestar los niveles perdidos.

Las pruebas disponibles con respecto a las remesas y las habilidades son muy similares, y presentan diferencias importantes según los países. En general, sin embargo, sugieren que las remesas tienen un efecto positivo en el conjunto de habilidades de un país, aunque (en la mayoría de los casos) no tanto como para contrarrestar los efectos de la emigración.

Las pruebas referentes a los incentivos son algo distintas. Las investigaciones realizadas han llegado a dos conclusiones fundamentales. En primer lugar, la fuga de cerebros, hasta cierto nivel, ejerce un efecto positivo en el acervo de habilidades. En otras palabras, el número de personas que deciden aumentar sus habilidades (inspiradas por las que abandonan el país a través de la fuga de cerebros) es mayor que el número de emigrantes. En segundo lugar, por encima de un determinado nivel, la fuga de cerebros puede resultar perjudicial. La clave reside en entender dónde se encuentra la línea que separa el beneficio y el daño. Estudios recientes sugieren que, al menos para los países más pobres, en los que la fuga de cerebros es inferior al 5% de la población, el país puede beneficiarse del hecho de contar con ciudadanos más calificados en el extranjero. Esos artículos sugieren que en un escenario beneficioso para el país de origen, entre un 10% y un 20% de la población vive en el extranjero; sin embargo, cuando el porcentaje aumenta hasta situarse aproximadamente en el 30%, pueden empezar a observarse efectos perjudiciales, cada vez más dañinos cuanto más aumenta la fuga de cerebros por encima de ese nivel. Sin embargo, el contexto es una variable importante, por lo que estos resultados no deben considerarse universalmente válidos. Pese a todo, sí parecen indicar que la fuga de cerebros no es necesariamente nociva para el conjunto de habilidades de un país.

¿Fuga de cerebros o beneficio en términos de desarrollo? *(cont.)*

A continuación nos referimos a otras cuestiones que es preciso tener en cuenta para comprender las repercusiones que tiene la fuga de cerebros en el desarrollo.

En primer lugar, la reducción del acervo de habilidades no es necesariamente perjudicial para el desarrollo de los países de origen de los migrantes. A menudo la teoría utilizada para analizar los efectos de la fuga de cerebros supone que el emigrante estaba realizando anteriormente alguna actividad útil para la sociedad (como trabajar de enfermero) y que la consecuencia de su marcha sería, por ejemplo, la reducción del número de inyecciones que habría puesto. Esta hipótesis, sin embargo, puede ser engañosa. Investigaciones recientes han sugerido que en muchos países existen importantes barreras para poder desplegar las propias habilidades en el país de origen de un modo valioso. Entre ellas cabe citar:

- Las personas con un nivel de calificación elevado pueden encontrarse en desempleo o trabajando en puestos que no requieran sus habilidades.
- Las personas con calificación elevada tienden a concentrarse en las zonas urbanas, de manera que los habitantes de las zonas rurales —que incluyen buena parte de los más pobres— pueden seguir sin tener acceso a las habilidades de aquellas.
- En varios países, las personas con habilidades útiles para trabajar en servicios públicos (como los médicos y los enfermeros) parecen encontrar más atractivo el sector privado (al que generalmente los más pobres no pueden acceder).
- La eficacia de las personas con un nivel de calificación elevado puede verse limitada por la carencia de otras herramientas que necesitan para realizar adecuadamente su trabajo; por ejemplo, un enfermero solo podrá poner varias decenas de vacunas al día si dispone de las vacunas necesarias y de agujas esterilizadas. Las pruebas obtenidas en muchos países señalan que con frecuencia las personas calificadas carecen de los medios necesarios para ser eficaces.

El grado en que estas barreras limitan la contribución de los trabajadores calificados variará de unos países a otros, pero cabe concluir que el contexto es crucial a la hora de calcular la aportación que hacen estos trabajadores al desarrollo. De hecho, si estos trabajadores no tienen la posibilidad de realizar una contribución significativa en sus lugares de origen, la repercusión de su emigración será mucho menor.

En segundo lugar, la mayoría de los análisis de la fuga de cerebros se centran en sus efectos en el país de origen. Sin embargo, como se ha indicado anteriormente, deben tenerse en cuenta también las repercusiones que tiene en el desarrollo de los propios migrantes. Si, como resultado de la migración, la vida de los migrantes mejora, sus capacidades aumentan y se respetan más sus derechos, todo ello constituye un importante impulso para el desarrollo.

Este análisis sugiere que la relación entre la fuga de cerebros, las habilidades y el desarrollo es compleja. En determinadas circunstancias la fuga de cerebros parece ser perjudicial para el desarrollo; sin embargo, también es importante que los encargados de formular políticas no partan de la base de que lo es per se, dado que en realidad puede resultar beneficiosa para los migrantes y generar incentivos para que otras personas incrementen sus habilidades. Por tanto, es necesario llevar a cabo un diagnóstico exhaustivo antes de actuar.

Género, migración y desarrollo

En el marco de la compleja interrelación que existe entre la migración y el desarrollo, el género es una variable muy importante que es preciso tener en cuenta. En el seno de los hogares, de las estructuras comunitarias y en la esfera pública del Estado, hombres y mujeres disfrutan a menudo de un acceso desigual a la información sobre la migración, el empleo, los servicios financieros y sociales, así como sobre la asistencia para la integración o la reintegración.

La migración puede provocar cambios culturales, en las funciones de cada género y en las estructuras familiares, y a menudo conlleva grados diferentes de vulnerabilidad y riesgo de abuso para hombres y mujeres.

El análisis desde el punto de vista del género es importante para comprender las diferentes condiciones, motivaciones y efectos de la migración para hombres y mujeres, para niños y niñas. Los hombres y las mujeres migrantes pueden mostrar actitudes diferentes, emplear estrategias diversas y aumentar el potencial de desarrollo de la migración de maneras distintas.

El género es asimismo una variable importante para el análisis de la migración de trabajadores, dado que determinados sectores económicos atraen a más mujeres (por ejemplo, la industria de la confección, la industria manufacturera o la enfermería) mientras que en otros sucede lo contrario (como ocurre en la construcción). De este modo, la demanda de mano de obra según el género puede condicionar quién migrará y en qué condiciones.

La naturaleza de los efectos de la migración en el desarrollo está lejos de ser inmutable (como pone de relieve el cuadro sobre la fuga de cerebros). Muy al contrario, sus efectos parecen variar notablemente según el contexto en el que se producen. Entre los aspectos más importantes de este contexto cabe citar:

- las circunstancias económicas, sociales y políticas (en el país de origen y en el de destino) en el que tiene lugar la migración; además, el hecho de que la migración se dirija hacia el Sur o hacia el Norte también parece ser importante;
- los factores que influyen en la decisión de migrar, sobre todo si el traslado es voluntario o no (si no lo es, prácticamente nada de lo anterior tiene validez, puesto que se basa en teorías y pruebas relativas a la migración voluntaria); y
- los modelos migratorios.

Entre las dimensiones más importantes de los modelos migratorios se encuentran los siguientes:

a. el tipo de migración: permanente, temporal, etc.;

b. la condición de los migrantes (regular o irregular);

c. el grado de protección de los derechos del que disfrutan los migrantes;

d. naturaleza planificada o no planificada de los flujos migratorios;

e. el hecho de que los migrantes viajen solos o con sus familias, y las circunstancias de los miembros del hogar que quedan atrás (es decir, si se han adoptado medidas para el cuidado de los hijos);

f. los aspectos cuantitativos (la migración es un fenómeno diferente si afecta a un pequeño porcentaje de la población durante un período prolongado que si se trata de un movimiento masivo de personas en un período breve); y

g. el contexto socioeconómico de los migrantes así como su género, edad y estado civil. Los perfiles demográficos y socioeconómicos de los migrantes influyen de forma muy significativa en el desarrollo de los países de origen y destino, puesto que afectan al mercado de trabajo (trabajadores calificados o sin calificación, por ejemplo), la estructura de la población (migrantes jóvenes frente a personas mayores, casados o solteros), la necesidad de servicios y su prestación (por ejemplo, los flujos migratorios pueden incluir niños que requi-

eran educación o trabajadores que ofrezcan servicios sanitarios), etc.

1.3 Beneficios de la transversalización de la migración en el desarrollo

Como se ha visto anteriormente, las interacciones entre la migración y el desarrollo pueden ser tanto positivas como negativas, si bien ninguna de ellas debe darse por supuesta. La naturaleza de la migración y el contexto en que esta se produce son vitales, por lo que es crucial que los encargados de formular políticas intervengan para crear un contexto adecuado, aprovechar los efectos beneficiosos de la migración y mitigar sus consecuencias negativas. Dada la compleja naturaleza de la interrelación entre migración y desarrollo, lo ideal es que estas intervenciones se lleven a cabo de un modo sistemático e integral.

La forma más adecuada de garantizar la adopción de un enfoque sistemático consiste en transversalizar las cuestiones relacionadas con la migración y el desarrollo (M&D) en los marcos de planificación a escala nacional. Los marcos nacionales de planificación del desarrollo (como los documentos de estrategia de lucha contra la pobreza o DELP) se consideran actualmente la piedra angular del progreso real en la esfera del desarrollo. Estos marcos permiten trasladar los objetivos mundiales (como los Objetivos de Desarrollo del Milenio) al ámbito nacional, hacer que el diseño de estrategias responda a las necesidades y al contexto de cada país y asignar la ayuda de forma más eficiente, al mancomunar los recursos proporcionados por los diferentes donantes con el fin de satisfacer las prioridades definidas por los diversos países.

La transversalización de la migración en la planificación del desarrollo se puede definir como un proceso que consiste en evaluar las consecuencias de la migración en cualquier acción (u objetivo) previsto en una estrategia de desarrollo y lucha contra la pobreza. Esto implica transversalizar las cuestiones relacionadas con la M&D en la legislación, las políticas y los programas a todos los niveles (local, nacional y, si procede, también en el regional). También conlleva la integración de las preocupaciones de la M&D en todas las fases de la planificación del desarrollo, inclusive en el diseño, la ejecución, el seguimiento y la evaluación.

Niños, desarrollo y migración

La migración tiene consecuencias tanto positivas como negativas para el desarrollo de los niños y de la sociedad en su conjunto. La migración afecta a los niños de diversas maneras: cuando migran (solos o acompañados por sus padres o por otros familiares), cuando sus progenitores los dejan atrás o cuando nacen de padres migrantes en los países de destino. Si bien la migración ofrece a los niños y a sus familias oportunidades para mejorar su bienestar, también puede crear importantes riesgos para quienes se desplazan y para aquellos que quedan atrás.

Los niños, adolescentes y mujeres migrantes son particularmente vulnerables al tráfico de personas, el abuso y la explotación durante el proceso migratorio. Los niños migrantes pueden sufrir discriminación y marginación social, y pueden tener dificultades para acceder a la educación, la salud y otros servicios sociales, especialmente si la migración es de carácter irregular. En los países de origen, las remesas que envían los migrantes a sus hogares proporcionan recursos adicionales para sufragar la educación y la salud de los niños que quedan atrás; no obstante, la ausencia de los progenitores y las crecientes cargas del hogar también pueden tener efectos negativos. Diversos estudios sugieren que los niños y adolescentes que quedan atrás se enfrentan a un riesgo mayor de uso indebido de drogas, embarazos adolescentes, disfunciones psicológicas y conducta delictiva.

Las políticas de migración y desarrollo deben tener en cuenta las necesidades y vulnerabilidades especiales de los niños y adolescentes afectados por la migración. Dichas políticas deben tener por objetivo proteger los derechos de los niños y garantizar el acceso de todos los niños (independientemente de su condición de migrantes) a la educación, la salud, la protección social y otros servicios básicos.

La adopción de un enfoque de este tipo en lo referente a la política de migración y desarrollo ofrece numerosas ventajas. La transversalización:

- garantiza que la migración se entienda como una cuestión que afecta a todos los aspectos del desarrollo humano, incluidos los derechos humanos;
- permite integrar la migración en la estrategia de desarrollo más amplia, fomentando un enfoque coherente en lugar de la ejecución de acciones fragmentadas y descoordinadas. A través de la mejora de la coordinación entre los departamentos gubernamentales y de otras instituciones de gobierno, aumenta la probabilidad de que las políticas tengan éxito;
- ayuda a identificar las lagunas existentes en los marcos legislativos y de políticas, e insta a la inclusión de los instrumentos y convenciones internacionales pertinentes; y
- facilita la financiación y la asistencia técnica para las actividades relacionadas con la migración a través de la movilización de recursos de los socios internacionales para los planes de desarrollo.

1.4 El enfoque de las "Tres T"

Las consecuencias de la migración internacional pueden producirse como resultado de tres tipos de transferencias, cada una de las cuales influye en el desarrollo de manera diferente. En este manual se denominan esos tres tipos de transferencia como "las tres T".

- El primero es la transferencia de personas, la migración en sí misma (T1). Abarca la inmigración, la emigración y el retorno.
- El segundo tipo es la transferencia de conocimientos y experiencia (T2): Cuando las personas se desplazan, llevan consigo ideas y conocimientos, y mientras se encuentran en el extranjero adquieren nuevas habilidades e ideas. Este "capital intelectual" puede circular entre los países de origen y de acogida de migrantes a través de las redes transnacionales.
- El tercer tipo es la transferencia de activos financieros (T3), que puede adoptar diversas formas: salarios, ahorro y remesas, así como inversiones.

Las transferencias de tipo 2 y 3 también tienen como origen personas que no son migrantes, pero sí miembros de la diáspora.

Los efectos de las tres "T" pueden ser tanto positivos como negativos. Por ejemplo:

- En el caso de la T1, el empleo en el extranjero puede reducir el desempleo en el país de origen y, al mismo tiempo, ayudar a cubrir un posible déficit de mano de obra en el país de destino. Por otro lado, puede crear trastornos familiares en el país de origen o ejercer presión sobre los servicios y la infraestructura básicos de los países de destino debido al incremento de la población.
- Con respecto a la T2, los migrantes pueden transmitir determinados valores o actitudes a sus hogares y a las comunidades que dejaron atrás. Estos pueden ser positivos —por ejemplo, un mayor énfasis en la salud o la educación— o negativos —como en el caso de la transmisión de ideas que provoquen discordia o choquen con la mayoría étnica o nacional.
- En cuanto a la T3, la migración y las remesas que se envían a los hogares de origen pueden constituir una estrategia de supervivencia para los migrantes y las familias que estos dejan atrás. Por otra parte, los flujos de entrada de remesas pueden provocar inflación y aumentar las desigualdades entre los hogares que se benefician de dichas remesas y los que no.

Debe tenerse en cuenta que estos tres tipos de transferencias están interrelacionados por su propia naturaleza y que, en particular, la T2 y la T3 son resultado de la T1: el conocimiento y los fondos solo se mueven porque las personas se han desplazado. Los gobiernos que deseen capitalizar las transferencias de tipo T2 y T3 también deberán considerar seriamente la migración en sí misma (T1). Esto significa que los países que estén interesados en aumentar el volumen de remesas que reciben no deberán centrarse únicamente en las remesas y en las circunstancias en que se reciban, sino que también deberán tener en cuenta las condiciones en las que los migrantes se desplazan, viven y trabajan en el extranjero para generar dichas remesas. Por tanto, es fundamental considerar la gestión de la migración como parte esencial de cualquier estrategia de migra-

ción y desarrollo. Esta perspectiva lleva a adoptar un enfoque basado en los derechos humanos.

1.5 Estado actual de la transversalización de la migración

A pesar de sus potenciales ventajas, las herramientas de planificación del desarrollo rara vez tienen en cuenta la migración, e incluso cuando se establece algún tipo de relación, estas tienden a quedarse en un plano conceptual y no llegan al nivel práctico. Algunos documentos de estrategia de lucha contra la pobreza mencionan los beneficios de las remesas, mientras otros se refieren a la migración desde una perspectiva más negativa, citando por ejemplo el tráfico de personas, la pérdida de profesionales calificados, los problemas relacionados con la salud y la propagación de enfermedades, el aumento de la pobreza y los problemas de saneamiento o la delincuencia. Las medidas normativas que vinculan la migración con el desarrollo tienden a centrarse en las actividades dirigidas a hacer cumplir las leyes (frenar la migración irregular y el tráfico de personas y fortalecer los servicios aduaneros y de inmigración) en lugar de aprovechar los efectos beneficiosos, como las remesas. Además, cuando se reconocen los beneficios de la migración, el enfoque suele hacer hincapié en las remesas y en sus efectos económicos conexos. El importante potencial que tiene la migración para mejorar los resultados del desarrollo en un sentido más amplio, incluidas las dimensiones sociales y culturales, suele recibir escasa atención.

Son muchos los motivos por los que no se ha incorporado hasta la fecha la migración en los planes de desarrollo de una forma concreta o integral. Entre ellos cabe citar los siguientes:

- La falta de datos e indicadores sobre la migración es una importante limitación en muchos países.

- La falta de capacidad, especialización y/o recursos económicos para comprender y abordar estos vínculos, especialmente aquellos que trascienden las dimensiones económicas. Existe una falta de conocimiento específica sobre las interrelaciones que existen entre las tendencias y condiciones demográficas y otras variables económicas y sociales (como la disponibilidad de alimentos y recursos naturales, la salud —sobre todo la salud sexual y reproductiva—, el empleo, la vivienda, la situación de las mujeres, etc.).

- La migración es un terreno fragmentado cuyas competencias se dividen a menudo entre varios departamentos del Gobierno (por ejemplo, de los ministerios de Hacienda, Interior, Trabajo, Migración, Salud o Asuntos Exteriores). Esto significa que al final el problema queda "en tierra de nadie" o provoca rivalidades entre las diferentes áreas. No obstante, la situación inversa (en la que las competencias en materia de migración se asignan a un solo departamento del Gobierno) también puede ocasionar problemas en caso de que la migración se aborde desde una perspectiva unidimensional.

- La migración puede no encontrarse entre las principales prioridades de los donantes, lo que dificulta la movilización de fondos. Así sucede principalmente en el caso de los programas que abordan la migración y el desarrollo, y no solo la migración.

- La migración es un problema transversal y complejo que dificulta la formulación de un planteamiento común y coherente. Puede resultar muy complicada desde el punto de vista conceptual y entrañar retos políticos, reuniendo a partes interesadas con ambiciones muy diferentes.

- La falta de cooperación y diálogo entre los países de origen y de destino sobre las cuestiones relacionadas con la migración y el desarrollo.

- La migración es un tema delicado desde el punto de vista político, que a menudo conduce a centrarse en la gestión y el control de las fronteras en lugar de en el desarrollo.

- La multiplicidad de herramientas de planificación del desarrollo que utilizan los países en desarrollo pueden complicar las cosas. La mayoría de los países emplean varios marcos de desarrollo y lucha contra la pobreza, con diferentes partes interesadas, programas, calendarios y alcances sectoriales y geográficos.

Las orientaciones que aquí se proporcionan deberían ser útiles para hacer frente a algunas de estas limitaciones. Sin embargo, algunas presentarán una dificultad mayor y requerirán la adopción de un enfoque pragmático pero firme. Dicho enfoque exigirá partir de la información más amplia y de la mejor calidad posible así como de los recursos disponibles con el fin de integrar

la migración en los planes de desarrollo, pero también reconocer que el ejercicio de transversalización nunca puede ser perfecto.

Extracto del DELP del Senegal, en el que se hace referencia a la migración

4.1.5.5. Gestión y promoción de los expatriados senegaleses

201. Senegal cuenta con una colonia importante de personas residentes fuera del país, que desempeñan una función muy importante por las transferencias económicas que realizan y por sus inversiones públicas y privadas, contribuyendo así a la lucha contra el hambre, la promoción del acceso a los servicios sociales y la lucha contra la pobreza en el país. El Ministerio de Expatriados Senegaleses calcula que más de dos millones de ciudadanos senegaleses viven en el extranjero. Se estima que las transferencias económicas que realizan a través de canales oficiales superan los 300.000 millones de francos CFA anuales, lo que representa entre un 15% y un 65% de los ingresos de los migrantes y entre un 30% y un 80% de los presupuestos de los hogares de las familias que permanecen en el país, según la zona. Sin embargo, el Senegal sigue sin aprovechar al máximo los recursos y el potencial de esta diáspora, debido a múltiples restricciones entre las que cabe mencionar las siguientes:

(i) la falta de un conocimiento adecuado de las características geográficas, profesionales y socioeconómicas de la diáspora;

(ii) la falta de organización tanto por parte de las autoridades del Senegal como de los migrantes, salvo en lo que respecta a los esfuerzos que realizan las asociaciones de expatriados y los miembros de hermandades en los países de acogida;

(iii) la falta de información por parte de los ciudadanos senegaleses que viven en el extranjero con respecto a la organización y los procedimientos empresariales así como a las oportunidades de negocio.

202. Con el fin de suprimir estas limitaciones y de involucrar a los senegaleses expatriados en el desarrollo socioeconómico, se perseguirán los siguientes objetivos de política prioritarios: i) implantar un sistema de alto rendimiento para gestionar y realizar un seguimiento de la población senegalesa que vive en el extranjero; ii) establecer una política dirigida a involucrar a los senegaleses expatriados en los esfuerzos de desarrollo. Para lograr estos objetivos, el Gobierno elaborará un documento de política sectorial y programas centrados en: i) la información sobre nichos de mercado rentables, posibilidades de financiación, de vivienda, etc.; ii) la formación, el apoyo, la asistencia y el seguimiento; y iii) seguridad social.

Foto ONU/Eskinder Debebe

parte 2

Cómo transversalizar la migración en la planificación del desarrollo

PARTE 2: Cómo transversalizar la migración en la planificación del desarrollo

2.1 Perspectiva general

2.1.1 Marco institucional y normativo

Los países que deseen embarcarse en una iniciativa de transversalización de la migración presentarán diferencias en cuanto a su contexto, sus necesidades, sus marcos nacionales de desarrollo (por ejemplo, documento de estrategia de lucha contra la pobreza –DELP–, Marco de Asistencia de las Naciones Unidas para el Desarrollo –MANUD–, enfoques sectoriales), su experiencia y su capacidad económica. No obstante, en la mayoría de las situaciones un proceso de transversalización requerirá los dos componentes institucionales clave que se detallan a continuación:

a) Una estructura institucional de migración y desarrollo

Se necesita un mecanismo organizativo, de coordinación y consulta para supervisar todo el proceso de transversalización de la migración. Dicho mecanismo definirá, decidirá, ejecutará y hará un seguimiento de las actividades de M&D, e involucrará a las partes interesadas en la materia: organismos públicos, donantes internacionales, la sociedad civil, los sindicatos, las organizaciones empresariales, los centros de investigación, etc. En última instancia, esta estructura será responsable ante el Gobierno nacional, que deberá decidir si merece la pena embarcarse en este proceso, determinar sus prioridades estratégicas y garantizar que cumpla sus objetivos generales de desarrollo, inclusive el respeto y la protección de los derechos humanos.

b) Un plan de acción nacional sobre la migración y el desarrollo

Este documento de política trazará una hoja de ruta que mostrará la forma en que el país tenga previsto transversalizar la migración en la planificación del desarrollo. Asimismo expondrá las cuestiones que deban abordarse, los objetivos y las prioridades estratégicos, las partes interesadas, las áreas programáticas o de intervención, la estructura institucional, el proceso consultivo, etc. Este documento constituirá el principal repositorio de información y el registro institucional más importante con respecto al enfoque adoptado.

Las páginas que siguen ilustran cómo se puede desarrollar una estructura institucional de M&D y un plan nacional de acción en este ámbito.

Es crucial establecer con claridad desde el inicio cómo se puede transversalizar la migración y en qué se va a transversalizar exactamente. Existen dos grandes enfoques al respecto:

a) Lo ideal es que el ejercicio de transversalización de la migración tenga lugar cuando se estén formulando los planes nacionales de desarrollo o los DELP. De ese modo la migración se podrá integrar plenamente en las reuniones, las consultas, las decisiones y la documentación del propio proceso de planificación del desarrollo. Si se está formulando un plan nacional de desarrollo, es importante tratar de transversalizar en él las cuestiones de M&D, puesto que la integración en los procesos existentes de alto nivel con un respaldo político sólido suponen un buen presagio de cara a la ejecución y la financiación.

b) Puede que no siempre sea posible adoptar el enfoque anteriormente descrito. Es posible que ya existan planes de desarrollo o que, por diversos motivos, no sea factible integrar plenamente la migración en un proceso de planificación del desa-

rrollo. En esos casos, el ejercicio de transversalización se llevará a cabo como una iniciativa independiente. Incluso en esas situaciones es importante que las actividades de transversalización de la migración tomen como referencia el proceso más amplio, siguiendo los conceptos y los planes que se estén desarrollando en ese marco de manera que las acciones de M&D puedan encajar lo mejor posible en la agenda más general.

Si se adopta inicialmente el segundo enfoque, la migración se podrá transversalizar en el proceso cuando tenga lugar la siguiente ronda de planificación nacional (por ejemplo, el diseño del siguiente DELP).

2.1.2 Procesos de transversalización en el marco de la planificación del desarrollo

Por lo general, la planificación del desarrollo consta de las fases siguientes: evaluación y diagnóstico de la situación; identificación de objetivos y prioridades estratégicos; planificación de acciones o programas; financiación y desarrollo de capacidades; ejecución; seguimiento y evaluación. Este ciclo se ilustra en el diagrama que figura a continuación.

Diagrama: Fases de la planificación del desarrollo

Principales componentes de las estrategias de desarrollo y lucha contra la pobreza

Hay una constante que debe mantenerse en todas las fases: la realización de consultas amplias.

Estas fases pueden tener diferentes denominaciones según el mecanismo de planificación de que se trate, pero, en esencia, el proceso se compone de las fases de preparación, ejecución y reflexión. Si se quiere transversalizar la migración de manera eficaz, debe tenerse en cuenta en cada una de estas fases de planificación del ciclo del proyecto. Por consiguiente, este manual se ha organizado de acuerdo con estas fases con objeto de mostrar cómo encaja la migración en cada una de ellas.

No obstante, las fases se solapan entre sí, por lo que los responsables del proceso de transversalización deben ser conscientes de las relaciones de causa y efecto que existan entre ellas y no intentar aplicarlas en un orden estricto. Al planificar los programas y las acciones, por ejemplo, es importante conocer el proceso que se utilizará para el seguimiento y la evaluación, dado que debe ser posible realizar un seguimiento de dichas acciones y evaluarlas. De forma similar, la principal estrategia de desarrollo de capacidades se encuentra en las fases intermedias del ciclo del proceso, pero es probable que también sea necesario llevar a cabo acciones de desarrollo de capacidades en fases anteriores. Por tanto, los ejercicios de transversalización resultan más eficaces cuando el proceso adoptado es de naturaleza iterativa, en lugar de secuencial.

Hay una constante que debe mantenerse en todas las fases: la realización de consultas amplias. Para que un ejercicio de transversalización tenga éxito y sea sostenible, debe gozar de una amplia apropiación nacional e implicar al Gobierno, la sociedad civil, los donantes, los asociados para el desarrollo, los representantes parlamentarios, los expertos del mundo académico, los

migrantes (incluidos especialmente los grupos vulnerables de migrantes como los más pobres, los migrantes irregulares, los niños y determinadas categorías de mujeres), las asociaciones de ciudadanos nacionales residentes en el extranjero, el sector privado, etc.

La participación de las partes interesadas puede producirse en diferentes niveles: algunas pueden participar en las consultas más amplias sobre la planificación del desarrollo; otras, en cambio, pueden ser convocadas para participar en grupos de trabajo centrados específicamente en la M&D. La clave es desarrollar un proceso que permita a estas partes interesadas participar y expresar sus puntos de vista.

2.1.3 Condiciones para el éxito de la transversalización

De forma más general, la experiencia adquirida a través de ejercicios de transversalización anteriores sugiere que su éxito viene determinado por seis elementos claves. Quienes pongan en marcha o gestionen un proceso de transversalización deberán asegurarse de contar con ellos antes de iniciar cualquier ejercicio de este tipo.

1. **Importante respaldo político de alto nivel.** Esto garantiza la voluntad política suficiente para impulsar la agenda de M&D.

2. **Apropiación nacional.** El gobierno debe ser el principal actor en un proceso de transversalización, y las prioridades del Gobierno deben prevalecer sobre las de los actores externos.

3. **Implicación temprana de las principales partes interesadas** (como los grupos de comunidades migrantes, grupos de la diáspora, la sociedad civil, el mundo académico, asociaciones empresariales y asociados para el desarrollo). El objetivo es conseguir que las principales partes interesadas participen en el proceso de transversalización como asociados plenamente comprometidos. Las partes interesadas pueden ofrecer diferentes perspectivas, información y datos nuevos, apoyo político y moral así como financiación, entre otros muchos recursos. Todos estos actores y recursos deben aprovecharse si se quiere sacar el máximo partido a la iniciativa de transversalización.

4. **Una visión compartida de los objetivos de la transversalización.** Es importante evitar la confluencia de agendas divergentes. Una visión clara, la transparencia y el diálogo periódico entre las partes interesadas son las claves para establecer y mantener una agenda unificada. Al identificar las prioridades también es fundamental crear una agenda limitada y no sepultar los temas importantes bajo los detalles de un plan de trabajo excesivamente complejo.

5. **Amplia participación basada en funciones y responsabilidades claras.** A medida que el proceso avance, es crucial que no se vea monopolizado por una sola institución gubernamental y que la apropiación no se limite a un número reducido de personas. Es necesario contar con una amplia participación. El éxito de esta será aún mayor si las funciones y responsabilidades respectivas de los diferentes actores están claramente definidas, puesto que ello ayudará a garantizar un seguimiento adecuado.

6. **Respetar los plazos establecidos.** Con el fin de asegurar la apropiación nacional, deberá proporcionarse un plazo suficiente para la reflexión y para alcanzar un consenso. Es importante ser realistas al inicio del proceso acerca del tiempo necesario para llevar a cabo las tareas, como la búsqueda de adhesiones formales por parte del Gobierno así como el encargo y la realización de trabajos analíticos. Una vez que se hayan acordado los plazos del proceso, es importante respetarlos para evitar la parálisis. De ese modo se garantizará que las fechas de finalización no comiencen a postergarse.

Al estudiar la posibilidad de llevar a cabo un ejercicio de transversalización, si los responsables de la planificación no creen que vaya a ser posible cumplir estos requisitos previos, deberán reflexionar cuidadosamente acerca de si realmente es una buena idea embarcarse en una iniciativa de este tipo, tanto desde el punto de vista de la dedicación de tiempo de los representantes gubernamentales como del consumo de recursos de desarrollo. Es posible que sea mejor dar un paso atrás y dirigir los esfuerzos hacia el establecimiento de los pilares fundamentales para el éxito, en lugar de poner en marcha un proceso de transversalización de la migración en ese punto.

2.2 Preparativos

2.2.1 Comprobación de que la transversalización aporta un valor añadido a las políticas nacionales

Incluso si un Gobierno está interesado en transversalizar la migración en su planificación del desarrollo y ha tenido en cuenta las "claves para el éxito" anteriormente descritas, es importante examinar con mayor detalle si el ejercicio merece la pena. Mediante el planteamiento de una serie de preguntas básicas se puede ver si es acertado poner en marcha un proceso de transversalización. Téngase en cuenta que si en este punto se carece de los datos y las estadísticas necesarios para tomar una decisión informada (y si los datos no están desglosados por sexo, lo que puede dificultar una comprensión adecuada de la situación desde el punto de vista de las consideraciones de género), la decisión deberá basarse en el conocimiento y las hipótesis existentes con respecto a las relaciones entre la migración y el desarrollo[12].

Las preguntas siguientes pueden ayudar a tomar una decisión informada con respecto a si un proceso de transversalización de la migración en la planificación del desarrollo puede añadir valor a la formulación de políticas y a la ejecución de acciones a escala nacional.

- ¿Presenta el país grandes poblaciones de migrantes? ¿Incluye el colectivo migrante hombres y mujeres o prevalece uno de los sexos? Estas cifras pueden incluir a inmigrantes, a migrantes en tránsito o a emigrantes (diáspora) actualmente residentes en el extranjero. ¿O es solo un porcentaje relativamente pequeño de la población el que se ve afectado, de forma directa o indirecta, por la migración?

Lista de comprobación sobre la participación

Esta lista de comprobación orientativa puede resultar útil a la hora de tomar decisiones relativas a la organización de la participación y las consultas.

✓ ¿En qué medida participarán la sociedad civil y el sector privado en la formulación del plan de acción sobre M&D?

✓ ¿Qué grado de representatividad tendrá el proceso de consulta en términos de agentes gubernamentales y de actores externos al Gobierno? ¿Qué proporción de las partes interesadas representará las perspectivas de la migración, del desarrollo y ambas?

✓ ¿Permitirá el calendario previsto para el proceso de consulta contribuir al proceso de formulación de políticas?

✓ ¿Qué peso tendrán los productos informales generados por el proceso de consulta incorporados a discreción de los encargados de formular políticas, así como las contribuciones formales incorporadas directamente en las decisiones sobre políticas?

✓ ¿Está organizado el proceso de participación de forma que resulte útil en todas las fases del ciclo de desarrollo de la estrategia?

✓ ¿Participan las comunidades de migrantes de forma directa y en una medida suficiente? ¿Están plenamente representados los grupos de migrantes, como mujeres, niños y migrantes irregulares?

✓ ¿Existe algún plan para difundir la información sobre M&D al público en general en un formato sencillo, por ejemplo en los idiomas locales y a través de medios no escritos (es decir, la radio y la televisión)?

- ¿Cuáles son las características de los modelos migratorios recientes? ¿Es habitual la migración? ¿Se observan cambios en los modelos migratorios?

- ¿Qué tipo de experiencias tienen los migrantes? ¿Se respetan sus derechos humanos? ¿Afecta

12 La falta de datos de indicadores sobre la migración en muchos países en desarrollo es una limitación fundamental a la hora de transversalizar la migración en los planes de desarrollo. La Comisión sobre datos migratorios internacionales para políticas e investigación sobre desarrollo, por ejemplo, cita que la inexistencia o inaccesibilidad de "datos detallados, comparables y desglosados sobre flujos y poblaciones migratorias es el mayor obstáculo para la formulación de políticas basadas en los hechos para aprovechar al máximo los beneficios de la migración para el desarrollo económico en el mundo". [*Los migrantes cuentan: Cinco pasos para la obtención de mejores datos migratorios*, Informe de la Comisión sobre datos migratorios internacionales para políticas e investigación sobre desarrollo, 2009: http://www.cgdev.org/doc/Working%20Papers/CGD_migration-FINAL_01-19-10_SP.pdf]. Por otro lado, los países ya recaban gran cantidad de datos sobre los ciudadanos extranjeros, pero a menudo "ningún país aprovecha al máximo estos abundantes conocimientos para comprender mejor los procesos migratorios".

la experiencia de la migración de igual modo a hombres y mujeres?

- ¿Envían los migrantes transferencias económicas o remesas por un valor considerable? ¿Representan dichas transferencias o remesas un porcentaje significativo del PIB?

- ¿Qué efectos, positivos o negativos, pueden tener esas tendencias migratorias? Por ejemplo: problemas para los sectores que utilizan mano de obra calificada (debido a la fuga de cerebros), cambios o tensiones a nivel social o comunitario, cambios en los ingresos fiscales, demanda de servicios públicos, etc.

- ¿Ocupa el problema de la migración un lugar importante en los debates públicos o políticos? ¿Se aprecia un sentimiento de que el país se beneficiaría de un enfoque más eficaz al respecto?

- ¿Se observa voluntad/interés político en aprovechar la migración para el desarrollo?

El Gobierno debería tomar la decisión acerca de la pertinencia del proceso de transversalización una vez que se haya llevado a cabo una evaluación de la situación. Es importante tener presente que un ejercicio de transversalización tendrá consecuencias inevitables en términos de costes. Por otra parte, estos costes se pueden compensar optimizando los beneficios de la migración y las ganancias de eficiencia asociadas a la adopción de un enfoque coordinado con respecto a la M&D en lugar de optar por un planteamiento fragmentado.

Cuando no se disponga de financiación a escala local para cubrir los costes de un ejercicio de transversalización, merece la pena explorar en esta fase si los donantes tienen capacidad para proporcionar capital inicial para la puesta en marcha del proceso y si están dispuestos a ello, a fin de costear, por ejemplo, la capacitación del personal involucrado en el proceso, la investigación, la celebración de reuniones y seminarios, la adquisición de equipo básico, los salarios, etc.

En el resto de esta sección se describen los preparativos necesarios una vez que el Gobierno haya decidido que tiene un interés inicial en analizar con más detalle los vínculos que existen entre la migración y el desarrollo.

2.2.2 Creación del equipo coordinador

El Gobierno puede crear un equipo responsable de la coordinación, que idealmente estará compuesto por un Punto Focal Nacional (PFN) y un Facilitador Experto (FE). Los anteriores contarán con la ayuda de un Comité Nacional de Migración y Desarrollo (M&D) y, en algunos casos, de un Equipo de Apoyo. El cuadro de la página siguiente detalla las funciones y responsabilidades de estos actores, si bien al nivel más básico.

- El Punto Focal Nacional será el responsable de dirigir el proceso de transversalización. Lo ideal es que se trate de un alto funcionario con responsabilidad directa sobre la formulación de políticas de desarrollo o migración.

- El Facilitador Experto debe ser una persona con amplia experiencia en el ámbito de la migración y el desarrollo, que no forme parte del Gobierno. Ayudará al PFN a dirigir el proceso.

- El Comité Nacional de M&D es el principal foro consultivo y de formulación de políticas, y en él participan tanto miembros del Gobierno como externos a este[13].

- Si se crea un Equipo de Apoyo, estará compuesto de expertos nacionales e internacionales (según proceda) que puedan ayudar a facilitar el proceso consultivo y contribuir a la ejecución de las actividades de desarrollo de capacidades, según estime oportuno el Gobierno.

Como siempre, y con el fin de garantizar la inclusión de las experiencias de hombres y mujeres en el debate, deberá hacerse todo lo posible por crear un equipo equilibrado desde el punto de vista del género.

13 Puede consultarse una definición del mandato del Comité Nacional de M&D en el anexo B7.

Desde un punto de vista más detallado, las funciones del equipo de coordinación son las siguientes:

Papel del Punto Focal Nacional

- Coordinar el ejercicio de transversalización y garantizar su progreso.
- Concienciar sobre el proceso de transversalización de la migración, y representar y defender el proyecto en el seno del Gobierno.
- Congregar el apoyo de las principales partes interesadas externas al Gobierno y contribuir a la creación de apropiación nacional.
- Actuar como intermediario entre el Gobierno y los socios que trabajan para el desarrollo.
- Rendir cuentas al Ministerio al comienzo de la iniciativa de transversalización de la migración y/o a la autoridad superior bajo cuya responsabilidad se lleve a cabo el proceso de transversalización.

El trabajo del PFN se verá facilitado gracias a los servicios de secretaría que le prestará su administración de origen, aunque, en lugar de ello, puede crearse un equipo de secretaría nuevo para el PFN. Si así lo decide el Gobierno, este equipo también podrá prestar apoyo al Comité Nacional de M&D.

El PFN debe participar en las reuniones del Comité Interministerial y del Comité Consultivo Nacional.

Función del Facilitador Experto

La principal misión del Facilitador Experto (FE), que debe aportar un conocimiento y una experiencia demostrados en el ámbito de la migración y el desarrollo, es ayudar al PFN a desarrollar un programa de trabajo y a facilitar el proceso de transversalización. Lo ideal es que el FE trabaje en colaboración con el Comité Interministerial y con el Comité Consultivo Nacional (véase más adelante), dado que un conocimiento de primera mano facilitará el trabajo del FE.

Función del Comité Nacional de M&D

El Comité Nacional de M&D se compone de representantes de las principales partes interesadas de la esfera pública, del sector privado y de la sociedad civil. El Comité estará formado por dos subgrupos, cada uno de ellos con un presidente que actuará como persona de contacto y que facilitará la comunicación y una colaboración estrecha entre ellos. Los dos subgrupos son:

(i) *El Comité Interministerial (CIM),* formado por altos representantes del Ministerio de Emigración y/o Inmigración, de los ministerios de Fomento, Hacienda, Educación y Salud así como del resto de ministerios competentes o influyentes en materia de migración y su relación con el desarrollo. También formarán parte de este Comité todos los organismos satélites pertinentes (como el Comité Nacional del DELP, por ejemplo). Este grupo se encargará de coordinar la posición del Gobierno y su respuesta en materia de M&D.

El CIM puede actuar en tres niveles diferentes con representantes diversos:

- El nivel técnico, mediante altos funcionarios que trabajen en el ámbito de las políticas y los programas. Los miembros de este nivel informarán periódicamente de los resultados de su trabajo a sus ministerios respectivos.

- El nivel de coordinación de la información, que se centrará en coordinar el trabajo dirigido a mejorar los datos y las estadísticas, y que contará con representación de los institutos de estadística.

- El nivel de adopción de decisiones, en el que se reunirán los ministros para garantizar que las decisiones adoptadas sean acordes con las prioridades nacionales.

(ii) *El Comité Consultivo Nacional (CCN),* que incluirá a representantes de la sociedad civil (ONG, representantes de los migrantes y de la diáspora, asociaciones de derechos humanos, etc.) y del sector privado (asociación de empresarios, sindicatos, etc.), así como a expertos de los centros de investigación locales. También puede contemplarse la posibilidad de que participen miembros del Parlamento. El CCN puede reunir además a representantes de los socios que trabajan para el desarrollo, o podrían crearse estructuras específicas de coordinación (como un grupo informal de donantes y organizaciones internacionales, por ejemplo) para establecer vínculos con ellos.

Dependiendo de la estructura de poder y de la forma en que se compartan los mandatos sobre la migración y el desarrollo entre los entes gubernamentales, puede merecer la pena seleccionar un PFN de una entidad pública y hacer que el presidente del Comité Interministerial pertenezca a otra. Este tipo de división de funciones evita que una única institución gubernamental controle el proceso, permitiendo así que quede representado un conjunto más amplio de intereses. En cambio, si el PFN preside el Comité Interministerial, el liderazgo del proceso es asumido por un solo representante gubernamental, lo que reduce la probabilidad de que los procesos lleguen a un punto muerto debido a la existencia de intereses divergentes. Esta última situación puede permitir que el proceso avance con más rapidez, pero existe el riesgo de que sea menos representativo.

Función del Equipo de Apoyo

Este equipo tiene la misión de ayudar al PFN y al FE en el proceso de transversalización, lo que incluye la elaboración de un informe de evaluación y diagnóstico de la situación, de un plan de acción, de un plan de ejecución y de actividades de desarrollo de las capacidades, según proceda.

2.2.3 Concienciación

La primera tarea del Punto Focal Nacional es organizar actividades de concienciación con la ayuda del Facilitador Experto o del Equipo de Apoyo, con el fin de incorporar a otros departamentos del Gobierno, a la comunidad de donantes y a otras partes interesadas. La compleja naturaleza de la migración, que abarca múltiples esferas, hace que sea fundamental adoptar un enfoque amplio y coordinado con respecto a su transversalización.

El Punto Focal Nacional puede organizar reuniones con representantes de los principales ministerios a fin de garantizar una sólida implicación al más alto nivel de gobierno para llevar a cabo el ejercicio de transversalización. Estas reuniones tienen los objetivos siguientes:

- informar sobre la iniciativa a los representantes del Gobierno;
- comprender sus intereses y expectativas y aprovechar su experiencia en las cuestiones relacionadas con la migración y/o el desarrollo;
- buscar la confirmación de que la institución colaborará en el proceso; y
- pedir a la institución que designe un Punto Focal con la calificación adecuada.

El Punto Focal Nacional deberá organizar consultas similares con otras partes interesadas (ONG, instituciones académicas, donantes del sector privado, organizaciones internacionales, organizaciones de migrantes u órganos de derechos humanos, por ejemplo). Estas consultas se pueden llevar a cabo individualmente o en forma de reuniones en grupo.

Dependencia de migración y desarrollo de Zimbabue

En abril de 2008, el Gobierno de Zimbabue creó una Dependencia de M&D en el seno del Ministerio de Planificación Económica y Promoción de la Inversión, a la que se encomendó la misión de actuar como Punto Focal para todas las cuestiones relacionadas con la migración y el desarrollo. El objetivo que se perseguía era contar con una dependencia dedicada exclusivamente a esa labor, mejorando la situación anterior en la que los funcionarios competentes en la materia ejercían al mismo tiempo muchas otras responsabilidades.

El mandato de la Dependencia de M&D incluye:

- formular, ejecutar y supervisar el marco institucional, jurídico y de políticas de M&D del país;
- facilitar la transversalización de la política y práctica migratoria en los planes de desarrollo nacionales y sectoriales de Zimbabue (por ejemplo, la Estrategia de Desarrollo Económico de Zimbabue, los presupuestos nacionales, las políticas de juventud, el tercer Estudio de Evaluación de la Pobreza, los Objetivos de Desarrollo del Milenio y los censos y encuestas nacionales);
- identificar y encargar investigaciones sobre M&D;
- identificar e involucrar a colectivos en la diáspora para las iniciativas de inversión y desarrollo de Zimbabue;
- formalizar y aprovechar los efectos positivos de la migración laboral para el desarrollo socioeconómico nacional, incluido el aprovechamiento y la maximización del potencial de desarrollo de las remesas;
- garantizar el cumplimiento de las medidas dirigidas a proteger y promover los derechos humanos y el bienestar de los migrantes;
- fortalecer la cooperación técnica en la gestión transfronteriza de la mano de obra;
- identificar y poner en marcha programas y medidas de retención del talento que mitiguen la fuga de cerebros;
- identificar y poner en marcha programas de desarrollo económico y comunitario para la migración con el fin de abordar las causas que se encuentran en el origen de la migración inducida por razones económicas, y proporcionar medios de vida alternativos para los migrantes potenciales.

2.2.4 Ejercicio de diagnóstico de la situación y propuesta de transversalización de la M&D

Sobre la base de las reuniones de concienciación celebradas, aunque posiblemente antes de organizar cualquier reunión del Comité Nacional de M&D, el Punto Focal Nacional (con la ayuda, si procede, del Facilitador Experto) debería prever la realización de un ejercicio de diagnóstico de la situación de la iniciativa de transversalización.

El objetivo de este ejercicio será identificar los posibles marcos existentes de planificación del desarrollo y sus calendarios, las principales partes interesadas, las cuestiones importantes desde el punto de vista de la migración y el desarrollo así como las vías disponibles para estructurar el proceso de transversalización. Este ejercicio debería ofrecer un diagnóstico preliminar objetivo de la situación de la M&D en el país (incluida la cobertura institucional asignada a esta cuestión) para orientar un ejercicio de transversalización eficaz. El ejercicio de diagnóstico de la situación es de naturaleza exploratoria y sienta las bases para una evaluación y diagnóstico de la situación más exhaustivo, que se llevará a cabo en un momento posterior del proceso de transversalización.

El Punto Focal Nacional elabora un proyecto de mandato del ejercicio de diagnóstico de la situación, en el que se deberían establecer sus objetivos, sus actividades y sus productos (puede consultarse un ejemplo en el anexo

B1). A continuación, el proyecto de mandato se envía al Gobierno para buscar su adhesión. Una vez aprobado el mandato, el Punto Focal Nacional puede llevar a cabo el ejercicio de diagnóstico de la situación, contando para ello con la ayuda del Facilitador Experto si es necesario y en estrecha colaboración con otros responsables del Gobierno y con otras partes interesadas. Puede ser útil contar con la cooperación de expertos internacionales, cuyos conocimientos pueden complementar la experiencia local y aportar información sobre experiencias mundiales.

El Punto Focal Nacional, con la ayuda del Facilitador Experto, elaborará un informe en el que reflejará los resultados del ejercicio de diagnóstico de la situación y formulará una propuesta al Gobierno acerca de cómo llevar a cabo la transversalización de la migración en la planificación del desarrollo. Una vez que las autoridades nacionales hayan aprobado una propuesta, esta debe compartirse con los socios que trabajan para el desarrollo, según proceda, para solicitar su apoyo.

La aprobación de la propuesta supone el punto de inicio oficial del ejercicio de transversalización.

2.3 La gestión del ciclo del proyecto de desarrollo

2.3.1 Evaluación y diagnóstico de la situación

¿Qué implica esta fase?

El diagnóstico de la situación[14] tiene lugar al inicio del proceso de planificación de la intervención de desarrollo. Conlleva la recopilación de datos y la realización de estudios para entender el contexto del país, y ofrece una base sólida para la toma de decisiones sobre las estrategias que se adoptarán.

Siempre que sea posible, este proceso debería integrarse en las evaluaciones de la planificación del ciclo del proyecto de desarrollo existentes, como los análisis de la pobreza en el marco de un DELP, la evaluación común para el país del MANUD, los documentos de estrategia de los países de la UE y los programas nacionales de trabajo decente de la OIT. Si no es posible integrar plenamente la migración en las evaluaciones estándar de la planificación del desarrollo, el diagnóstico deberá llevarse a cabo por separado en cualquier caso, aunque en la medida de lo posible se intentará que utilice los mismos formatos de evaluación (véanse, por ejemplo, los perfiles migratorios de la Comisión Europea en el cuadro 3).

Cómo llevar a cabo un diagnóstico de la situación

Funciones y responsabilidades: el Facilitador Experto y un Equipo de Apoyo—cuando exista—serán los responsables directos de elaborar el diagnóstico de la situación bajo la dirección del Punto Focal Nacional. En caso de no haberse creado un Equipo de Apoyo, podrá convocarse a un equipo de expertos *ad hoc* para cumplir esa misión; lo ideal será que participen en él tanto expertos locales como internacionales. Sean cuales sean las modalidades concretas del proceso, es fundamental contar con la implicación de expertos nacionales, que deberán garantizar la sostenibilidad, la apropiación nacional y, en algunos casos, ayudarán en las labores de fomento de capacidades.

Diagnóstico inicial: debe haberse llevado a cabo en gran medida a través de la propuesta desarrollada durante el ejercicio de diagnóstico de la situación y las decisiones conexas del Gobierno en cuanto al enfoque del ejercicio de transversalización. El diagnóstico de la situación también vendrá determinado por factores como los estudios y los datos existentes sobre cuestiones relacionadas con la migración, puesto que la evaluación deberá partir del trabajo analítico previo, dado que es probable que no se disponga de suficiente tiempo para recabar nuevos datos o para llevar a cabo nuevos análisis con un alto grado de sofisticación. En esta fase será posible identificar lagunas en la información y datos a los que sea necesario dar respuesta a mediano y largo plazo.

Participantes: probablemente, lo más eficaz sea adoptar un enfoque abierto y participativo en cuanto al diagnóstico de la situación. Al permitir que una amplia variedad de partes interesadas exprese sus puntos de vista —incluidos los migrantes, asegurando que estén representadas las mujeres y los niños— se conseguirá elaborar un informe de evaluación mejor informado, se logrará la apropiación nacional y se garantizará la sostenibilidad del proceso. Las reuniones periódicas del Comité Nacional de M&D que se celebren durante esta fase pueden ayudar a alcanzar un consenso en torno a los temas prioritarios.

14 Puede consultarse un proyecto de mandato de un diagnóstico de la situación en el anexo B3.

Cuestiones clave para la evaluación

- **Contexto de la migración:** ¿Qué tendencias clave se observan en lo referente a la migración? ¿Cómo parece afectar la migración a los objetivos de desarrollo (tanto de forma positiva como negativa), incluida la protección de los derechos de los migrantes?

- **Marco de políticas:** ¿Qué mecanismos, procesos, políticas y legislación (a escala nacional, regional e internacional) son pertinentes para este ejercicio? ¿Cómo parecen influir las políticas en los resultados de M&D hasta el momento?

- **Recursos:** ¿Qué necesidades se aprecian en términos de recursos humanos y económicos, así como de desarrollo de capacidades, para llevar adelante la agenda para la M&D?

Existe un conjunto de herramientas de evaluación que puede utilizarse en diversas fases del diagnóstico (para obtener más detalles, puede consultarse el sitio web PovertyNet del Banco Mundial: www.worldbank.org/poverty/). Asimismo, pueden desarrollarse herramientas o enfoques específicos, que además pueden adaptarse a las necesidades del contexto del país de que se trate.

Se pueden utilizar varios tipos de datos, pero es importante examinar el potencial que ofrecen las fuentes de datos nacionales existentes (encuestas de población activa, censos y datos de permisos de trabajo, por ejemplo) así como las investigaciones académicas

Perfiles migratorios: herramientas útiles para una planificación estratégica de las políticas

En una Comunicación de 2005 sobre Migración y Desarrollo, la Comisión Europea (CE) propuso una herramienta para mejorar la información sobre la situación de la migración en los países en desarrollo: los perfiles migratorios. En su origen, los perfiles migratorios eran un breve informe estadístico elaborado de acuerdo con un marco común, que facilitaba la comprensión de la situación de la migración en un país determinado "de un vistazo". Entre la CE y la OIM se han elaborado ya alrededor de 100 perfiles migratorios para países de todo el mundo, inclusive de América Latina, África, Europa del Este y Asia Central.

Con el tiempo el perfil migratorio ha evolucionado, pasando de ser un medio para reunir datos de una amplia variedad de fuentes a un proceso más elaborado que implica la realización de consultas con numerosos actores diferentes para ayudar a identificar y desarrollar estrategias con el fin de dar respuesta a la falta de datos y generar las pruebas necesarias para orientar la formulación de políticas. El proceso de elaboración de perfiles migratorios puede fomentar el debate sobre la política migratoria, la coherencia y la coordinación entre los diferentes ministerios y otras partes interesadas. El proyecto "Migración en África Occidental y Central: Perfiles Nacionales para una Política Estratégica" de la OIM, financiado por la CE y por los gobiernos de Bélgica y de Suiza fue el primero en probar una metodología que vincula la elaboración de informes exhaustivos con una amplia gama de actividades de fomento de capacidades y desarrollo de políticas, cuyo objetivo es mejorar las bases para una formulación de políticas coherente y para favorecer la apropiación nacional. Participaron en este proyecto diez países de África Occidental y Central.

A pesar de que la experiencia adquirida a través de esta iniciativa piloto no se ha incorporado todavía plenamente a la práctica, ha quedado claro que el establecimiento de perfiles migratorios como marco asumido como propio por el Gobierno para la recogida de datos y el análisis así como a modo de instrumento nacional de desarrollo de políticas es un proceso que requiere un intenso esfuerzo de fomento de capacidades y un amplio respaldo gubernamental. El fomento de capacidades permite que el país asuma plenamente la responsabilidad de la elaboración y la actualización regular de los informes. Al tratarse de una herramienta de información que se actualiza regularmente, los perfiles migratorios permitirán a los países planificar y evaluar mejor sus políticas relacionadas con la migración y el desarrollo. Por tanto, dichos perfiles pueden constituir una herramienta fundamental para sustentar un ejercicio de transversalización de la migración.

disponibles, y no limitarse a utilizar una sola fuente. Siempre que sea posible, los datos recabados deberán estar desglosados por sexo. Puede obtenerse más información sobre las fuentes de datos gubernamentales pertinentes en los anexos y en la sección siguiente dedicada al seguimiento y la evaluación.

Resumen de los pasos clave

- Planificar el análisis de la situación: diagnóstico, mandato, funciones y responsabilidades, calendario de ejecución.
- Encargar a expertos que lleven a cabo la evaluación y elaboren el correspondiente informe.
- Organizar reuniones periódicas del Comité Nacional de M&D.

Resultado de esta fase

El principal resultado de esta fase será un informe de evaluación que proporcione información suficiente para permitir la toma de decisiones sobre las prioridades estratégicas e indique el itinerario que deberá seguirse para la ejecución. Dicho informe también puede llegar a la conclusión de que no existen garantías suficientes para aplicar una estrategia de transversalización de la M&D en el contexto específico de que se trate; para los gobiernos que no estén convencidos de la pertinencia de este ejercicio, el proceso puede terminar aquí.

2.3.2 Objetivos y prioridades estratégicos

¿Qué implica esta fase?

Durante la fase de diagnóstico de la situación se habrán identificado los temas importantes de la M&D. La siguiente fase consiste en clasificar esas cuestiones según su importancia estratégica. La selección de las prioridades es un ejercicio delicado en el que no es fácil encontrar un equilibrio; exige tener en cuenta los intereses de los diferentes actores, alcanzar un consenso y ser realistas con respecto a los recursos disponibles (humanos, económicos y temporales) y a los objetivos factibles.

Sin embargo, en esta fase es crucial tener en cuenta la opinión y los intereses de los grupos vulnerables y marginados. Por ejemplo, no bastará con concentrarse únicamente en las comunidades de migrantes regulares —tanto en términos de objetivos como de participación— si los más vulnerables, discriminados y/o desfavorecidos son los irregulares. Además, durante las consultas con los migrantes, es importante que las mujeres y los niños tengan la oportunidad de participar en la evaluación de sus necesidades y prioridades. Deberá prestarse una atención especial para garantizar la inclusión de esos grupos y que se escuche su opinión. Por otro lado, el proceso de selección de prioridades debe ser abierto y responsable, de manera que todas las partes interesadas puedan hacer un seguimiento de los acontecimientos y los resultados.

Como se ha indicado anteriormente, siempre que sea posible este proceso debería integrarse en el proceso nacional de planificación de intervenciones de desarrollo, en el que se identifican y acuerdan los objetivos estratégicos. La identificación de los objetivos de la M&D también pueden llevarse a cabo de forma independiente aunque conexa, en consonancia con el enfoque adoptado en el plan nacional de desarrollo.

Cómo identificar los objetivos y las prioridades estratégicos

Definir los objetivos potenciales: el informe de evaluación habrá identificado los temas esenciales y una serie de objetivos y áreas potenciales de intervención. Si no se ha hecho aún, debe revisarse el informe de evaluación e identificar las cuestiones clave en las que podría ser oportuno introducir cambios y que podrían abordarse a través de intervenciones normativas. Algunos objetivos potenciales pueden ser muy claros, al emerger con fuerza del informe de evaluación o de los debates producidos en el seno del Comité Nacional de M&D, por ejemplo; otros, sin embargo, pueden surgir a partir del análisis de las conclusiones del informe de evaluación junto con otros documentos clave, como los planes nacionales de desarrollo existentes, los documentos disponibles en materia de política migratoria, los ODM, etc.

A modo de ejemplo, un plan nacional de desarrollo existente puede haber fijado como objetivo el incremento de las oportunidades de empleo. Al mismo tiempo, la evaluación de M&D podría llegar a la conclusión de que los bajos salarios asociados a los puestos de trabajo que

se ofrecen están impulsando a la población a migrar. Considerando todo ello de forma conjunta, parece que la promoción del empleo bien retribuido puede representar un objetivo potencial de una estrategia de desarrollo que transversalice las cuestiones relacionadas con la migración. Los objetivos potenciales deben ser SMART (por sus siglas en inglés: específicos, medibles, alcanzables, relevantes y definidos en el tiempo; para consultar una definición más detallada de los indicadores SMART, véase el anexo A).

Priorizar los objetivos por orden de importancia: debe adoptarse una decisión con respecto a la definición de prioridades entre varios objetivos potenciales, a través de un proceso consultivo con todas las partes interesadas.

Se necesita un conjunto de criterios para decidir sobre las prioridades que deberían adaptarse a cada contexto, si bien entre ellos pueden encontrarse, por ejemplo, los siguientes:

- ¿Contribuirá de un modo significativo al logro de una prioridad nacional fundamental en materia de desarrollo?
- ¿Puede el objetivo o área de intervención reunir a la mayor parte de los grupos de partes interesadas?
- ¿Se trata de un objetivo fácil de perseguir, en el sentido de que no exige cambios institucionales sustanciales?
- ¿Puede plantearse este objetivo sin tener que lograr primero otros objetivos? Y si su consecución depende del logro de otras metas, ¿es posible garantizar que estos objetivos se persigan simultáneamente?

El uso de un sistema de puntuación puede ayudar a facilitar una evaluación objetiva de las ventajas o desventajas relativas de seleccionar unos objetivos o prioridades específicos. Véase la tabla siguiente a modo de ejemplo.

La tabla siguiente muestra cómo podría funcionar un sistema de puntuación. Los criterios propuestos se evaluarían en una escala de 0 a 2, en la que el 0 significa "En desacuerdo", el 1 significa "De acuerdo" y el 2 "Totalmente de acuerdo".

Valoración de objetivos y prioridades		
Lista de criterios para evaluar cada objetivo	**Objetivo: Facilitar la inversión de la diáspora para aumentar el acceso al agua potable en las zonas rurales**	**Objetivo: Ayudar a los refugiados, retornados y desplazados internos**
¿Puede el objetivo o área de intervención reunir a la mayor parte de los grupos de partes interesadas?	1	2
¿Contribuirá de un modo significativo al logro de una prioridad nacional fundamental?	2 (si el acceso al agua potable tiene una prioridad elevada en la agenda para el desarrollo)	2
¿Se trata de un objetivo fácil de perseguir, en el sentido de que no exige cambios institucionales sustanciales?	2	2
¿Puede perseguirse este objetivo sin tener que lograr primero otros objetivos (por ejemplo, resolver el problema de que la inversión en la instalación de tuberías de agua es un monopolio de las autoridades públicas)? Si su consecución depende del logro de otras metas, ¿es posible garantizar que estos objetivos se persigan simultáneamente o con una secuencia adecuada?	2	2
Puntuación total	**7**	**8**

Selección de objetivos y prioridades: deberán acordarse aquellos objetivos y prioridades que mejor cumplan los criterios identificados y que logren el mayor consenso entre las partes interesadas. El número de objetivos estratégicos seleccionados dependerá de las decisiones previas (en particular, de las adoptadas durante la fase de formulación de propuestas) con respecto a la amplitud del esfuerzo de transversalización, la capacidad de movilización de recursos, los trabajos realizados anteriormente en el país en el ámbito de la M&D y el nivel de urgencia reconocido. Por lo general, lo mejor suele ser limitarse a un número reducido de objetivos con el fin de no desviarse del enfoque original.

Resumen de los pasos clave

- Solicitar al Comité Interministerial y al Comité Consultivo Nacional que acuerde los criterios que deberán utilizarse para identificar un objetivo estratégico.
- Celebrar consultas amplias.
- Identificar objetivos y prioridades potenciales.
- Organizar reuniones del Comité Nacional de M&D facilitadas por un Punto Focal Nacional y un Facilitador Experto para revisar los objetivos potenciales y alcanzar un consenso sobre su orden de prioridad.

Resultado de esta fase

El principal resultado de esta fase será una lista de objetivos y prioridades estratégicos acordados.

2.3.3 Planificación de acciones o programas

¿Qué implica esta fase?

Esta fase implica la selección y el desarrollo de programas y proyectos para lograr las prioridades seleccionadas. Conllevará la definición de los beneficiarios de dichas actuaciones teniendo en cuenta las actividades que vayan a llevarse a cabo, así como la identificación de los socios responsables. Siempre que sea factible, los programas de migración deberán desarrollarse dentro del marco nacional de planificación del desarrollo. También pueden desarrollarse por separado, pero garantizando la coherencia con dichos planes nacionales.

Cómo llevar a cabo la planificación de programas

Identificar las intervenciones para alcanzar los objetivos: el Facilitador Experto será el responsable de llevar a cabo la investigación y el análisis preliminares, con la ayuda del Punto Focal Nacional, para identificar posibles intervenciones basándose en ejemplos y experiencias a escala mundial, entre otros recursos. La sección 4 de este manual incluye una recopilación de programas y actividades de M&D que pueden servir de inspiración.

Es preciso señalar que no es necesario que las intervenciones sean políticas completamente nuevas. Con frecuencia, de hecho, basta con variar el enfoque de una política ya existente. Por ejemplo, si un país cuenta con una política de difusión financiera dirigida a captar nuevos clientes para el sistema financiero formal, una intervención centrada en la migración y el desarrollo puede consistir en garantizar que los destinatarios de remesas sean uno de los grupos a los que se dirija la citada iniciativa.

Las intervenciones deben estar siempre vinculadas a los objetivos y prioridades establecidos. Existen varios ejemplos entre los DELP existentes que muestran cómo se traducen los objetivos de alto nivel en intervenciones programáticas. El texto del cuadro siguiente, referido al DELP del Senegal, constituye una buena muestra de ello, al igual que los casos recogidos en la tabla que figura a continuación.

Ejemplos de M&D extraídos de los DELP			
País	**Área de desarrollo nacional seleccionada**	**Objetivos de M&D**	**Áreas clave de los programas**
Afganistán	Protección social	Ayuda a refugiados, retornados y desplazados internos	• mantener el marco de gestión de repatriaciones • proporcionar vivienda, servicios básicos y servicios sociales a los retornados • mejorar la capacidad del Gobierno para fomentar los retornos voluntarios
Benín	Pobreza	Organización de la diáspora beninesa para el desarrollo del país	• respaldar la organización de los expatriados de Benín en sus países de acogida para fomentar el desarrollo nacional de Benín • trabajar para una participación efectiva y continuada de los ciudadanos benineses residentes en el extranjero a favor del desarrollo económico y social de Benín

En esta fase es crucial mirar hacia el futuro del proceso, concretamente hacia la fase de seguimiento y evaluación. Una estrategia de transversalización adecuada garantizará que se pueda hacer un seguimiento y una evaluación de las intervenciones seleccionadas. Resulta poco útil, por ejemplo, seleccionar una política cuya finalidad sea garantizar que los niños que quedan atrás debido a la migración puedan asistir a la escuela si no se dispone de datos sobre cuántos de esos niños están escolarizados (y no es probable que vaya a aplicarse una estrategia dirigida a recabar dicha información).

Elaborar un plan de acción nacional sobre M&D: será necesario elaborar un proyecto de plan de acción que incluya los objetivos estratégicos acordados, los programas y acciones recomendados para lograr dichos objetivos, cualquier requisito que sea necesario cumplir (como la ejecución de la política existente, cambios en las políticas o la legislación vigente, asistencia técnica), el calendario de ejecución y las partes interesadas involucradas (instituciones nacionales, organismos internacionales, ONG, asociaciones de migrantes, etc.).

El proyecto de plan de acción nacional sobre M&D puede incluir tres apartados: 1) información sobre el contexto, 2) información sobre programas o intervenciones previstos, y 3) anexos. A continuación se proporcionan indicaciones sobre los materiales clave que debe incluir cada uno de estos apartados.

1. Contexto

- Principales tendencias migratorias y relación existente entre la migración, la pobreza, la lucha contra la pobreza y el desarrollo en contextos específicos (a partir de informes de evaluación y cualquier otro estudio disponible).
- Definir las iniciativas y herramientas de lucha contra la pobreza y planificación del desarrollo a escala nacional (DELP, enfoques sectoriales, MANUD, etc.) así como el marco seleccionado para el ejercicio de transversalización de la migración.
- Identificación de las partes interesadas (tanto pertenecientes al Gobierno como externas a él).
- Descripción de las estructuras institucionales y del proceso consultivo.
- Objetivos y prioridades estratégicos del proceso de transversalización de la migración.

2. Programas e intervenciones planificados

Esta sección describe los programas que esté previsto llevar a cabo. En este punto resultará imposible detallar de forma exhaustiva todos los aspectos relacionados con la ejecución de los programas, pero debe establecerse con claridad los objetivos que se persiguen, la finalidad del programa propuesto, los resultados esperados, los actores implicados, el plazo de ejecución y una indicación provisional de las actividades previstas y del presupuesto.

En concreto, sería útil señalar para cada objetivo:

- el objetivo u objetivos nacionales de desarrollo perseguidos; y
- el objetivo de M&D que se haya detectado que contribuye al logro del objetivo nacional de desarrollo.

A continuación, para cada objetivo de M&D, debe indicarse lo siguiente:

- objetivo general;
- acciones y programas recomendados;
- requisitos necesarios (que pueden incluir, entre otros, modificaciones en las políticas, cambios institucionales, asistencia técnica, desarrollo de capacidades, recopilación de datos e investigaciones, actividades de promoción y asistencia en el ámbito de la comunicación, así como ayuda en las tareas de seguimiento y evaluación);
- calendario de ejecución y distribución de responsabilidades entre todas las partes; y
- objetivos de movilización de recursos.

3. Anexos

Los anexos pueden incluir:

- una lista de expertos o centros de investigación locales que trabajen en la esfera de la M&D;
- una perspectiva general de las principales actividades desarrolladas por las organizaciones internacionales y las ONG en este ámbito;
- una lista de análisis e investigaciones disponibles en materia de M&D para el país; y
- el mandato del marco institucional de M&D, incluidos el Comité Interministerial y el Comité Consultivo Nacional.

Celebrar un taller sobre el plan de acción nacional: una vez concluido el proyecto de plan de acción nacional, el Punto Focal Nacional debería organizar un taller sobre este tema, cuya convocatoria correrá a cargo del Gobierno. En el taller deberían participar representantes de los diferentes ministerios del Gobierno así como representantes del Parlamento, la sociedad civil (en particular, asociaciones de migrantes y de ciudadanos en la diáspora, priorizando la representación de los grupos migrantes vulnerables, como niños, mujeres y migrantes irregulares), el sector privado, la comunidad de donantes, organismos internacionales y expertos internacionales. El taller debería conseguir ampliar la participación de actores nacionales con respecto a los que ya estén involucrados en la estructura institucional de M&D. En el taller se debería:

- Debatir los objetivos y las acciones identificadas en el plan de acción nacional para comprobar si son acordes con el DELP y los objetivos de desarrollo, y si existe alguna laguna al respecto.
- Priorizar las intervenciones programáticas clave (es decir, aquellas que deban ejecutarse en primer lugar).
- Para cada intervención clave, examinar las acciones necesarias, el plazo de ejecución, las partes interesadas que deban participar, el presupuesto estimado y las necesidades de financiación que requieran el apoyo de donantes.
- Proporcionar ejemplos de diferentes opciones y enfoques que podrían utilizarse a la hora de ejecutar las intervenciones clave (ejemplos de programas ejecutados y políticas aplicadas en otros países por parte de Gobiernos, ONG, organizaciones internacionales, etc.).
- Garantizar el respaldo al plan de acción nacional y a la inclusión de actividades en el presupuesto nacional y el marco de gasto a mediano plazo (si procede).

Finalizar el plan de acción nacional: el taller sobre el plan de acción nacional debe orientar la decisión definitiva sobre las cuestiones y actividades esenciales. Poco después, el Punto Focal Nacional o el Facilitador Experto y el Comité Nacional de M&D darán por concluido el plan, que se remitirá al Gobierno para su aprobación formal. La aprobación formal del plan de acción nacional sirve para legitimarlo y autorizarlo, y ayuda a garantizar su inclusión en el presupuesto nacional, facilitar la provisión de asistencia técnica y financiera y poner en marcha las actividades de seguimiento.

Apoyo del equipo de las Naciones Unidas en el país a la M&D

Bajo la dirección del ACNUR, el equipo de las Naciones Unidas en Marruecos creó un grupo temático sobre la migración con objeto de apoyar a los asociados gubernamentales e institucionales en el desarrollo de estrategias integrales de gestión de la migración que incluyan un enfoque centrado en la protección de los refugiados.

En septiembre de 2007, el grupo aprobó un marco estratégico para la actuación conjunta, adoptando un enfoque basado en derechos. Dicho marco fomenta unos canales accesibles para la migración laboral regular, el apoyo a las mujeres y los niños vulnerables entre los migrantes y refugiados (incluidas las víctimas del tráfico de personas) y el establecimiento de vínculos más positivos entre la migración y el desarrollo.

El marco se presentó a todos los ministerios competentes del Gobierno y a las partes interesadas de la sociedad civil, gracias a lo cual se identificó una serie de prioridades y proyectos que el Gobierno y el equipo de las Naciones Unidas en el país llevarán a cabo conjuntamente. Entre ellos cabe citar estudios conjuntos dirigidos a mejorar las pruebas disponibles para la elaboración de una política integral en materia de migración y lucha contra el tráfico de seres humanos.

Resumen de los pasos clave

- Elaborar el plan de acción nacional.
- Celebrar consultas con el Gobierno y un grupo amplio de partes interesadas.
- Celebrar un taller sobre el plan de acción nacional.
- Finalizar el plan de acción nacional.
- Aprobación oficial del plan de acción nacional.

Resultado de esta fase

El principal resultado en esta fase es el plan de acción nacional sobre M&D.

2.3.4 Desarrollo de capacidades y mecanismos de financiación

2.3.4.1 Desarrollo de capacidades

¿Qué implica esta fase?

En este contexto, el desarrollo de capacidades significa ayudar a los ciudadanos y las instituciones a participar activamente en los procesos de planificación del desarrollo y transversalización de la migración. El desarrollo de capacidades es fundamental para garantizar la sostenibilidad de los esfuerzos de M&D: el programa de M&D de un país solo podrá tener éxito si dicho programa goza de apropiación local, y esto solo será posible si existe la capacidad necesaria para ello en el plano local.

En consecuencia, esta fase conllevará a menudo el desarrollo de las capacidades de las instituciones públicas y de los funcionarios nacionales, pero también de otras instituciones entre las que pueden encontrarse los gobiernos locales, las organizaciones de la sociedad civil (ONG, asociaciones de migrantes y de la diáspora, interlocutores sociales, etc.) y/o el sector privado (organizaciones empresariales, etc.).

Entre los tipos de capacidades necesarias —entre estos grupos de socios— para llevar a cabo con éxito el ejercicio de transversalización cabe citar los siguientes:

1) liderazgo;
2) definición de la visión;
3) análisis estratégico y de políticas;
4) gestión financiera y de proyectos;
5) seguimiento y evaluación;
6) mecanismos de rendición mutua de cuentas; y
7) implicación pública.

Esto significa que el desarrollo de capacidades en relación con la migración puede abarcar áreas tan variadas como las siguientes:

- apoyar a los ministerios competentes para permitirles expresar sus prioridades y su visión sobre la M&D (al adquirir mayor conocimiento sobre el tema, mejorar sus habilidades de negociación, etc.);

- ayudar al Gobierno local a desarrollar su capacidad para analizar las cuestiones relativas a la migración y el desarrollo, identificar las prioridades y orientar con ellas el proceso de transversalización;

- dar voz a la sociedad civil (por ejemplo, formando a los miembros de las asociaciones de migrantes para el desarrollo de actividades de promoción, garantizando la plena representación de mujeres, niños y migrantes irregulares);

- respaldar a las instituciones nacionales en la producción y el análisis de datos pertinentes sobre la migración y en el diseño de indicadores nacionales sobre M&D; y

- crear estructuras que permitan llevar a cabo el seguimiento de los resultados en materia de migración y desarrollo, como el respeto de los derechos de los migrantes.

Cómo llevar a cabo el desarrollo de capacidades

Evaluación de las capacidades: el Punto Focal Nacional dirigirá la evaluación de las capacidades, contando con apoyo externo especializado cuando sea necesario. Dadas las probables limitaciones de tiempo y de presupuesto, el proceso de evaluación de las capacidades debería ser realista y dar prioridad a las capacidades clave necesarias para la M&D.

Estrategias de desarrollo de las capacidades: Las estrategias de desarrollo de las capacidades engloban una amplia variedad de actividades con el fin de abordar todas las áreas anteriores, y pueden incluir acciones a nivel:

- individual (dirigidas a potenciar la experiencia, el conocimiento y las habilidades técnicas, por ejemplo mediante iniciativas de *coaching* y mentoría, o impartiendo formación en un conjunto de aptitudes específicas);

- organizativo (abordando los sistemas, los procedimientos y las normas, por ejemplo redefiniendo los roles, revisando las funciones de determinadas áreas del Gobierno o instituyendo mecanismos de formulación de opiniones por las partes interesadas); y

- social (fomentando las capacidades de apoyo en instituciones nacionales influyentes o las de los actores no gubernamentales pertinentes, entre otras medidas).

A la vista de lo anterior, es evidente que el desarrollo de capacidades trasciende las meras actividades de capacitación o contratación de personal nuevo que se haga cargo de las cuestiones relacionadas con la M&D, y que su objetivo es analizar qué deben hacer las instituciones para funcionar de manera más eficiente. Asimismo, es una parte integral de todas las fases del ciclo de planificación y no debe considerarse como una actividad puntual, como ya se ha señalado anteriormente en esta sección. Incluso cuando se esté preparando la estrategia general, los responsables del proceso de transversalización deberán haber previsto la realización de acciones discretas de fomento de capacidades en las fases previas del proceso de transversalización. La tabla siguiente muestra algunos ejemplos de medios para integrar el desarrollo de capacidades en las diferentes fases del ciclo de transversalización.

Resumen de los pasos clave

- Evaluar las necesidades en materia de capacidad.

- Elaborar un plan para el desarrollo de capacidades esenciales.

Resultado de esta fase

El resultado clave de esta fase es un plan de desarrollo de capacidades.

2.3.4.2 Financiación

¿Qué implica esta fase?

La financiación consiste en establecer de forma estratégica los costes y los fondos de los programas de desarrollo. La transversalización de la migración en este nivel permite tener en cuenta la cuestión migratoria en las decisiones relativas a la asignación de recursos.

Cómo conseguir financiación

Preferiblemente, las conversaciones con los diversos ministerios del Gobierno y socios que trabajan para el desarrollo se iniciarán durante las primeras fases del ciclo de transversalización, y pueden tratarse de

Integración del desarrollo de capacidades en las diferentes fases de gestión del ciclo del proyecto	
Fase de evaluación	• Utilizar el diagnóstico de la situación para llevar a cabo evaluaciones de las capacidades de las partes interesadas a fin de identificar sus activos y sus carencias. • Identificar las partes interesadas a escala nacional que puedan prestar apoyo en las actividades de desarrollo de capacidades.
Fase de establecimiento de objetivos y prioridades estratégicos	• Llevar a cabo actividades dirigidas a desarrollar la capacidad nacional para diseñar opciones de políticas y programas en materia de M&D. • Integrar los resultados del desarrollo de las capacidades en los objetivos nacionales del ámbito de la M&D (por ejemplo, revisión organizacional). • Incluir en los programas de acción iniciativas dirigidas a satisfacer las necesidades en materia de capacidades para el logro de todos los objetivos nacionales de M&D.
Fase de financiación y desarrollo de capacidades	• Elaborar un plan de desarrollo de capacidades (DC) que sintetice los resultados de la evaluación de las capacidades y enumere todas las prioridades en materia de DC.
Fase de ejecución	• Respaldar la aprobación del plan de DC por las principales partes interesadas y los donantes, e intentar involucrar a los socios que trabajan para el desarrollo y a los donantes en los programas y actividades conjuntos de DC. • Examinar la capacidad de los actores nacionales y locales a los que se haya encomendado la ejecución de las actividades de M&D. • Llevar a cabo actividades encaminadas a desarrollar las capacidades de los actores responsables de la ejecución.
Fase de seguimiento y evaluación (SyE)	• Desarrollar la capacidad de recopilación, procesamiento, análisis y difusión de datos sobre M&D (si se dispone de los fondos necesarios, algunas de estas actividades ya se pueden realizar durante la fase de evaluación; de lo contrario, se llevarán a cabo una vez aprobado el plan de acción). • Integrar en el marco de SyE indicadores que midan el progreso del desarrollo de capacidades en la esfera de la M&D. Es necesario cuantificar los efectos de las actividades de DC y, lo que es más importante, las mejoras de capacidad a largo plazo y sostenibles que se hayan logrado con dichas actividades.

reuniones bilaterales así como de consultas en grupo. Es importante involucrar a los donantes desde el principio y mantenerlos bien informados.

Las dos fuentes de financiación más importantes para las actividades de M&D son:

a) Financiación interna

Es importante asegurar que las actividades de M&D no queden al margen cuando se debatan las asignaciones del presupuesto nacional, y para las actividades de M&D deberán considerarse en primer lugar las fuentes de financiación nacionales o locales. No obstante, en muchos países en vía de desarrollo los recursos nacionales son limitados en comparación con las necesidades de intervención pública. Los pagos de deuda continúan siendo muy elevados en algunos países, a la vez que los impuestos, las tasas que pagan los usuarios y otras fuentes de ingresos públicos nacionales siguen en niveles bajos, lo que provoca que muchos de ellos dependan de la ayuda al desarrollo. Por ese motivo, puede ser necesario buscar financiación externa.

b) Financiación externa

El apoyo directo a través del presupuesto se está convirtiendo en la modalidad preferida para proporcionar ayuda al desarrollo (en lugar de una financiación por proyecto), y existe una tendencia por parte de los donantes de no asignar fines específicos a sus contribuciones, siempre que se disponga de determinadas herramientas de gestión del gasto público (como marcos de gestión del gasto a mediano plazo y auditorías). Cuando el apoyo presupuestario se presta directamente al presupuesto nacional, siempre existe el riesgo de que se pasen por alto las actividades de M&D. Además, los fondos movilizados para el plan de desarrollo nacional a menudo no bastan para sufragar todas las actividades previstas en dicho plan, y el presupuesto de M&D puede perderse por el camino como cuestión transversal. El Comité Nacional de M&D puede superar

este obstáculo pidiendo a los donantes sensibles a estas cuestiones que asignen un fin específico a sus contribuciones.

Los donantes también pueden prestar apoyo a través de un fondo común para financiar actividades en un sector concreto o a través de un enfoque sectorial pleno. Normalmente los programas sectoriales tienen un horizonte temporal de tres a cinco años y pueden garantizar, por tanto, un determinado grado de previsibilidad de la financiación. Por otra parte, el seguimiento de estos fondos resulta sencillo a través del examen del gasto público, que garantiza la rendición de cuentas y reduce los costes de transacción para los gobiernos y los donantes. Cuando se prevea utilizar enfoques sectoriales, deberán considerarse de forma explícita las interacciones de la migración con el sector, en consonancia con las evaluaciones y las prioridades identificadas en el plan de acción.

Muchos donantes reservan una parte de su presupuesto para financiar proyectos ejecutados por entidades específicas (como ONG, las Naciones Unidas, organizaciones internacionales, centros de investigación, etc.), ya sea por temas o para programas que se ejecuten en zonas geográficas concretas. En la actualidad los donantes no dan tanta prioridad a la financiación por proyecto, debido a los requisitos administrativos y a la dificultad para cuantificar los efectos de los proyectos en relación con los objetivos nacionales más amplios. No obstante, sigue siendo una fórmula utilizada para financiar organismos de las Naciones Unidas, ONG y centros de investigación (y, a su vez, estos entes utilizan a menudo recursos propios para financiar proyectos y programas). Dado el reto que supone la obtención de fondos de presupuestos nacionales o sectoriales para sufragar una cuestión transversal, esta fuente de financiación resulta particularmente pertinente para las actividades de M&D.

Resumen de los pasos clave

- El Punto Focal Nacional debe estudiar las opciones de financiación.
- Celebración de consultas bilaterales entre el Gobierno o el Punto Focal Nacional y los socios que trabajan para el desarrollo con el fin de explorar opciones de financiación.

Resultado de esta fase

El principal resultado de esta fase es la identificación de posibles fuentes de financiación y la celebración de debates preliminares con los donantes.

2.3.5 Ejecución

¿Qué implica esta fase?

Esta es la fase en la que se ponen en práctica los planes de acción de los programas. En esencia, implica la elaboración de un plan de ejecución y de una estrategia de movilización de recursos. Estos permiten que las instituciones encargadas de la ejecución tengan claros los recursos, los mecanismos de adopción de decisiones, las funciones, las responsabilidades y las exigencias en materia de elaboración de informes.

En la medida de lo posible, el ejercicio de transversalización de la migración debe estar integrado en los sistemas de ejecución que se apliquen en los marcos generales de planificación del desarrollo.

Cómo establecer un mecanismo de ejecución

Elaborar un plan de ejecución y otros documentos: se desarrollará un plan de ejecución para facilitar la ejecución del plan de acción. Es importante no perder el impulso y elaborar el plan de ejecución tan pronto como el Gobierno apruebe el plan de acción nacional.

La función del plan de ejecución es desarrollar el plan de acción nacional en un documento manejable que oriente las labores cotidianas de ejecución. Define los plazos, los mecanismos y recursos para la coordinación, los riesgos y las hipótesis utilizadas, un plan de seguimiento y evaluación así como los indicadores correspondientes. Se trata de un documento "vivo", que debe revisarse, actualizarse y adaptarse a medida que avance la ejecución.

También podrían integrarse en este plan todos aquellos proyectos de M&D que se ejecuten fuera del alcance del plan de acción de M&D (por ejemplo, los que ya estuvieran en marcha antes de que se diseñara aquel). Esto significaría que el Gobierno dispondría de un único documento con una perspectiva general de todas las

actividades de M&D, lo que debería facilitar las labores de seguimiento.

El plan de ejecución constará de tres componentes:

1. Sección narrativa: contexto.

   Esta sección puede incluir los elementos siguientes:

   - Una descripción de la lógica subyacente a la estrategia de ejecución elegida, explicando los motivos por los que los tipos de actividades de M&D seleccionadas son los más adecuados, las razones que justifiquen la selección de los agentes responsables de la ejecución, la lógica de la secuencia de actividades, el proceso participativo previsto y el modo en que todos estos elementos hacen que la estrategia de ejecución sea apropiada para el fin que se persigue.

   - Una descripción de las funciones y responsabilidades de las partes interesadas encargadas de la ejecución: asignación de cada uno de los resultados, productos y actividades a un responsable (lo cual mejorará la apropiación y la rendición de cuentas) e identificación de mecanismos y reglas para gestionar los proyectos, adoptar decisiones y abordar las cuestiones no resueltas.

   - Una descripción de los acuerdos presupuestarios y fiduciarios para la gestión de los recursos movilizados.

   - Un análisis de interdependencias y riesgos, así como de la gestión del riesgo. El análisis de las interdependencias incluirá las actividades que sea necesario llevar a cabo de acuerdo con una secuencia cronológica y que estén estrechamente vinculadas entre sí, las actividades que deban realizarse en paralelo y aquellas que se puedan superponer. Es necesario identificar claramente los riesgos así como las metodologías que se utilizarán para mitigarlos o darles respuesta en caso de que se materialicen.

   - Una descripción de la forma en que se gestionará la comunicación del ejercicio de transversalización y del público destinatario.

2. Una matriz que muestre las esferas programáticas y la forma en que se ejecutarán.

   La matriz incluirá la información recogida en el plan de acción nacional sobre los objetivos generales, la finalidad del programa y sus resultados, aunque detallará en mayor medida las actividades que se llevarán a cabo, los recursos y presupuestos necesarios, las hipótesis y condicionantes previos, los medios que se utilizarán para la verificación y los indicadores que se emplearán para medir los avances logrados. Cada organización plasma sus planes de ejecución de diferente manera. El diagrama 3 ofrece un ejemplo de la matriz de un plan de ejecución.

Matriz de plan de ejecución				
Objetivo estratégico de M&D	Ej.: Objetivo estratégico 1 *Aumentar el efecto que ejercen las remesas sobre el desarrollo.*			
Resultado esperado (indicar los resultados asociados a cada objetivo estratégico)	Ej.: Resultado 1: *Aumento de la inversión productiva gracias a las remesas.*			
Productos esperados* (tal como figuren en el plan de ejecución)	**Actividades**** (mencionar las actividades previstas, incluidas las de SyE)	**Gastos** (enumerar los gastos reales para cada actividad realizada)	**Resultado de las actividades** (indicar el resultado de cada actividad)	**Progresos realizados** (utilizando indicadores y referencias, señalar el nivel de progreso realizado de cara a la consecución del producto. Mencionar si se han materializado los riesgos, si se han cumplido las hipótesis o si han aparecido nuevos riesgos)

Matriz de plan de ejecución				
Ej.: Producto 1 Adopción y promulgación de una política del Gobierno sobre remesas y desarrollo	1.1 Implementar consultas con el Gobierno y otras partes interesadas 1.2 Implementar un taller con las partes interesadas para elaborar un proyecto de estrategia 1.3 Elaborar el proyecto de política 1.4 Facilitar la adhesión del Gobierno y organizar la promulgación de la política	1.1 10.000 dólares EE.UU. (incluidos gastos de transporte) 1.2 15.000 dólares EE.UU. (incluidos gastos de transporte, alojamiento, manutención e instalaciones) 1.3 6.000 dólares EE.UU. (honorarios de consultores) 1.4 8.000 dólares EE.UU. (incluidos gastos de instalaciones, catering, materiales divulgativos)	1.1 Evaluación de los intereses, las capacidades y las prioridades de las partes interesadas 1.2 Establecimiento de prioridades conjuntas y acuerdo sobre el proceso 1.3 Elaboración y distribución de un documento de política 1.4 Apropiación de la política por parte del Gobierno y visibilidad pública garantizada	1.1 Indicadores: - Núm. de consultas efectuadas - Variedad de partes interesadas representadas - Elaboración de una lista de partes interesadas con sus respectivos intereses y capacidades - Elaboración de una lista de prioridades Riesgos/ hipótesis: - El Gobierno está abierto a la participación de múltiples partes interesadas en el proceso; - Resulta difícil llegar a las comunidades marginadas; - Determinados grupos intentan imponer sus intereses, lo que dificulta el consenso
Ej.: Producto 2 Aumento del porcentaje de remesas enviadas a través de canales formales	2.1 Organizar consultas con instituciones financieras 2.2 Evaluar la alfabetización financiera de los migrantes y de sus familias, y elaborar un programa de formación 2.3 Impartir formación en materia de alfabetización financiera para los migrantes y sus familias			
Ej:				
	Ej.: Resultado 2: El Gobierno crea incentivos para destinar las remesas a inversión pública.			
Ej:				
Ej:				
Ej:				
	Ej.: Resultado 3:			
Ej:				
Ej:				
Ej:				

* Los productos son "entregables", es decir, una cosa concreta que se va a obtener.

** Las actividades son acciones que se llevan a cabo para crear un producto.

3. Una sección de seguimiento y evaluación.

   El seguimiento y la evaluación se analizarán con mayor detalle en el siguiente sub-apartado; no obstante, es importante señalar en este punto que el propio plan de ejecución incluirá un plan que mostrará cómo y cuándo se llevarán a cabo las acti-

vidades de seguimiento y evaluación, y quién se encargará de realizarlas.

El Punto Focal Nacional, con el apoyo del Comité Nacional de M&D y del Facilitador Experto, puede tener que desarrollar también otros documentos de ejecución complementarios al plan de ejecución principal, según las decisiones que se hayan adoptado en el plan de acción nacional. Esos documentos pueden incluir:

- Documentos de exposición de conceptos. Estos documentos traducirían las ideas generales de las intervenciones programáticas definidas en el plan de acción nacional en intervenciones bien planificadas, con sus correspondientes indicaciones presupuestarias. Esto resultará particularmente útil para los programas o acciones de nueva creación o que sean muy amplios.

- Una estrategia de movilización de recursos. Este documento mostraría las actividades de M&D que están o podrían estar sufragadas por recursos y partidas presupuestarias existentes, las actividades de M&D que requieran recursos adicionales, el orden de prioridades de financiación y una estrategia de aproximación a los donantes. Todo ello resultará útil cuando se haya previsto la realización de un alto número de acciones o cuando se necesite una cantidad sustancial de recursos nuevos. Esta estrategia deberá desarrollarse en colaboración con donantes externos y con el Ministerio de Hacienda.

El proyecto de plan de ejecución y cualquier otro documento complementario a este se debatirán en una reunión del Comité Interministerial de M&D con objeto de llegar a un acuerdo sobre la dirección general y las necesidades de financiación no cubiertas, así como para fijar la fecha de la celebración del primer taller de ejecución dirigido a donantes.

Movilización de la financiación externa

En las secciones anteriores se han abordado las posibles fuentes de financiación para el ejercicio de transversalización de la migración. Para obtener esos fondos puede ser necesario organizar una serie de consultas. Sin pretender adoptar un enfoque prescriptivo, podrán celebrarse los siguientes tipos de consulta.

Las consultas bilaterales entre el Punto Focal Nacional y los donantes pueden ofrecer una idea más clara de las intenciones y prioridades de estos, y en ellas puede obtenerse información sobre programas que tengan una demanda superior o inferior a la esperada. Es posible que los donantes quieran destinar sus fondos a un tema o a una localidad en particular, quizá con el fin de garantizar una visibilidad mayor para sus aportaciones o para asegurar la coherencia en la provisión de asistencia técnica.

Las consultas brindarán una oportunidad para informar a los donantes de la adopción formal del plan de acción nacional. En ellas puede debatirse sobre las necesidades de financiación no cubiertas, los documentos de exposición de conceptos y los intereses de los donantes en áreas programáticas específicas. En estas consultas deberán participar, además de los donantes, representantes ministeriales y de otros actores implicados en la ejecución. También deberá estar presente el ministerio responsable de la coordinación de la ayuda o de las actividades de planificación de las intervenciones de desarrollo (normalmente se tratará del Ministerio de Hacienda o del Ministerio de Planificación).

Funciones y responsabilidades:

La elaboración del plan de ejecución, del enfoque de seguimiento y evaluación, de los documentos de exposición de conceptos, de la estrategia de movilización de recursos y de los talleres de ejecución constituye un trabajo considerable para el que es probable que sea necesario contar con recursos humanos y expertos adicionales. El Punto Focal Nacional será el responsable de dirigir el proceso de ejecución en coordinación con los miembros del Comité Nacional de M&D. Será muy positivo contar con la participación de expertos en planificación y, en particular, en las labores de seguimiento y evaluación; la elaboración de un plan de ejecución coherente requiere habilidades técnicas especializadas y expertos que estén familiarizados con el desarrollo de indicadores y de herramientas de marco lógico.

Estructura institucional de la M&D:

Por lo que respecta a la estructura institucional, el marco nacional existente en materia de M&D puede encargarse de supervisar la ejecución. No obstante, puede ser conveniente establecer grupos de trabajo ad hoc para hacer un seguimiento de determinados programas o ajustar la asistencia a algunas reuniones dedicadas específicamente a la ejecución, invitando por ejemplo a los socios en la ejecución de la sociedad civil y el sector privado, o reconociendo que la presencia de

algunos de los miembros del Comité Nacional de M&D puede no ser necesaria.

Resumen de los pasos clave

- Elaborar el plan de ejecución, incluidos el marco de seguimiento y evaluación, las notas conceptuales, la estrategia de movilización de recursos, etc.
- Organizar la movilización de recursos.
- Alcanzar un consenso sobre la estrategia y el plan de ejecución.
- Llevar a cabo el plan.

Resultado de esta fase

Los principales resultados de esta fase son la finalización de un plan de ejecución, la obtención de recursos económicos y la ejecución de las actividades de transversalización.

2.3.6 Seguimiento y evaluación

¿Qué implica esta fase?

El seguimiento y la evaluación conllevan la supervisión de los avances del plan de ejecución de una forma sistemática y muestran si las acciones llevadas a cabo repercuten de manera significativa. El seguimiento y la evaluación mejoran la rendición de cuentas y la apropiación, así como la calidad de las intervenciones (siempre que los resultados se divulguen a las partes interesadas clave y se utilicen con fines de aprendizaje).

Definición de términos

Con el seguimiento y la evaluación se pretende medir los progresos realizados en pos de la consecución de los objetivos fijados, utilizando para ello metas e indicadores[15].

Definición del objeto de la evaluación

De forma simplificada, el seguimiento y la evaluación de estrategias de desarrollo se pueden agrupar en dos tipos:

1. seguimiento de los objetivos (o resultados) generales; y
2. seguimiento de factores (productos e insumos) intermedios.

El seguimiento de los objetivos (resultados) generales consiste en supervisar el efecto final de una intervención de M&D. Para intentar comprender este efecto, puede hacerse un seguimiento de un conjunto de indicadores diferentes, entre ellos cabe citar los siguientes:

- Seguimiento de los cambios producidos en determinados aspectos seleccionados del fenómeno migratorio (tendencias de la emigración o las remesas, por ejemplo). Los aspectos seleccionados para el seguimiento habrán sido identificados como factores con una repercusión clave en la lucha contra la pobreza y en los objetivos de desarrollo perseguidos.
  - Seguimiento de la evolución de la situación de los migrantes y de sus familias (en comparación con el resto de la población). Los cambios en los resultados de los migrantes y sus hogares es un componente muy importante del desarrollo. Si sus circunstancias mejoran (como consecuencia de la recepción de un mayor número de remesas, por ejemplo), el desarrollo puede verse potenciado, mientras que si empeoran (por ejemplo, si los derechos de los migrantes gozan de menor protección), los resultados en términos de desarrollo también se deterioran.
- Realización de un mayor número de evaluaciones formales de los efectos con el fin de medir la contribución de las intervenciones en la esfera de la M&D a los progresos logrados en pos de la consecución de los objetivos específicos de desarrollo y lucha contra la pobreza (utilizando métodos econométricos, por ejemplo).

El principal reto que conlleva la supervisión del efecto que hayan tenido las políticas y los programas de M&D en los resultados consiste en identificar cuál ha sido su contribución frente a otros factores que también hayan podido influir. Por ejemplo, un país puede tomar la decisión de aplicar una política dirigida a aumentar el número de sus ciudadanos que pueden migrar a un determinado país, como los Estados Unidos de América, en los próximos cinco

15 Cada organización utiliza una terminología propia; con el fin de ayudar a comprender los términos que pueden encontrarse, el anexo A ofrece una lista de definiciones.

años, con el objetivo de incrementar los ingresos nacionales en concepto de remesas. Si cinco años después se observa en efecto un aumento del número de ciudadanos que han emigrado a los EE.UU. y del número de remesas procedentes de aquel país, no podrá decirse que la política aplicada haya sido necesariamente la responsable de ello. Es posible que el resultado se deba al aumento de la demanda de trabajo en los EE.UU., por ejemplo.

En consecuencia, para comprender realmente el efecto que ejercen esas políticas en los resultados, es importante no limitarse a examinar los indicadores sino también buscar los factores subyacentes que explican esos cambios e identificar en qué medida puede establecerse un vínculo causal entre la intervención y el resultado.

Puede que exista una compensación entre la elección de indicadores de seguimiento de los resultados cuya medición resulte más sencilla pero que ofrezcan una certeza menor con respecto al efecto real de la intervención (como los indicados en el primer punto de la lista anterior) y otros cuyo seguimiento resulte más complicado pero que probablemente sean más precisos (como en el enfoque descrito en el tercer punto de la lista anterior). Los encargados de formular políticas deberán decidir qué planteamiento resulta más adecuado en su contexto específico.

El seguimiento de productos (resultados) e insumos implica supervisar los factores que determinan si se ha cumplido el objetivo establecido. Por este motivo, estos factores se denominan indicadores intermedios. Los productos (o resultados) son los "bienes" tangibles y las acciones generadas por una intervención, mientras que los insumos son los recursos físicos y económicos utilizados.

- *El seguimiento de los productos de las intervenciones en materia de M&D* conlleva vigilar si se han llevado a cabo las acciones acordadas en el plan de acción (por ejemplo, mediante una matriz de medidas normativas del DELP), si la ejecución se realiza de acuerdo con el plan de ejecución y si las intervenciones han producido o están produciendo los resultados concretos esperados.

- *El seguimiento de los insumos de las intervenciones de M&D* consiste en supervisar el gasto público, los recursos humanos y otros recursos físicos utilizados en las intervenciones en el ámbito de la M&D.

Este tipo de supervisión se ve limitada por el hecho de que no mide si las intervenciones están logrando realmente sus objetivos. No obstante, presenta una serie de ventajas. En primer lugar, los insumos y productos son tangibles, por lo que su cuantificación resulta más sencilla que la de los resultados. Además, resulta útil para adaptar las políticas y los programas a medida que se lleva a cabo la ejecución, dado que las circunstancias en las que se produce esta pueden diferir de las previstas en la fase de diseño.

Como se ha destacado anteriormente, por lo general es preferible que el ejercicio de transversalización de la migración —incluido el seguimiento y la evaluación— se integre en los enfoques más amplios de planificación del desarrollo. Muchas herramientas de planificación del desarrollo, como los DELP y los enfoques sectoriales, requieren el establecimiento de un sistema específico de seguimiento y evaluación a fin de verificar los progresos realizados a través de estas estrategias. Lo ideal es que las cuestiones relacionadas con la M&D se integren en esos tipos de ejercicios de seguimiento y evaluación.

También existe la posibilidad de supervisar por separado las políticas, los programas y proyectos de M&D que se ejecuten fuera del ámbito de aplicación del marco del DELP. Esta supervisión puede ser individual (en cuyo caso cada programa tendrá su propio marco de seguimiento y evaluación), aunque también puede desarrollarse un formato común de seguimiento y evaluación para todas las actividades de M&D. De ese modo disminuiría el trabajo de los organismos encargados de la ejecución y el nivel de recursos que sería necesario asignar a las labores de elaboración de informes y seguimiento, al tiempo que se fomentaría el aprendizaje común y la adopción de decisiones conjuntas por parte de los donantes.

Indicadores de seguimiento y evaluación

Los indicadores sobre la migración y el impacto que ejerce esta sobre los objetivos de desarrollo y de lucha contra la pobreza pueden adoptar diversas formas[16]. El tipo de indicadores adecuados para hacer un seguimiento de la situación depende de:

16 El Banco Mundial, así como la publicación *The Millennium Development Goals and Migration* de la OIM (Serie *Migrant Research* núm. 20), ofrecen numerosos materiales que explican la relación existente entre los indicadores de pobreza y desarrollo y las variables migratorias. Entre otros recursos cabe citar la serie de documentos "Paris21" www.paris21.org/documents/2410.pdf y la documentación del estudio *Development on the Move* elaborado por la Red de desarrollo mundial y el Instituto de Investigaciones sobre Políticas Públicas.

- el contexto nacional;
- el nivel de desarrollo de los institutos de estadística;
- la disponibilidad de datos; y
- las principales prioridades identificadas en materia de M&D.

En cuanto a los indicadores específicos de migración, existen indicadores tanto directos como indirectos.

Los indicadores directos incluyen información sobre el número de hogares con migrantes, la composición de las familias migrantes, la edad, el sexo, el país de nacimiento, la nacionalidad, la ocupación, la finalidad y la duración de la estancia de los migrantes, así como indicadores referentes a otros aspectos del fenómeno migratorio, como las remesas. Entre los indicadores indirectos cabe citar el tamaño, el crecimiento y la densidad de la población, desgloses poblacionales según idiomas, etc.

El desglose de los datos en el seno del colectivo migrante puede posibilitar una evaluación más detallada. Los subgrupos pueden estar basados en el género o la edad, por ejemplo (permitiendo así un examen de la situación de las mujeres, los niños y las personas mayores), o bien en el origen étnico, el tipo de migración (circular, de temporada, a corto plazo, permanente, etc.) o la zona geográfica. Por otro lado, cuando más perfecto sea el indicador, más compleja y costosa resulta su elaboración, así que debe buscarse un equilibrio.

Para evaluar todos los impactos de la migración es importante no centrar el seguimiento únicamente en los indicadores recopilados para los colectivos directamente afectados por la migración, sino también para la población que no se vea afectada por ella. De este modo se podrán establecer comparaciones entre ambos grupos, que servirán de base para evaluar los efectos de la migración.

Cuando no se disponga de datos pertinentes, los encargados de formular políticas deben definir una estrategia dirigida a recabar pruebas empíricas a mediano plazo. A la hora de crear nuevos indicadores, deben tenerse en cuenta las consideraciones siguientes:

- **Desglose geográfico.** El nivel adecuado de separación de los datos depende de la situación de cada país y de los objetivos de los indicadores. Los indicadores a escala nacional resultan útiles, pero en ocasiones merece la pena considerar un desglose por región o por unidades administrativas (por estados locales o por municipios, por ejemplo).
- **Fiabilidad.** ¿Qué posibilidades hay de que los datos sean precisos, y hasta qué punto reflejan correctamente la realidad?
- **Periodicidad y sostenibilidad.** A largo plazo, ¿es posible recoger periódicamente los datos para elaborar el indicador, o resultará excesivamente engorroso desde el punto de vista de los recursos humanos o económicos que serán necesarios?
- **Comparabilidad.** Dado que la migración es un fenómeno transnacional, merece la pena utilizar definiciones que faciliten la comparación internacional o regional.
- **Priorización.** Puede ser mejor crear o desglosar un número reducido de indicadores de forma que sea sostenible en el tiempo y garantizar su utilización en la formulación de políticas, en lugar de elaborar una larga lista de indicadores cuyo mantenimiento resulte excesivamente costoso.
- **Confidencialidad.** Cualquier dato que se recoja debe garantizar la confidencialidad de las personas de las que se esté haciendo un seguimiento. A muchos migrantes, en especial a los que se encuentran en situación irregular, puede causarles preocupación el hecho de participar en iniciativas de recopilación de información. Es necesario garantizar la confidencialidad en interés de su protección y animarles desde el principio a facilitar información.

Fuentes de datos y enfoques

De cara a la obtención de los datos necesarios para el seguimiento y la evaluación, pueden adoptarse los dos enfoques principales que se describen a continuación (véase también el anexo D, en el que se enumeran las organizaciones internacionales con experiencia en la recopilación de datos sobre la migración a las que se puede recurrir).

a) Utilizar los sistemas de supervisión existentes a escala nacional

Muchos países en desarrollo cuentan con un sistema de seguimiento de la pobreza, a menudo gestio-

nado por las oficinas nacionales de estadística en colaboración con otros departamentos, centros de investigación independientes, ONG, etc. Las herramientas más utilizadas en el ámbito nacional para vigilar la pobreza son las encuestas nacionales a hogares (entre las que se encuentran las encuestas de presupuestos familiares, las encuestas de población activa y las encuestas demográficas y de salud) y los censos de población. Entre otras fuentes de datos se incluyen el sistema de cuentas nacionales, que permite hacer un seguimiento a escala nacional del PIB, las remesas, la inversión y el consumo. Es posible que alguno de estos instrumentos estadísticos ya haya incorporado la migración.

En caso contrario, pueden adoptarse varios enfoques para integrar la migración en los sistemas nacionales de supervisión existentes. En los dos últimos años, una serie de personas eminentes que están familiarizadas con los datos relativos a la migración han trabajado juntas en una "Comisión sobre datos migratorios internacionales para políticas e investigación sobre desarrollo". El objetivo de la Comisión era explorar vías sencillas y económicas para mejorar la disponibilidad de información. La Comisión formuló cinco recomendaciones:

1. Plantear tres preguntas básicas en todos los censos de población: país de ciudadanía, país de nacimiento y país en el que la persona tuvo su residencia anterior. A continuación, publicar tabulaciones cruzadas de esta información por sexo y edad.

2. Explotar las fuentes de datos administrativos existentes, que a menudo contienen información abundante pero poco utilizada sobre movimientos internacionales. Estas fuentes incluyen datos procedentes de:

    - registros administrativos, como registros de población o registros de extranjería;
    - bases de datos sobre permisos de trabajo y de residencia;
    - datos sobre solicitudes de asilo; y
    - estadísticas fronterizas derivadas de la recogida de información en los puntos de entrada y salida de un país.

3. Recopilar los datos existentes de las encuestas de población activa de los países de todo el mundo en una única base de datos armonizada que se actualice con frecuencia.

4. Proporcionar acceso público a los registros anónimos de migrantes internacionales elaborados a partir de encuestas y datos administrativos a fin de permitir una mejora sustancial de la calidad de la investigación, respetando al mismo tiempo una confidencialidad estricta.

5. Aumentar el uso sistemático de módulos normalizados sobre las cuestiones relacionadas con la migración en los programas de encuestas permanentes a hogares, especialmente los que se estén llevando a cabo en países en desarrollo. Para ello es habitual añadir preguntas al censo, a los Estudios sobre la Medición de los Niveles de Vida, a las encuestas de población activa o a las encuestas demográficas y de salud.

La adopción de buena parte de estas medidas resulta sencilla para los gobiernos, y permitirá obtener datos de una calidad muy superior para la formulación de políticas, el seguimiento y la evaluación en el ámbito de la migración y el desarrollo. Esto es particularmente cierto en el caso de las recomendaciones relativas a la modificación de las preguntas de los censos, el uso de los datos administrativos disponibles y la incorporación de nuevos módulos a las encuestas permanentes a hogares.

b) Encargar estudios específicos sobre migración y desarrollo

Si se ha decidido que no es procedente integrar la supervisión en los sistemas de seguimiento existentes a escala nacional, puede adoptarse un enfoque alternativo consistente en encargar un estudio independiente sobre migración y desarrollo para recabar los datos necesarios. El cuadro siguiente describe un enfoque que puede ser adaptado por los países que deseen ejecutar un programa de transversalización.

Planificación del seguimiento y la evaluación

Partiendo de las fuentes de datos y las herramientas disponibles, el Punto Focal Nacional, con la ayuda del

Development on the Move: Las ventajas de un estudio independiente sobre migración y desarrollo

Desarrollado conjuntamente por el Instituto de Investigaciones sobre Políticas Públicas y la Red mundial para el desarrollo, el proyecto Development on the Move consistió en la realización de una encuesta totalmente nueva y representativa a escala nacional. Su objetivo era cuantificar la migración y evaluar sus efectos sobre el desarrollo. Se incluyeron indicadores económicos y sociales que permitieron evaluar las repercusiones de la migración en el uso de servicios financieros así como en el consumo, el estado de salud, el nivel educativo alcanzado, los papeles asignados a cada género, etc. Aunque el estudio se centró principalmente en los efectos en el nivel de los hogares, también analizó la forma en que se veían afectados los propios migrantes y permitió conocer los efectos de la migración a escala nacional y comunitaria.

El instrumento utilizado fue una encuesta detallada, de aproximadamente una hora de duración en promedio, con la que se encuestó a unos 1.200 hogares en cada país. Dentro de cada hogar se encuestó a una muestra relativamente amplia de personas. La investigación se llevó a cabo en Colombia, Fiji, Georgia, Ghana, Jamaica, la ex República Yugoslava de Macedonia y Vietnam.

Los estudios independientes como Development on the Move presentan dos grandes ventajas. En primer lugar, aunque en un país no haya un alto número de hogares formados por personas migrantes, este tipo de estudios se puede diseñar de forma que localice e incluya un número suficientemente amplio de ellos. Esto se puede contrastar mediante un enfoque diferente: la incorporación de preguntas sobre la migración en las encuestas existentes, como la encuesta de población activa (EPA). En países con un volumen de migración relativamente bajo, los métodos basados en muestreo que no estén dirigidos específicamente a los hogares formados por personas migrantes harán que se encueste a un número muy reducido de ellos. En tales circunstancias, la única manera de obtener una muestra suficiente de hogares de personas migrantes será ampliar drásticamente el tamaño muestral de la encuesta. En muchos casos puede resultar más económico encargar una encuesta independiente.

En segundo lugar, los estudios independientes permiten abordar los tipos de migración y las cuestiones de desarrollo con una precisión absoluta. En comparación con la EPA o con la encuesta demográfica y de salud a las que se haya añadido un módulo específico sobre migración, las encuestas independientes permiten recoger información más detallada. Esto se debe a que se centran únicamente en la migración y el desarrollo y a que permiten que los encargados de formular políticas seleccionen exactamente los efectos que se examinarán y los indicadores que se utilizarán para ello. Son pocas las encuestas existentes que cubren todo el elenco de cuestiones de desarrollo con las que está relacionada la migración, desde aspectos relativos al mercado de trabajo hasta la situación de los niños, cuestiones de género, ingresos, acceso a servicios como los de salud y educación, etc. La inclusión de preguntas en una encuesta de población activa proporcionará una visión adecuada de la interrelación que existe entre la migración y los aspectos laborales, y si se vinculan a una encuesta demográfica y de salud se podrá examinar la relación entre esas cuestiones y la migración, pero un estudio específico sobre la migración y el desarrollo permite analizar una amplia variedad de temas diferentes.

Para conocer las posibilidades que ofrece este enfoque, puede consultarse una descripción del proyecto y los informes elaborados en www.ippr.org/research/teams/project.asp?id=2326&tID=3572&pID=2326. También están disponibles las herramientas utilizadas en el marco del proyecto, como el cuestionario utilizado en la encuesta a los hogares y la estrategia de muestreo empleada.

Comité Nacional de M&D y contando con apoyo especializado en materia de seguimiento y evaluación, deberá diseñar un plan de seguimiento y evaluación que:

- Identifique los marcos de seguimiento y evaluación que se estén utilizando en ese momento para la planificación nacional del desarrollo, incluidos los marcos específicos en materia de M&D. Esto ayudará al Punto Focal Nacional a comprender la situación de referencia en este campo.

- Considere los tipos de indicadores que podrían resultar útiles para supervisar el efecto de la migración en la pobreza y el desarrollo y viceversa, en consonancia con los objetivos de desarrollo nacionales, y que garantice que los indicadores seleccionados tengan en cuenta las cuestiones de género y reflejen los diferentes impactos que pueden tener las políticas en los hombres y las mujeres, así como en los niños y las niñas.

- Identifique los indicadores y los datos existentes en relación con la pobreza, el desarrollo y la migración. Además de las instituciones nacionales encargadas de elaborar estadísticas, sería conveniente dirigirse también a otros actores que recogen datos cuantitativos y cualitativos, tales como centros académicos y de investigación, ONG y organizaciones internacionales con mandatos de investigación.

- Adopte una decisión con respecto al enfoque utilizado para el seguimiento y la evaluación de las actividades involucradas en el ejercicio de transversalización, y que permita alcanzar un acuerdo entre las instituciones encargadas de la ejecución y los socios que trabajan para el desarrollo en torno a dicho enfoque. El plan debería proporcionar un formato armonizado para la elaboración de informes, fijar plazos y, si es posible, estar basado en un conjunto de indicadores acordado entre las partes interesadas. En el caso de los programas y proyectos incluidos en el marco de un DELP, de un enfoque sectorial o de otra herramienta similar, la mayoría de los requisitos de elaboración de informes debería integrarse en los mecanismos de seguimiento y evaluación ya incorporados a dichas herramientas, evitando así la utilización de sistemas de seguimiento paralelos.

- Lleve a cabo actividades de fomento de capacidades para la recogida, el análisis y la difusión de datos sobre M&D.

- Garantice la difusión de modo que las principales partes interesadas estén informadas de los resultados de las actividades de seguimiento y evaluación con respecto a la M&D, y que esos resultados informen a los encargados de formular políticas. La difusión no tiene por qué limitarse a las personas que estén implicadas en las actividades de seguimiento y evaluación, sino que se puede ampliar a otros grupos como los parlamentos, asambleas y representantes electos.

Matriz de seguimiento y evaluación: una matriz de seguimiento y evaluación vinculada al plan de ejecución puede ayudar a controlar si las actividades se están llevando a cabo según lo previsto. La tabla siguiente ofrece un ejemplo de matriz de seguimiento y evaluación.

Matriz de seguimiento de la ejecución **(Especificar el período al que se refiere el examen: p. ej., examen anual, examen de mitad de período o examen final)**				
Objetivo estratégico de M&D	Ej.: Objetivo estratégico 1			
Resultado previsto	Ej.: Resultado 1:			
Productos esperados (tal como figuren en el plan de ejecución)	**Actividades** (mencionar las actividades previstas, incluidas las de SyE)	**Gastos** (enumerar los gastos reales para cada actividad completada)	**Resultado de las actividades** (indicar el resultado de cada actividad)	**Progresos realizados** (utilizando indicadores y referencias, señalar el nivel de progreso realizado de cara a la consecución del producto. Mencionar si se han materializado los riesgos, si se han cumplido las hipótesis o si han aparecido nuevos riesgos)
Ej.: Producto 1				
Ej.: Producto 2				

Matriz de seguimiento de la ejecución (Especificar el período al que se refiere el examen: p. ej., examen anual, examen de mitad de período o examen final)				
Ej.: Producto 3				
	Ej.: Resultado 2:			
Ej.:				
Ej.:				
Ej.:				
	Ej.: Resultado 3:			
Ej.:				
Ej.:				
Ej.:				

Resumen de los pasos clave

- Identificar los sistemas relevantes para el seguimiento y la evaluación.
- Llevar a cabo un estudio de los indicadores y los datos pertinentes.
- Obtener un acuerdo con el resto de las partes interesadas en torno a un enfoque armonizado.
- Identificar las necesidades de recogida de datos y realización de estudios complementarios.
- Llevar a cabo actividades de fomento de capacidades.
- Garantizar la participación de las principales partes interesadas en el proceso de seguimiento y evaluación así como el establecimiento de mecanismos de rendición de cuentas.
- Difundir las conclusiones.

Resultado de esta fase

El resultado clave de esta fase es un plan de seguimiento y evaluación.

2.3.7. Dimensión regional

En las secciones anteriores se ha puesto de relieve cómo se puede integrar la M&D en la planificación nacional (y local) del proyecto de desarrollo. También merece la pena estudiar cómo se puede transversalizar la migración a escala regional. El alcance de cualquier ejercicio de este tipo vendrá determinado por el grado de madurez de la estrategia de desarrollo regional y por la capacidad disponible para financiar y ejecutar actividades o políticas relacionadas con la migración en el plano regional. Los objetivos de un enfoque regional sobre M&D pueden incluir:

- El logro de un mayor compromiso político: una visión compartida sobre lo que se necesita en el ámbito regional y/o en cada uno de los estados que componen la región, garantizando que los gobiernos y los socios que trabajan para el desarrollo a nivel regional integren la M&D en sus agendas.
- La mejora de la gestión del conocimiento: identificación de los mecanismos necesarios para garantizar el intercambio de experiencias y lecciones aprendidas en la región, realizando un inventario de los datos y análisis existentes a nivel regional en materia de M&D.
- Un aumento de la concienciación de la población con respecto a la M&D: desarrollo de una estrategia regional de promoción.
- Mejora del marco institucional de seguimiento y respuesta: identificación de una o varias instituciones que puedan actuar como Punto Focal sobre M&D a escala regional. Deberá especificarse claramente su función, así como los métodos que se emplearán para la coordinación con las instituciones nacionales.

La metodología propuesta en este manual para transversalizar la migración en las estrategias de desarrollo nacionales puede adaptarse al ámbito regional. Los cuadros de las páginas siguientes incluyen 1) un ejemplo de cómo se transversalizó la cuestión de la migración y el desarrollo en la Estrategia de Lucha contra la Pobreza de África Occidental, y 2) un ejemplo de una iniciativa exitosa de recogida de datos a nivel regional.

Estrategia de Lucha contra la Pobreza de África Occidental

La Comisión de la Comunidad Económica de los Estados de África Occidental (CEDEAO) y la Comisión de la Unión Económica y Monetaria del África Occidental elaboraron conjuntamente un documento de estrategia regional titulado "Aumento de la integración regional y lucha contra la pobreza en África Occidental: Estrategias y plan de acción".

Elaborada con la asistencia técnica del Banco Mundial y del Banco Africano de Desarrollo (BAFD), la Estrategia de Lucha contra la Pobreza de África Occidental complementa los documentos estratégicos de lucha contra la pobreza (DELP) nacionales y está vinculada a los Objetivos de Desarrollo del Milenio. Esta iniciativa está basada en la necesidad de encontrar soluciones concertadas y conjuntas a los problemas comunes que afectan a los países de África Occidental.

Se creó un Comité Técnico Conjunto formado por representantes de la CEDEAO y de la Comisión de la Unión Económica y Monetaria del África Occidental para trabajar en la preparación del documento regional, lo que garantizó la adopción de un enfoque participativo a lo largo de todo el proceso. Los Estados miembros de la CEDEAO aprobaron el DELP regional en noviembre de 2006. El contenido del documento refleja claramente en todo momento el nexo existente entre la migración y el desarrollo. Deberían crearse dependencias nacionales en los Estados miembros que se encargaran de supervisar la aplicación del documento, que consta de tres fases complementarias: en primer lugar, la necesidad de llegar a un acuerdo con respecto a las prioridades (áreas de intervención, acciones y su secuencia); en segundo lugar, la necesidad de elaborar un plan de acción trienal y un plan de movilización de recursos; y, en tercer lugar, la necesidad de establecer mecanismos de seguimiento y evaluación.

En la estrategia regional elaborada por estas dos organizaciones, la migración laboral se considera favorable para la economía y la aceleración del crecimiento en los países o zonas de acogida. A cambio, el documento regional considera las remesas procedentes de los trabajadores migrantes como mecanismos importantes para redistribuir los dividendos del crecimiento. No obstante, tampoco pasa por alto los desafíos que puede plantear la migración para los procesos de desarrollo nacionales y regionales. La ausencia de una gestión eficaz de la migración y la integración local de los migrantes "también pueden agravar la pobreza y generar tensiones". Por tanto, para la estrategia de lucha contra la pobreza de África Occidental es prioritario gestionar la migración de forma más coherente.

Entre las prioridades definidas en el programa de acción para la ejecución de la Estrategia Regional de Lucha contra la Pobreza figura el establecimiento de vínculos sólidos entre los DELP regionales y nacionales. También se menciona la necesidad de fortalecer el Protocolo de la CEDEAO sobre la libertad de movimiento de las personas así como la cooperación transfronteriza. El Protocolo de la CEDEAO sobre la libertad de movimiento de las personas, el derecho de residencia y establecimiento, de 29 de mayo de 1979, fue uno de los primeros protocolos que promulgó esta organización. Este marco legal es propicio a la integración económica regional y sentaría las bases para una gestión coherente y eficiente de la migración intrarregional. Sin embargo, varios Estados miembros no han ratificado los protocolos complementarios que garantizan el derecho de residencia y establecimiento. Pese a ello, estos instrumentos ya han tenido un efecto positivo, a saber, el derecho de los ciudadanos de la Comunidad a viajar sin necesidad de pasaporte o visado durante un plazo máximo de 90 días en el interior de la región. Es necesaria una mayor armonización y una aplicación más amplia de los instrumentos existentes para garantizar que los migrantes tengan los mismos derechos con respecto a las actividades generadoras de ingresos en todos los países de la Comunidad.

Fuentes: Pietro Mona (consultor especializado en migración, Comisión de la CEDEAO) y
Timon Van Lidth (responsable regional de investigación y políticas, OIM Abuja).

Datos sobre migración: El proyecto IMILA

El proyecto Investigación de la Migración Internacional en Latinoamérica (IMILA), creado por el Centro Latinoamericano y Caribeño de Demografía - División de Población (CELADE) de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) a principios del decenio de 1970 representa un ejemplo concreto de cooperación intrarregional. Dicho proyecto consiste en que los países delegan la responsabilidad de la recogida de información en una organización internacional en beneficio de una causa común: la determinación del alcance y las características de la migración en el seno de la región. El proyecto comenzó procesando los datos de la ronda de censos de 1960 para tres países. Debido al éxito cosechado, se utilizó como base para sistematizar los registros de la mayor parte de los países que llevaron a cabo censos de población y viviendas en el decenio de 1970. Esta cobertura se ha mantenido hasta el presente.

Entre las principales características del proyecto IMILA se encuentran las siguientes:

a) **Intercambio**. El número de personas enumeradas en países diferentes del país de nacimiento se calcula utilizando información de las oficinas nacionales de estadística sobre la población nacida en el extranjero. A partir de esos datos se cuantifica y caracteriza la cantidad de inmigrantes y emigrantes de cada país, y los "intercambios" se ilustran en cuadros que muestran el origen y el destino de los movimientos migratorios entre los diferentes países.

b) **Especificación de la población migrante**. El proyecto IMILA permite identificar varias categorías diferentes de migrantes. Por lo general los migrantes suelen identificarse según su lugar (país) de nacimiento. Sin embargo, en algunos casos también puede determinarse el año de llegada al país también así como el país de residencia en una fecha anterior. Gracias a ello se pueden estimar varias subcategorías diferentes de inmigración y emigración, lo que permite mejorar la comprensión del fenómeno.

c) **Perfil de los migrantes**. Los datos del censo proporcionados por cada país sobre las personas nacidas en el extranjero se procesan para generar un total de 14 cuadros básicos relativos a las características sociodemográficas y socioeconómicas (edad, fecundidad, mortalidad infantil, estado civil, educación, empleo y, en la mayoría de los casos, también el sexo). Además, pueden utilizarse las bases de datos pertinentes para estudiar determinados aspectos básicos en diferentes niveles geográficos (desde el ámbito del hogar hasta el nivel nacional).

d) **Migración de retorno**. En las iniciativas más recientes se incluyó una tabulación adicional de la migración de retorno, para reflejar aquellas personas nacidas en un país que, en un determinado momento del tiempo (cinco años antes de la elaboración del censo) se encontraban residiendo en un país diferente del de nacimiento. Esta información permite determinar las características de los migrantes retornados mediante el contraste de las características sociodemográficas y económicas de este colectivo con las de la población no migrante.

e) **Difusión de los datos**. Los datos sistematizados en el marco del proyecto IMILA han sido publicados periódicamente por el CELADE-División de Población de la CEPAL en su Boletín Demográfico y mediante transmisiones web en el subsitio dedicado a la migración internacional, al que puede accederse a través de la página web de la CEPAL (www.eclac.cl/celade). Los datos correspondientes a la ronda de censos de 2000 se divulgaron y analizaron en 2006 en el primer número de una nueva publicación, el Observatorio Demográfico. Asimismo, se ha diseñado un banco de datos en línea para las dos rondas de censos más recientes. Dicho banco de datos permite obtener tabulaciones basadas en dos criterios de búsqueda: i) los emigrantes de un país, y ii) los inmigrantes presentes en un país. Las tabulaciones del proyecto IMILA están disponibles en la página web del CELADE-División de Población de la CEPAL y contienen información sobre las rondas de censos de 2000 y 1990.

f) **Cobertura geográfica**. El proyecto IMILA fue diseñado originalmente para recabar información sobre 20 países de América Latina, pero en la actualidad incluye también estadísticas de los países angloparlantes del Caribe. La cobertura se ha ido ampliando progresivamente con el fin de incluir a los emigrantes de la región de América Latina y el Caribe enumerados en ejercicios censales realizados fuera de la región, especialmente en los Estados Unidos y el Canadá y, en menor medida, en otras partes del mundo, como en algunos países europeos, Australia, el Japón e Israel.

Para más información, véase: **Centro Latinoamericano y Caribeño de Demografía (CELADE) (2009)** www.eclac.cl/cgi-bin/getProd.asp?xml=/celade/noticias/documentosdetrabajo /7/36587/P36587.xml&xsl=/celade/tpl-i/p38f.xsl&base=/celade/tpl/top-bottom_mig.xslt

For further reading see: Centro Latinoamericano y Caribeño de Demografía (CELADE) (2009) www.eclac.cl/cgi-bin/getProd.asp?xml=/celade/noticias/documentosdetrabajo/7/36587/P36587.xml&xsl=/celade/tpl-i/p38f.xsl&base=/celade/tpl/top-bottom_mig.xslt

2.4 Resumen

La tabla siguiente resume el proceso de transversalización de la migración.

Procesos de transversalización			
	componentes	**Partes interesadas**	**Resultados**
Preparativos	Concienciación sobre la transversalización de la M&D	Gobierno Punto Focal Nacional Facilitador Experto Equipo de Apoyo	Creación de una estructura de apoyo Punto Focal Nacional Facilitador Experto Comité de M&D Equipo de Apoyo Finalización y aprobación de un documento de propuestas
	Creación del Comité de M&D		
	Ejercicio de diagnóstico de la situación		
Diagnóstico de la situación	Estudio de los datos sobre M&D, instituciones, legislación, principales cuestiones en materia de M&D y posibles opciones programáticas y de políticas.	Punto Focal Nacional Facilitador Experto Comité de M&D Instituciones estadísticas y centros de investigación locales Equipo de Apoyo (expertos en la recogida de datos)	Elaboración de un informe de evaluación
	Comienzo de la elaboración del plan de acción nacional sobre M&D		
	Actividades de desarrollo de capacidades sobre recopilación de datos y seguimiento del impacto de la migración en la lucha contra la pobreza y en el desarrollo		
Objetivos estratégicos	Identificación de objetivos y áreas de intervención clave	Gobierno Comité de M&D (ministerial) Equipo de Apoyo Instituciones públicas Sociedad civil Sector privado	Identificación de objetivos estratégicos clave
	Definición de prioridades		
	Secuenciación de las prioridades		
	Concienciación sobre buenas prácticas en la política y los programas de M&D, dirigida a las instituciones públicas, la sociedad civil y el sector privado		

Procesos de transversalización			
	componentes	**Partes interesadas**	**Resultados**
Plan de acción	Elaboración del plan de acción nacional	Gobierno PFN FE Comité de M&D (ministerial) Socios que trabajan para el desarrollo Equipo de Apoyo Instituciones públicas Sociedad civil Sector privado Consejo de Ministros y/o Parlamento	Finalización y aprobación del plan de acción nacional sobre M&D
	Implementación de consultas con el Gobierno y los socios que trabajan para el desarrollo		
	Taller sobre el plan de acción		
	Presentación del plan de acción nacional		
	Finalización del plan de acción nacional		
	Aprobación oficial del plan de acción por la autoridad del país		
Capacidad/ Financiación	Celebración de consultas con el Gobierno y los socios que trabajan para el desarrollo	PFN FE Comité de M&D (ministerial) Socios que trabajan para el desarrollo	Acuerdos de asistencia técnica y económica
	Estrategia de movilización de recursos		
	Asistencia técnica para el fomento de capacidades		
Ejecución/ seguimiento y evaluación	Plan de ejecución	Comité de M&D (ministerial) Socios que trabajan para el desarrollo	Plan de ejecución y establecimiento de mecanismos para su seguimiento y evaluación
	Definición del marco de seguimiento y evaluación		

Foto ONU/Martine Perret

parte 3

Recopilación de experiencias de programas sobre migración y desarrollo

PARTE 3: Recopilación de experiencias de programas sobre migración y desarrollo

El objetivo de esta sección es ayudar a los países a identificar posibilidades de actuación, para lo cual reúne ideas de programas y ejemplos de intervenciones llevadas a cabo en todo el mundo. Debería utilizarse como **sección de referencia**, cuyo propósito es ofrecer inspiración e ideas para la aplicación de una estrategia de transversalización de la migración. Una vez identificadas las prioridades en materia de M&D, esta sección resultará de utilidad para mostrar cómo pueden traducirse los objetivos estratégicos en acciones concretas.

Los ejemplos proporcionados ilustran que las estrategias de M&D persiguen la mejora de los resultados del desarrollo para los propios migrantes, para sus hogares y para sus comunidades y naciones. Debe hacerse especial hincapié en intentar mejorar el proceso migratorio en sí mismo para los migrantes. Esto es fundamental para la promoción de los derechos humanos de los migrantes y del desarrollo humano, pero también es importante si se tiene en cuenta que diversas investigaciones han puesto de manifiesto que los migrantes cuyos derechos se respetan tienden a transferir una mayor cantidad de conocimiento y de fondos a sus lugares de origen.

Se examina programación tanto en los sectores "tradicionales" del desarrollo como en relación con las cuestiones transversales. Los sectores contemplados incluyen los siguientes:

1. la gobernanza;
2. la protección jurídica;
3. el empleo;
4. la protección social;
5. los servicios de salud;
6. la educación;
7. la educación superior;
8. el crecimiento económico;
9. los servicios financieros;
10. el comercio;
11. la agricultura y el desarrollo rural;
12. la infraestructura;
13. el medio ambiente.

Para cada uno de estos sectores, el manual ofrece:

- un breve análisis de su importancia para el desarrollo humano;
- un resumen de sus vínculos potenciales con la migración;
- ejemplos de programas, proyectos o iniciativas que pueden respaldar objetivos de desarrollo sectoriales específicos; y
- anexos con una lista de comprobación para cada sector, que pueden ayudar a un país a decidir si la esfera contemplada merece una intervención en el contexto nacional.

Antes de proceder al examen de los programas sector por sector, es preciso señalar algunas consideraciones:

- Es importante tener en cuenta que la transversalización de la migración en el desarrollo y en las estrategias sectoriales no siempre deben implicar la creación de programas nuevos. En lugar de ello, puede conllevar la evaluación de los programas de desarrollo existentes que no guarden una relación directa con la migración (por ejemplo, los centrados en el acceso al agua potable y a los servicios de saneamiento) desde el punto de vista de sus efectos sobre los migrantes y sus familias (como grupo concreto potencialmente marginado); o bien en términos de sus repercusiones so-

bre el tamaño, la dirección y la selectividad de los flujos migratorios.

- La recopilación de ejemplos de programación en materia de M&D que aquí se presenta dista mucho de ser exhaustiva, y los ejemplos no han sido validados como "buenas prácticas". La formulación de políticas en esta área se encuentra aún en un estadio preliminar y requiere una reflexión creativa y la adopción de enfoques innovadores. No todas las intervenciones presentadas serán pertinentes para todo tipo de situaciones. En cada país, el tipo de programación elegido dependerá de las conclusiones de un diagnóstico de la situación con respecto a factores como los modelos migratorios, el contexto socioeconómico y las prioridades seleccionadas.

- Es posible que los lectores aprecien que algunos de los ejemplos están tomados de proyectos que tratan de dar respuesta a la migración interna. Aunque no es el objetivo central de este manual, se ha optado por incluirlos en aquellos casos en los que ofrecen una plantilla útil para intervenciones similares que aborden la migración internacional.

- Asimismo, los lectores observarán que esta sección adopta el enfoque —basado en nuestro concepto de "desarrollo" como desarrollo humano y respeto de los derechos humanos— de que el conocimiento y los activos financieros generados por la migración son, ante todo y fundamentalmente, los de la propia persona migrante. Esto significa que, aunque los gobiernos pueden introducir políticas dirigidas a alentar a los destinatarios de remesas, por ejemplo, a dar determinados fines específicos a esas remesas, no tienen derechos sobre esas transferencias y estas no deberían considerarse un recurso nacional que pueda destinarse a uno u otro fin.

3.1 Gobernanza

La gobernanza del proceso migratorio puede ser crucial para la protección de los derechos humanos, que ocupa un lugar central en la mejora de los efectos de la migración sobre el desarrollo. Por este motivo abordamos la cuestión de la gobernanza en primer lugar.

Según el PNUD, "la gobernanza puede considerarse como el ejercicio de la autoridad política, económica y administrativa en la gestión de los asuntos de un país en todos los planos. La gobernanza abarca los complejos mecanismos, procesos e instituciones por conducto de los cuales los ciudadanos y los grupos expresan sus intereses, ejercen funciones de mediación respecto de sus diferencias y ejercitan sus derechos y obligaciones jurídicas"[17]).

En otras palabras, la gobernanza tiene que ver con:

- cómo se ejerce el poder;
- cómo se toman las decisiones; y
- cómo hacen oír su voz los ciudadanos.

La gobernanza se refiere a las operaciones del Estado (poder legislativo, sistema judicial, servicios públicos), pero también a las relaciones entre las autoridades públicas y la sociedad civil (ONG, asociaciones profesionales, grupos de migrantes, grupos religiosos, etc.) así como con el sector privado (empresas, instituciones financieras y de crédito, etc.).

Los elementos fundamentales de la buena gobernanza son los siguientes:

- legitimidad del Gobierno y rendición de cuentas;
- libertad de asociación y vías de participación;
- marcos jurídicos y normativos para crear un entorno de vida y trabajo seguro y previsible;
- disponibilidad y validez de la información;
- gestión eficiente del sector público; y
- colaboración entre los diferentes departamentos del Gobierno, la sociedad civil y el sector privado.

La gobernanza del proceso migratorio es una subcategoría particularmente importante de gobernanza que puede influir en los efectos de la migración en el desarrollo. En primer lugar se expone la relación entre la migración, el desarrollo y la gobernanza a un nivel más general. A continuación se analizan específicamente varios aspectos de la gobernanza de la migración.

17 PNUD, *Gobernabilidad y desarrollo humano sostenible*, enero de 2001.

Vínculos con la migración

Seguidamente figura una lista no exhaustiva de algunas de las interrelaciones existentes entre la migración, el desarrollo y la gobernanza:

- La migración plantea un reto desde el punto de vista de la gobernanza, pues requiere ir más allá de un modelo de formulación de políticas basado íntegramente en el concepto de soberanía estatal. La migración necesita políticas que sean formuladas en un marco transnacional, en el que, por ejemplo, los encargados de formular políticas lleguen a los grupos de la diáspora ubicados en otros Estados y adopten un enfoque de "responsabilidad compartida" con otros países.

- Al mismo tiempo, la integración de migrantes plantea un desafío para la gobernanza, dado que este colectivo suele formar parte de la sociedad pero en la mayoría de los casos se trata de ciudadanos que no son titulares de plenos derechos. Esta situación se agudiza aún más en el caso de la migración irregular.

- La ausencia de buena gobernanza puede ser causa de emigración, inclusive de migración forzada. En ausencia de mecanismos viables para expresar la disconformidad y resolver las diferencias, pueden surgir conflictos y tensiones que provoquen desplazamientos.

- Los problemas de gobernanza política y burocrática derivan a veces de una falta de experiencia, que puede deberse a la emigración del personal competente. Cuando esta experiencia esté disponible en la diáspora, los países pueden intentar aprovechar esos recursos mediante encargos temporales a los miembros de la diáspora con el respaldo de los fondos de asistencia para la cooperación técnica.

- La migración puede afectar de forma positiva o negativa al equilibrio de poder y, por tanto, a la gobernanza de un país. Además, a través de su capacidad financiera o del desarrollo de redes personales en el extranjero, determinados grupos en la diáspora y sus colegas y aliados en el país de origen pueden adquirir un poder sustancial.

Gobernanza de la migración

Refiriéndonos específicamente a la gobernanza de la migración, las siguientes esferas de política y desarrollo de programas resultan esenciales:

- Las políticas en el ámbito de la gobernanza de la migración deberían ayudar a garantizar que esta tenga lugar en condiciones seguras, legales y bien ordenadas, respetando los derechos humanos de los migrantes. Esto incluye, por ejemplo, políticas que ayuden a los Estados y a las sociedades a saber quién solicita acceder a sus territorios; políticas de fomento de la inmigración y/o que eviten el acceso no autorizado; políticas que creen itinerarios legales hacia la obtención de la condición regular (para los migrantes indocumentados) y la ciudadanía (para los permanentes); así como políticas que establezcan procedimientos humanitarios para el retorno voluntario (o, en ocasiones, involuntario) de los migrantes en situación irregular.

- Dado que en la actualidad la mayoría de los flujos migratorios tienen una finalidad laboral, la gobernanza de la migración se convierte también en gran medida en una cuestión relacionada con el mercado laboral y la protección social. Por consiguiente, la gobernanza de la migración debería perseguir el objetivo de garantizar un proceso de migración laboral ordenado y equitativo, con un énfasis especial en lograr una migración laboral regular y protegida, en el diseño de estrategias para abordar la migración irregular y en el reconocimiento de la aportación positiva de la migración laboral al desarrollo en los países de origen y de acogida. La sección sobre "empleo" proporciona orientaciones más detalladas sobre la creación de programas y políticas en esta área.

- Las políticas dirigidas a facilitar la migración deberían tener la finalidad de mejorar la capacidad de trabajadores, profesionales, estudiantes, aprendices, familias y otros colectivos para desplazarse de forma segura y eficiente entre los diferentes países, garantizando la protección de sus derechos. En el caso de la migración laboral, los objetivos pueden incluir garantizar la coherencia entre la política nacional de mercado de trabajo y la política de empleo del país extranjero.

- Aunque algunos países cuentan con políticas para facilitar la migración, otros creen que desde el punto de vista del desarrollo es más adecuado retener a un mayor número de ciudadanos nacionales en su país de origen. Las políticas relevantes podrían ir encaminadas a impulsar el empleo nacional, por ejemplo, o a elevar los salarios y mejorar las condiciones laborales de determinados tipos de trabajadores, como los médicos, los científicos o los docentes.

- Muchos países en desarrollo son países tanto de origen como de acogida (y algunos también de tránsito), por lo que muchos de ellos, si no la mayoría, necesitarán políticas relativas tanto a la gestión de la emigración de sus propios nacionales como a la recepción de inmigrantes procedentes de otros lugares.

- Las políticas sobre la migración forzada deberían formar parte de un marco de gestión integral. Deberían estar diseñadas de manera que ayuden a los ciudadanos que huyen de la persecución o escapan del peligro durante las situaciones de emergencia, y que faciliten su retorno voluntario y en condiciones de seguridad, su integración local o el reasentamiento. La gestión de la migración forzada implica buscar soluciones duraderas para los refugiados, los ex combatientes, las víctimas de la violencia étnica y de desastres naturales, así como para los desplazados internos en el caso de este tipo de movimientos.

- Muchos países desean diseñar políticas dirigidas a la diáspora o a las comunidades de migrantes en el extranjero. El cuadro siguiente ofrece orientaciones más detalladas sobre este aspecto en particular.

La lista de comprobación sobre gobernanza del anexo C1 presenta una serie de cuestiones que deben tenerse en cuenta a la hora de evaluar los vínculos que existen con la migración y la planificación. Los cuadros 1 a 4 ofrecen ejemplos de programas que han abordado tanto las cuestiones relacionadas con la gobernanza en general como con la gobernanza de la migración a través de intervenciones en la esfera de la migración y el desarrollo[18].

18 Para consultar ejemplos e información adicionales, véase OIM, *Migration and Development: Opportunities and Challenges for Policymakers*, serie *Migration Research*, núm. 22, Ginebra, 2006.

Cuadro 1: Implicación de las comunidades en la diáspora[19]

Las comunidades en la diáspora pueden desempeñar una función importante en el desarrollo del país de origen, y tienen potencial para ayudar de diversas formas aportando financiación, habilidades, conocimiento, contactos, etc. La situación de los miembros de la diáspora en el extranjero también puede ser una cuestión importante desde el punto de vista del desarrollo humano. Si son pobres, vulnerables o sufren violaciones de sus derechos humanos, el Gobierno de su país de origen puede desear intervenir para intentar garantizar que sus derechos humanos sean respetados y fomentar su desarrollo humano.

Sin embargo, resulta complicado lograr la implicación de las diásporas, dado que a menudo estos grupos son pequeños y diversos. El mantenimiento de vínculos socioculturales con las diásporas, además, es diferente de una participación activa de estas en las intervenciones específicas de desarrollo; esta última requiere un enfoque selectivo dirigido a segmentos concretos de la diáspora, sobre todo a aquellos con un alto grado de organización y acceso a recursos relevantes para las necesidades de desarrollo del país de origen.

La siguiente lista sugiere varios tipos de actividades necesarias para involucrar a las comunidades en la diáspora en el desarrollo del país de origen:

19 El anexo C14 incluye una lista de comprobación sobre cuestiones relacionadas con la diáspora que deben tenerse en cuenta en las iniciativas de transversalización de la migración en el desarrollo.

- **Definir e identificar las diásporas**: recopilar los datos existentes sobre ellas (por ejemplo su tamaño, distribución geográfica, edad, etc.), teniendo presente al mismo tiempo que es probable que la información sea limitada, e identificar las lagunas de conocimiento más importantes.

- **Llegar a las diásporas y comprometer su implicación**: a fin de sentar las bases para la colaboración y el desarrollo de asociaciones con las diásporas, los países pueden tener interés en fortalecer los vínculos prácticos y simbólicos de las diásporas con el país de origen permitiéndoles desempeñar un papel en los asuntos nacionales, a través de la concesión de la doble ciudadanía, derechos de voto o de propiedad, derechos sociales, documentos nacionales o especiales de identificación, etc.

- **Ayudar a la diáspora en sus esfuerzos dirigidos a fomentar su propio desarrollo, incluido el logro de sus derechos humanos**. Al ayudar a la diáspora a acceder a los servicios financieros o de atención sanitaria, algo que por ejemplo ha hecho México, los países pueden estimular el desarrollo y mejorar el nivel de vida de los miembros de la diáspora. A estos efectos, la provisión de acceso a los servicios de salud sexual y reproductiva para las mujeres, inclusive a los servicios de planificación familiar, puede ser un aspecto muy importante.

- **Identificar cómo y cuándo añadirán valor las diásporas a la agenda para el desarrollo del país de origen**: a la hora de analizar la contribución potencial de las diásporas es preciso tener en cuenta una serie de consideraciones. En primer lugar, dicha contribución será máxima cuando refleje las necesidades y prioridades de los propios miembros de la diáspora. De lo contrario, los gobiernos tendrán muchas dificultades para comprometer la implicación de las diásporas. En segundo lugar, es importante ser consciente de los efectos potencialmente negativos de las políticas en favor de la diáspora. Por ejemplo, algunos ciudadanos nacionales del país (incluida la comunidad empresarial) puede mostrar resentimiento si los miembros de la diáspora son objeto de un trato preferente. Por último, en determinados contextos merece la pena considerar si resulta adecuado dirigirse a la diáspora per se o si sería mejor concentrarse en un grupo de actores externos más amplio. Por ejemplo, si el objetivo de la política de implicación de la diáspora es financiar determinados proyectos de desarrollo, los encargados de formular políticas deberían estudiar si puede ser más eficaz dirigirse a los recursos externos en general para buscar dichas aportaciones, en lugar de limitarse exclusivamente a la diáspora.

  - **Identificar entre las diásporas a los socios que tengan capacidad para promover el desarrollo del país de origen y reconocer sus prioridades y sus agendas**: estos datos podrían recopilarse de forma sistemática a través de bases de datos en las que se recojan las iniciativas de la diáspora, por ejemplo.

  - **Identificar los principales obstáculos a los que se enfrentan las contribuciones de la diáspora**: explorar los aspectos del contexto del país de origen (que pueden ser económicos, culturales, políticos, etc.) que puedan dificultar el éxito de las políticas en esta área. Las diásporas pueden identificar como problemáticas varias cuestiones, como la falta de un transporte o de una infraestructura bancaria adecuados, la burocracia, una dinámica de género no equitativa, la corrupción, la ausencia de redes de apoyo, la falta de interlocutores claros en el Gobierno o unos servicios consulares deficientes.

  - **Identificar proyectos concretos en los que exista una agenda común con las diásporas**: analizar cuándo puede resultar útil la contribución de las diásporas para el logro de los objetivos de desarrollo, invitar a representantes de las diásporas a debatir sobre estas cuestiones, buscar la correspondencia entre los recursos y los intereses de los miembros de la diáspora con las iniciativas de desarrollo y respaldar la participación de las diásporas.

- **Adoptar incentivos que atraigan a las diásporas y consigan que participen en los programas de desarrollo**: este tipo de incentivos conllevará en parte medidas dirigidas a los propios miembros de la diáspora, como la prestación de servicios (acceso al crédito, servicios de inscripción de empresas, transferencias de remesas con comisiones reducidas, etc.). La transferibilidad de los derechos sociales, las pensiones, los programas de ahorro, etc., entre los países de acogida y de origen también puede constituir incentivos importantes. También pueden resultar eficaces medidas como incentivos o exenciones fiscales para las diásporas, cuando proceda. No obstante, junto a las medidas dirigidas específicamente a este colectivo, es importante que el Gobierno aborde otros obstáculos de carácter más estructural que se han identificado para la interacción con las diásporas, como la burocracia excesiva o la falta de infraestructura.

- **Garantizar la coherencia de las políticas**: la política del Gobierno sobre las diásporas debe coordinarse con los principales ministerios a fin de garantizar su sintonía con otras políticas públicas.

- **Trabajar con los países de destino**: los gobiernos nacionales y locales deben implicar a sus homólogos en los países de destino con el fin de garantizar la adopción de un enfoque coordinado con respecto a la participación de la diáspora. En particular, los países de destino de ingresos altos cuentan con una serie de opciones de políticas que pueden respaldar los esfuerzos del país de origen. Por ejemplo:

  - poniendo en marcha proyectos en el marco de su propia planificación del desarrollo con los que se logre implicar a los miembros de la diáspora residentes en esos países con objeto de promover el desarrollo en su país de origen;

  - volviendo a revisar las políticas que fomentan o disponen con carácter obligatorio el retorno de migrantes o de miembros de la diáspora, para garantizar que el potencial de los retornados pueda reincorporarse con éxito y contribuir al desarrollo local como objetivo integral de esas políticas. El retorno imprevisto y/o no deseado puede implicar sufrimiento para los migrantes y plantear dificultades a las comunidades a las que regresen.

Los países de destino pueden facilitar un retorno acorde a los objetivos de desarrollo. A menudo esto conlleva permitir a los migrantes retornar de forma temporal en el momento que ellos elijan. Para ello se pueden adoptar medidas que permitan que los migrantes conserven su condición de residente en el país de acogida incluso si llevan varios años fuera de él, autorizar la doble ciudadanía y garantizar que una estancia temporal en el extranjero no afecte negativamente a la adquisición del estatuto o la ciudadanía permanente.

Cuadro 2: Mejora de la capacidad institucional para gestionar la migración laboral en África del Norte y África Occidental

Actividad: **Mejora de la gestión que los gobiernos y los socios nacionales realizan en materia de migración laboral.**
Actores involucrados: **Ministerios de Trabajo, organizaciones empresariales y de empleados, OIT**
Países: **Argelia, Malí, Mauritania, Marruecos, Senegal y Túnez.**
Calendario de ejecución: **2008-2010**
Resultados: En muchos países de África del Norte y de África Occidental, el crecimiento de la población económicamente activa está ejerciendo presión sobre la capacidad de absorción del mercado de trabajo. Las

elevadas cifras de desempleo y subempleo han puesto de relieve la falta de trabajo decente. Estas limitaciones han contribuido a estimular la búsqueda de oportunidades de empleo en el exterior, tanto en otros países de la región como en Europa. Como resultado de ello, en los últimos años la migración en esta región ha aumentado su nivel de complejidad (ahora muchos países se han convertido en destacados países de tránsito para los migrantes procedentes del África subsahariana), situación que repercute fuertemente en la agenda política. Por consiguiente, resulta crucial fortalecer la capacidad institucional para gestionar la migración laboral.

El proyecto persigue mejorar la gestión de la migración laboral por parte de gobiernos y socios nacionales desde un enfoque regional a fin de maximizar la contribución de este tipo de migración al desarrollo de ambos países (el de origen y el de acogida) y proteger a los trabajadores migrantes. Para ello, se centra en los objetivos siguientes:

1. Mejorar la capacidad institucional para formular políticas de migración laboral eficaces y coherentes, y perfeccionar la gobernanza y la administración de la migración laboral en consonancia con los convenios de la OIT sobre los trabajadores migrantes y con el resto de instrumentos internacionales pertinentes; y

2. Mejorar la protección de los trabajadores migrantes procedentes de África del Norte y de África Occidental, de acuerdo con los convenios de la OIT sobre los trabajadores migrantes y con el resto de instrumentos internacionales pertinentes.

Entre las actividades concretas que se han llevado a cabo, cabe citar:

- La creación de una completa base de información y conocimiento sobre la migración laboral, que abarca las cuestiones más importantes de la región.
- Actividades de fomento de capacidades en la formulación de políticas sobre migración laboral y su gobernanza, como la organización de talleres y cursos de formación.
- El examen de medidas encaminadas a mitigar los posibles efectos negativos de la migración laboral, en particular con respecto a la migración altamente calificada.
- En Malí se ha creado un órgano de coordinación sobre migración laboral.
- En Malí y Mauritania se ha prestado apoyo para desarrollar nuevos instrumentos legislativos sobre la migración laboral.
- Además, se celebró un taller subregional centrado específicamente en la función de los empresarios en las cuestiones relacionadas con la migración laboral.
- En el Senegal, Malí y Mauritania se celebraron acuerdos entre sindicatos para estrechar la colaboración en las cuestiones relacionadas con la migración laboral.
- En todas las fases del proyecto se ha otorgado prioridad a la mejora del diálogo y la cooperación en materia de migración laboral entre los gobiernos y los interlocutores sociales.

Como resultado de todo ello parece que en los seis países el proyecto ha contribuido a crear conciencia sobre los derechos de los migrantes y la importancia de mejorar la gobernanza de la migración laboral entre las personas que trabajan en este campo.

OIT: www.ilo.org/public/french/protection/migrant/afrique/index.htm

Cuadro 3: Fomento de capacidades para la gobernanza en el ámbito de la migración

Moldova: Apoyo electoral (2005-2010)
Socios: **PNUD, Comisión Electoral Central, Ministerio de Asuntos Exteriores e Integración Europea**

El objetivo del proyecto es apoyar el desarrollo democrático en la República de Moldova a través del fortalecimiento de los procesos electorales a lo largo de los ciclos electorales del período 2009-2013, haciendo hincapié de forma inmediata en las elecciones legislativas de 2009. Para permitir el voto de los electores residentes en el extranjero, se divulga información a través de diversos canales, que incluyen embajadas y consulados, asociaciones de la diáspora, la televisión de los países de destino, a fin de garantizar un acceso más amplio de los ciudadanos moldavos residentes en el extranjero a la información electoral.

Serbia: Desarrollo de capacidades para el Ministerio de la Diáspora (2008)

El PNUD prestó asistencia técnica mediante la organización de una conferencia internacional con el Gobierno de Serbia sobre la implicación de la diáspora serbia en el desarrollo de su país de origen. Esta conferencia internacional de tres días de duración se celebró en Belgrado y reunió a expertos en cuestiones migratorias y de la diáspora, procedentes de países con amplias diásporas y que cuentan con mecanismos para mantener su colaboración. La conferencia abordó una serie de cuestiones como la ciudadanía, el voto, el asilo, la migración laboral y las remesas, y brindó una oportunidad para establecer contactos y debatir sobre retos, diversos modelos existentes y buenas prácticas. Uno de los resultados de la reunión fue un plan de acción que propuso nuevos mecanismos para desarrollar las relaciones entre Serbia y su diáspora.

Mongolia: Proyecto piloto en apoyo del Sistema Nacional de Seguimiento y Evaluación de la Lucha contra la Pobreza y los ODM
Socios: **PNUD y Centro de Información del Registro Civil**

A principios de 2009 se puso en marcha en Mongolia el primer Sistema de Registro Civil. Dicho sistema, que recopilará y generará estadísticas precisas sobre nacimientos, defunciones, migración, ciudadanía y naturalización, se creó en el Centro de Información del Registro Civil con apoyo del PNUD. El sistema de registro en línea mejorará la exactitud de la información civil, logrará que el servicio funcione de un modo más transparente y contribuirá a una mayor coordinación entre los organismos gubernamentales. Además, el sistema contribuirá a perfeccionar la selección de los beneficiarios de las ayudas públicas, facilitará la ampliación de la gobernanza electrónica y mejorará el seguimiento de las políticas, incluido el logro de los ODM.

Cuadro 4: Asistencia a la administración pública

Actividad: **Creación de una dependencia competente sobre migración laboral en el Gobierno**
Actores involucrados: **Gobierno de Kenya y OIM**
País: **Kenya**
Grupo destinatario: **Instituciones gubernamentales relevantes**
Calendario de ejecución: **12 meses**
Resultados (esperados) en términos de desarrollo de capacidades: **Informe intermedio el 31 de enero de 2009**

La política actual del Gobierno consiste en fomentar el empleo legal en el extranjero, sin perder de vista la necesidad de retener y promover el retorno de personal clave para evitar una fuga de cerebros perjudicial. Este proyecto persigue esos dos objetivos de política a través de un enfoque amplio e integral con respecto a la migración laboral. Sobre la base de la petición del Ministerio de Trabajo y Desarrollo de Recursos Humanos, este proyecto incluirá cuatro componentes interrelacionados.

El Gobierno es consciente de que en Kenya hay muchos jóvenes desempleados sin calificación o semicalificados y que a menudo este colectivo se ve explotado por los traficantes y los contrabandistas, que les prometen lucrativos trabajos en Occidente. Por consiguiente, esta dependencia coordinaría el proceso de migración laboral para el flujo saliente de migrantes kenianos, manteniendo una base de datos con información de este colectivo. Si es posible, la dependencia recabará y analizará asimismo información sobre las personas que ya se encuentren trabajando en el extranjero.

Posteriormente, una vez que la dependencia se encuentre plenamente operativa, participará en el proceso de concesión de autorizaciones para los flujos laborales entrantes de nacionales residentes en el extranjero que busquen trabajo en Kenya, en colaboración con el Comité Nacional de Trabajo propuesto. Además, la dependencia proporcionará información sobre las oportunidades de empleo locales a la diáspora keniana que desee regresar a su país de origen, dado que mantendrá un inventario de aptitudes para determinar las necesidades no cubiertas en el ámbito local. La información con la que se cumplimentará la herramienta se recabará a través de la dependencia, aunque los inspectores de trabajo o incluso los potenciales migrantes laborales también tendrán la posibilidad de rellenarla en línea.

Fuente: OIM

3.2 Protección jurídica

La protección jurídica es tanto una parte de como un motor para el desarrollo. Los derechos de los migrantes están protegidos por un conjunto de instrumentos internacionales aplicables tanto a las personas migrantes como a las que no lo son; sin embargo, también se han desarrollado algunos instrumentos especiales cuya finalidad es tener en consideración las características específicas del fenómeno migratorio y las necesidades de los migrantes. El anexo D2 ofrece una perspectiva general de dichos instrumentos.

Vínculos con la migración

A continuación figura una lista no exhaustiva de algunas de las interrelaciones existentes entre la migración, el desarrollo y la protección jurídica:

- Los beneficios de la migración para el desarrollo de ambos países (el de origen y el de acogida) y la protección de los derechos de los trabajadores migrantes son inseparables.

- Los gobiernos deben garantizar que las leyes y prácticas nacionales que promueven y protegen los derechos humanos se apliquen a los trabajadores migrantes, y que sean respetadas por todas las personas afectadas.

- Es obligatorio proteger los derechos de los migrantes en todas las fases del proceso migratorio: en los países de origen antes de que los migrantes se desplacen, mientras se encuentren en tránsito en uno o varios países, durante su estancia y su trabajo en los países de destino y, finalmente, cuando regresen a sus países de origen (si lo hacen).

- Los migrantes requieren una atención especial en lo que respecta a la protección de sus derechos, porque a menudo, al no ser ciudadanos de los países en los que residen, tienen dificultades para conseguir que se les reconozcan, protejan y respeten sus derechos. En efecto, con frecuencia los derechos de los migrantes no están contemplados en las leyes de los países de origen, acogida o tránsito (debe tenerse en cuenta que toda la normativa laboral internacional atañe a todos los trabajadores migrantes, salvo que se disponga otra cosa).

- Las normas internacionales sobre el otorgamiento y la protección de los derechos en todas las fases del proceso migratorio están a disposición de los países para utilizarlas a la hora de formular y aplicar las leyes y políticas nacionales.

- La protección de los derechos de los migrantes beneficia además a los países de acogida, al impedir el desarrollo de una subclase trabajadora de migrantes no protegidos, que también resulta perjudicial para los trabajadores nacionales al rebajar sus condiciones laborales y salariales. Los países de acogida son los más interesados en prevenir la aparición de sectores económicos dependientes de los migrantes. Esto es válido tanto para los migrantes regulares como irregulares. Todas las partes están interesadas en evitar la migración irregular; se trata de un obstáculo para lograr los beneficios que aporta la migración al desarrollo, y los trabajadores migrantes en situación irregular son los que con más frecuencia quedan excluidos de los derechos sociales y laborales.

- La falta de protección jurídica en un país puede desencadenar la emigración.

- En los casos en los que no se hayan resuelto los factores de expulsión relacionados con la protección jurídica, el retorno de migrantes parece menos probable al igual que su contribución activa al desarrollo como miembros de la diáspora. Probablemente, por tanto, el hecho de tratar de garantizar un determinado nivel de protección jurídica y buena gobernanza constituye una estrategia adecuada para lograr que la migración tenga un efecto positivo sobre el desarrollo.

La lista de comprobación sobre protección jurídica del anexo C2 presenta una serie de cuestiones que deben tenerse en cuenta a la hora de evaluar los vínculos que existen con la migración y la planificación. Los cuadros 5 a 7 ofrecen algunos ejemplos de programas[20].

20 Para consultar ejemplos e información adicionales, véase: OIM, *Migration and Development: Opportunities and Challenges for Policymakers*, serie *Migration Research*, núm. 22, Ginebra, 2006; GMM, *International Migration and Human rights: opportunities and challenges on the threshold of the 60th Anniversary of the universal declaration of human rights*, 2008; Wickramasekara, P., *Protection of Migrant Workers in an Era of Globalization: The Role of International Instruments*, en R. Blainpain (ed.), *Comparative Labour Law and Industrial Relations in Industrialized Market Economies*, 9ª edición, 2007; Austin, Wolters Kluwer, Wickramasekara, P., *Globalisation, International Labour Migration and the Rights of Migrant Workers*, en *Third World Quarterly*, Vol. 29, núm. 7, 2008; OIT, *Protecting the Rights of Migrant Workers: A Shared Responsibility*, Programa de Migración Internacional, Ginebra, 2009; y OIT, *Rights, Labour Migration and Development: The ILO Approach*, Programa de Migración Internacional, Ginebra.

Cuadro 5: Extracto de la Ley sobre Trabajadores Migrantes y Filipinos en el Extranjero de 1995

Ley: **Ley de la República núm. 8042**
Actores involucrados: **Gobierno de Filipinas**
Países: **Filipinas**
Grupo destinatario: **Migrantes laborales**
Calendario de ejecución: **Ejecución indefinida**

V. ASISTENTE JURÍDICO PARA LOS ASUNTOS DE LOS TRABAJADORES MIGRANTES (Extracto)

SEC. 24. *Asistente Jurídico para los Asuntos de los Trabajadores Migrantes.*

Por la presente se crea el puesto de Asistente Jurídico para los Asuntos de los Trabajadores Migrantes adscrito al Ministerio de Asuntos Exteriores. El Asistente Jurídico será el principal responsable de la prestación y coordinación general de todos los servicios de asistencia jurídica que deban proporcionarse a los trabajadores migrantes filipinos así como a los filipinos residentes en el extranjero que se encuentren en situación de dificultad (…). Entre las funciones y responsabilidades del Asistente Jurídico anteriormente mencionado se encuentran las siguientes:

a) Publicar directrices, procedimientos y criterios para la prestación de servicios de asistencia jurídica a los trabajadores migrantes filipinos;

b) Establecer vínculos estrechos con el Departamento de Trabajo y Empleo, la Dirección de Empleo en el Extranjero de Filipinas (POEA), la Dirección de Asistencia Social a los Trabajadores en el Extranjero (OWWA) y otros organismos públicos competentes, así como con las organizaciones no gubernamentales dedicadas a ayudar a los trabajadores migrantes, para garantizar la coordinación y la colaboración efectivas en la prestación de asistencia jurídica a los trabajadores migrantes;

c) Aprovechar la ayuda que ofrecen prestigiosos bufetes jurídicos y el Colegio Unificado de Juristas de Filipinas así como otros colegios de abogados para complementar los esfuerzos del Gobierno por prestar asistencia jurídica a nuestros trabajadores migrantes;

(…)

Cuadro 6: Herramientas para luchar contra el tráfico de personas

El "Manual para combatir la trata de personas" (2ª edición, octubre de 2008) de la Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito (UNODC) ofrece ayuda práctica a los gobiernos, los encargados de formular políticas, la policía, las ONG y otros actores para permitirles luchar más eficazmente contra el tráfico de personas. Dicho manual expone con detalle un conjunto de prácticas y métodos actualmente utilizados en todo el mundo, como listas de comprobación que ayudan a identificar a las víctimas del tráfico de personas y orientaciones para entrevistar a las víctimas así como para protegerlas. Otras herramientas ayudan a la policía a llevar a cabo investigaciones transfronterizas y asesoran a los funcionarios públicos sobre cómo garantizar la repatriación de las víctimas en condiciones de seguridad.

El Marco internacional de acción para aplicar el Protocolo relativo a la trata de personas (octubre de 2009) apoya a los Estados Miembros de las Naciones Unidas en la aplicación efectiva del Protocolo para prevenir,

reprimir y sancionar la trata de personas, especialmente mujeres y niños (Protocolo de las Naciones Unidas sobre la trata de personas), que complementa la Convención de las Naciones Unidas contra la Delincuencia Organizada. El Marco internacional de acción consta de una parte narrativa y de un conjunto de tablas explicativas. La parte narrativa describe los desafíos clave en la aplicación del Protocolo de las Naciones Unidas sobre la trata de personas y propone medidas generales que se pueden adoptar para dar una respuesta más eficaz a dichos retos. El conjunto de tablas explicativas profundiza en el análisis de esas medidas a través de cinco pilares que incluyen acciones prácticas en apoyo de la aplicación del Protocolo de las Naciones Unidas sobre la trata de personas. El Marco es el resultado de una amplia participación entre los socios involucrados en la lucha contra el tráfico de personas, entre los que se encuentran la Liga contra la Esclavitud, el Consejo de Europa, ECPAT, la OIM, la OIT, LEFOE-IBF, la OEA, la OSCE, la Federación Internacional Terre des Hommes, la Universidad Johns Hopkins, la División para el Adelanto de la Mujer del Departamento de Asuntos Económicos y Sociales, el UNICEF, el UNIFEM, el ACNUR, el Instituto Interregional de las Naciones Unidas para Investigaciones sobre la Delincuencia y la Justicia, la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos (ACNUDH) y la UNODC.

Cuadro 7: Lucha contra el trabajo forzoso y el tráfico de trabajadores migrantes indonesios

Actividad: El proyecto aborda las **necesidades, los derechos y las preocupaciones de los trabajadores migrantes indonesios a lo largo del ciclo migratorio.** Asimismo, se concentra de forma especial en los trabajadores domésticos migrantes, que se encuentran entre los más vulnerables al trabajo forzoso y el tráfico de personas.
Actores involucrados: Ministerio de Trabajo y Migraciones, Ministerio de Coordinación de Asuntos Económicos, Agencia Nacional de Planificación, Agencia Nacional para la Protección y la Colocación de Trabajadores Migrantes Indonesios, Ministerio de Asuntos Exteriores, Ministerio para el Empoderamiento de la Mujer, Ministerio del Interior, Ministerio de Salud, oficinas relevantes de los Gobiernos locales, comités nacionales de derechos humanos y de derechos de la mujer, federaciones y confederaciones de sindicatos nacionales, asociaciones de trabajadores migrantes y otras organizaciones de trabajadores migrantes y trabajadores domésticos de Indonesia, Malasia, Singapur y Hong Kong, ONG y organizaciones de base comunitaria que trabajan con trabajadores domésticos y trabajadores migrantes así como en el ámbito del trabajo forzoso y el tráfico de personas, OIT.
Países: **Indonesia**
Calendario de ejecución: **2008-1011**

Resultados: cada año, unos 750.000 trabajadores migrantes indonesios documentados —de los que un 80% son trabajadores domésticos migrantes— abandonan el país para buscar trabajo en el extranjero. Sus principales destinos son Oriente Medio y Asia sudoriental y oriental. Los dos más frecuentes son Malasia y la Arabia Saudita. Se cree que un número similar de trabajadores migrantes indocumentados se desplaza también cada año a esos mismos países.

Aunque los trabajadores domésticos migrantes desempeñan una función esencial a la hora de sostener la economía nacional de Indonesia, todavía no se han abordado suficientemente las dificultades que experimentan y su necesidad de contar con una protección jurídica adecuada en Indonesia y en el extranjero. Como resultado de ello, los trabajadores domésticos migrantes se ven expuestos a prácticas institucionalizadas de tráfico de personas y trabajos forzosos a lo largo de todo el ciclo migratorio.

El proyecto pretende contribuir a la erradicación de la discriminación y la explotación de los trabajadores migrantes indonesios en Indonesia y en los principales países de destino seleccionados de Asia oriental y

sudoriental. Para lograr este objetivo se aplica un enfoque integrado a fin de abordar de forma integral tanto las causas como los efectos del trabajo forzoso y el tráfico de personas en los trabajadores migrantes. El proyecto consta de los siguientes componentes principales:

Promoción y cooperación técnica: con la finalidad de fortalecer el marco jurídico y normativo para la protección de los trabajadores migrantes.

Concienciación: para sensibilizar a las partes interesadas pertinentes con respecto a la migración en condiciones de seguridad y al reconocimiento de los trabajadores del sector doméstico.

Fomento de capacidades: para fortalecer la capacidad organizacional de las instituciones gubernamentales a escala nacional y local, así como para fortalecer las organizaciones de trabajadores migrantes y domésticos en términos de actividades de sensibilización así como de establecimiento de alianzas con los sindicatos y otras organizaciones que apoyan la causa de los trabajadores migrantes y domésticos.

Prestación de asistencia y servicios directos: en colaboración con los socios nacionales y locales que prestan servicios de sensibilización, protección, subsistencia y reintegración a los trabajadores domésticos migrantes en los países de origen y de acogida. Conlleva la prestación de asesoramiento jurídico y psicológico, servicios de asistencia, líneas telefónicas de ayuda, formación previa al desplazamiento, capacitación paralegal, formación financiera, capacitación en emprendeduría, formación en habilidades productivas, formación para cooperativas, servicios de remesas, provisión de seguros y acceso a programas de microcréditos rotatorios para los trabajadores migrantes, sus familias y sus comunidades.

Investigación y documentación selectivas: realización de investigaciones, análisis y evaluaciones de políticas selectivas, así como recopilación y difusión de información relativa a las condiciones en las que se encuentran los trabajadores domésticos migrantes.

3.3 Empleo

El empleo es fundamental para el grado de desarrollo de un país y está estrechamente relacionado con otros sectores. Los niveles de empleo o desempleo constituyen un indicador crucial de la salud económica de una nación y del bienestar de sus ciudadanos. El empleo es una forma importante de apoyo para la subsistencia, y además de proporcionar unos ingresos a los trabajadores en muchos casos también da sentido a sus propósitos y a su participación en la sociedad.

Vínculos con la migración

Los vínculos entre la migración, el desarrollo y el empleo son complejos. A continuación se indican algunas de las formas en que estos aspectos interactúan.

- La migración laboral se ha convertido de manera creciente en una estrategia de subsistencia para mujeres y hombres debido a la falta de oportunidades de pleno empleo y trabajo decente en muchos países en desarrollo. La mayor parte de los migrantes del mundo (unos 214 millones de personas en 2010) son trabajadores migrantes —es decir, aquellos que migran por motivos laborales— y sus familias. Así, la migración mundial es principalmente un problema relacionado con el empleo y con el mercado laboral.

- La migración presenta unas interrelaciones significativas con otras cuestiones laborales básicas (como los derechos fundamentales de los trabajadores, el funcionamiento del mercado laboral y el crecimiento económico) y como tal es un componente fundamental de los objetivos relacionados con el empleo, como el trabajo decente o el crecimiento y el desarrollo del empleo tanto en los países de origen como en los de destino (véase a continuación el cuadro 8 para obtener más datos sobre los vínculos entre la migración y el trabajo decente en particular).

Cuadro 8: Trabajo decente

La migración laboral se ha convertido de manera creciente en una estrategia de subsistencia para mujeres y hombres debido a la falta de oportunidades de pleno empleo y trabajo digno en sus países de origen. Los trabajadores migrantes pueden hacer una gran contribución al desarrollo económico y social de los países de destino y de origen si cuentan con unas condiciones de trabajo decentes y si se protegen sus derechos humanos y laborales fundamentales. Los instrumentos y las convenciones internacionales reconocidos constituyen los elementos más importantes para la protección de los trabajadores migrantes a escala internacional.

El trabajo decente hace referencia a las oportunidades para que mujeres y hombres consigan trabajar en condiciones de libertad, igualdad, seguridad y dignidad humana. El trabajo decente implica oportunidades para realizar un trabajo que sea productivo y proporcione unos ingresos justos, seguridad en el lugar de trabajo y seguridad social para los trabajadores y sus familias, unas perspectivas más prometedoras de desarrollo personal e integración social, libertad para que las personas se organicen y participen en las decisiones que afectan a sus vidas, e igualdad de trato y de oportunidades para todas las mujeres y los hombres.

La Declaración sobre la justicia social para una globalización equitativa, adoptada en 2008, refuerza e institucionaliza el concepto de trabajo decente y lo sitúa en el centro de la consecución de avances y de la justicia social en el contexto de la globalización.

La protección de los derechos de los trabajadores migrantes ha estado en el programa de la Organización Internacional del Trabajo (OIT) desde sus inicios. El preámbulo de la Constitución de la OIT establece entre sus objetivos la "protección de los intereses de los trabajadores empleados en países distintos al de origen". Esto quedó reforzado por la Declaración de Filadelfia de 1944 y por la Declaración relativa a los principios y derechos fundamentales en el trabajo de 1998, que reitera la importancia particular de dichos principios y derechos para mantener el vínculo entre el progreso social y el crecimiento económico.

En la era de globalización actual, el desafío al que hace frente la comunidad mundial es gobernar la migración para lograr que sirva como motor de crecimiento y desarrollo, y para garantizar la protección de los derechos de los migrantes. Muchos trabajadores migrantes padecen condiciones de vida y de trabajo precarias, en las que a menudo se socavan sus derechos laborales, especialmente si se encuentran en situación irregular. Es necesario aplicar medidas para evitar las prácticas abusivas y para fomentar el trabajo decente y productivo para los trabajadores migrantes. Esto refleja el principio de trabajo decente del Marco multilateral sobre la migración de mano de obra de la OIT, que afirma que se deben promover oportunidades para que todos los hombres y mujeres en edad de trabajar, también los trabajadores migrantes, puedan conseguir un trabajo digno y productivo en condiciones de libertad, igualdad, seguridad y dignidad humana. También se ajusta al Programa de Trabajo Decente de la OIT, que promueve el acceso de todas las personas a un empleo elegido libremente, el reconocimiento de los derechos fundamentales en el trabajo, unos ingresos que permitan a los ciudadanos satisfacer sus necesidades y responsabilidades económicas, sociales y familiares básicas, y un grado adecuado de protección social para los trabajadores y sus familias.

- Tanto en los países de origen como en los de destino, la dinámica de la migración laboral y las condiciones de trabajo dependen de factores como los salarios, las condiciones laborales y la existencia (o no) de igualdad de trato y de oportunidades, así como de explotación y trabajos peligrosos.
- Las políticas dirigidas al mercado laboral pueden desempeñar una función importante para estrechar los vínculos entre la migración y el desarrollo. Las políticas sobre cuestiones como la formación profesional, los programas educativos y la ayuda en la búsqueda de empleo, dirigidas a

migrantes potenciales y a migrantes que retornan a sus países de origen, pueden producir efectos positivos desde el punto de vista del desarrollo si son administradas eficazmente por los servicios de empleo.

- A escala nacional, la escasez de mano de obra debido a la emigración de trabajadores puede provocar un descenso de la producción nacional, especialmente debido a que quienes tienen la capacidad de abandonar el país a menudo son los trabajadores más productivos.

- Por el contrario, este éxodo puede llevar a una reducción del desempleo y del subempleo, lo que afecta de manera positiva a la economía.

- El impacto global de la migración en la productividad nacional dependerá de las condiciones del mercado laboral. Así, si la pérdida de mano de obra debida a la migración no puede subsanarse recurriendo a otros ciudadanos nacionales o a inmigrantes nuevos, puede registrarse un efecto negativo. Por su parte, la migración de retorno o la inmigración nueva pueden tener un efecto positivo, aunque dependerá del número de personas que entren en el país, de su nivel de calificación y de la capacidad de esos migrantes para integrarse de nuevo en los mercados laborales nacionales.

- La migración tiene implicaciones para la dinámica del hogar familiar que queda atrás, lo que afectará al grado y a los modelos de empleo. Entre otros ejemplos, tenemos el incremento de las responsabilidades de las mujeres o el aumento del número de hogares monoparentales. En aquellos casos en los que las migrantes son mujeres, las responsabilidades familiares a menudo se transmiten a mujeres de condición social inferior, creándose así un empleo que raras veces cumple las condiciones de un trabajo decente. También puede afectar a la situación de los menores, que pueden ser empujados al mercado laboral o bien ser expulsados de él. Los efectos concretos dependerán del contexto en el que se produzca la migración.

- A pesar de su potencial de crecimiento económico y desarrollo, los movimientos migratorios pueden representar riesgos importantes para los países de origen. Como ya se ha indicado con anterioridad en este manual, las economías altamente dependientes de los envíos de remesas pueden experimentar un aumento de la desigualdad entre hogares y zonas geográficas migrantes y no migrantes. Para muchos países, los costes económicos y sociales de la fuga y del desperdicio de cerebros se han convertido en una preocupación cada vez mayor. En consecuencia, es importante que los países de origen diseñen y pongan en práctica políticas para alentar el retorno de migrantes calificados y para maximizar los beneficios de la formación y la experiencia adquiridas en el extranjero.

- Para los países de origen resulta esencial contemplar la migración laboral en el contexto de una amplia política nacional de mercado laboral, de manera que las políticas de migración persigan los mismos objetivos que las demás políticas relacionadas con el empleo. Entre los tipos de políticas que deben considerarse de manera paralela a las estrategias de migración figuran las políticas sobre desarrollo de habilidades, desempleo juvenil, el alcance y la naturaleza del sector informal, y políticas dirigidas a las pequeñas y medianas empresas.

- Durante los últimos años, muchos países han desarrollado políticas nacionales de migración laboral que van dirigidas a desarrollar una visión a largo plazo de la función de esta migración dentro del marco de la estrategia de desarrollo global del país. Estas políticas articulan el compromiso del país para garantizar una gobernanza de la migración laboral y un proceso que salvaguarde los derechos y la protección de los trabajadores migrantes, así como una estrategia para alcanzar el potencial de desarrollo de la migración. Una estrategia nacional también puede prever formas de reforzar la colaboración con los países de destino.

- La facilitación del empleo en el extranjero es una estrategia utilizada por algunos países en desarrollo para moderar las presiones sobre el mercado laboral y para incrementar la recepción de remesas de dinero y el ingreso de los hogares para las familias que quedan atrás. Hay pruebas que sugieren que esta estrategia puede resultar eficaz si se dan una serie de condiciones:

  – si garantiza que los migrantes gocen de unas condiciones laborales dignas (como igual-

dad de trato y no discriminación en el empleo y la ocupación, y libertad de asociación y convenios colectivos) y la protección de sus derechos humanos y laborales;

– si la estrategia está cuidadosamente vinculada a la política nacional del mercado laboral, como ya se ha indicado;

– si se traduce en remesas y en otras ayudas de tipo T2 y T3, lo que también beneficia a los hogares pobres y a los colectivos marginados; y

– si se evalúan las implicaciones sociales de la emigración (muchas de las cuales pueden ser negativas) y se aplican políticas adecuadas para mitigarlas. Entre los tipos de implicaciones sociales que deben tenerse en cuenta destacan:

  - el acceso a la protección social (servicios sanitarios, pensiones) para los migrantes mientras se encuentran en el extranjero y para las familias que quedan atrás;

  - la transferibilidad de las prestaciones que los migrantes adquieren mientras se encuentran en el extranjero;

  - la exposición potencial de los trabajadores migrantes a conductas de riesgo (como el abuso de drogas) y a riesgos sanitarios asociados (por ejemplo, enfermedades de transmisión sexual como el SIDA, problemas de salud mental, problemas de salud laboral, etc.);

  - la exposición de las trabajadoras migrantes a la violencia de género y la necesidad de acceso a la salud sexual y reproductiva, lo que incluye la planificación familiar;

  - los costes sociales de los trastornos familiares, especialmente para los niños que quedan atrás. Serán diferentes en muchos contextos en función de si es el padre o la madre el que migra; y

  - la aparición de una "cultura de la migración" que asocia el éxito personal, social y material con la emigración, y permanecer en el hogar con el fracaso. Si no se adoptan medidas para atajar esto y equilibrar y compartir los beneficios de las oportunidades de migración, el resultado puede ser un incremento de la desigualdad en los países de origen, la envidia y la tensión social.[21]

Por tanto, es necesaria una evaluación cuidadosa y equilibrada para garantizar que se den las condiciones para que este tipo de enfoque mejore el desarrollo y no lo perjudique.

La clase de cuestiones que los responsables de la elaboración de políticas deben tener en cuenta al desarrollar una estrategia para facilitar la migración laboral incluye:

- ¿Qué tipo de marco reglamentario debería aplicarse? Debería considerar si el país ha ratificado los convenios internacionales sobre migración, como los de la OIT, el Convenio relativo a los trabajadores migrantes (revisado), de 1949 (núm. 97), o el Convenio sobre los trabajadores migrantes (disposiciones complementarias), de 1975 (núm. 143); o el Convenio Internacional para la protección de los derechos de todos los trabajadores migrantes y sus familiares (ICRMW, por sus siglas en inglés), de 1990.

- ¿Qué funciones deberían desempeñar el Estado y el sector privado?

- ¿Qué departamentos gubernamentales y otras partes interesadas tendrán implicación? ¿Se ha garantizado la participación de actores sociales pertinentes, como organizaciones de trabajadores y empresarios, y organizaciones de trabajadores migrantes?

- ¿Cuáles son las ventajas comparativas de su país en términos de aptitudes (idioma, competencias y habilidades profesionales) susceptibles de constituir nichos para el trabajo en el extranjero?

- ¿Cómo se garantiza la coherencia de las políticas al tiempo que se tiene en consideración la facilita-

21 Para más información, véase: OSCE, OIT, OIM, *Handbook on Establishing Effective Labour Migration Policies in Countries of Origin and Destination*, 2006, disponible en: www.osce.org/item/19187.html; *The Multilateral Framework on Labour Migration: Non-binding principles and guidelines for a rights-based approach to labour migration*, en www.ilo.org/public/english/protection/migrant/areas/multilateral.htm; *Good practices database - Labour migration policies and programmes*, en: www.ilo.org/dyn/migpractice/migmain.home; *Promoting equality and integration - Agenda for Action to prevent discrimination and facilitate integration in the context of migration* en: www.ilo.org/public/english/protection/migrant/equality/index.htm.

ción del empleo en el extranjero, la prevención de la fuga de cerebros y las necesidades de la política nacional del mercado laboral?

- ¿Qué aspectos de facilitación del empleo en el extranjero (medidas de protección, información previa a la partida, supervisión de la contratación, servicios consulares en otros países, etc.), marketing, desarrollo de habilidades, procedimientos facilitadores, etc. precisarían de un mayor desarrollo de las políticas en un contexto concreto?

A partir de este punto es posible desarrollar intervenciones. Tienden a repartirse en tres categorías: desarrollo de mercados; educación, formación y desarrollo de habilidades; y selección y contratación. Estas categorías se analizan en las secciones siguientes, que incluyen ejemplos de programas.

a) Desarrollo de mercados

Facilitar el empleo en el extranjero exige una comprensión de los mercados laborales foráneos y del marketing de las aptitudes que se ofrecen. La siguiente lista de comprobación sugiere el tipo de actividades que pueden ayudar a los países a formular unas estrategias eficaces de desarrollo de mercados:

- Detectar países de destino, evaluando:
  - qué países ofrecen un entorno migratorio seguro (que garantice los derechos humanos y laborales de los migrantes);
  - si el país ofrece a los migrantes oportunidades económicas y sociales, de manera que puedan continuar con su desarrollo personal y también obtener más recursos que puedan ser transferidos al país de origen;
  - si las calificaciones y las experiencias educativas solicitadas por los empleadores extranjeros en esos países se adecuan a las aptitudes de los trabajadores del país de origen y, en caso contrario,
  - qué medidas se pueden adoptar en la mejora de habilidades para hacer posible esa adecuación.
- Establecer mecanismos para realizar consultas tripartitas a escala regional, internacional y multilateral.
- Explorar las posibilidades de desarrollar acuerdos bilaterales y multilaterales con los países de destino que aborden diferentes aspectos de la migración laboral, como los procedimientos de admisión, los flujos, las posibilidades de reagrupación familiar, la política de integración y el retorno.
- Desarrollar o actualizar los sistemas de información del mercado laboral.
- Tener en cuenta la dimensión de género de la migración: los mercados de trabajo, especialmente para la mano de obra de menor nivel o menos calificada, normalmente asignan distintas ocupaciones a hombres y a mujeres, teniendo estas que trabajar a menudo en segmentos no reglamentados del mercado laboral, como el servicio doméstico, donde están menos protegidas.
- Organizar un sistema privado de contratación y/o unos servicios públicos de empleo para puestos de trabajo en el extranjero, que incluyan unos mecanismos de supervisión eficaces para garantizar que los migrantes potenciales reciban información adecuada y una formación en consonancia con sus asignaciones laborales (de manera importante, sobre sus derechos), y que no se cobren tasas de contratación excesivas.
- Implicar a los servicios consulares (embajadas, agregados laborales, cónsules honorarios) en las actividades de empleo en el extranjero en el país de acogida, especialmente para:
  - recopilar y analizar información sobre la situación de la inmigración y el empleo;
  - establecer lazos con industrias, asociaciones o cámaras de comercio, empresas o emprendedores, que son fuentes potenciales de empleo para sus naciones;
  - prestar servicios y proporcionar ayuda jurídica a los trabajadores en el extranjero, especialmente en situaciones de dificultad; y
  - ponerse en contacto con las organizaciones de la sociedad civil en el país de acogida para explorar la posibilidad de que proporcionen ayuda a los migrantes, en caso de ser necesaria.

Cuadro 9: Desarrollo de mercados: el caso de Filipinas

El Gobierno de Filipinas ha invertido en el desarrollo de mercados a través de su Agencia de Empleo en Ultramar de Filipinas (POEA, por sus siglas en inglés) de las siguientes formas:

Investigación y planificación. La investigación la llevan a cabo funcionarios conocedores de la región y especializados en análisis de mercados. La investigación de los mercados extranjeros se hace llegar al sector a través de un informe de situación mensual sobre tendencias y avances en los mercados de trabajo internacionales. Además, se preparan perfiles exhaustivos sobre el país de destino en cuanto a la situación socioeconómica y política en dichos países.

Venta y promoción personales. El Gobierno adopta un enfoque personalizado para publicitar las habilidades de sus nacionales, hablando directamente con funcionarios de los países de acogida y con representantes de empresas privadas. Se llevan a cabo misiones especiales de marketing en el extranjero que pueden ser bien estudios técnicos o misiones de investigación para evaluar las oportunidades en países foráneos, o bien misiones de buena voluntad y promoción de alto nivel que implican a altos cargos del Gobierno y a representantes destacados del sector privado en reuniones con altos funcionarios extranjeros. Las embajadas en el extranjero también desempeñan una función como centros informativos y realizando visitas en busca de clientes potenciales.

Promociones impresas. Este material agrupa tanto información sobre empleadores potenciales como la ayuda ofrecida por el propio Gobierno, y se publicita a través de los medios de difusión, de material de comunicación y de correo directo.

Promociones corporativas. El Gobierno también lleva a cabo numerosas actividades promocionales como campañas de aclimatación y diálogos con las embajadas extranjeras en Manila, un plan de asesoramiento y solicitud para clientes que facilita las solicitudes de empleos en el extranjero tanto entre el Gobierno como el sector privado, y un servicio de información que incluye un pequeño banco de datos con materiales, datos e informes de referencia.

(b) Educación, formación y desarrollo de habilidades

El desarrollo de sistemas nacionales de educación puede generar abundantes beneficios en términos de mejora de los resultados de la migración y el desarrollo. Entre ellos cabe citar los siguientes:

- La educación proporciona a los ciudadanos mayores oportunidades a escala local, lo que significa que la decisión de trasladarse o no es una elección genuina e implica en menor medida una sensación de obligación.
- La educación proporciona a los migrantes potenciales herramientas para tomar unas decisiones mejor fundamentadas sobre si migrar o no y cómo hacerlo. Por ejemplo, la alfabetización les permite leer información sobre oportunidades potenciales en el extranjero, sin depender tanto de los intermediarios.
- En la actualidad, muchos migrantes potenciales carecen de la educación y de la formación necesaria para conseguir un empleo formal en el extranjero, dado que muchos visados exigen un grado relativamente elevado de educación y de aptitudes. Esto puede impedir la migración de algunas personas que deseen hacerlo.
- Otros migrantes formales potenciales que carecen de habilidades viajan de igual manera, pero se ven abocados a canales irregulares, lo que a menudo significa que sus derechos no son respetados, que se obstaculiza su propio desarrollo y que las remesas que pueden enviar a su país de origen también son limitadas.

- Algunas personas con escasa capacitación pueden llegar a migrar formalmente, pero aunque su situación está reconocida jurídicamente pueden seguir sujetos a salarios bajos y tener menos capacidad de luchar por sus derechos y condiciones en comparación con quienes cuentan con un nivel educativo más alto. Esto resulta de especial importancia en muchos contextos para las mujeres y las jóvenes migrantes.

- En cambio, un nivel educativo elevado (y en algunos casos una educación en aptitudes específicas demandadas en el extranjero) puede fomentar mayores oportunidades para migrar de manera oficial, obtener un salario mejor, un mejor trato y una mayor capacidad para luchar contra la explotación.

- Con el fin de diseñar una estrategia para fomentar las capacidades de educación, formación y habilidades, pueden seguirse los siguientes procesos:

  - Plantearse si una mayor intervención estatal en el desarrollo de la educación y de las aptitudes sería beneficioso para lograr el tipo de resultados que interesan al país. Es importante aclarar si el objetivo de la mejora de la educación es, por ejemplo, perfeccionar la capacidad de los migrantes potenciales para evaluar si se trasladan o no; o si consiste en capacitar a más personas para migrar incrementando sus aptitudes "vendibles". Cada objetivo puede implicar una estrategia diferente[22].

  - Detectar las ocupaciones que ofrezcan las mejores perspectivas para el tipo de empleo en el extranjero que se desea. También se debe tener en cuenta en qué medida se registran vacantes en los potenciales países de destino, así como la naturaleza de los empleos. Además, es importante examinar las transferencias que pueden derivarse de las distintas clases de ocupación: ¿pueden determinadas ocupaciones llevar a unas remesas mayores, por ejemplo, o a la probabilidad de que los migrantes inviertan en el país de origen? Garantizar que las niñas y las mujeres sean alentadas a desarrollar sus aptitudes en este tipo de ocupaciones, de manera que aumenten sus posibilidades de migrar de manera segura y exitosa.

- Establecer sistemas y estructuras para la realización de análisis periódicos del mercado laboral de los países de destino clave, teniendo en cuenta las cuestiones de género. Aquí cabe citar las dimensiones sectoriales, laborales y geográficas de la escasez de mano de obra y sus causas. Esto serviría para documentar las estrategias de desarrollo de aptitudes y los sistemas educativos de manera continua.

- Determinar qué habilidades son necesarias para esos empleos.

- Analizar las aptitudes ya disponibles entre la mano de obra existente y entre los jóvenes que se preparan para incorporarse al mercado laboral, con el fin de localizar lagunas de competencias que puedan impedir a los migrantes potenciales conseguir los empleos detectados en el extranjero. Pueden ser aptitudes lingüísticas, de formación profesional, académicas, etc.

- Evaluar y mejorar la capacidad de las instituciones educativas para formar nacionales con vistas a ocupaciones calificadas con elevada demanda en el extranjero. Evaluar las opciones para ampliar la función de las instituciones existentes, o para crear nuevas instituciones o nuevos programas (también captando instituciones/programas foráneos). Véase el cuadro 10 para obtener información sobre ejemplos extraídos de programas.

- Desarrollar un programa de información dirigido a los trabajadores y estudiantes nacionales que les proporcione ayuda sobre perspectivas de empleo en el extranjero, requisitos de calificación y desarrollo de aptitudes, y/o posibilidades de perfeccionar su capacitación para adecuarse a los criterios del país extranjero.

- Garantizar la coherencia de las políticas, introducir unos mecanismos de coordinación más estrechos entre las autoridades encargadas de promover el empleo en el extranjero y las afectadas por o que trabajan para abordar el problema de la fuga de cerebros.

22 Se supone que el objetivo de la intervención es proporcionar educación y aptitudes para ayudar a más personas a migrar de manera formal, con el fin de lograr un salario mejor y una mayor protección de sus derechos, algo que proporcionan los empleos que requieren aptitudes de cierto nivel. Esto se debe a que es la forma más habitual de intervención que se produce actualmente.

Cuadro 10: Educación, formación y desarrollo de habilidades

Filipinas: El Consejo de Formación Náutica (MTC, por sus siglas en inglés) de Filipinas se creó para hacer cumplir las Normas de Formación, Titulación y Guardia para la Gente de Mar (STWC) de la Organización Marítima Internacional (OMI), y para crear una organización eficaz para el empleo de la gente de mar. La Comisión de Educación Superior supervisa, controla y reglamenta los programas de posgrado en ingeniería náutica y en transporte marítimo, mientras que el Consejo Regulador Profesional administra los exámenes profesionales para dichos programas. Los candidatos a puestos de oficial deben contar con un título universitario y aprobar el examen de ingeniería y transporte náuticos del Consejo. La Autoridad de Desarrollo de Aptitudes Técnicas (TESDA, por sus siglas en inglés) es responsable de las aptitudes subprofesionales y, como tal, evalúa y certifica las calificaciones de competencias (marinos sin grado de oficial) mediante pruebas y exámenes. El certificado de calificación de competencias de la TESDA, el certificado del Consejo Regulador Profesional para ingenieros náuticos (oficiales) y su Centro Nacional de Formación son actualmente herramientas esenciales para incrementar las oportunidades de empleo en el extranjero. Además, el MTC acredita a las instituciones de formación marítima, lo que resulta útil para empleadores y estudiantes por igual. Este ejemplo de mejora de un sistema nacional para ajustarse a las normas internacionales resulta excepcional, ya que los requisitos son obligatorios para el conjunto del sector a escala global. En efecto, las normas STCW modificadas (Reglamento 1/10) estipulan que los marinos no pueden ser contratados para trabajar a bordo de embarcaciones en aguas oceánicas si sus países de origen no figuran en la lista blanca de la OMI y no están cubiertos por los acuerdos bilaterales entre países emisores y receptores de marinos para el reconocimiento de los certificados de competencias de dichos profesionales náuticos.

Sri Lanka: Muchos nacionales aspiran a trabajar en el extranjero como cuidadores a domicilio y en ocupaciones relacionadas con la asistencia doméstica. El Ministerio de Promoción del Empleo en el Extranjero y el Bienestar en Sri Lanka y la OIM han comenzado a desarrollar un curso genérico de cuidador y un curso genérico de asistencia y labores domésticas, ambos de alta calidad, para cumplir las normas internacionales.

Bangladesh: La OIM ha desarrollado en Bangladesh un manual de formación en lengua inglesa dirigido a enfermeras y trabajadores de hoteles, así como un manual de formación sobre labores domésticas para mujeres migrantes que abarca cuestiones como la lengua, el desarrollo de habilidades, la orientación cultural, las habilidades de negociación y la protección.

c) Selección y contratación

El último elemento clave en la promoción del empleo en el extranjero es facilitar el proceso de selección y de contratación.

Los empleadores foráneos pueden no saber cómo llevar a cabo contrataciones en los países en desarrollo. De igual manera, los candidatos potenciales pueden tener un acceso limitado a vías de empleo legítimas. Es importante advertir e informar a los migrantes potenciales acerca de los riesgos de las ofertas de trabajo y de las prácticas de contratación fraudulentas, así como de los peligros que conlleva la trata de seres humanos.

Habitualmente el sector privado se encarga de la contratación, aunque hay ejemplos en todo el mundo de facilitación de este proceso por parte del Estado. Los Estados han de desempeñar una función clave en la reglamentación y la supervisión del ámbito de la contratación, certificando a los contratistas legítimos y ofreciendo información accesible a todo el público sobre las normas de contratación pertinentes (por ejemplo, las tasas de contratación máximas).

La siguiente lista de comprobación sugiere los tipos de actividades necesarias para facilitar la selección y la contratación de nacionales por parte de empleadores foráneos.

- Difundir información sobre oportunidades de trabajo a través de sitios web, campañas informativas, etc. La información puede versar sobre:
  - cómo localizar vacantes de empleo en el extranjero;
  - requisitos básicos para el empleo en el sector y el país de destino deseados (educación, aptitudes, calificaciones, experiencia, capital, tasas de agencia, pasaportes y visados, etc.);
  - cómo encontrar agentes de contratación fiables y de confianza, y cómo evitar a quienes no lo son;
  - peligros relacionados con la contratación ilegal, la migración irregular y el tráfico de personas; y
  - otros factores que se debe tener en cuenta al plantearse el empleo en otro país (salud, trastornos familiares, diferencias culturales, etc.).
- Mantener una base de datos de suministro de mano de obra. Las bases de datos son una herramienta útil para la contratación en el caso de determinadas vacantes o sectores específicos con programas bilaterales de contratación en el extranjero, pero lo son menos para el registro del suministro de mano de obra en general. El enfoque con bases de datos se ha aplicado, por ejemplo, en Túnez, donde la Agencia Nacional para el Empleo y el Trabajo Independiente (ANETI, por sus siglas en francés) y la Agencia Tunecina para la Cooperación Técnica (ATCT, id.) han desarrollado bases de datos para empleadores que desean contratar trabajadores tunecinos, así como información que es difundida a las instituciones italianas correspondientes y al sector privado en el marco de las relaciones bilaterales entre Italia y Túnez.
- Colaborar con las organizaciones empresariales y sindicales para asegurar que se tengan en cuenta ambas perspectivas a la hora de elaborar las políticas.
- Garantizar las autorizaciones de inmigración para los trabajadores contratados.
- Volver a evaluar los procedimientos administrativos, acelerándolos y simplificándolos en la medida de lo posible, dado que unos procedimientos dilatados, costosos y complejos pueden resultar ingratos para los empleadores potenciales. La reducción de estos obstáculos también abre el acceso al empleo en el extranjero para los grupos socioeconómicos más débiles, que de lo contrario deben luchar para sortearlos. Las siguientes medidas reducirían las gestiones:
  - Modelos de contrato normalizados, que incluyan: la identificación de las partes contractuales; detalles sobre los términos y condiciones (salario, horas, lugar de trabajo, horas extraordinarias); información sobre las prestaciones específicas superiores e inferiores a las prestaciones mínimas ofrecidas por el país de acogida; y la certificación de que ambas partes contractuales aceptan los términos y condiciones.
  - Un servicio centralizado de ventanilla única para el empleo en el extranjero que agrupe a los diferentes organismos: al Ministerio de Asuntos Exteriores para expedir pasaportes, a la Policía para comprobar los antecedentes penales; al Ministerio de Trabajo para las actividades de empleo en el extranjero, etc.
  - Se pueden aprobar créditos de viaje a un interés razonable con el apoyo de los bancos y las instituciones de microcrédito nacionales, cuyo reembolso se efectuaría a través de remesas deducidas del salario. Esto puede requerir la negociación de tarifas reducidas con líneas aéreas y otros operadores de transporte.
  - Unos costes de colocación reducidos mediante la reglamentación de las tarifas que pueden cobrar las agencias de contratación, como ha hecho por ejemplo el Gobierno de Filipinas (dichas tarifas han sido fijadas en el equivalente al salario de un mes). También pueden crearse organismos estatales, en paralelo a las agencias privadas, para prestar servicios de colocación a un coste mínimo.
  - Reducir al mínimo la documentación y las gestiones asociadas a la migración, como los pasaportes y documentos justificativos (por ejemplo, certificado de nacimiento, antecedentes

penales), impuestos de salida/viaje y declaraciones juradas.

- Garantizar que la documentación necesaria esté disponible fuera de la capital del país o de unos pocos centros administrativos, descentralizando los servicios administrativos.

El anexo C3 incluye una lista de comprobación sobre el empleo en la que figuran cuestiones adicionales que es preciso tomar en consideración al evaluar los vínculos con la migración. Los cuadros 11 a 15 ofrecen más ejemplos sobre prácticas y políticas relacionadas con la migración y el desarrollo.[23]

23 Para tener acceso a más ejemplos e información, véanse los siguientes textos: *Migration and Social Change: Some Conceptual Reflections*, de Alejandro Portes, publicada por la Universidad de Princeton (agosto de 2008), www.imi.ox.ac.uk/pdfs/alejandro-portes-migration-and-social-change-some-conceptual-reflections; *International Labour Migration: Towards a Rights-Based Perspective*; OIT, Programa de Migración Internacional, Ginebra (2010, próxima publicación); Resolución relativa a un trato justo para los trabajadores migrantes en la economía mundial; OIT, adoptada en el 92º período de sesiones de la Conferencia Internacional del Trabajo celebrado en Ginebra, en: Informe del Comité sobre los Trabajadores Migratorios, acta provisional núm. 22, Conferencia Internacional del Trabajo, 92º período de sesiones, Oficina Internacional del Trabajo, pp. 55-64 (2004); y la política de migración laboral de Sri Lanka www.ilo.org/public/english/protection/migrant/info/mpolicy_srilanka.htm.

Cuadro 11: Selección y contratación: acuerdos marco bilaterales

Ecuador/España: tras la firma de un acuerdo bilateral sobre migración con España, el Ecuador creó la Unidad Técnica para la Selección de Trabajadores Migrantes (UTSM) en virtud de un acuerdo entre el Gobierno del Ecuador y la OIM. La UTSM llevó a cabo una campaña informativa sobre la posibilidad de registrar en una base de datos a los trabajadores que deseaban conseguir empleo en España. Los empleadores transmiten sus solicitudes de trabajadores, bien de manera anónima o bien indicando unos trabajadores concretos, a la delegación provincial del Ministerio de Trabajo y de Asuntos Sociales. Si son aprobadas, estas solicitudes se dirigen a la Dirección General de Ordenación de las Migraciones (DGOM).

La DGOM transmite las solicitudes a las embajadas españolas, que a su vez las comunican a la institución encargada de la selección previa de los trabajadores. A continuación, la UTSM informa a las autoridades españolas si disponen de trabajadores en su base de datos que se adecuen a los perfiles requeridos. La selección previa se realiza en el Ecuador por parte de una comisión conjunta formada por representantes de las autoridades ecuatorianas y españolas, así como por empleadores si desean estar presentes (en persona o a través de videoconferencia). Los trabajadores son convocados a una entrevista en la que serán seleccionados por las autoridades y las empresas españolas, con la ayuda de las autoridades ecuatorianas. La relación de trabajadores seleccionados es transmitida a las embajadas españolas, que seguidamente informan a las empresas para que preparen un contrato de trabajo. Estos contratos son remitidos a la UTSM, que se pone en contacto con los trabajadores y les ayuda a preparar el viaje y los procedimientos de inmigración.

México/Canadá: el Programa de Trabajadores Agrícolas de Temporada especifica la función de los países de origen en sus directrices operativas. Una vez se comunica al Gobierno de México el número de trabajadores que necesita el empleador canadiense, prepara la contratación, la selección y la documentación de los trabajadores, y notifica a las autoridades canadienses, en un plazo de 20 días, el número de trabajadores, sus nombres y la fecha de su llegada al Canadá. Las autoridades mexicanas seleccionan únicamente a personas capaces de llevar a cabo labores agrícolas y que cumplen los requisitos del Canadá en materia de salud. Antes de su llegada al Canadá es necesario llevar a cabo exámenes médicos con arreglo a las directrices sobre trámites médicos establecidas por el Departamento de Ciudadanía e Inmigración del Canadá. México entrega las solicitudes, los documentos de identidad y la certificación médica a las oficinas consulares canadienses, y confirma que el trabajador carece de antecedentes penales. Este envío debe producirse con una antelación de diez días laborables con respecto a la fecha de salida del trabajador hacia el Canadá.

México debe mantener un grupo de 300 trabajadores convenientemente calificados y preparados para su marcha al Canadá cuando se recibe una solicitud de empleadores canadienses (con el fin de dar respuesta a necesidades de emergencia o de sustitución). También se exige a México designar uno o más agentes en el Canadá con el objeto de garantizar un funcionamiento fluido del programa. Así se busca beneficiar tanto a los empresarios como a los trabajadores. Finalmente, México debe garantizar que sus agentes gubernamentales en el Canadá proporcionen al Departamento canadiense de Recursos Humanos información relativa a cuestiones como llegadas y repatriaciones, notificaciones de traslado, historial de personas ausentes sin autorización y otros archivos y datos del programa que pueden ser necesarios y acordados mutuamente. Se deberá facilitar a los Servicios Médicos de Inmigración canadiense la información personal de todos los trabajadores que vayan a ser retornados por razones médicas, así como todos los documentos sanitarios relacionados con el examen del trabajador previamente a su contratación.

Cuadro 12: Prevención de la explotación, la migración irregular y el tráfico de personas

Ghana: Campaña de información para prevenir la trata de seres humanos y la migración irregular
(2006-2007)
Socios: OIM y PNUD

Este proyecto iba dirigido a prevenir el tráfico de personas y la migración irregular mediante la difusión de información a personas vulnerables, víctimas potenciales de la trata de seres humanos, y a migrantes en tránsito. El proyecto, auspiciado por la OIM y el PNUD, capacitó a socios locales gubernamentales y no gubernamentales en áreas urbanas y en zonas rurales seleccionadas en Accra y Takoradi. Para sensibilizar y educar a la población para prevenir la trata de seres humanos, se distribuyó material en cuatro idiomas sobre las realidades de la trata, la migración irregular, los riesgos para la salud y el VIH. Este material incluyó historias auténticas de peligros a los que se expusieron los ghaneses que mantuvieron tratos con agentes sospechosos y con intermediarios de visados, o que han emprendido la migración irregular. En el marco del proyecto, se creó una línea telefónica en Accra y sendos centros de consulta en Accra y en Takoradiwere como herramientas para llegar a la población de Ghana. El proyecto iba dirigido a migrantes en tránsito, que proceden de países vecinos y que van de camino a otras repúblicas africanas como Libia, Argelia, Marruecos y, más allá, hacia los países de la UE.

República de Bielorrusia: Prevenir, combatir y abordar las consecuencias sociales de la trata de seres humanos
(2009-2010)
Socios: PNUD, UNICEF, OIM, Ministerio de Interior, Comisión Europea, Unidad Nacional de Coordinación del Programa TACIS, Comité Estatal de Guardafronteras, Ministerio de Trabajo y de Bienestar Social, Ministerio de Justicia, Ministerio de Asuntos Exteriores, Ministerio de Economía, Ministerio de Sanidad, Ministerio de Información, Ministerio de Educación, Asociación Bielorrusa de Jóvenes Cristianas (YWCA), organización La Strada, Club Femenino de Negocios en Brest, Sociedad de la Cruz Roja.

El proyecto va dirigido a combatir el tráfico de personas mediante medidas preventivas y una mejor protección y rehabilitación de las víctimas de la trata. Mediante una mejor coordinación entre ministerios, concretamente el Comité Estatal de Guardafronteras y el Ministerio de Interior, el proyecto tiene como objetivo reforzar la capacidad para enjuiciar a los tratantes. También aspira a ampliar la formación local y las campañas de sensi-

bilización y desarrollar programas de protección y reinserción de víctimas basadas en las mejores experiencias y prácticas a escala internacional. Dentro de las labores de prevención, el proyecto pretende contribuir a generar empleo en el sector privado para mujeres y jóvenes.

Nigeria y Polonia: Derechos de los migrantes (2009-2011)
Socios: Iniciativa Conjunta de Migración y Desarrollo (ICMD), Instytut na Rzecz Pastwa Prawa (FIPP, Fundación Instituto del Estado de Derecho), Servicios de Apoyo Humano (HSS, por sus siglas en inglés) Nigeria.

El proyecto, que dio comienzo en octubre de 2009, sensibilizará a migrantes potenciales, comunidades de migrantes, encargados de formular políticas y a organismos encargados de hacer cumplir la ley sobre las prácticas laborales de abuso y explotación, y sobre los peligros de los canales irregulares de migración. Para beneficiar a las comunidades de migrantes, el proyecto busca crear centros neurálgicos en forma de sitios web, boletines y líneas telefónicas de información y ayuda, y dar a conocer las prácticas laborales de explotación, como la violencia contra las mujeres migrantes. Junto a sus socios, el PNUD organizará cursos y conferencias temáticas para empresarios y organismos encargados de hacer cumplir la ley, sobre la legislación relativa a la protección de los derechos de los migrantes y de sus familias en ambos países socios. Los cursos incluirán un componente de género, y su trabajo estará guiado por los Convenios de la OIT sobre la protección de trabajadores migrantes, el Convenio de los Trabajadores Migratorios y Convención sobre la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer. El PNUD también brindará oportunidades de colaboración para facilitar el intercambio de conocimientos sobre cuestiones relacionadas con la migración, en el marco de las iniciativas encaminadas a establecer relaciones bilaterales entre Polonia y Nigeria.

Cuadro 13: Formulación de una política nacional de migración laboral para Sri Lanka

Actividad: **Formulación de una política nacional sobre migración laboral**
Actores involucrados: Ministerio de Promoción del Empleo en el Extranjero y Bienestar (MFEPW, por sus siglas en inglés), Oficina de Empleo en el Extranjero de Sri Lanka, Ministerio de Trabajo y Mano de Obra, Ministerio de Asuntos Exteriores, Ministerio de Sanidad y Nutrición, interlocutores sociales (organizaciones empresariales y sindicales), el sector de las contrataciones, la sociedad civil, expertos del mundo académico, ONG afectadas y organismos internacionales pertinentes (OIM, UNFPA, PNUD), OIT.
País: **Sri Lanka**
Calendario de ejecución: **Dos años** (2008-2009)

Resultados: La OIT ayudó al Gobierno de Sri Lanka en la formulación de una política nacional de migración laboral (NLMP, por sus siglas en inglés). La intervención supuso una respuesta a la petición de ayuda formulada por el Ministerio de Promoción del Empleo en el Extranjero y el Bienestar (MFEPW, por sus siglas en inglés).

El proyecto de la política nacional de migración laboral fue validado en una consulta nacional tripartita en octubre de 2008. El Ministerio de Promoción del Empleo en el Extranjero y Bienestar adoptó el documento de la política y obtuvo la aprobación del Consejo de Ministros de Sri Lanka en abril de 2009. La NLMP contiene un plan de acción para su aplicación.

La política nacional se desarrolló en consonancia con el marco normativo internacional que incluye la Convención Internacional sobre la protección de los derechos de todos los trabajadores migratorios y de sus fami-

liares de 1990, ratificado por Sri Lanka en 1996, y los principios y directrices que contienen los convenios sobre trabajadores migrantes de la OIT, así como el marco multilateral de la OIT sobre migración laboral.

La política fue una de las primeras de su clase que ofrecía un enfoque integrado para la cuestión del gobierno de la migración laboral, mediante el desarrollo de una visión a largo plazo para el papel de la migración laboral en la economía, la mejora de la protección de los derechos de los migrantes de ambos sexos y el aprovechamiento de los beneficios de la migración frente a la minimización de sus efectos negativos.

Los importantes desafíos a los que se enfrentaba Sri Lanka para gobernar eficazmente la migración laboral y proteger a los trabajadores migrantes fueron reconocidos como un contexto útil para la elaboración de la estrategia nacional. El camino que se escogió fue un proceso tripartito participativo que implicó al Gobierno y a los interlocutores sociales, así como a otras partes interesadas preocupadas por la migración en Sri Lanka. Se creó un Comité Directivo Tripartito bajo la orientación del Ministerio de Promoción del Empleo en el Extranjero y el Bienestar. También se formaron tres grupos temáticos que representaban a las distintas partes interesadas, para dirigir la preparación de la política nacional en las áreas de "gobernanza y reglamentación de la migración laboral", "protección de los trabajadores migrantes" y "promoción de las contribuciones al desarrollo de la migración".

La política identifica el vínculo del desarrollo con los procesos migratorios en reconocimiento de la contribución de la migración laboral al empleo, el crecimiento económico, el desarrollo y la generación de ingresos. La política señala que el Estado también se compromete a crear oportunidades de trabajo digno en el hogar y a fomentar la distribución equitativa de la riqueza y de los beneficios asociados al desarrollo.

En cuanto a los vínculos entre migración y desarrollo, la política destaca en concreto las siguientes cuestiones:

- la promoción y el desarrollo de las oportunidades laborales fuera de Sri Lanka;
- la importancia de integrar y transversalizar la migración laboral en la planificación y en las políticas nacionales de desarrollo;
- la promoción de la migración calificada para garantizar el desarrollo de una combinación de aptitudes superior y para incrementar las oportunidades de obtener una capacitación por parte de los trabajadores migrantes potenciales;
- una mejor comprensión y un mayor reconocimiento de la función de las remesas de los migrantes en el desarrollo, y en concreto su incidencia en la formación de capital humano a través de la educación y la atención sanitaria para menores;
- la migración de retorno y la circulación como oportunidades clave para la transmisión de aptitudes, el empleo productivo y una integración social sin conflictos, así como la implicación de las comunidades transnacionales para aprovechar los recursos, las habilidades y la experiencia de los trabajadores migrantes de Sri Lanka, ofreciendo incentivos para el retorno y otros modos de contribuir al desarrollo del país de origen.

Por último, la política reconoce la necesidad de una mayor exhaustividad en la información y en las bases de datos sobre migración, como medio para mejorar aspectos como el desarrollo, la protección y la buena gobernanza de la migración laboral.

Cuadro 14: Desarrollar políticas y mecanismos que mejoren el efecto positivo de la migración sobre el desarrollo (región de la CEI)

Actividad: **Hacia unas asociaciones sostenibles para una gobernanza eficaz de la migración laboral en la Federación de Rusia, el Cáucaso y Asia Central**
Actores involucrados: **gobiernos nacionales, organizaciones empresariales y sindicales, OIT**
Países: **Federación de Rusia, Armenia, Kazajstán, Kirguistán, Tayikistán**
Calendario de ejecución: 2006-2010

Resultados: las diferencias en términos de desarrollo económico en la región, el legado histórico de migraciones anteriores y el creciente déficit demográfico y la escasez de mano de obra resultante en Rusia y Kazajstán en especial continúan alentando la migración en esta región. La mayor parte de los migrantes se traslada a la Federación de Rusia; por ejemplo, se calcula que más de 500.000 ciudadanos de Tayikistán migran estacionalmente cada año a la Federación de Rusia. También resulta importante señalar que existe una migración importante desde este último país, en particular de personas con una formación y unas habilidades importantes. Especialistas y directivos constituyen más del 40% de la migración laboral anual desde este país. En este contexto, todos los países de la región hacen frente al desafío de maximizar los beneficios de la migración tanto para el país de origen como para el de destino, al tiempo que se minimizan sus consecuencias potencialmente negativas. En concreto, se debe combinar una reglamentación más eficaz de la inmigración con iniciativas más proactivas a largo plazo para reducir las diferencias y para garantizar que quienes se trasladen lo hagan voluntariamente, de manera legal y porque se necesita su aportación laboral.

La OIT, con el apoyo financiero de la UE, ha respaldado el desarrollo de políticas y programas diseñados por los gobiernos y los interlocutores sociales y dirigidos a generar una gobernanza más eficaz de la migración laboral en la región:

- En la Federación de Rusia se están desarrollando herramientas para procurar una mejor evaluación de los requisitos laborales para los trabajadores migrantes basándose en los datos disponibles relativos al mercado laboral.
- En Kazajstán, los sindicatos han desarrollado por vez primera una política y un manual para que los activistas divulguen información útil a los trabajadores migrantes necesitados de protección.
- En Kirguistán se está actualizando la clasificación ocupacional para reflejar las nuevas realidades económicas del país y la región.
- En Armenia y Tayikistán, las iniciativas se han centrado en mejorar los efectos de la migración sobre el desarrollo, especialmente en términos de movilización de diversos recursos de los migrantes (habilidades, conocimientos, finanzas, contactos e ideas).
    - Tayikistán ha desarrollado una nota de conceptos estatal sobre la participación en la diáspora como socios de desarrollo, que incluye unas "formas y vías específicas de cooperación con la diáspora de ciudadanos de Tayikistán".
    - Por otra parte, se ha preparado un Manual para armenios en el extranjero, con el fin de ofrecer conocimientos e información a los migrantes laborales armenios que puedan ayudarles a participar en el desarrollo de su patria y contribuir a este.
    - Tanto en Armenia como en Tayikistán, donde las remesas de los migrantes equivalen al 20% o más del PIB, se ha llevado a cabo una investigación para determinar el potencial de ahorro y de inversión

de las remesas y para catalogar los productos financieros que atraigan fondos procedentes de las remesas. Como resultado de la investigación y de la difusión de sus conclusiones, algunos bancos e instituciones de microfinanzas han comenzado a desarrollar nuevos productos de préstamo y depósito, diseñados a medida para los receptores de remesas. Esto se complementará con una educación financiera tanto de los clientes potenciales como del personal de los bancos.

La gobernanza eficaz de la migración laboral se ha integrado en los Programas Nacionales de Trabajo Decente (DWCP, por sus siglas en inglés) de la OIT en esta región. En una conferencia regional de miembros de la OIT (gobiernos, sindicatos y patronales) celebrada en Bakú en diciembre de 2009, se dio preponderancia a la migración laboral como una de las dos grandes prioridades regionales para la programación de la OIT. En octubre de 2009, con motivo de las consultas regionales entre miembros de la OIT de Asia Central, Rusia y Armenia en Kirguistán, los delegados emitieron nueve recomendaciones para mejorar los efectos de la migración sobre el desarrollo, entre las que figuraban algunas relativas a la integración de la migración en la planificación del desarrollo. Se reconocía que las políticas y estrategias para reducir los efectos negativos de la migración y para incrementar sus efectos positivos deberían ocupar un lugar destacado en los procesos nacionales de planificación del desarrollo en la región, en especial en aquellos países que generan más migrantes.

Cuadro 15: Manual de formación: combatir la trata de niños con fines de explotación laboral, sexual y de otras clases

Programa Internacional para la Erradicación del Trabajo Infantil (IPEC), OIT

El tráfico de personas y, más específicamente, el de menores ha ocupado un puesto preferente en la agenda internacional durante más de una década. La trata de menores es una grave violación de los derechos humanos. Sin embargo, solo en fechas recientes la comunidad internacional ha reconocido que también es, y de manera innegable, un problema laboral. Pese a que la mayoría de los ciudadanos son ahora conscientes de que en el mundo existe un tráfico comercial sexual de menores y mujeres (y en ocasiones de chicos y hombres), el derecho de los menores a no sufrir explotación también se viola de otras muchas maneras.

La trata de menores frecuentemente va dirigida a la explotación laboral en la agricultura, tanto a largo plazo como de manera estacional. Los menores se ven obligados a trabajar en diversas industrias manufactureras, desde grandes instalaciones productivas a pequeños talleres artesanos. En algunos lugares del mundo, los menores son explotados en labores de minería o de pesca. Las niñas en particular se convierten en mano de obra doméstica infantil.

La trata de menores también tiene como destino grupos militares y bandas armadas en zonas de conflicto y, pese a que esto no puede considerarse estrictamente una actividad laboral, no obstante es cierto que los menores son efectivamente puestos a trabajar en dichas situaciones, no solamente como soldados sino también en tareas de cocina, de mensajería y, especialmente en el caso de las niñas, de desahogo sexual para los combatientes adultos.

Este manual de formación (desarrollado por la OIT y el UNICEF en el marco de la Iniciativa mundial de las Naciones Unidas para luchar contra la trata de personas) pretende servir de ayuda a gobiernos, trabajadores, empresarios, organizaciones internacionales y ONG que luchan contra la trata de menores con fines de explotación laboral, sexual o de otro tipo.

Enlace al manual: www.ilo.org/ipec/areas/Traffickingofchildren/lang--en/WCMS_111537/index.htm
Más información sobre el IPEC: www.ilo.org/ipec

3.4 Protección social

La protección social va dirigida a proteger a individuos, familias y comunidades frente a la reducción o la pérdida de ingresos debido a riesgos económicos y sociales como la enfermedad, la vejez, el desempleo, la discapacidad y otras penurias. Estos riesgos pueden abordarse por medio de una amplia gama de medidas entre las que figuran las intervenciones públicas (como los planes oficiales de pensiones, las pensiones no contributivas financiadas con impuestos, subsidios universales por hijos y programas condicionales y no condicionales de transferencia de efectivo), así como a través de la solidaridad familiar y comunitaria. La protección social también puede mejorar la productividad laboral de hombres y mujeres, reduciendo la pobreza y la desigualdad y estimulando el crecimiento económico.

Vínculos con la migración

- La migración en busca de empleo puede llevar a un mejor acceso a los mecanismos de protección social y constituir una estrategia de subsistencia ante la falta de oportunidades de empleo en los países de origen (por ejemplo, el empleo y unos ingresos más elevados pueden proporcionar a los trabajadores migrantes y a sus familias un acceso mayor a los planes de seguros sociales públicos y a los seguros privados).

- La exclusión social y la falta de oportunidades en sus países de origen han sido factores de rechazo para algunos migrantes, y poder aprovechar las oportunidades de protección social oficial u oficiosa en los países de destino también supone un factor de atracción.

- Así, la prestación de una protección social adecuada en los países de origen puede contribuir a garantizar que la migración sea una opción y que no se emprenda debido a la necesidad.[24]

- Sin embargo, la migración también puede exponer a los migrantes y a sus familias a riesgos y vulnerabilidades en cada fase del proceso migratorio que hacen necesarias más estrategias de protección social. En los países de destino, por ejemplo, los migrantes pueden verse convertidos en víctimas de la discriminación y la marginación social, y experimentar dificultades para acceder a servicios básicos y a otras prestaciones sociales. Y en los países de origen, la separación de los miembros de la familia puede ocasionar vulnerabilidades para los menores y las familias que quedan atrás. Como tal, la protección social puede ser vista como una manera de combatir los riesgos y las vulnerabilidades generados por la migración.

- A menudo se niega a los trabajadores migrantes el acceso a una cobertura de seguridad social en los países de destino, bien debido a su situación irregular, bien a una duración insuficiente de su permiso de empleo y/o residencia, o simplemente porque no son nacionales o residentes permanentes. Al mismo tiempo, los trabajadores pueden arriesgarse a perder su derecho a las prestaciones de seguridad social en sus países de origen debido a su ausencia.

- La firma de acuerdos en materia de seguridad social (tratados que coordinan los planes de seguridad social de dos o más países para garantizar la transferibilidad de los derechos de seguridad social) es el modo más eficaz de proporcionar protección de seguridad social a los trabajadores migrantes y a sus familias. También existen otros mecanismos, como la inclusión de las disposiciones de seguridad social en los programas temporales de migración laboral y en los planes voluntarios de seguros ofrecidos por los sistemas nacionales de seguridad social de los países de origen a sus trabajadores migrantes en el extranjero y a los miembros de sus familias.

- El Comité de los Derechos del Niño ha determinado que los migrantes menores y adolescentes constituyen un grupo en situación vulnerable y ha hecho hincapié en la necesidad de adoptar medidas especiales para su protección. Aunque muchas medidas de protección social ya benefician a los menores y a los adolescentes sin ir di-

24 El Plan de Acción de la Conferencia Internacional sobre Población y Desarrollo celebrada en El Cairo en 1994 encomienda a los gobiernos de los países de origen y de los países de destino que aborden las causas fundamentales de la migración, especialmente las relacionadas con la pobreza, y que consigan que permanecer en el propio país sea una opción viable para todas las personas. Con este fin, deben ayudar a la consecución de programas nacionales y domésticos en materia de seguridad alimentaria, educación, nutrición, salud y población, y garantizar una protección medioambiental eficaz.

rigidas específicamente a ellos, los sistemas de protección social sensibles a los menores deberían servir para reforzar la capacidad familiar de ofrecer un entorno de protección para ellos.

- En el país de destino, el acceso a la protección social oficial varía según la condición del migrante (depende de si se trata de un residente permanente, de un residente temporal, de un solicitante de asilo o de un migrante indocumentado/irregular). Su condición jurídica determinará si los migrantes y sus familias pueden tener acceso a la protección y a los servicios sociales, y en qué medida. Mientras algunos migrantes se beneficiarán de un sistema de protección social en los países de destino (con pleno acceso a los servicios sociales y a las prestaciones de la seguridad social), otros, en especial los migrantes irregulares, carecerán de dicho acceso o será limitado. Los menores indocumentados y los hijos de progenitores migrantes en situación irregular pueden experimentar dificultades para acceder a la educación, a la asistencia sanitaria y a otros servicios sociales. Estos menores normalmente carecen de acceso a una identificación, un registro, una documentación o un asesoramiento jurídico apropiados[25].

- La naturaleza de los flujos migratorios también determina el grado de acceso de los migrantes a la protección social oficial. Los migrantes entre países del hemisferio Norte se encuentran claramente en una mejor posición en términos de acceso a la transferibilidad de las prestaciones de seguridad social. Los migrantes que forman parte de los flujos migratorios Sur-Norte pueden beneficiarse de los sistemas de seguridad social en sus países de acogida, que también pueden aplicar legislación sobre la exportación de pensiones. Los migrantes entre países del hemisferio Sur se encuentran en una posición de desventaja, ya que muchos de ellos son indocumentados. Además, los migrantes legales en países con ingreso bajo y medio-bajo pueden encontrar unas disposiciones limitadas en cuanto a la protección social oficial, incluso para la mano de obra nativa.

- La transferibilidad de las prestaciones sociales es una cuestión clave, y puede lograrse mediante acuerdos multilaterales y bilaterales. Estos acuerdos garantizan una protección completa de la seguridad social a los migrantes, ya que se les garantiza que los derechos de seguridad social adquiridos en el país de acogida se mantendrán y serán transferidos al país de origen. Un ejemplo es la Comunidad del Caribe (CARICOM) y el Acuerdo de Mercado Común relativo a la Seguridad Social, un acuerdo multilateral exhaustivo firmado en 1997 para armonizar la legislación de sus Estados miembros en materia de seguridad social.

- Si no existe una transferibilidad de los derechos sociales, esto puede generar distorsiones en las decisiones relacionadas con la migración. Personas que en otras circunstancias desearían retornar a su país de origen pueden decidir no hacerlo, ya que los derechos sociales que han adquirido les resultan tan valiosos que para no perderlos prefieren permanecer en el país de destino. Una transferibilidad mejorada de los derechos sociales podría llevar a unos índices de retorno más elevados.

- Existen arreglos alternativos en materia de protección social que pueden aplicarse a los retornados. Por ejemplo, Filipinas cuenta con un Sistema de Seguridad Social (SSS) que ofrece cobertura voluntaria de seguridad social para los trabajadores filipinos en el extranjero (OFW, por sus siglas en inglés) en el marco de dos programas: El Programa Ordinario y el Programa de Financiación Flexible o Fondo de Previsión Nacional para trabajadores migrantes. El SSS también ha creado 15 oficinas en todo el mundo, principalmente alojadas en los consulados de Filipinas.

25 El Comité de los Derechos del Niño menciona expresamente que la Convención se aplica a todos los menores en la jurisdicción del Estado parte. En su Observación General núm. 6 sobre los menores no acompañados y separados, el Comité reitera la importancia de esta disposición: *"el disfrute de los derechos estipulados en la Convención no está limitado a los menores que sean nacionales del Estado Parte, de modo que, salvo estipulación expresa en contrario en la Convención, serán también aplicables a todos los menores —sin excluir a los solicitantes de asilo, los refugiados y los niños migrantes— con independencia de su nacionalidad o apatridia, y situación en términos de inmigración". "…Los Estados velarán por que los menores no acompañados o separados de su familia tengan un nivel de vida acorde con su desarrollo físico, mental, espiritual y moral. Según lo dispuesto en el párrafo 2 del artículo 27 de la Convención, los Estados proporcionarán asistencia material y programas de apoyo, particularmente con respecto a la nutrición, el vestuario y la vivienda".*

El Programa de Financiación Flexible es un plan de ahorro y de pensiones exento de impuestos, diseñado para alentar a los ciudadanos filipinos en el extranjero a incrementar el ahorro a partir de sus ingresos, de manera que generen fondos suficientes si en última instancia deciden regresar al hogar.

- En los países de origen, las remesas enviadas por los migrantes a sus hogares asumen la función de protección social privada y desempeñan un papel importante en lo que se refiere al apoyo a los familiares y en especial a los niños que quedan atrás. También pueden proporcionar a las familias que quedan atrás un mejor acceso a los planes de seguros sociales privados.

- Sin embargo, las remesas no deben reemplazar la inversión estatal en programas nacionales de protección social y de lucha contra la pobreza.

- La migración también entraña riesgos y puede originar problemas que exigen unas respuestas especiales desde el punto de vista de la protección social. Por ejemplo, los miembros de las familias, muy especialmente los niños que quedan atrás, pueden enfrentarse al riesgo de perder el acceso básico a la protección social si el seguro estaba vinculado al empleo de la persona. Además, los niños que quedan atrás a menudo no se tienen muy en cuenta por parte de los organismos estatales, ya que se les considera más privilegiados que los menores que no reciben remesas y por tanto quedan excluidos de los grupos principales a los que van dirigidas las políticas tradicionales de protección social.

- Se ha instaurado un marco jurídico internacional para la protección de los trabajadores migrantes (véase el anexo D2, que contiene una lista de instrumentos de defensa de los derechos humanos) con herramientas específicas relacionadas con su seguridad social. Estos instrumentos fueron diseñados para coordinar los distintos planes nacionales de seguridad social y para proteger los derechos de seguridad social de los trabajadores migrantes, mediante la promoción del trato igualitario entre nacionales y no nacionales y el mantenimiento de los derechos de seguridad social.

- El porcentaje de migrantes que trabajan dentro de la economía formal y están cubiertos por los planes nacionales de seguridad social es considerablemente pequeño, especialmente en los países de ingresos bajos. En consecuencia, también resulta importante explorar estrategias nuevas como los enfoques de tipo comunitario para ampliar la protección social a los trabajadores migrantes y sus familias (por ejemplo, mecanismos que utilizan las remesas para desarrollar microseguros médicos en los países de origen).

- La migración, la vulnerabilidad y la protección social presentan una marcada dimensión de género, ya que las mujeres y las jóvenes corren un riesgo mayor en cada fase del proceso migratorio. En especial, las mujeres migrantes tienden a estar muy presentes en sectores escasamente regulados y sin protección social, como el trabajo doméstico o el sector del entretenimiento. Las políticas de protección social deben tener en cuenta el género.

Véase la lista de comprobación sobre la protección social del anexo C4, que presenta una serie de cuestiones que deben tenerse en cuenta a la hora de evaluar los vínculos que existen con la migración. Los cuadros 16 a 19 ofrecen ejemplos extraídos de programas[26].

26 Para obtener más información, véase: OIT: www.ilo.org/public/english/protection/secsoc; Banco Mundial: www.worldbank.org/wbi/socialprotection, *Arjan de Haan y Shahin Yaqub. Migration and Poverty: Linkages, Knowledge Gaps and Policy Implications. UNRISD. Social Policy and Development Programme Paper Number 40 (junio de 2009), Avato, Johanna, Johannes Koettle y Rachel Sabates-Wheeler, 2009, Definitions, Good Practices, and Global Estimates on the Status of Social Protection for International Migrants*. Documento de debate del Banco Mundial núm. 0909. Kulke, Ursula. 2006. *The Role of Social Security in Protecting Migrant Workers: The ILO Approach*. Asociación Internacional de la Seguridad Social. Documento elaborado para la Conferencia Regional para Asia y el Pacífico, Nueva Dehli (India), 2006; Sabates-Wheeler, R. y Waite, M.; 2003. *Migration and Social Protection: A Concept Paper*. Centro de Investigación del Desarrollo relacionado con la Migración, la Globalización y la Pobreza. Universidad de Sussex: Brighton, Sabates-Wheeler, Rachel. *Extending social security coverage: Good practices, lessons learnt and ways forward*. Asociación Internacional de la Seguridad Social. Documento de trabajo núm. 12; Ginebra, 2009; Tamagno, Edward. *Strengthening Social Protection for ASEAN Migrant Workers through Social Security Agreements*. Programa regional asiático de la OIT sobre la gobernanza de la migración laboral. Documento de trabajo núm. 10. Enero de 2008. UNICEF: *Migration and Children: A Need to Fill Information Gaps in Order to Guide Policy Responses.*

Cuadro 16: Fondo de bienestar para migrantes filipinos

Actividad: **Prestación de servicios de bienestar y ventajas**
Actores involucrados: **Departamento de Trabajo y Empleo de Filipinas (DOLE), Administración para el Bienestar de los Trabajadores en el Extranjero (OWWA)**
Grupo destinatario: **Todos los trabajadores filipinos en el extranjero y las personas a su cargo**
Calendario de ejecución: **Creado en 1997 y actualmente en curso**
Resultados en términos de desarrollo de capacidades: **1,2 millones de trabajadores cubiertos en 2008. En 2007, un 10% participó mediante la afiliación voluntaria y la renovación en el extranjero.**

La OWWA es un organismo dependiente del DOLE y es el principal organismo gubernamental encargado de proteger y fomentar el bienestar de los trabajadores filipinos y de las personas a su cargo que se encuentran en el extranjero. La OWWA es un fondo fiduciario único creado gracias a una contribución de afiliación de 25 dólares estadounidenses por parte de los migrantes filipinos o de sus empleadores foráneos, así como mediante la captación de fondos de otras fuentes.

Los migrantes filipinos que contribuyen al fondo tienen derecho a los siguientes servicios:

1. **Seguro y atención sanitaria**

   El afiliado está cubierto con un seguro de vida mientras dure su contrato laboral. También tiene derecho a cobertura por discapacidad y funeraria. La OWWA cobra 900 pesos (aproximadamente 18 dólares) adicionales por la cobertura sanitaria administrada en el marco de PhilHealth, un plan que cubre a los familiares del trabajador que quedan atrás.

2. **Programas de educación y capacitación**

   El afiliado o sus beneficiarios tienen acceso a becas en forma de ayudas semestrales para cursos de bachillerato con una duración de 4-5 años. Los afiliados también pueden optar por tener ayuda financiera para participar en programas ofrecidos a través de la Autoridad de Educación Técnica y Desarrollo de Competencias de Filipinas (TESDA) o del Programa Educativo Tulay, gestionado por Microsoft y que ofrece formación y acceso a las tecnologías de la información.

3. **Servicios sociales**

   El afiliado tiene a su disposición una serie de servicios para facilitar su repatriación inmediata en caso de resultar necesaria, como ayuda en aeropuertos, transporte interno, acogida temporal, etc. Asimismo se ofrece un programa de reintegración que incluye la organización comunitaria, el fomento de capacidades y otras actividades de preparación social. Para facilitar más el proceso de reintegración, los afiliados pueden solicitar un préstamo cuando regresan a Filipinas. Finalmente, la OWWA también ofrece un préstamo previo a la marcha y un préstamo de ayuda familiar en coordinación con las instituciones financieras gubernamentales.

4. **Ayuda para trabajadores y servicios sobre el terreno**

   La OWWA ofrece a los trabajadores servicios de información, asesoramiento y conciliación, así como ayuda médica y jurídica.

Cuadro 17: Programa OPORTUNIDADES (anteriormente PROGRESA)

Actividad: **Transferencias en efectivo condicionales (CCT, por sus siglas en inglés)**
Actores involucrados: **Gobierno de México**
Secretaría de Desarrollo social, agencias nacionales y estatal de coordinación del programa y proveedores de servicios educativos y sanitarios
País: **México**
Grupo destinatario: **hogares extremadamente pobres**
Calendario de ejecución: **comenzó en 1997 y sigue activo**
Resultados en términos de desarrollo de capacidades: **cobertura de cinco millones de hogares (aproximadamente un 18% de la población total del país); incidencia del 35% del quintil más pobre**

En 2002, 906.000 niños y adolescentes menores mexicanos vivían en condiciones de pobreza extrema (con menos de un dólar de los Estados Unidos al día). Por tanto, la política social del Gobierno se centró en la reducción de la pobreza a través de Oportunidades, un programa de transferencias de efectivo condicionales para fomentar la educación y unos hábitos sanitarios y alimentarios preventivos. Implantado en 1997, el programa Progresa se aplicó inicialmente en zonas rurales y más tarde se amplió para cubrir las áreas urbanas de México (con el nombre de "Oportunidades"), y busca aliviar las cargas inmediatas de la indigencia así como romper el ciclo de la pobreza que se transmite de generación en generación, proporcionando a los progenitores medios para invertir en la salud y la educación de sus hijos. Aunque las cuestiones relacionadas con la migración no aparecen de manera explícita en Oportunidades, se han documentado algunas consecuencias "no esperadas" que se deben al éxito del proyecto, como la reducción de la migración internacional.

En 2005, Oportunidades dio cobertura a unos 5 millones de hogares con ingreso bajo tanto en áreas rurales como urbanas. Se realizan transferencias en efectivo para mujeres como incentivos financieros para observar conductas sanitarias y alimentarias preventivas, así como para mantener a los hijos en la escuela. Se impusieron algunas condiciones, como el compromiso por parte de todos los miembros de la familia de asistir a una serie de conferencias y revisiones médicas preventivas; la matriculación en centros escolares y un índice de asistencia mínimo del 80% mensual y del 93% anual.

De acuerdo con los resultados publicados en The Lancet en 2006, el factor de las transferencias de efectivo incluido en Oportunidades y en otros programas se asoció con una salud, un crecimiento y unos resultados de desarrollo mejores para los 2.400 niños y adolescentes menores encuestados. El Banco Mundial también llegó a la conclusión de que las Transferencias de Efectivo Condicionales derivaron en un incremento importante, en ocasiones fundamental, del uso de los servicios. Los índices de matriculación escolar crecieron entre los beneficiarios del programa, especialmente entre quienes presentaban unos índices bajos en un primer momento.

La repercusión de las políticas de ayuda pública sobre la migración depende de la condicionalidad y de la magnitud de la ayuda. Sin embargo, datos aleatorios del programa han demostrado (Angelucci 2004 y 2005) que, en promedio, Oportunidades tiende a reducir los índices de migración.

Cuadro 18: Ayuda intergeneracional para la protección social de los niños que quedan atrás

Actividad: **Fomentar las capacidades en redes de voluntarios para apoyar a personas mayores que cuidan de sus nietos para evitar la institucionalización y reintegrar a los niños en sus familias**
Actores involucrados: **HelpAge International, UNICEF**
País: **Moldova**
Grupo destinatario: **niños que quedan atrás**
Calendario de ejecución: **6 meses**
Resultados en términos de desarrollo de capacidades: **El proyecto iba dirigido a 514 familias encabezadas por personas mayores al cuidado de niños que quedaron atrás, en dos regiones tanto de áreas rurales como urbanas.**

Durante la última década, Moldova ha vivido un período turbulento de cambios económicos y sociales. Un mercado laboral rígido, la pobreza rural y la ausencia de oportunidades para obtener ingresos, en particular para los jóvenes, han impulsado un flujo migratorio continuo de mujeres y hombres en su edad más productiva que se marchan para buscar trabajo en Europa. Los datos de 2006 estiman el número de migrantes en 551.000 personas, lo que representa cerca de un 30% de la población económicamente activa del país, y aproximadamente un 15% de la población total. Más del 25% de los migrantes de Moldova han dejado un cónyuge y una familia atrás, lo que constituye el porcentaje más elevado de niños afectados por la migración en la región de la Comunidad de Estados Independientes (CEI).

Para comprender mejor los efectos que la migración ha producido en los niños, el UNICEF Moldova y la OIM realizaron una encuesta en 2006, que concluyó que aproximadamente 177.000 menores de 18 años habían sido dejados atrás por un progenitor que había migrado al extranjero. Alrededor de 40.000 niños fueron separados de ambos progenitores. Según la Encuesta Demográfica y Sanitaria de Moldova de 2005, casi un tercio de los menores de 15 años no viven con ninguno de sus progenitores. La menguante tasa de natalidad del país, el envejecimiento de la población y la restructuración de la unidad familiar son algunas de las consecuencias atribuidas al intenso flujo migratorio.

Los hijos de progenitores migrantes están lejos de ser considerados víctimas por parte de la sociedad de Moldova. Se supone que dichos menores son privilegiados debido a su mejor situación financiera. Sin embargo, la investigación indica que están expuestos a múltiples riesgos y traumas psicológicos. Por otra parte, las personas mayores que a menudo se convierten en cuidadores de estos niños no reciben ayuda del Estado, pese a que repentinamente deben ampliar sus responsabilidades. Según la investigación de AIS/UNICEF, los cuidadores mayores son fundamentalmente mujeres (un 92% en áreas urbanas y un 65% en poblaciones rurales). El número de niños que viven con abuelos que padecen enfermedades crónicas es considerable; en núcleos rurales, este grupo representa el 14%, mientras que en las ciudades asciende hasta un 51%.

En el marco del proyecto de AIS/UNICEF se creó una red de voluntarios para ofrecer asesoramiento y para ayudar a las familias vulnerables en las que las personas mayores cuidan de los hijos de progenitores migrantes. Los voluntarios recibieron formación en cuestiones de ayuda social, jurídicas y psicológicas, de desarrollo de ONG y de protección de menores relativas a la situación de los niños que residen en una familia ampliada con los abuelos. Los voluntarios resultaron eficaces para ofrecer apoyo moral a los cuidadores mayores y para detectar sus necesidades, como: prendas de vestir para los menores y ayuda para cumplimentar los documentos de tutela y de identificación, asistencia médica gratuita, matriculación en guarderías y colegios especiales, así como todo lo relativo al problema del tráfico de personas (tanto padres como hijos), abuso infantil y VIH. Los voluntarios detectaron las necesidades en cada familia y las remitieron a las autoridades locales y a los departamentos de asistencia social de la comunidad correspondiente para solucionarlas colaborando estrechamente. Los voluntarios también proporcionaron ayuda y asesoramiento periódicamente a las familias más vulnerables mediante visitas domiciliarias de apoyo. Su función consistió en reforzar la relación entre las personas de más edad y las autoridades locales, y hacer posible el acceso a información.

Fuente: UNICEF

Cuadro 19: Ampliar la cobertura de seguridad social a los trabajadores migrantes africanos y a sus familias

Actividad: **Reforzar las estrategias nacionales y regionales para la ampliación de la cobertura de seguridad social a trabajadores migrantes africanos y a sus familias**
Actores involucrados: **Ministerios de Trabajo y Seguridad Social, organizaciones sindicales y patronales, instituciones nacionales de la Seguridad Social, comunidades económicas regionales, como la Comunidad de África Oriental (CAO), OIT**
Países: **Senegal, Malí, Mauritania, Ghana, Etiopía, Sudáfrica, Uganda, Burundi, Kenia, Ruanda, Tanzania y Mauricio**
Calendario de ejecución: **Tres años (2008-2011)**

Resultados (esperados): Desarrollar mecanismos para ampliar la cobertura de seguridad social a los trabajadores migrantes africanos y a sus familias, entre ellos cabe citar los siguientes:

- La firma de acuerdos bilaterales en materia de seguridad social para garantizar el mantenimiento de los derechos de seguridad social adquiridos (o adquiridos en parte) para los trabajadores migrantes y sus familias.
- La inclusión de disposiciones de seguridad social en los programas temporales de migración laboral.
- Un seguro voluntario que podría ser ofrecido por los planes nacionales de seguridad social de los países de origen a sus trabajadores migrantes en el extranjero y a los miembros de sus familias.

Para alcanzar este objetivo, las actividades del proyecto se centran en consolidar el conocimiento de la información sobre seguridad social y migración laboral en la región, generando capacidades institucionales para las entidades responsables de las políticas en materia de seguridad social e implantando medidas operativas para ofrecer prestaciones de seguridad social a los trabajadores migrantes y a sus familias.

El proyecto consta de tres componentes fundamentales: a) generar conocimiento, b) reforzar las capacidades, y c) proporcionar apoyo al proceso de negociación de acuerdos bilaterales en materia de seguridad social. El proyecto también presta atención al estímulo de la integración subregional mediante el apoyo al proceso de negociación de acuerdos multilaterales en materia de seguridad social.

La Comunidad de África Oriental (CAO) inició un proceso para la firma de un acuerdo multilateral en materia de seguridad social, que adoptará la forma de un anexo al Protocolo para la Creación del Mercado Común de la Comunidad de África Oriental. El anexo sobre seguridad social establecerá el marco de coordinación de los planes de seguridad social de los Estados miembros de la CAO, así como los reglamentos ulteriores adoptados por el Consejo de Ministros de la CAO para fijar las modalidades de aplicación del marco. De manera conjunta, el anexo sobre seguridad social y los reglamentos adoptados de conformidad con este constituirán un acuerdo multilateral en materia de seguridad social. La Secretaría de la CAO solicitó la ayuda de la OIT en la redacción del anexo. Se elaboró un modelo de anexo y se debatió en un taller regional titulado "Prestaciones de Seguridad Social dentro de un Mercado Común" celebrado entre el 19 y el 23 de octubre de 2009 en Kampala. Este taller produjo un consenso tripartito sobre una hoja de ruta para la implantación de disposiciones de seguridad social en el marco del Mercado Común de la CAO. El objetivo de la Secretaría de la CAO era desarrollar un proyecto de anexo sobre seguridad social que fuese aprobado por los jefes de Gobierno de la CAO en junio de 2010.

Fuente: OIT

3.5 Servicios de salud

La salud es un derecho humano fundamental (tal y como se reconoce en los principales instrumentos de derechos humanos), básico para el desarrollo humano y para la consecución de los Objetivos de Desarrollo del Milenio. En efecto, el acceso a los servicios de atención sanitaria, como la salud reproductiva y la prevención del VIH, es un punto básico de los ODM. Pero el derecho a la salud va mucho más allá del derecho a la atención sanitaria, ya que una buena salud exige la consecución de otros derechos económicos y sociales. Entre estos figuran, por ejemplo, el derecho a unas condiciones de vida adecuadas, como el derecho a unos alimentos, una indumentaria y una vivienda apropiados, y el derecho a la seguridad social.

Vínculos con la migración

Salud y migración están vinculadas y son interdependientes. Más concretamente, estos vínculos giran en torno a dos grupos de cuestiones:

1) La salud de los migrantes (de aquellos con menos aptitudes, a menudo) y cómo afecta al desarrollo humano en distintas fases del ciclo migratorio.

2) Los retos que la migración plantea a los sistemas de salud de los países de origen y destino, con aspectos como el control de enfermedades o la migración de profesionales de la salud.

La salud de los migrantes

La salud es un activo esencial para los migrantes y sus familias, y los problemas relacionados con una mala salud no solamente afectan al migrante individual o generan una carga económica y social a las comunidades de acogida, sino que también pueden tener repercusiones en las familias que quedan atrás, o de manera más amplia en su comunidad del país de origen.

- La cuestión de la salud de los migrantes no se limita a las enfermedades infecciosas. Incluye vulnerabilidades de salud relacionadas con la migración: salud sexual y reproductiva, salud mental, salud laboral, implicaciones sanitarias del cambio climático, acceso a la atención sanitaria y cuestiones de derechos humanos.

- El riesgo de enfermedades y la ausencia de una atención médica adecuada en el país de origen pueden constituir un acicate para migrar.

- La geografía actual de la prevalencia del VIH es un indicio de su vínculo con la migración. La mayor incidencia del VIH guarda relación con una buena infraestructura de transportes y una considerable migración interna y transfronteriza.

- En sí misma la migración no constituye necesariamente un riesgo sanitario, pero las condiciones que rodean el proceso migratorio pueden exponer a los migrantes a riesgos y vulnerabilidades en materia de salud. Con frecuencia los migrantes se enfrentan a desigualdades en el acceso a los servicios sanitarios debido a la marginación, la impotencia, la falta de políticas específicas o de deficiencias en su aplicación, o a condiciones laborales de explotación. Por este motivo, se puede considerar la migración como un factor social determinante para la salud.[27]

- La migración puede conducir a una posible conducta sexual de riesgo debido al trastorno de antiguas redes y normas sociales estables que de lo contrario regularían el comportamiento sexual. La separación de sus familiares puede llevar a los migrantes a mantener relaciones sexuales no seguras, ocasionales o comerciales, lo que incrementa el riesgo de infección por VIH. Los migrantes en situaciones de tránsito prolongado o con diferentes lugares a los que pueden llamar hogar a menudo llevan vidas de encuentros circunstanciales y de relaciones a corto plazo de carácter económico, social o sexual. Esto resulta especialmente evidente en situaciones de migración involuntaria, como las de quienes escapan de desastres naturales o provocados por el ser humano, de violaciones de los derechos humanos o de situaciones irregulares. Los factores de riesgo a menudo pueden estar vinculados a la condición jurídica de los migrantes, que determina las condiciones que rodean su situación y el grado de acceso a los servicios sanitarios y sociales.

- Reducir los costes por mala salud asociados a la migración y hacer hincapié en el fomento del "bienestar físico, mental y social" del migrante[28] es fundamental para el proceso de desarrollo humano en el contexto de la migración, una condi-

27 Ayuda para migrantes y comunidades (AMAC): la migración como factor determinante de la salud de los migrantes OIM/2009.

28 La salud se define como "un estado de bienestar físico, mental y social".

ción previa necesaria para la plena realización de los beneficios de la migración tanto para la persona que migra como para los países de origen y de destino por igual. Tanto los programas y las políticas de salud que incluyen a migrantes, como las políticas y las prácticas en materia de trabajo y migración sensibles a la salud deben tener su protagonismo a este respecto.

- Las mujeres son especialmente vulnerables cuando migran y pueden terminar siendo víctimas de la discriminación, la violencia, la explotación sexual y la trata de seres humanos. El acceso a la planificación familiar, la protección frente a las ETS y al VIH, el acceso a servicios de salud maternal, como los cuidados prenatales, el parto seguro y la atención posparto son aspectos básicos para la salud de las mujeres migrantes. Dado el número y el porcentaje crecientes de mujeres en el conjunto de la migración, tanto interna como internacional, y las cuestiones de género y culturales, adquiere mayor importancia la prestación de servicios de salud sexual y reproductiva, y lograr que el acceso a estos servicios resulte más fácil y asequible.

- Para comprender los vínculos entre migración y salud, es importante tener en cuenta las diferentes fases del proceso migratorio: 1) fase previa a la salida, 2) fase de destino, y 3) fase de retorno y reintegración.

- Por ejemplo, durante la fase **previa a su marcha**, muchos trabajadores migrantes se someten a evaluaciones de salud obligatorias, que incluyen las pruebas del VIH y de embarazo. Si estas evaluaciones se llevan a cabo de manera respetuosa con el migrante, con unos mecanismos de asesoramiento y orientación apropiados, pueden constituir un punto de entrada lógico y positivo para otras intervenciones en materia de salud, como proporcionar información sobre posibles enfermedades y riesgos sanitarios a los que los migrantes podrían hacer frente, y sobre cómo acceder a los servicios sanitarios en el país de destino.

- Es importante ser conscientes de que los migrantes abandonan su país con unos perfiles de salud que se han visto influidos por su condición socioeconómica y por la accesibilidad a los servicios de atención sanitaria en dichas comunidades de origen.

- En el **país de destino** hay dos aspectos principales relacionados con la salud de los migrantes: 1) La salud y la seguridad en el trabajo (OHS, por sus siglas en inglés), y 2) el acceso a los servicios sanitarios.

  - En referencia a la OHS, muchos trabajadores migrantes suelen emplearse en sectores con elevado riesgo y peligrosos, como la minería, la agricultura y la construcción. No se suele permitir que los trabajadores migrantes se unan a los sindicatos, lo que potencialmente supone un obstáculo para su salud y su seguridad en el lugar de trabajo.[29] Diferentes estudios muestran que los índices de accidentes laborales son más elevados entre los trabajadores migrantes que entre los que no lo son. Además, los trabajadores migrantes temporales y de temporada a menudo se concentran en áreas pobres con viviendas insalubres.

  - En cuanto a las barreras para acceder a los servicios sanitarios, es importante distinguir entre: 1) barreras estructurales, 2) las propias creencias sobre salud y las conductas de los migrantes en relación con el cuidado de su salud, y 3) los problemas culturales y lingüísticos.

    - Entre las barreras estructurales figuran los obstáculos administrativos, financieros y de otro tipo que impiden a los migrantes acceder a los planes de seguros de salud, a los servicios sanitarios financiados por el Gobierno o a la atención sanitaria del sector privado.

    - Las conductas de los migrantes con respecto a la atención sanitaria en el país de destino suelen ser más relajadas que en las comunidades de origen. Diferentes estudios indican que los trabajadores migrantes a menudo demoran la búsqueda de atención sanitaria y que únicamente visitan este tipo de servicios en casos de emergencia, prefiriendo esperar a acceder a cuidados sanitarios una vez que regresan a sus comunidades de origen. Esto podría tener un efecto negativo tanto en la productividad del trabajador como en coste financiero que supone para el sistema sanitario local.

29 OIT, *International labour migration: A rights-based approach*. Ginebra, 2010.

- Los migrantes en situación irregular, como los migrantes indocumentados, pueden no recurrir a los servicios de atención sanitaria por miedo a la deportación si el personal sanitario está obligado a notificar su presencia a las autoridades de inmigración, especialmente en países con políticas de inmigración estrictas que tipifican como delito la migración irregular. Sin embargo, los migrantes irregulares suelen estar expuestos a peligros más dañinos para su salud, por ejemplo, los que implican unos transportes temerarios, unas condiciones de vida arriesgadas y experiencias de violencia y abuso, como la violencia doméstica, lo que hace más urgente su acceso a la atención sanitaria.

- En el caso de los migrantes que residen en áreas geográficamente aisladas, el tratamiento preventivo y la atención sanitaria a menudo no son fácilmente accesibles. Además, los refugiados y los desplazados internos corren un riesgo especial de infección por VIH, a menudo debido a los mismos trastornos que originaron su desplazamiento en primera instancia.

- Muchos migrantes no están familiarizados con el sistema local de atención sanitaria y pueden experimentar dificultades lingüísticas o culturales para comunicar sus problemas.[30] Incluso en países donde los servicios sanitarios están disponibles para los inmigrantes (como España, Italia y Argentina[31]) el miedo a la discriminación, las barreras lingüísticas y culturales, las diferencias en los enfoques médicos y la actitud de los profesionales de la salud pueden limitar el uso de este tipo de servicio por parte de los migrantes.[32]

- En la **fase de retorno**, los riesgos para la salud a los que se enfrentan los trabajadores migrantes y sus familias pueden adoptar formas diversas, como la necesidad de contar con un sistema sanitario en el país de origen para tratar las enfermedades físicas y mentales de los migrantes que retornan.

  - Asimismo, en esta fase no solo debe tenerse en cuenta la salud del migrante que regresa, sino también la de los familiares que quedaron atrás, ya que la salud física y mental de los cónyuges y de los hijos puede haber sufrido alteraciones debido a la separación.

  - El retorno de los migrantes a su lugar de origen puede implicar la introducción, en la comunidad de origen, de hábitos saludables adquiridos durante el proceso de migración. De este modo, las implicaciones de la salud de los migrantes no se limitan exclusivamente a estos. Existen importantes consideraciones de salud pública para el conjunto de la sociedad. Una salud de la migración bien gestionada protege la salud pública global, puede facilitar la integración y fomenta el bienestar general.

- Las familias de trabajadores migrantes que quedan atrás en los países de origen también pueden hacer frente a riesgos para la salud cuando la migración del principal asalariado lleva a la pérdida de cobertura sanitaria, o a estrategias de subsistencia arriesgadas, como el trabajo sexual. Por el contrario las remesas pueden ser de ayuda para las familias en el país de origen para mejorar su acceso a los servicios sanitarios.

Migración y sistemas de salud

- Los sistemas de salud de los países de origen pueden no estar equipados para responder a las necesidades sanitarias de los retornados, como las necesidades en materia de salud mental. Además, las prestaciones de seguridad social y las pensiones pueden ser no transferibles, lo que deja a los retornados totalmente expuestos ante la ausencia de atención sanitaria.

- Las redes de la diáspora pueden impulsar la prestación de atención sanitaria en las comunidades

30 OIT, *International labour migration: A rights-based approach*. Ginebra, 2010.

31 La Ley 25.871 de 2004 reconoce la obligación del Estado de garantizar la igualdad de acceso a, entre otros, la vivienda, los servicios sociales, los bienes públicos y la salud para migrantes y sus familias, con independencia de su condición de migrantes. Véase www2.ohchr.org/english/bodies/hrcouncil/docs/14session/A.HRC.14.30.en.pdf.

32 OMS, Ministerio de Sanidad y Política Social (Gobierno de España), y OIM: *La salud de los migrantes: cómo avanzar*. Informe de la Consulta Global sobre Salud de los Migrantes. Madrid (España), 3-5 de marzo de 2010, páginas 61-70.

de origen mediante la inversión en infraestructuras.

- Las enfermedades no entienden de fronteras. Los movimientos de población transfronterizos pueden tener un efecto en la propagación de determinadas epidemias, como el ébola o la gripe aviar. Por tanto, la gestión fronteriza exige un componente de educación y prevención en materia de salud.

- Los grandes flujos de entrada de migrantes pueden constituir una presión para los sistemas de salud de los países de destino.

- El elevado índice de salida de profesionales del sector sanitario puede poner en peligro la prestación del servicio en el país de origen, debido a la carencia de habilidades. Contar con un número bajo de trabajadores calificados afecta a la prestación del servicio sanitario, a la innovación y a la formación de futuros profesionales.

- Sin embargo, la emigración no constituye la causa principal de las lagunas en la prestación de los servicios de salud en los países en desarrollo. Los profesionales que permanecen en dichos países prefieren trabajar para el sector privado o en zonas urbanas, lo que contribuye de manera significativa a las carencias de los servicios sanitarios en las áreas rurales y de los dirigidos a la población más desfavorecida.

- En los países de destino, el flujo de entrada de profesionales de la salud puede aliviar la escasez de mano de obra y servir para abordar otros problemas, como el cuidado de poblaciones que están envejeciendo.

- Si bien parece que la "fuga de cerebros" está dañando la capacidad del sistema sanitario en el país de origen, existe una serie de medidas que pueden mitigar esos efectos[33]:

  - **Retención**. Los incentivos a la permanencia van dirigidos a animar a los profesionales con aptitudes a que permanezcan en el país de origen, con medidas como la mejora de la gestión de los recursos humanos y las perspectivas de desarrollo profesional, la aplicación de mejores salarios y/o condiciones laborales y la mejora de la condición social de las profesiones pertinentes, como las enfermeras. Por ejemplo, en Ghana los trabajadores han obtenido una mejora de salarios y de subsidios, además de otras prestaciones como coches nuevos, con el fin de retenerlos en el sistema de salud público del país.

  - **Delegación de funciones**. Cuando los recursos existentes para la atención sanitaria resultan escasos, se puede hacer un uso más eficiente de ellos si una profesión sanitaria delega sus funciones en otra: de médicos a enfermeras (como la prescripción de medicamentos) y de enfermeras o matronas a los profesionales de la salud comunitarios (por ejemplo, inyecciones). Pese a que pueden registrarse casos de celos profesionales (esto es, el miedo por parte de un colectivo a perder su reputación o su condición), la delegación de funciones ha demostrado ser un modo eficaz de mejorar el acceso a la atención sanitaria, especialmente en países con necesidades significativas debido a la prevalencia del VIH.

  - **Personal de reemplazo**. Esto implica desarrollar unos programas especiales de inmigración laboral para atraer trabajadores de reemplazo para ocupar las vacantes dejadas por los migrantes que hayan abandonado el país. Con todo, los países deben ser precavidos y evitar la escasez de habilidades en el país del que proceden los migrantes. Las medidas dirigidas a combatir la fuga de cerebros deberían evitar el traspaso del problema a otro país, muy posiblemente uno más pobre y que potencialmente necesita más a sus trabajadores calificados.

  - **Retornados**. Los miembros retornados de la diáspora pueden traer consigo aptitudes valiosas, tanto si su retorno es permanente como temporal. Sin embargo, los retornados migrantes pueden ver difícil reintegrarse y aprovechar al máximo las habilidades y la experiencia adquiridas en el extranjero. El Gobierno puede facilitar esta reintegración mediante ayudas específicas. Por ejemplo, en Filipinas se creó un

33 Muchas de estas estrategias pueden adaptarse para su utilización en otros sectores, si se considera que la emigración calificada también puede resultar perjudicial para el desarrollo de esas zonas.

centro de reubicación y supervisión en el Departamento de Trabajo para los trabajadores filipinos retornados. No obstante, la ayuda a los retornados debe tener en cuenta la situación de los residentes locales, y beneficiar a la comunidad en su conjunto, pues de lo contrario se corre el riesgo de generar animadversión y más desigualdades potenciales.

- **Restitución de habilidades**. Esto implica el desarrollo de habilidades en el país de origen, en determinados casos con el apoyo de empleadores extranjeros que utilizan mano de obra migrante. Puede ser una forma de reemplazar aptitudes perdidas debido a la emigración. Existen varias maneras de hacerlo.

  – Promover la colaboración entre instituciones de países desarrollados y en desarrollo en sectores clave (por ejemplo, programas de formación/intercambio a corto plazo entre hospitales y universidades). En este sentido, el Reino Unido y Sudáfrica firmaron un Memorando de Entendimiento sobre el intercambio educativo recíproco de conceptos y de personal de atención sanitaria, que va dirigido a acordar mutuamente la contratación de personal sanitario para trabajar en el Reino Unido, a intercambiar información sobre reglamentos profesionales, a planificar y a desarrollar el personal, y a facilitar el acceso mutuo a universidades y a centros de formación para profesionales de la salud.

  – Dirigir la cooperación internacional para el desarrollo y las inversiones en el extranjero a desarrollar la capacidad de instituciones educativas o de formación profesional. Por ejemplo, el Gobierno de Australia ha financiado Universidades Técnicas de Australia y el Pacífico (APTC, por sus siglas en inglés) en Papúa Nueva Guinea, Fiji, Vanuatu y Samoa, que son centros de excelencia para lograr un modelo de habilidades profesionales en ámbitos como el turismo y la hostelería, el sector de la automoción y la producción industrial. El objetivo es proporcionar formación profesional para las necesidades de mano de obra de la región, especialmente en áreas donde Australia registra una escasez de mano de obra apropiada.

- **Adoptar unos códigos de conducta multilaterales y nacionales para evitar el "saqueo" de trabajadores altamente cualificados en sectores clave**. En los últimos años se ha trabajado para adoptar códigos de conducta multilaterales y bilaterales que regulen la contratación de mano de obra calificada procedente de países en desarrollo. Recientemente, tras seis años de debates, la Asamblea Mundial de la Salud adoptó por unanimidad el Código Mundial de Prácticas de la OMS sobre contratación internacional de personal sanitario, el 21 de mayo de 2010. Este código, que es de naturaleza voluntaria, sirve como marco ético para orientar a los Estados miembros en la contratación de trabajadores del sector sanitario. Se anima a los países de destino a colaborar con los países de origen para apoyar el desarrollo y la formación de recursos humanos en materia de salud según corresponda. El código hace un llamamiento a los Estados para desalentar la contratación activa de personal sanitario de países en desarrollo que experimenten carencias graves de profesionales en dicho sector. Asimismo, fomenta la implantación del código en colaboración de todas las partes interesadas, como los profesionales de la salud, los empleadores, los empleados y la sociedad civil.

- En el pasado, los intentos de adopción de estos códigos habían tenido un éxito relativo. Los códigos nacionales de conducta no impiden a los trabajadores dirigirse a países de destino sin dichos códigos, y son insuficientes para reglamentar las actividades del sector privado. No obstante, el código de la OMS parece ser un avance.

El anexo C5 incluye una lista de comprobación sobre otras cuestiones que deben ser consideradas al evaluar los vínculos entre la salud y la migración. En los cuadros 20 a 23 se ofrecen ejemplos extraídos de proyectos y programas.[34]

34 Para obtener más información, véase la página web de la Alianza Mundial en pro del Personal Sanitario (GHWA): www.who.int/workforcealliance/knowledge/publications/en/index.html y Manuel Carballo, The Challenges of Migration and Health, Centro Internacional para la Migración y la Salud (ICMH); Ginebra, 2007.

Cuadro 20: Intervenciones en materia de salud y migración

Actividad: **Programa conjunto de las Naciones Unidas sobre VIH y Migración**
Actores involucrados: **PNUD, ONUSIDA, UNFPA, UNICEF, OMS, OIT, Coordinador Residente de las Naciones Unidas, Departamento de Trabajo y Empleo, Departamento de Sanidad**
País: **Filipinas**
Duración: **Dos años (2007-2009)**
Resultados: **Este proyecto apoya la prestación de servicios basados en los derechos a los trabajadores filipinos en el extranjero (OFW) y a sus familias para reducir el riesgo de VIH en todas las fases del proceso migratorio.**

En la fase previa a la salida, se asegura la organización de seminarios y programas de formación sobre estas cuestiones. Dado que la mayor parte de los migrantes de Filipinas son mujeres, adopta y refuerza un enfoque sensible al género del conocimiento y la prevención para los OFW. Además, se ha emprendido una revisión de las políticas y los protocolos existentes sobre VIH y migración, para influir en el desarrollo de las capacidades del Gobierno local y de las instituciones nacionales y locales que trabajan en relación con el VIH y la migración. Asimismo, se han llevado a cabo diversas actividades posteriores al retorno, para reintegrar a los OFW retornados, también a aquellos que son seropositivos, tanto en el lugar de trabajo como en el ámbito familiar y comunitario, a través de servicios sanitarios de atención psicosocial y de protección social, proyectos de medios de subsistencia y con microfinanciación.

El programa ha sido diseñado para contribuir a una serie de planes de desarrollo existentes, como la consecución de los objetivos correspondientes al 4º Plan a medio plazo sobre el SIDA, la implantación de la hoja de ruta de "Acceso universal" del país, y la entrada en vigor de las recomendaciones pertinentes del Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer (Comité de la CEDAW).

Cuadro 21: Código de prácticas mundial de la OMS sobre contratación internacional de personal sanitario

Artículo 1. Objetivos

Los objetivos de este código son:

1) establecer y fomentar unos principios y prácticas voluntarios para la contratación internacional ética de personal sanitario, que tengan en cuenta los derechos, las obligaciones y las expectativas de los países de origen, de los países de destino y del personal sanitario migrante;

2) servir de referencia para los Estados miembros en la creación o la mejora del marco institucional y jurídico necesario para la contratación internacional de personal sanitario;

3) ofrecer orientaciones que puedan ser utilizadas, si correspondiese, en la formulación y la implantación de acuerdos bilaterales y de otros instrumentos jurídicos internacionales;

4) facilitar y promover el debate internacional y fomentar la cooperación en cuestiones relacionadas con la contratación internacional ética de personal sanitario como parte del refuerzo de los sistemas de salud, centrándose en especial en la situación de los países en desarrollo.

Artículo 2. Naturaleza y alcance

2.1 El código es voluntario. Se recomienda encarecidamente a los Estados miembros y a otras partes interesadas que hagan uso del código.

2.2 El código tiene un ámbito de aplicación global y pretende convertirse en una guía para los Estados miembros en colaboración con las partes interesadas como personal sanitario, empleadores, sindicatos sanitarios, organizaciones subregionales, regionales y globales destacadas, tanto del sector público como del privado, como las ONG, y para todas las personas interesadas por la contratación internacional de personal sanitario.

2.3 El código establece unos principios éticos aplicables a la contratación internacional de personal sanitario de manera tal que refuerza los sistemas de salud de los países en desarrollo, de los países con economías en transición y los pequeños estados insulares.

Cuadro 22: Reforzar el sector sanitario mediante la implicación de la diáspora

Actividad: **Implicación de los profesionales sanitarios de la diáspora somalí desde Finlandia**
Actores involucrados: **OIM, Asociación de profesionales de la atención sanitaria somalíes en países nórdicos (miembros residentes en Finlandia), FinnChurchAid, autoridades sanitarias, hospitales, organizaciones de la sociedad civil (OSC), universidades con proyectos relacionados con la salud**
País: **Somalia**
Grupo destinatario: **Profesionales de la salud somalíes que residen y trabajan actualmente en Finlandia, instituciones sanitarias y profesionales de la salud de la zona norte de Somalia**
Calendario de ejecución: **12 meses**
Resultados en términos de desarrollo de capacidades: **se han realizado 20 encargos de repatriación temporal. Cada retornado ha formado como mínimo a cinco miembros del personal local en su ámbito de especialización.**

Este proyecto apoya el desarrollo del sector sanitario de la zona norte de Somalia mediante el refuerzo de la base de recursos humanos de los sectores sanitarios públicos y privados de la región.

El proyecto ha detectado lagunas básicas en el sector sanitario de la zona norte de Somalia, en colaboración con las autoridades sanitarias de la región, hospitales, organizaciones de la sociedad civil, universidades con proyectos relacionados con la salud y las delegaciones de la OIM en Hargeisa, Bosasso y Nairobi. Durante este proceso se ha hecho especial hincapié en detectar brechas relacionadas con el género en los sectores sanitarios de la zona norte de Somalia.

Una vez detectadas esas brechas, la OIM llevó a cabo una campaña de información dirigida a los profesionales de la salud somalíes en Finlandia con el fin de cubrir vacantes temporales en la zona norte de Somalia. Dicha campaña fue dirigida con un énfasis especial hacia las profesionales sanitarias. Se creó una base de datos para emparejar las necesidades de la zona norte del país con las habilidades y cualificaciones de los profesionales de la salud somalíes residentes en Finlandia. En el marco del proyecto, 20 ciudadanos somalíes, tanto calificados como altamente calificados, regresaron de manera temporal a la zona norte de Somalia para prestar asistencia técnica directa a las autoridades sanitarias y formaron al personal nacional en sus ámbitos de especialización, al menos a cinco de ellos en cada caso.

Fuente: OIM

Cuadro 23: Desplazados urbanos y vulnerabilidad al VIH

Actividad: **Respuesta ante la vulnerabilidad al VIH y la violencia de género**
Actores involucrados: **OIM, UNFPA, Population Services International (PSI), el Patronato de Desarrollo Comunitario de Zimbabue (ZCDT), Patronato LEAD, Diócesis anglicana de Manicaland (ADM)**
País: **Zimbabue**
Grupo destinatario: **Nacionales de Zimbabue afectados por el desplazamiento urbano**
Calendario de ejecución: **12 meses**

Resultados en términos de desarrollo de capacidades: **Durante el período abarcado, se llegó a un total de 123.639 personas en 23 distritos de 10 provincias de Zimbabue.**

En 2005, Zimbabue registró una nueva oleada de desplazamientos. En el marco de una campaña gubernamental de represión contra estructuras presuntamente ilegales (como proveedores agrícolas, vendedores de mercadillos y otros comerciantes informales) miles de personas se vieron obligadas a abandonar sus hogares y sus medios de subsistencia quedaron destruidos. La demolición de estructuras ilegales originó una infinidad de problemas para las familias afectadas. Gran parte de la población afectada tuvo que pernoctar al raso, también niños y personas con enfermedades crónicas. De igual manera, quedaron desbaratados los puntos de venta de preservativos y se impidió el acceso a cuidados e información preventiva relacionados con el VIH/SIDA que potencialmente podían salvar vidas. La violencia de género resultó especialmente problemática en el contexto de los desplazamientos, puesto que las mujeres y los niños son los más vulnerables a la explotación, a la violencia y al abuso simplemente debido a su género y a su edad, especialmente en el caso de quienes perdieron a sus maridos o a sus progenitores, muchos de los cuales partieron en busca de una vivienda alternativa y de empleo.

Basándose en las directrices del Comité Permanente entre Organismos para las intervenciones en materia de VIH/SIDA en escenarios de emergencia, la OIM en colaboración con el UNFPA y PSI:

- mejoró el acceso a los preservativos y la disponibilidad de estos;
- difundió materiales de comunicación para el cambio de comportamientos dirigidos a la población afectada; y
- facilitó el acceso a las poblaciones desplazadas al asesoramiento y la realización de pruebas voluntarios, a la prevención y la atención en casos de violencia de género (derivaciones), a profilaxis post exposición (PEP, por sus siglas en inglés) y a tratamientos contraceptivos de emergencia.

Fuente: OIM

3.6 Educación

El acceso a la educación constituye un pilar central del desarrollo. La educación no solamente es esencial para que los individuos maximicen sus capacidades sino también para el progreso de la sociedad, puesto que eleva los niveles globales de capacidad y posibilita la adaptabilidad a los cambios y el aprovechamiento de nuevas oportunidades. La alfabetización y la educación primaria, por ejemplo, facilitan la participación en la vida pública y hacen más comprensible el entorno económico, social y político a través de un mayor acceso a herramientas de comunicación como periódicos, Internet, etc. La educación mejora asimismo la salud de los ciudadanos mediante la mejora del acceso a la información relativa a los riesgos para la salud y facilita la integración en el mercado laboral, permitiendo la búsqueda de oportunidades laborales con la posibilidad de obtener mayores ingresos y condiciones de trabajo más favorables que las que están disponibles para las personas sin estudios.

Vínculos con la migración

A continuación figura una lista no exhaustiva de algunas de las complejas interrelaciones existentes entre la migración, el desarrollo y el sector de la educación.

- El nivel educativo puede influir en la decisión de emigrar. El acceso limitado a la educación, la calidad deficiente de esta y su coste en el país de origen pueden empujar a los ciudadanos a migrar en busca de mejores oportunidades.

- Sin embargo, la mejora del acceso a la educación dependerá de los motivos del desplazamiento y del contexto socioeconómico de la familia. En determinadas circunstancias, los hijos de migrantes pueden tener dificultades para acceder al sistema educativo debido a barreras lingüísticas, a la situación jurídica de sus progenitores y a las condiciones de la estancia (por ejemplo, el hecho de vivir en un campo de refugiados). El acceso a la educación está sujeto a la legislación nacional, que a menudo impide la escolarización de los hijos de migrantes irregulares, ya sea por ley o en la práctica. Esto contrasta con el derecho a la educación consagrado en la Declaración Universal de Derechos Humanos de 1948, el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales de 1966, la Convención sobre los Derechos del Niño de 1989 y la Convención Internacional sobre la protección de los derechos de todos los trabajadores migratorios y de sus familiares de 1990.

- La migración puede aumentar el acceso a la educación, puesto que las familias de los trabajadores migrantes pueden disponer de mayores recursos para invertir en educación gracias a las remesas.

- La perspectiva de obtener trabajos mejor remunerados en el extranjero puede suponer un incentivo para invertir en educación. Las pruebas disponibles sugieren que en algunos contextos, de hecho, este es un incentivo poderoso que impulsa considerablemente el nivel educativo de un país.

- La migración puede reducir la calidad de la educación de las familias más pobres que no tengan familiares trabajando en el extranjero. La capacidad de las familias migrantes para costear la educación puede desincentivar a los gobiernos de invertir en educación.

- La inversión de la diáspora en escuelas de las comunidades de origen puede contrarrestar estos efectos negativos, pero se trata de iniciativas privadas puntuales que no pueden sustituir un sistema de educación nacional abierto a todos.

- En los países de acogida, los niños migrantes pueden carecer de acceso a la educación debido a factores como a su condición jurídica o la existencia de barreras lingüísticas, que pueden impedir el acceso a la escolarización.

- El tamaño y la existencia de escuelas vendrán determinados por el tamaño de la población en la zona de que se trate, variable que a su vez se ve afectada por los flujos migratorios de entrada y salida. Las variaciones en las cifras de alumnado pueden provocar el cierre de escuelas debido a la falta de estudiantes o bien el hacinamiento en las aulas en caso contrario.

- La emigración de docentes puede tener efectos positivos si reduce el desempleo y deja puestos vacantes para que los ocupen otros maestros, así como si los docentes regresan posteriormente con nuevos conocimientos y nuevas habilidades.

- Sin embargo, también puede tener repercusiones negativas y puede provocar escasez de docentes, deterioro de la calidad de la educación así como el cierre de escuelas. Estos efectos se pueden mitigar fomentando la inmigración de docentes procedentes de otros países o bien movilizando a maestros de la diáspora (tanto en activo como jubilados) para trabajar durante un período breve o prolongado.

La lista de comprobación sobre la educación del anexo C6 presenta una serie de cuestiones que deben tenerse en cuenta a la hora de evaluar los vínculos que existen con la migración. Los cuadros 24 y 25 ofrecen algunos ejemplos extraídos de programas[35].

35 Para obtener más información sobre la migración, el desarrollo y la educación básica, véase OIM, *Migration and Development: Opportunities and Challenges for Policymakers*, serie Migration Research, núm. 22, Ginebra, 2006, y Kristina A. Schapiro, *Migration and Educational Outcomes of Children*, PNUD, Informes de Desarrollo Humano, documento de investigación núm. 57, 2009.

Cuadro 24: Repatriación de profesionales de la educación

Actividad: **Repatriación de profesionales de la educación en apoyo al Ministerio de Educación**
Actores involucrados: **OIM, Ministerio de Educación, Embajada Danesa**
País: **Afganistán**
Grupo destinatario: **Profesionales con alto grado de calificación**
Calendario de ejecución: **15 meses**
Resultados en términos de desarrollo de capacidades: **Repatriación de siete profesionales con alta calificación que actualmente trabajan en el Ministerio de Educación.**

El programa de Retorno de Afganos Calificados (RAC) comenzó en el Afganistán en diciembre de 2001, y hasta la fecha ha reclutado y prestado ayuda a 822 afganos procedentes de 28 países. De ellos, 404 trabajan en 28 ministerios del Gobierno del Afganistán, 184 en otras 31 instituciones gubernamentales, 204 en 75 ONG y organizaciones internacionales que trabajan en el Afganistán, y 30 son trabajadores autónomos.

La OIM trabaja en estrecha colaboración con los ministerios del Gobierno afgano para identificar sectores y puestos claves para los planes de reconstrucción y desarrollo sostenible del país, y que no es posible cubrir con ciudadanos residentes en el Afganistán. Al mismo tiempo, las oficinas de la OIM en otros países reclutan ciudadanos afganos calificados que a continuación se incorporan en una base de datos mundial para, en su caso, asignarles puestos de trabajo adecuados a sus conocimientos y experiencia.

Mediante el programa RAC se ha logrado atraer a un importante número de personas que apoyarán el proceso de reconstrucción del Afganistán. Actualmente trabajan en el Ministerio de Educación siete candidatos que respaldan el desarrollo del sistema educativo, mientras otros trabajan como profesores universitarios y maestros. Otros retornados han ascendido a puestos clave en el seno del Gobierno del Afganistán, como un ex Vicepresidente, un Ministro y varios Viceministros, y muchos otros ejercen de jefes de diversos departamentos en los ministerios afganos.

Fuente: OIM

Cuadro 25: Educación lingüística para niños retornados

Actividad: **Educación de niños retornados**
Actores involucrados: **Ministerio de Educación, PMA, UNICEF**
País: **Burundi**
Grupo destinatario: **13.200 niños recientemente retornados que anteriormente vivían en Tanzania.**
Calendario de ejecución: **Siete semanas de enseñanza**
Resultados en términos de desarrollo de capacidades: **De los 1.007 alumnos que comenzaron el programa intensivo de siete semanas de duración, 875 estudiantes de dos provincias lo finalizaron (el 87% del total). Más de la mitad de los alumnos eran niñas (el 53%).**

El Ministerio de Educación y los socios locales elaboraron un plan de acción integrado y un presupuesto a principios de 2008 con el fin de dar respuesta a las necesidades educativas de los niños retornados. Este plan incluía la construcción de aulas en las zonas en las que residían los retornados y otros programas especiales para responder a las necesidades educativas de las diferentes categorías de niños, que incluyen: la provisión de un programa de desarrollo para la primera infancia; un programa piloto intensivo de aprendizaje lingüístico para niños con la edad correspondiente a la educación primaria y secundaria procedentes de un sistema educativo diferente; un Conjunto Didáctico para Casos de Emergencia para niños desescolarizados con edades comprendidas entre los 9 y los 14 años que deseen regresar a escuela; y formación profesional para los jóvenes. El Programa Intensivo de Aprendizaje Lingüístico de Francés y Kirundi fue una iniciativa piloto del Ministerio de Educación con apoyo del UNICEF y del Programa Mundial de Alimentos (PMA).

El Ministerio de Educación desarrolló un módulo didáctico y seleccionó libros de texto para los docentes y para los alumnos. Cuarenta docentes calificados seleccionados por la oficina provincial del Ministerio de Educación recibieron un curso intensivo de cuatro días de duración impartido por instructores de dicho ministerio, que los prepararon para impartir este programa lingüístico acelerado a los niños retornados recién llegados. Los docentes también recibieron materiales educativos y de orientación para integrar la preparación para la vida en la enseñanza, incluidos temas como los derechos humanos, los valores humanos, la educación para la paz y el medio ambiente. Durante siete semanas entre los meses de julio y septiembre de 2008, los hijos de los retornados, identificados por la Oficina Provincial del Ministerio de Educación e inscritos por sus progenitores, participaron en un programa lingüístico intensivo en dos centros escolares en régimen de internado en dos provincias con elevada concentración de retornados (concretamente las provincias de Makamba y Bururi, con 1.972 retornados) a fin de preparar a los niños para el inicio del curso escolar en Burundi, que tendría lugar a mediados de septiembre.

Las iniciativas de reintegración para niños retornados en el sistema educativo de Burundi han sido beneficiosas tanto para estos como para sus progenitores, para su comunidad y para el conjunto de la nación. Han permitido que los niños accedan a su derecho a la educación y se preparen para el futuro. La reintegración de los jóvenes en la educación secundaria representa una oportunidad para reducir la delincuencia juvenil en la comunidad y para consolidar el proceso de paz en todo el país. La asistencia de los niños a la escuela crea lazos entre esta y la familia, con los padres de otros niños y con las actividades del comité de padres y madres. En este sentido, la reintegración educativa de niños y jóvenes facilita la reintegración social y comunitaria de las familias recién retornadas —o que llegan por primera vez— a una tierra que pueden llamar "su hogar". No obstante, la reintegración educativa tendrá mayor éxito si cuenta con el respaldo de otros sectores como los de la salud o la agricultura, entre otros.

Fuente: UNICEF

3.7 Educación superior, desarrollo de conocimientos y habilidades

La educación superior es la educación postsecundaria que imparten las universidades y todas las demás instituciones públicas y privadas de enseñanza superior (escuelas universitarias, institutos de capacitación técnica, escuelas de enfermería, laboratorios de investigación, centros de aprendizaje a distancia, etc.). El conocimiento y las habilidades son elementos cruciales del desarrollo humano y constituyen la piedra angular del crecimiento y el desarrollo económicos de un país. Influyen en la capacidad de los países para desarrollar nuevas ideas, producir bienes y servicios, contar con un sector público eficiente y atraer más habilidades e inversión, procedentes incluso del extranjero (es decir, a través de la inversión extranjera directa). Para los ciudadanos, este tipo de habilidades son importantes para determinar muchas de sus capacidades, como los salarios que pueden obtener (una de las más importantes).

Vínculos con la migración

A continuación se muestran algunos de los vínculos que existen entre la migración, el desarrollo y la educación superior:

- La falta de disponibilidad de educación superior influye en el fomento de la migración. La migración de estudiantes puede ser consecuencia de la escasez de oportunidades educativas en el país de origen. Esto puede incluir, por ejemplo, la existencia de un número reducido de instituciones de educación superior o la baja calidad de estas instituciones. Además, unos salarios precarios, unos términos y condiciones deficientes y la falta de oportunidades de desarrollo profesional pueden fomentar la emigración de los proveedores de servicios educativos y académicos (formadores, etc.), lo que a su vez puede provocar la migración de los estudiantes. Esto puede conducir a un bucle permanente de falta de estudiantes, recursos y educadores.

- Un desajuste entre la oferta de educación superior (por ejemplo en términos de carreras universitarias o del tipo de habilidades impartidas) y las demandas del mercado laboral puede contribuir al desempleo y a la emigración de los jóvenes graduados.

- La creación de redes académicas y la participación en proyectos de investigación internacionales puede incentivar a los estudiantes y profesores a regresar a sus países de origen, ya sea de forma temporal o permanente. Es probable que el reconocimiento de las calificaciones adquiridas en el extranjero facilite dicho retorno.

- El progreso del sector de la educación superior puede convertir a los países en un destino atractivo para los estudiantes de los países vecinos y de otros países en desarrollo, con repercusiones positivas desde el punto de vista de las habilidades y de la entrada de flujos financieros. La creación de polos de excelencia regionales en el hemisferio Sur también puede contribuir a evitar la fuga de cerebros.

- La emigración puede reducir la cantidad de personas calificadas de un país —lo que se conoce como "fuga de cerebros"—, si bien este efecto puede verse compensado por otros aspectos de la migración como la inmigración, el retorno, la inversión de remesas en el desarrollo de habilidades y los efectos incentivadores. Independientemente de cuál sea el contexto es necesario medir con gran rigor el efecto exacto de la migración, dado que no se puede suponer que dicho efecto sea negativo sin examinar la situación sobre el terreno.

A continuación se expone una serie de estrategias que se pueden adoptar para maximizar el desarrollo de habilidades y llenar las lagunas existentes en este ámbito:

a) Fomentar la acumulación de habilidades por parte de los ciudadanos nacionales en el extranjero y el reconocimiento de las habilidades existentes

A fin de permitir que los migrantes aprovechen las oportunidades que se les presentan en el extranjero para capitalizar las inversiones que ellos y quizá sus países de origen puedan haber realizado en términos de educación y formación, es fundamental garantizar que el país de acogida reconozca sus calificaciones y habilidades. Con demasiada frecuencia, los migrantes trabajan en puestos que exigen una calificación inferior a la que poseen, y ello hace que sean menos productivos de lo que podrían ser (lo que se conoce como "desperdicio de cerebros"). Trabajar en un puesto acorde con las propias habilidades no solo es importante desde el punto de vista de la satisfacción y la retribución del trabajador, aspectos que obviamente son importantes, sino que

además el acceso a un trabajo más calificado suele suponer también una mejora en el acceso a las oportunidades de desarrollo profesional y a las prestaciones de la seguridad social, entre otras cosas.

Existen numerosos ejemplos de programas que apoyan el reconocimiento y la acumulación de habilidades; algunos de ellos se describen en el cuadro 26.

Cuadro 26: Proyectos de reconocimiento y acumulación de habilidades

Australia/China: el Acuerdo entre Australia y China sobre Reconocimiento de Títulos de Educación Superior facilita el reconocimiento de los títulos académicos universitarios. Los ministerios de educación de ambos países deben designar un órgano encargado de proporcionar información sobre el reconocimiento de calificaciones y de formular recomendaciones de acuerdo con la normativa vigente y las prácticas existentes. Sin embargo, las instituciones afectadas conservan el derecho de determinar sus propios requisitos de acceso.

Holanda/Polonia: los ministerios de salud neerlandés y polaco desarrollaron en 2005 un proyecto piloto para impulsar la adquisición de habilidades por parte de las enfermeras polacas en los Países Bajos, permitiéndoles acceder a la formación profesional.

Cabo Verde/Portugal: la adquisición y el reconocimiento de habilidades también se puede respaldar a través de iniciativas dirigidas a las personas que van a migrar antes de que salgan del país. El Centro de Apoyo al País de Origen (CAMPO) de Cabo Verde es un centro de información y prestación de servicios creado en Praia (Cabo Verde) con el Alto Comisionado Portugués para la Inmigración y el Diálogo Intercultural. La finalidad del centro es informar a los trabajadores de temporada sobre sus derechos y responsabilidades en Portugal. Sus principales objetivos son prestar asistencia en la resolución de problemas y proporcionar información sobre los requisitos vigentes para residir, estudiar, trabajar y viajar en Portugal, ayudando así a los migrantes a encontrar oportunidades adecuadas en ese país y a saber si existe el riesgo de que, en caso de migrar, terminen realizando un trabajo en el que no puedan utilizar todas sus habilidades.

b) Facilitar la transferencia de conocimientos

Además de ayudar a los migrantes cuando se encuentran fuera del país, los gobiernos también pueden ponerse en contacto con ellos y/o diseñar incentivos para tratar de asegurarse de que el conocimiento y las habilidades adquiridos por los migrantes en el extranjero regresen al país de origen. A continuación se exponen algunas ideas sobre cómo puede lograrse este objetivo.

- La mejora del sistema nacional de reconocimiento de calificaciones facilitará que los extranjeros, incluidos los refugiados, así como los ciudadanos del país que hayan obtenido un diploma extranjero puedan acceder al sistema educativo y al mercado laboral del país con el nivel de calificación adquirido en el extranjero y aportar sus conocimientos especializados y su capacidad productiva.

- La racionalización del proceso de adquisición de visados profesionales de corta duración para posibilitar un mayor número de intercambios profesionales y potenciar la colaboración transfronteriza. Esto puede ayudar también a atraer a la diáspora y lograr que vuelva al país para realizar contribuciones breves (el personal docente, los profesionales de la salud, ingenieros, etc. Puede consultarse un ejemplo de ello en el cuadro 27).

c) Crear redes y foros de miembros de la diáspora

Las redes y los foros de miembros de la diáspora pueden facilitar la transferencia de conocimientos y conseguir que los expatriados se familiaricen con las formas a través de las que pueden contribuir al desarrollo de sus países de origen. Estas actividades de creación de redes pueden adoptar diversas formas. La creación de mecanismos de cooperación bilateral entre cámaras de comercio en los países de origen y de destino ha demostrado en muchos casos un grado de eficiencia

notable. El cuadro 28 ofrece algunos ejemplos adicionales.

La lista de comprobación sobre la educación superior del anexo C7 presenta una serie de cuestiones adicionales que deben tenerse en cuenta a la hora de evaluar los vínculos que existen con la migración y la planificación. Los cuadros 29 a 31 ofrecen algunos ejemplos añadidos extraídos de programas[36].

36 Para obtener más información, véase Nonnenmacher, Sophie. OPEN FORUM: *Recognition of the Qualifications of Migrant Workers: Reconciling the Interests of Individuals, Countries of Origin and Countries of Destination. IJMS: International Journal on Multicultural Societies*. 2007, vol.9, núm. 1, pp.91-112. UNESCO. ISSN 1817-4574. www.unesco.org/shs/ijms/vol9/issue1/art5 y unesdoc.unesco.org/images/0015/001538/153803E.pdf#page=93.

Cuadro 27: Experiencias de programas mundiales

Transferencia de Conocimientos a través de Expatriados Nacionales (TOKTEN)

El PNUD puso en marcha en 1977 el programa de Transferencia de Conocimientos a través de Expatriados Nacionales (TOKTEN, por sus siglas en inglés) con el objetivo de contrarrestar los efectos de la "fuga de cerebros" en los países en desarrollo; para ello, el programa apela al espíritu del voluntariado a fin de lograr que ciudadanos expatriados con gran talento regresen a sus países de origen. En la actualidad el programa se desarrolla bajo los auspicios del Programa de Voluntarios de las Naciones Unidas (VNU). La Oficina de las Naciones Unidas de Servicios para Proyectos se ocupa de su gestión. A día de hoy el programa se ejecuta en 35 países. TOKTEN se considera como una nueva dimensión de la cooperación técnica, que contribuye a reducir los efectos adversos de la "fuga de cerebros" al aportar importantes ventajas. Las instituciones destinatarias se benefician de los conocimientos especializados que aportan los consultores del programa a un precio muy reducido, y los consultores se sienten satisfechos por poder contribuir al desarrollo de sus países. Tomando como ejemplo el programa TOKTEN ejecutado en Ruanda por el PNUD y el Gobierno ruandés entre 2005-2008, dicho programa facilitó la aportación voluntaria de conocimientos especializados en períodos breves por parte de ciudadanos ruandeses expatriados con alta calificación en sectores como la agricultura, la ingeniería, la economía, la protección del medio ambiente, la educación y los servicios de salud, entre otros.

Cuadro 28

Egipto: El proyecto "Transferencia de habilidades de los migrantes en la acuicultura y la pesca: el caso de Grecia y Egipto" se ejecuta conjuntamente entre la Egyptian Agribusiness Association y la Athens Network of Collaborating Experts. El objetivo del proyecto es respaldar el desarrollo del sector de la acuicultura y la pesca en Egipto, facilitando para ello el intercambio y la transferencia de conocimientos entre los expatriados egipcios que trabajan en dicho sector en Grecia y los empresarios relevantes que operan en Egipto. Se ha creado una base de datos de trabajadores, expertos del mundo académico y científicos egipcios que trabajan en este sector en Grecia y Egipto. A los trabajadores migrantes egipcios que se encuentran en Grecia se ofrece formación para la mejora de sus habilidades, se facilitan las inversiones y la transferencia de conocimiento por parte de trabajadores egipcios calificados del sector de la acuicultura y la pesca establecido en Grecia, y se fortalecen los vínculos entre estos sectores en Grecia y Egipto.

La **Coalición de Organizaciones Africanas para la Seguridad Alimentaria y el Desarrollo Sostenible** (COASAD, por sus siglas en inglés) ha sido creada por migrantes que residen en Europa para la aportación de conocimientos especializados a sus países de origen, ubicados en África.

Las redes empresariales libanesas crean vínculos entre los empresarios libaneses que viven en el extranjero y las oportunidades de negocio en el Líbano.

Cuadro 29: Evaluación del programa Migración para el Desarrollo de África (MIDA) en los Grandes Lagos

El programa MIDA en los Grandes Lagos se puso en marcha en 2001 con el objetivo de fortalecer las capacidades institucionales en Burundi, Ruanda y la República Democrática del Congo mediante la movilización de la diáspora de los tres países y la mitigación de los efectos de la fuga de cerebros. En 2007 se decidió llevar a cabo una evaluación sistemática del programa. La evaluación corrió a cargo de la *Société d'Études et d'Evaluation Sarl* (SEE), y su principal objetivo era analizar la eficiencia del programa MIDA. Se utilizó una combinación de métodos que incluyeron entrevistas individuales, grupos de debate y un cuestionario.

Contexto

El programa MIDA Grandes Lagos se centró en los tres componentes siguientes:

- **transferencia de habilidades**: retorno temporal de expertos en las tres esferas prioritarias: educación, desarrollo rural y salud;
- **transferencias financieras** con el fin de facilitar el envío de remesas por parte de los migrantes y orientar estas hacia el desarrollo; y
- **transferencias virtuales**: creación de cursos en línea, de aprendizaje a distancia, etc.

Los resultados clave de la evaluación pusieron de manifiesto que:

- Las transferencias de habilidades, a través de visitas breves de expertos de la diáspora, resultaron particularmente exitosas y los resultados obtuvieron el reconocimiento tanto de los beneficiarios directos (los estudiantes) como de las instituciones receptoras. En total se llevaron a cabo 150 transferencias. Además de añadir recursos humanos adicionales a las instituciones receptoras, también se reconoció que los expertos estaban transfiriendo información cultural y práctica de la sociedad en la que desarrollan su vida cotidiana a otra sociedad a la que todavía sienten que pertenecen. La evaluación descubrió que cuanto más largas son las misiones o mayor es el número de misiones que lleva a cabo un experto, mayor es el éxito.
- Se han creado vínculos con fines de cooperación entre instituciones en la región de los Grandes Lagos y otras instituciones similares de Europa.
- Se han introducido nuevas prácticas en el sector de la salud, se ha impartido capacitación para docentes, etc. A largo plazo, el programa ayudará a las instituciones a definir sus propias estrategias y a priorizar sus necesidades.
- En el componente de las transferencias virtuales de habilidades, la ejecución de las actividades resultó más complicada y al final del proyecto no había sido posible completar todas ellas. Dos de las instituciones recibieron apoyo para el desarrollo de cursos de aprendizaje a distancia, si bien no llegaron a impartirse. En los países beneficiarios se detectó una verdadera necesidad de contar con herramientas de educación a distancia, si bien parece que no se cumplen las condiciones previas para poder implantar este tipo de instrumentos. En concreto, el desarrollo de módulos comparables a los elaborados por las instituciones especializadas y la implicación a largo plazo necesaria para poner en marcha y mantener estas actividades de forma permanente quedan fuera del alcance de los fondos y los recursos humanos disponibles en el marco del programa MIDA.
- En cuanto al componente de transferencias financieras, la evaluación llegó a la conclusión de que los resultados también eran limitados. Aunque se completaron algunos productos (por ejemplo, se edita-

ron un estudio sobre las remesas y dos guías sobre inversión), en general las actividades llevaron más tiempo y consumieron más recursos (económicos y humanos) de los estimados inicialmente. Desde un punto de vista más estructural, el entorno empresarial de los tres países no es favorable a las transferencias financieras, y la inversión extranjera resulta difícil y arriesgada. Es improbable que las inversiones individuales sin un seguimiento personal consigan tener éxito. Es necesario, más bien, que se lleven a cabo en un marco o dentro de un programa mucho más amplio junto con los inversores, lo que sugiere que las intervenciones dirigidas a poner a los miembros de la diáspora en contacto con instituciones especializadas en este campo podrían ser más eficaces.

Recomendaciones: la evaluación reflexionó sobre la importancia de integrar la sostenibilidad en el programa de un modo más eficaz. Destacó la importancia de que los respectivos gobiernos sean capaces de tomar el relevo de las actividades al finalizar el programa, por ejemplo, y recomendó que las iniciativas de transferencia de habilidades tengan una duración de, al menos, tres meses con el fin de maximizar sus efectos.

Cuadro 30

Prestación de asistencia técnica por parte de ciudadanos somalíes expatriados calificados. Migración para el Desarrollo de África (QUESTS-MIDA) (2009 – 2011)

PNUD Somalia y la OIM actualmente implementan el proyecto titulado "Prestación de asistencia técnica por parte de ciudadanos somalíes expatriados calificados. Migración para el Desarrollo de África (QUESTS-MIDA)", un componente del Programa de Desarrollo Institucional Somalí del PNUD. El programa se basa en los esfuerzos que ha realizado el PNUD durante los cuatro últimos años a través de su proyecto de asistencia técnica por parte de ciudadanos somalíes expatriados calificados (QUESTS) en el marco de un programa de gobernanza más amplio para Somalia. La OIM ejecutará el programa sirviéndose de la experiencia adquirida a través de su iniciativa Migración para el Desarrollo de África (MIDA) y su red de misiones en países en los que residen ciudadanos somalíes con las habilidades requeridas. El proyecto busca ciudadanos somalíes con experiencia profesional en formulación de políticas y legislación, gestión de recursos humanos y gestión de finanzas públicas que viven en América del Norte, el Reino Unido y los países nórdicos. A través del proyecto, estos expertos participarán en iniciativas breves de fomento de capacidades en Somalia, con una duración media de seis meses. El objetivo de estas iniciativas es proporcionar capacitación en el puesto de trabajo a sus homólogos. La mejora de la gestión de las finanzas públicas es una de las áreas en las que la intervención se considera más urgente, dado que los numerosos años de conflicto han dejado una economía casi totalmente informal y carente de la mayoría de las estructuras necesarias para gestionar las entradas de fondos procedentes de donantes, recaudar impuestos, costear las fuerzas de seguridad o maximizar el potencial de las remesas que recibe el país cada año por un importe estimado de 1.000 millones de dólares de los Estados Unidos.

El Salvador: Programa "Desarrollo Humano y Migraciones" (2007-2010)
Socios: PNUD, Ministerio para Salvadoreños en el Exterior del Ministerio de Relaciones Exteriores, Universidad Centroamericana José Simeón Cañas (UCA)

El análisis y las recomendaciones del Informe sobre Desarrollo Humano de El Salvador correspondiente al año 2005 sobre la migración inspiraron la puesta en marcha de una serie de proyectos centrados en maximizar los beneficios de la migración y apoyar la creación de redes entre la diáspora y el país de origen. En el contexto de la migración de retorno, el PNUD está creando oportunidades de pasantías para miembros jóvenes de la diáspora (nacidos o criados fuera de El Salvador) vinculadas a las diferentes esferas programáticas del PNUD (en concreto la migración, el desarrollo humano, la prevención del VIH/SIDA, el desarrollo local, cuestiones ambientales, género y violencia). La iniciativa irá dirigida a estudiantes de centros de enseñanza secundaria y universidades de los Estados Unidos.

Cuadro 31: Repatriación de investigadores

Actividad: **Concesión de subvenciones a la investigación para atraer a científicos residentes en el extranjero**
Actores involucrados: **Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología (CONACYT), Gobierno de México, 150 universidades y centros de enseñanza secundaria**
Objetivo principal: **Repatriación de científicos**
País: **México**
Grupo destinatario: **Científicos experimentados, estudiantes de doctorado y posdoctorado**
Calendario de ejecución: **Nueve años**
Resultados en términos de desarrollo de capacidades: **Repatriación de 2.093 investigadores y estudiantes**

México ha desarrollado un programa financiado por el Gobierno federal del país cuyo objetivo es repatriar a investigadores calificados que trabajan en el extranjero o que acaban de obtener un título en el extranjero. El programa lleva en marcha desde 1991 y su finalidad es ampliar y fortalecer la producción científica en México, proporcionando para ello incentivos a investigadores que nacieron en México y residen en otros países, o que completaron sus estudios de licenciatura en el extranjero, para que regresen a su país de origen. Entre los beneficios del programa cabe citar una subvención de un año a la universidad que contrate al investigador para sufragar el salario y las prestaciones de este, una ayuda mensual para la investigación y el pago de los gastos de transporte necesarios para que el investigador y su familia (junto con sus pertenencias) regresen a México desde el país extranjero. El Comité de Evaluación de la Repatriación es el responsable de determinar la cuantía de las ayudas. Una vez que los investigadores hayan regresado, deben solicitar la incorporación al Sistema Nacional de Investigadores (SNI), una organización nacional dedicada a la investigación.

Fuente: Solimano, Universidad de las Naciones Unidas, Instituto Mundial de Investigaciones de Economía del Desarrollo, 2006.

3.8 Crecimiento económico

El crecimiento económico ocupa tradicionalmente el centro de la política de desarrollo, puesto que el aumento de los recursos económicos amplía las capacidades y las posibilidades de elección de las que disfrutan las personas, las comunidades y el conjunto de un país. Desde el punto de vista de los ciudadanos, el aumento de los ingresos reduce la pobreza, amplía las oportunidades en términos de acceso a la educación y la salud, mejora la calidad de las viviendas que se pueden permitir, etc. Además, el crecimiento económico puede permitir al Estado financiar proyectos públicos de infraestructura, mejorar la calidad de los servicios públicos que presta, como la educación, y garantizar la protección social a través de medidas de creación de redes de seguridad social, por ejemplo.

Sin embargo, la forma en que se genera el crecimiento también es importante. Por ejemplo, si pasa por explotar a los trabajadores, puede conducir a una reducción —en lugar de a un aumento— de las capacidades. Sus efectos distributivos también son trascendentes, dado que un crecimiento poco equitativo puede causar más problemas que los que resuelva. No obstante, aunque es preciso tener presentes estas salvedades en todo momento, en muchos casos el crecimiento económico y la reducción de la pobreza de ingresos que a él se asocia suele favorecer notablemente al desarrollo.

Vínculos con la migración

La migración, el desarrollo y el crecimiento económico presentan varios tipos de interrelaciones. A continuación se enumeran algunas de ellas:

- La privación económica puede provocar la migración de ciudadanos que salgan al extranjero en busca de trabajo con el fin de diversificar sus medios de vida.

- Por otro lado, la falta de recursos económicos puede impedir que las personas pobres abandonen sus países de origen. Por esta razón, los más pobres, y especialmente las personas pertenecientes a grupos vulnerables (como personas de edad avanzada y hogares encabezados por mujeres) tienden a presentar menores índices de migración, y cuando migran suelen viajar a países vecinos, en los que la migración no ofrece necesariamente las mayores ganancias en términos salariales y de otras prestaciones.

- La pobreza también puede significar que cuando los migrantes dejen sus países de origen, tanto ellos como sus familias pueden quedar endeudados, pues se ven obligados a pedir dinero prestado para sufragar los gastos asociados a la migración, y a menudo lo hacen a prestamistas sin licencia o que exigen un alto interés. El riesgo de endeudamiento también surge en el caso de la migración irregular (que afecta sobre todo a los migrantes más pobres), en la que la migración es organizada por contrabandistas que cobran cantidades muy elevadas por pasaje.

- Las perspectivas de crecimiento económico también pueden actuar como un imán para la inmigración y/o para la migración de retorno. Un aumento de la demanda, por ejemplo, puede crear nuevas oportunidades de negocio y atraer a migrantes que tratarán de aprovecharlas.

- Es probable que la migración influya en todos los elementos que determinan el PIB de un país (consumo, inversión, gasto público, exportaciones e importaciones), así como en su dinámica de desarrollo o de crecimiento económico.

- Por lo general, los efectos económicos de la migración son más difusos a escala nacional agregada que en los niveles regional o local. Los migrantes tienden a desplazarse desde y hacia regiones concretas, por lo que las repercusiones de la migración se perciben de forma desigual en las diferentes zonas de un país.

- Cuanto mayor sea el porcentaje de población que abandona un país, más probable es que la migración tenga efectos acusados y profundos en las personas que permanecen en él. Así, se ha descubierto que los efectos de la migración son mayores en el PIB de los países de menor tamaño, como los pequeños estados insulares, que experimentan la emigración a gran escala, que en los Estados más grandes y poblados.

- Las remesas contribuyen de un modo significativo a las ganancias por tipo de cambio de cada país, que a menudo superan a las entradas en concepto de inversión extranjera directa.

- Las remesas también pueden mejorar la solvencia de un país y, debido a ello, su acceso a los mercados internacionales de capitales, si el cálculo de la calificación crediticia del país tiene en cuenta la magnitud de los flujos de remesas.

- Cuando los hogares se encuentran con mercados financieros y de crédito ineficientes, las remesas pueden reducir las limitaciones crediticias y ofrecer oportunidades para la actividad empresarial y la inversión privada. Más allá de las inversiones físicas, las remesas pueden ayudar a financiar la educación y la salud, variables clave en el fomento del crecimiento económico a largo plazo.

- No obstante, los estudios que analizan los efectos de las remesas en el crecimiento del país receptor a largo plazo sugieren que, por lo general, dichos efectos son reducidos. Las repercusiones positivas parecen depender en gran medida de las estructuras institucionales locales. Además, al igual que los flujos de ayuda extranjera, las remesas no pueden eliminar las restricciones estructurales que a menudo obstaculizan el crecimiento económico, el cambio social y la mejora de la gobernanza en países con bajos niveles de desarrollo humano.

- Es importante examinar los posibles efectos multiplicadores de las remesas. Un aumento de la inversión de un hogar puede generar ingresos

adicionales para otros hogares así como oportunidades de empleo en el plano local. Será importante supervisar si este tipo de efectos multiplicadores aumentan o reducen las desigualdades existentes.

- Desde el punto de vista macroeconómico, el riesgo más frecuente al que se enfrentan las entradas de remesas de cuantía elevada y continuadas es una apreciación del tipo de cambio. Esto puede provocar una disminución de la rentabilidad de la producción de bienes comercializables (lo que se conoce como el "síndrome holandés") al ocasionar una reducción de la competitividad de las exportaciones del país, lo que tiene consecuencias negativas para el empleo y el aumento de la producción.

- A nivel local, las remesas pueden influir negativamente en la oferta de trabajo al alentar a los hogares receptores de remesas a trabajar menos horas (aunque esto puede resultar positivo, y no negativo, para el hogar afectado).

- La pérdida de mano de obra y habilidades como consecuencia de la emigración puede provocar una caída de la producción.

- Por otra parte, parece que algunos migrantes apoyan la realización de actividades productivas en sus países de origen a través de la transferencia de tecnología y el acceso a unas prácticas laborales y de gestión más eficaces.

- Además, puede producirse una propagación de sectores nuevos a través de las redes internacionales de profesionales calificados. El sector de la TI en la India se ha citado con frecuencia y constituye un destacado ejemplo de ello. No obstante, el éxito de esas transferencias parece depender de un modo fundamental del grado de apertura del entorno político y empresarial del país de origen.

- En algunos casos la migración laboral abre oportunidades para mejorar la integración en los núcleos económicos. El Informe sobre Desarrollo Humano 2009 cita una serie de pruebas históricas destacables que indican que la mejora de la movilidad generada por la integración de los mercados de trabajo está asociada a una reducción de las disparidades salariales entre los diferentes países.

- Las conclusiones del Informe sobre Desarrollo Humano 2009 sugieren asimismo que, a pesar de que en el ámbito local existe la percepción de que se produce el efecto contrario, la mano de obra migrante no afecta al empleo (ni al desempleo) local de forma significativa. La inmigración puede estimular el consumo local, el empleo y la actividad empresarial, aunque es probable que estos últimos efectos dependan específicamente el contexto de que se trate.

- Desde el punto de vista fiscal, los efectos de la migración pueden ser prácticamente insignificantes. Cuando los migrantes y los nativos operan en gran medida en mercados de trabajo informales, es improbable que generen ingresos fiscales. Además, en situaciones en las que las prestaciones sociales sean limitadas o sencillamente inexistentes para un amplio porcentaje de la población, los efectos fiscales de la migración tienden a ser desdeñables.

- No obstante, puede haber implicaciones desde el punto de vista de la prestación de servicios públicos, incluido el acceso al agua, la electricidad, la vivienda, la salud, la educación, etc.

La lista de comprobación sobre el crecimiento económico del anexo C8 presenta una serie de cuestiones que deben tenerse en cuenta a la hora de evaluar los vínculos que existen con la migración[37]. El número de ejemplos de programas dedicados específicamente a la migración y el crecimiento económico es limitado.

37 Para obtener más información, véase el Estudio Económico y Social Mundial 2004 (sobre la migración) del Departamento de Asuntos Económicos y Sociales de las Naciones Unidas, www.un.org/esa/policy/wess/wess2004files/part2web/part2web.pdf, *el Informe sobre Desarrollo Humano 2009, Superando barreras:Movilidad y desarrollo humanos* (PNUD), el documento de trabajo de la CESPAP titulado *Workers' Remittances, Economic Growth and Poverty in Developing Asia and the Pacific Countries*, elaborado por Juthathip Jongwanich, distribución autorizada por Ravi Ratnayake, enero de 2007, www.unescap.org/pdd/publications/workingpaper/wp_07_01.pdf, 'Sussex Migration Working Paper No 40, *Rural out-migration and economic development at origin: What do we know?*, elaborado por Mariapia Mendola, Universidad de Milano-Bicocca y Centro Studi L. d'Agliano, mayo de 2006 www.sussex.ac.uk/migration/documents/mwp40.pdf.

Cuadro 32: Movilidad de cerebros

Actividad: **Creación de parques tecnológicos y reversión de la fuga de cerebros**
Actores involucrados: **Gobierno de Taiwán, diáspora de Taiwán**
Objetivo principal: **Búsqueda de asesoramiento en materia de políticas por parte de trabajadores residentes en el extranjero mediante la creación de parques industriales con alta tecnología**
País: **Taiwán (China)**
Grupo destinatario: **Ciudadanos taiwaneses residentes en los Estados Unidos de América**
Calendario de ejecución: **10 años**
Resultados en términos de desarrollo de capacidades: **Reversión de la fuga de cerebros y fomento del crecimiento económico sostenible**

Los encargados de formular políticas a escala nacional, muchos de los cuales eran ingenieros doctores formados en los Estados Unidos de América, crearon vínculos con ciudadanos taiwaneses que trabajaban en aquel país, desde empresas como Bell Labs o IBM en la costa Este hasta las compañías de Silicon Valley en el Oeste. Los tecnócratas taiwaneses pretendían de ese modo obtener asesoramiento en materia de políticas de los trabajadores residentes en el extranjero e incorporar así a su país un mayor número de elementos del modelo de desarrollo estadounidense, centrado en el mercado. El Estado también facilitó el crecimiento industrial mediante la creación de un sector de capital de riesgo en 1985 (mucho antes que otras regiones de Asia), la puesta en marcha del parque industrial de Hsinchu basado en el desarrollo científico y la inversión en empresas constituidas por retornados de Silicon Valley y dedicadas a la investigación y la educación.

Fuente: OIM

3.9 Servicios financieros

Los mercados financieros benefician a los particulares y a los hogares al permitirles ahorrar y contratar préstamos así como distribuir su consumo en el tiempo. También benefician a las comunidades y sociedades, permitiendo la transferencia de fondos de los lugares donde estos son menos productivos a otros lugares en los que obtienen una rentabilidad mayor. No obstante, los mercados financieros deben estar sometidos a una regulación adecuada con el fin de evitar que los prestamistas exploten a las personas vulnerables (cobrando unos tipos de interés excesivos, por ejemplo) y hacer frente a los riesgos del sistema (como los que se han observado durante la crisis financiera mundial). En muchos países en desarrollo el grado de progreso de los mercados y servicios financieros es reducido, debido en parte a la falta de disponibilidad de capital a escala nacional y a la dependencia de fuentes externas para financiar su desarrollo, incluidas la cooperación oficial para el desarrollo, la inversión extranjera directa y las remesas.

Vínculos con la migración

A continuación figura una lista no exhaustiva de algunas de las complejas interrelaciones existentes entre la migración, el desarrollo y los servicios financieros. Las remesas son el aspecto que se expone con mayor detalle en la subsección siguiente.

- Un acceso limitado a los servicios financieros puede estimular la migración, pues las personas que tienen una idea de negocio u otra aspiración para la que necesiten crédito (como la compra de una casa o incluso el pago de un acontecimiento como una boda) pueden abandonar el país con el fin de ganar el dinero que necesitan, cuando lo ideal sería que pudieran pedirlo prestado.

- Muchos migrantes se ven obligados a acudir a los mercados financieros para poder financiar su traslado al extranjero, dado que carecen de los recursos necesarios para sufragar los gastos directamente. Los sistemas de acceso más formales y regulados tienden a ser más adecuados para los

migrantes y sus familias, dado que los gastos asociados a los préstamos en las estructuras formales suelen ser más bajos. Algunos países han creado sistemas específicos de préstamos para viajes como forma de posibilitar la migración de las personas pobres, por ejemplo.

Remesas

- La migración suele generar remesas, que constituyen un importante flujo financiero hacia los países en desarrollo. Se calcula que estos flujos alcanzaron un valor de 335.000 millones de dólares de los Estados Unidos en 2010[38], recuperando el nivel de 2008 tras una ligera caída en 2009 (316.000 millones de dólares) debida a los efectos de la crisis económica mundial. Dado que los registros oficiales solo suelen tener en cuenta los fondos enviados a través de canales regulares, se cree que el importe total de las remesas es muy superior al indicado.

- Las remesas son activos financieros de titularidad privada, por lo que no debe sobrestimarse su potencial para la inversión: no se puede obligar a los destinatarios a depositarlas en el banco, a invertirlas ni a hacer cualquier otra cosa con ellas. Las medidas de política pueden crear incentivos para que los destinatarios de remesas lo hagan (por ejemplo a través de cursos de alfabetización financiera o concediendo subvenciones a las operaciones bancarias dirigidas a destinatarios de remesas), pero no deben intentar obligarles a ello.

- A escala macroeconómica, las remesas pueden ayudar a fortalecer las instituciones financieras, puesto que incrementan el volumen de fondos que circula a través de ellas. A continuación estas instituciones pueden utilizar esos fondos para introducir créditos en el sistema financiero, beneficiando a quienes necesiten financiación y pudiendo incluso aumentar la productividad y el crecimiento si esos créditos se destinan a actividades productivas.

- Sin embargo, la falta de acceso a las instituciones financieras, como los bancos o las cooperativas de crédito, representa un obstáculo fundamental que impide que los grupos pobres y vulnerables saquen todo el partido que podrían obtener de las remesas.

- A menudo los colectivos pobres y vulnerables (especialmente y con frecuencia, las mujeres) pueden acceder mejor a los servicios de microfinanzas que a las instituciones financieras de mayor tamaño. Los préstamos de pequeña cuantía, las cuentas de ahorro, las cuentas corrientes y las tarjetas de crédito que ofrecen las instituciones de microfinanzas a los pobres son una forma de permitir que los segmentos más desfavorecidos de la sociedad participen en la vida comercial. Además, al crear oportunidades de empleo para las personas que deseen poner en marcha su propio negocio, esta forma de acceso a la financiación produce a menudo efectos multiplicadores, dado que posibilitan que los beneficiarios contraten a otras personas. En algunos países, las instituciones de microcréditos aceptan las remesas como aval (garantía) de cara a la concesión de préstamos a los familiares de migrantes o a la comunidad local, lo que abre nuevas posibilidades.

- Las investigaciones disponibles sugieren que determinados factores provocan un aumento o una disminución de los flujos de remesas. El cuadro 33 ilustra los conocimientos más recientes sobre los tipos de factores que parecen ser más importantes.

38 *Migration and Development Brief No. 12*, Migration and Remittances Team, Development Prospects Group, Banco Mundial, 23 de abril de 2010.

Cuadro 33: Factores que influyen en las remesas

Características de los migrantes

- Cuanto más tiempo permanecen los migrantes en el extranjero, más débil suele volverse su propensión a enviar remesas, aunque antes de observarse una disminución sustancial de la cuantía de las remesas parece transcurrir algún tiempo (en muchos casos más de diez años).
- Los migrantes con baja calificación suelen enviar un volumen mayor en términos relativos en concepto de remesas que los migrantes con calificación elevada. Esto puede explicarse por el hecho de que los migrantes con calificación elevada que ganan más suelen proceder de familias más ricas que necesitan menos remesas. También se encuentran en mejor posición para llevar a sus familias consigo y trasladarse al país de acogida de forma más permanente.
- Desde el punto de vista del género, las mujeres tienden a invertir más en la educación y la salud de su familia a través de las remesas. También suelen enviar importes más bajos, aunque con mayor frecuencia y durante períodos más prolongados. La cultura, la solidaridad, el altruismo y otros valores sociales influyen en las motivaciones y las preferencias individuales.
- Los más pobres entre los pobres suelen tener menos acceso a las oportunidades de migración y, por tanto, también reciben menos remesas.

Características de los hogares destinatarios

- Las diferencias entre los géneros de los destinatarios de remesas se asocian con el modo en que estas benefician al hogar. Varios informes han encontrado discrepancias significativas en la forma en que los hombres y mujeres que quedan atrás invierten las remesas que reciben: las mujeres tienden a priorizar las necesidades familiares como la comida, las prendas de vestir, la vivienda, la educación y la salud, mientras que los hombres a menudo utilizan los recursos para ahorrar o invertir a fin de obtener mayores beneficios en el futuro.
- Cuando se permite que los adolescentes asuman las responsabilidades no cubiertas por un progenitor que migró (el cuidado de sus hermanos menores, por ejemplo), con frecuencia se produce un deterioro del rendimiento académico y aumenta la probabilidad de abandono escolar. Entre las tendencias observadas entre los adolescentes receptores de remesas (si bien estas tendencias pueden ser sintomáticas de otros efectos de la migración más amplios e imposibles de cuantificar) se encuentran el aumento del consumo de drogas, de los embarazos y de la delincuencia social.
- Por lo general, los hogares menos pudientes que reciben remesas suelen verse obligados a utilizar una cantidad importante de estas para saldar las deudas derivadas del proceso migratorio. En consecuencia, pese al deseo de ayudar a los niños que quedan atrás y a sus cuidadores, es posible que solo una pequeña parte de las remesas reducidas se dedique explícitamente a los hijos. El efecto específico de las remesas sobre los ingresos de los hogares también depende de las aportaciones que la persona migrante realizara al hogar antes de su marcha.

Factores macroeconómicos e institucionales

- El coste de la vida en el país de origen: cuando el coste de la vida es bajo, los migrantes pueden sentirse inclinados a enviar menores cantidades en concepto de remesas, dado que no se necesita tanto dinero para sufragar los gastos ordinarios.

- El coste de la vida y los niveles salariales en los países de acogida influye en la capacidad de ahorro una vez cubiertas las necesidades básicas.
- Tipo de cambio: existe una tendencia a que aumenten las remesas cuando el tipo de cambio se aprecia a favor de la moneda local del país de origen.
- Funcionamiento de las instituciones financieras: cuanto mayor es la calidad y la eficiencia de sus servicios, mayores son las remesas.

Se observan, sin embargo, variaciones significativas en estas tendencias según los países. Por tanto, antes de tomar estas generalizaciones como base para la formulación de políticas, sería importante consultar las investigaciones disponibles en las que se analice el propio contexto nacional. También puede optarse por encargar nueva investigación antes de formular una política. Por ejemplo, la OIM Islamabad realizó un estudio sobre la naturaleza, el uso y los efectos de los flujos de remesas de trabajadores migrantes pakistaníes en la Arabia Saudita a sus hogares de origen en el Pakistán con el fin de examinar específicamente dichos flujos. La Arabia Saudita es el principal destino de los trabajadores migrantes pakistaníes, por lo que el análisis de las remesas procedentes de aquel país ofrece a los encargados de formular políticas y a las instituciones financieras datos muy importantes que pueden utilizar para desarrollar nuevas estrategias con respecto a la migración laboral. El estudio intentaba arrojar algo de luz sobre los aspectos de la sociedad pakistaní relacionados con el género, dado que la encuesta abarcaba principalmente hogares receptores de remesas encabezados por mujeres y buscaba mostrar la forma en que hombres y mujeres utilizan las remesas que reciben.

- Teniendo presente lo anterior, se exponen a continuación dos tipos de actividades que pueden llevarse a cabo para mejorar la función que desempeñan las remesas en el desarrollo. Téngase en cuenta que todos los programas descritos reconocen que las remesas son transferencias de carácter privado. Como tal, están basadas en el concepto de que el Gobierno tiene la función de modificar los incentivos de los ciudadanos de forma que las remesas desempeñen el mejor papel posible en el desarrollo, en lugar de requisar los fondos o de tratar de obligar a los migrantes a enviar remesas.

1) Fomentar el uso de canales formales

Los gobiernos deberían estar dispuestos a fomentar el envío de remesas a través de canales formales puesto que, como se ha explicado anteriormente, eso puede estimular el sistema financiero mediante el incremento del volumen de fondos que circula a través de él. Además, si las remesas se envían por canales formales, el Gobierno puede hacer un seguimiento más eficaz de ellas, lo que le facilita la labor de formulación de políticas. Existen varios tipos de medidas que pueden contribuir a promover el uso de canales formales:

- La reducción de los costes de las transferencias, promoviendo una competencia y unos precios justos, inclusive a través de:
  - la regulación de los servicios financieros; y
  - el fomento de la transparencia de los precios y los servicios, por ejemplo aumentando la cantidad de información comparativa sobre los costes de los diferentes canales de transferencia de remesas (como la que proporciona el Banco Mundial en remittancesprices.worldbank.org; este sitio web ofrece una lista de costes asociados al envío y la recepción de pequeñas sumas de dinero de un país a otro. Abarca 120 corredores de remesas de todo el mundo, que representan en torno al 60% del volumen total de remesas enviadas a los países en desarrollo).
- La mejora del acceso a los servicios de envío de remesas, por ejemplo a través de actuaciones como las siguientes:
  - Facultando a ONG de microfinanzas e instituciones comerciales para prestar servicios relacionados con las remesas. En los Estados Unidos, por ejemplo, Alante Financial desempeña

un importante papel como institución comercial dedicada al mercado hispano. Esta entidad ofrece una ventanilla única que da respuesta a todas las necesidades básicas relacionadas con servicios financieros, desde transferencias de dinero y cobro de cheques hasta la concesión de préstamos, seguros e hipotecas.

- Fomentando el establecimiento de asociaciones entre los bancos de los países de origen y de destino para aumentar el alcance de los servicios financieros, de forma que también lleguen a zonas remotas.

- Limitando la burocracia administrativa al mínimo requerido para cumplir los requisitos de seguridad, como la normativa sobre el blanqueo de dinero.

- Diseñando acuerdos con los bancos y los gobiernos del país de destino y del país de origen para permitir que los servicios consulares proporcionen un documento de identidad a los migrantes (con independencia de su condición de tales) que las entidades financieras acepten para abrir una cuenta bancaria. De nuevo, existen en los Estados Unidos varias iniciativas modélicas en este sentido, como *Partnership for Prosperity*, que elevaba el registro consular a la categoría de identidad legal, permitiendo así que los migrantes mexicanos que no se encontraban en situación regular pudieran abrir cuentas bancarias en los Estados Unidos.

- Introduciendo nuevas tecnologías (como el ofrecimiento de la posibilidad de enviar remesas a través de Internet, teléfonos móviles, cajeros automáticos, etc.). En Georgia, un proyecto denominado "Probando nuevos canales y productos para maximizar los efectos de las remesas en el desarrollo para los pobres del ámbito rural de Georgia" persigue la mejora del acceso a las remesas para las familias de migrantes que se encuentran en el extranjero, mediante la diversificación de los servicios de envío de remesas para los ciudadanos georgianos residentes en Grecia. Este proyecto de dos años de duración, financiado por el Fondo Internacional de Desarrollo Agrícola (FIDA) y ejecutado por la OIM incluye, entre otros elementos, un estudio de viabilidad técnica y comparación de costes de la tecnología de telefonía móvil como herramienta para la realización de transferencias de dinero. El proyecto busca impulsar el lanzamiento comercial de las transferencias monetarias a través de los teléfonos móviles en Georgia.

- Mejorando el nivel de alfabetización financiera de los migrantes, brindando así una amplia gama de opciones para el envío de remesas. Esto podría conllevar, por ejemplo, la inclusión de un componente de financiación en los programas de orientación dirigidos a los migrantes antes de su partida. La información también se puede difundir en las oficinas consulares o a través de las asociaciones de migrantes.

2) Alentar a los destinatarios de remesas a ahorrar e invertir

Para lograr este objetivo caben, entre otras, las opciones siguientes:

- Crear productos de ahorro diseñados a medida. Por ejemplo, cuentas con tipos de interés especiales o cuentas denominadas en monedas extranjeras. La India, el Pakistán o Sri Lanka, por ejemplo, ofrecen a sus ciudadanos cuentas en monedas extranjeras que ofrecen tipos de interés superiores a los del mercado, y a través de las cuales se pueden convertir las monedas extranjeras a moneda nacional a tipos de cambio especiales. En Filipinas, los bancos y las instituciones financieras ofrecen varios tipos de instrumentos de ahorro e inversión: El Programa Internacional Pag-IBIG es un programa de ahorro voluntario que ofrece a los trabajadores filipinos residentes en el extranjero, a los inmigrantes y a los residentes permanentes la oportunidad de ahorrar y obtener un préstamo para financiar su vivienda. Los certificados de inversión Kinabusakan del Banco de Desarrollo de Filipinas son un mecanismo de ahorro a través del cual se pueden utilizar los valores de rescate para financiar las matrículas educativas de los trabajadores filipinos en el extranjero y sufragar los gastos de hospitalización. La compra de estos certificados también da derecho a cada titular a disfrutar de una cobertura de

seguro de vida equivalente al valor de los certificados adquiridos.

- Facilitar la adquisición de locales comerciales. En la India, por ejemplo, los ciudadanos indios no residentes en el país pueden comprar y vender libremente inmuebles comerciales y residenciales, mientras que los ciudadanos extranjeros deben obtener el permiso del Banco de Reserva de la India.

- Desarrollar productos de préstamo e inversión dirigidos a la diáspora, como un acceso preferente a las acciones de empresas nacionales, la participación en el mercado de valores, etc.

- Desarrollar servicios de fomento de la inversión. Entre ellos pueden impulsarse iniciativas como el apoyo al desarrollo de una ventanilla única en la que los miembros de la diáspora puedan recibir información sobre oportunidades de negocio o inversión así como sobre medidas de apoyo (como exenciones fiscales, facilidades para importar equipo o ayudas económicas), recibir formación sobre la elaboración de planes de negocio y estudios de viabilidad y obtener asistencia para conseguir las autorizaciones administrativas necesarias. Este tipo de instituciones pueden crearse en el país de acogida y/o en el país de origen para los migrantes retornados. Por ejemplo, la Fundación para los Pakistaníes en el Extranjero ha creado un departamento de asesoramiento en materia de inversiones con un servicio de ventanilla única que facilita que los pakistaníes residentes en el extranjero puedan realizar sus consultas. Este servicio ofrece información básica sobre inversiones, sobre el procedimiento que debe seguirse para la creación de una empresa, políticas de inversión, estudios de viabilidad, información de contacto de las empresas asociadas, etc. El servicio está en permanente contacto con la Comisión de Inversiones, el departamento de asesoría especializada y otras organizaciones gubernamentales a fin de proporcionar información actualizada a los ciudadanos pakistaníes residentes en el extranjero.

- Crear redes empresariales y de inversión con la participación de ciudadanos nacionales residentes en el extranjero, empresas del país de origen, cámaras de comercio e instituciones financieras. El Centro de Facilitación India en el Extranjero (OIFC, por sus siglas en inglés), por ejemplo, es una iniciativa público-privada sin fines de lucro promovida por el Ministerio de Asuntos Indios en el Extranjero (MOIA) y la Confederación de Industrias de la India (CII). Su objetivo es contribuir a superar la brecha existente entre los ciudadanos indios residentes en el extranjero y la India. El OIFC tiene la misión de abarcar áreas muy amplias: se le ha encomendado promover las inversiones, establecer redes de conocimiento y facilitar el establecimiento de alianzas entre empresas en sectores clave, como el inmobiliario, la gestión patrimonial, la tributación, la legislación, la atención de la salud, la educación y la infraestructura.

- Desarrollar mecanismos de ahorro colectivo. El objetivo es consolidar los ahorros de los migrantes e intentar garantizar, en su caso, la cofinanciación de proyectos por parte de las instituciones de microcréditos o los bancos.

Puede consultarse la lista de comprobación sobre los mercados financieros del anexo C9 para obtener información adicional sobre otros aspectos que es necesario tener en cuenta. Además, los cuadros 34 a 36 ofrecen ejemplos de programas.[39,40]

---

39 Para consultar información y ejemplos adicionales, véase UNCTAD, *World investment report 2006, FDI from developing and transition countries: implications for development*, www.unctad.org/Templates/WebFlyer.asp?intItemID=3968&lang=1, Banco Mundial, *Global Economic Prospects 2006: Economic Implications of Remittances and Migration*, econ.worldbank.org/WBSITE/EXTERNAL/EXTDEC/EXTDECPROSPECTS/GEPEXT/EXTGEP2006/0,,contentMDK:20709766~menuPK:1026823~pagePK:64167689~piPK:64167673~theSitePK:1026804,00.html, y Griffith-Jones and Ocampo, *The Financial crises and its impact on developing countries*, PNUD, 2009, disponible en: www.undp.org|poverty|focus_inclusive_development.shtml

40 Para obtener información y ejemplos adicionales, véase OCDE, *Migration, Remittances and Development*, París, 2005, Ratha, D. *Leveraging Remittances for Development*, así como el sitio web del Banco Mundial dedicado a las remesas y el desarrollo: web.worldbank.org/WBSITE/EXTERNAL/TOPICS/0,,contentMDK:21924020~pagePK:5105988~piPK:360975~theSitePK:214971,00.html.

Cuadro 34: Bonos para la diáspora como fuente de financiación en épocas de dificultad

En tiempos de crisis de la confianza en los mercados de deuda, algunos países en desarrollo (e incluso desarrollados) están experimentando dificultades importantes para obtener financiación privada utilizando los instrumentos financieros tradicionales. Esta escasez de capital amenaza el crecimiento y la creación de empleo a largo plazo en los países en desarrollo, muchos de los cuales tienen un acceso limitado al capital incluso en los momentos más prósperos. La cooperación oficial por sí sola no permitirá llenar las lagunas de financiación ni a corto ni a largo plazo. En última instancia, será necesario adoptar enfoques innovadores con respecto a la financiación para llegar a inversores con los que anteriormente no se conseguía colaborar. Los bonos para la diáspora son uno de los mecanismos que utilizan los países en desarrollo para obtener financiación de sus comunidades de expatriados (la diáspora). Un bono para la diáspora es un instrumento de deuda emitido por un país —o por una entidad pública o privada estatal o subestatal— para captar financiación de sus comunidades de expatriados. En el pasado, Israel y la India utilizaron este tipo de bonos para captar más de 35.000 millones de dólares de los Estados Unidos en concepto de financiación para el desarrollo. Los beneficios obtenidos a través de esos bonos se utilizaron para dar respuesta a las necesidades de la balanza de pagos y para financiar proyectos de infraestructura, vivienda, salud y educación. Varios países —como El Salvador, Etiopía, el Nepal, Filipinas, Ruanda o Sri Lanka— están estudiando la posibilidad de emitir (o han emitido recientemente) bonos para la diáspora con el fin de hacer frente a sus necesidades de financiación.

En el caso de Haití, por ejemplo, si cada uno de los 200.000 haitianos residentes en los Estados Unidos, el Canadá y Francia invirtiera 1.000 dólares en bonos para la diáspora, la suma total alcanzaría los 200 millones de dólares estadounidenses. Si esos bonos se ampliasen a los amigos de Haití, incluidas las organizaciones benéficas privadas, podrían obtenerse sumas muy superiores. Si la calificación de estos bonos aumentase hasta la categoría de bonos de primera calidad a través de garantías de los donantes bilaterales y multilaterales, estos bonos atraerían incluso a inversores institucionales.

Desde el punto de vista de los países, los bonos para la diáspora representan una fuente de financiación externa estable y barata, sobre todo en épocas de tensiones financieras. Para los inversores expatriados, estos bonos brindan la ocasión de ayudar a sus países de origen al tiempo que ofrecen una oportunidad de inversión. Por lo general, el sentimiento patriótico hace que los miembros de la diáspora se muestren más interesados en invertir en el país de origen que los inversores extranjeros. No obstante, en países con una estructura de gobernanza débil y un alto riesgo soberano, los bonos para la diáspora pueden requerir la ayuda de organismos bilaterales o multilaterales para el fomento de las capacidades institucionales y/o la mejora crediticia. El cumplimiento de la legislación extranjera en materia de instrumentos financieros y su negociación también puede resultar muy engorroso en determinados países de acogida de migrantes.

Fuentes: "Diaspora Bonds: Tapping the Diaspora during Difficult Times", Suhas L. Ketkar y Dilip Ratha, 12 de marzo de 2010, Banco Mundial; "Mobilize the Diaspora for the Reconstruction of Haiti", Dilip Ratha, 11 de febrero de 2010, Haiti: Now and Next, SSRC Features (www.ssrc.org/features/pages/haiti-now-and-next/1338/1438/)

Cuadro 35: Mejora de los efectos de las remesas sobre el desarrollo

Senegal: Movilización de Remesas de Migrantes para Potenciar el Desarrollo Local (2009 – 2011)
Socios: PNUD, Union des Mutuelles d'Epargne et de Crédit des Artisans du Sénégal (UMECAS), Échanges Internationaux pour le Développement et la Coopération (ECIDEC)

Este proyecto tiene el objetivo de canalizar las remesas de migrantes con el fin de respaldar el desarrollo socioeconómico de cinco regiones del Senegal. Se han llevado a cabo encuestas entre la comunidad senegalesa migrante residente en Francia para orientar el diseño y la creación de canales formales y transparentes para el envío de fondos al país de origen, cuyo destino es financiar proyectos de desarrollo tanto individuales como comunitarios.

Corea: Microcréditos para Hogares Pobres compuestos por Migrantes (2007-2009)
Socios: PNUD, Ministerio de Educación, Ciencia y Tecnología, Banco de Solidaridad Social

El objetivo de este proyecto es apoyar a los hogares pobres que contienen "matrimonios de migrantes". Los matrimonios de migrantes experimentan a menudo dificultades para encontrar trabajo así como para realizar otros tipos de actividades económicas en Corea. En la actualidad no existe ningún programa sistemático de ayuda para este colectivo. Aunque el objetivo original del proyecto era identificar a los beneficiarios individuales y proporcionarles formación en materia de negocios y acceso al microcrédito, el proceso demostró ser complejo, por lo que finalmente se decidió establecer como beneficiarias del proyecto a las organizaciones de la comunidad.

Tayikistán: Asociaciones con bancos, organizaciones de micropréstamos y otras instituciones financieras para conseguir inversión en Tayikistán a través de las remesas

En Tayikistán, un proyecto de la OIM y el PNUD ofrece a los hogares receptores de remesas acceso a micropréstamos con el fin de poner en marcha o ampliar un negocio, utilizando para ello como aval el flujo de ingresos procedente de las remesas. Estos pequeños negocios contribuyen a aumentar los ingresos de los hogares, a poner una mayor cantidad de dinero en circulación en el seno de la comunidad y generar empleo. Todo ello contribuye al desarrollo local. Las familias participantes también reciben formación empresarial, y los centros de recursos de las comunidades locales reciben capacitación en materia de fomento de capacidades para mejorar sus competencias a la hora de apoyar esas actividades. Además, en coordinación con los comités de desarrollo local, la OIM proporciona facilidades de financiación para iniciativas de la comunidad, infraestructura de telecomunicaciones y servicios de asesoramiento dirigidos a potenciales migrantes laborales y a sus familias.

Cuadro 36: Microcréditos

Actividad: **Provisión de microcréditos para evitar la migración económica**
Actores involucrados: **OIM**
País: **República Autónoma de Nakhitchevan de la República de Azerbaiyán (NAR)**
Grupo destinatario: **Grupos de mujeres para la obtención de crédito**
Calendario de ejecución: **12 meses**
Resultados en términos de desarrollo de capacidades: **El proyecto apoyó el empoderamiento de las mujeres a través de la creación de una cooperativa de mujeres dedicada al procesamiento de alimentos así como de la comercialización de sus productos. Las mujeres recibieron una capacitación intensiva en planificación empresarial, evaluación de necesidades, gestión de recursos comunitarios, teneduría**

de libros, etc., por parte del personal del proyecto, además de acceso al crédito. La cooperativa creó empleo para seis mujeres y mejoró los medios de vida de 600.

El aislamiento geográfico con respecto al territorio principal de Azerbaiyán, los bloqueos económicos y las malas comunicaciones han provocado que la NAR vaya a la zaga del resto del país en cuanto a desarrollo. El bloqueo ha cortado cualquier acceso por tierra entre Nakhitchevan y el resto de Azerbaiyán. En la actualidad todos los contactos económicos están limitados a una estrecha frontera de 15 kilómetros con Turquía al oeste, y una ruta terrestre complicada y ardua a través del Irán. Los precios de los alimentos han aumentado de forma acusada en comparación con otras zonas del país. El aumento de la incertidumbre con respecto a las condiciones económicas ha traído consigo una reducción de la edad media de casamiento, una disminución del número de jóvenes que completan la educación superior y un aumento de la cifra de falsos matrimonios así como del tráfico de personas.

La experiencia de la OIM en Nakhitchevan muestra la capacidad y el interés de las mujeres por participar en las actividades económicas, si bien inicialmente se mostraban reacias a asumir este tipo de responsabilidades. Tradicionalmente, la función de las mujeres tiende a concentrarse en la familia.

Fuente: OIM

3.10 Comercio

El comercio puede realizar una contribución muy importante al desarrollo, sobre todo mediante la estimulación del crecimiento económico. El comercio internacional permite a los países asignar sus recursos de forma más eficiente, especializarse en sectores en los que tienen alguna ventaja comparativa, crear empleo y acceder a tecnologías y conocimientos especializados, etc. Sin embargo, la relación entre comercio, crecimiento económico y desarrollo no es automática. El aumento de las exportaciones de productos básicos con escaso valor añadido y sin relación con el resto de la economía (por ejemplo, exportaciones de petróleo o minerales, o de productos agrícolas primarios) puede conducir a un crecimiento que no genere empleo ni contribuya apenas a reducir la pobreza.

Las barreras de acceso a los mercados extranjeros y otras distorsiones del comercio, como las subvenciones a la agricultura, socavan la capacidad de los países más pobres para aprovechar el potencial de crecimiento y desarrollo que ofrece el comercio. La liberalización del comercio también puede llevar a un aumento de la competencia en los mercados locales, ejerciendo presión sobre sectores incapaces de competir con las importaciones pero sin estimular una respuesta sólida en el lado de las exportaciones. El resultado neto en términos de crecimiento económico y creación de puestos de trabajo puede ser negativo o neutro. Además, la liberalización del comercio puede conllevar unos costes de ajuste considerables, al menos a corto plazo, y exigir la adopción de medidas complementarias de apoyo a los grupos vulnerables, especialmente en el contexto de los países en desarrollo.

Vínculos con la migración

Los vínculos entre la migración, el desarrollo y el comercio son complejos. La siguiente lista describe algunos aspectos que ilustran la interacción entre los tres elementos:

- Determinados aspectos del comercio son análogos a la migración. De acuerdo con el Acuerdo General sobre el Comercio de Servicios (AGCS), la comercialización de servicios puede llevarse a cabo a través de cuatro formas o modalidades diferentes:
    - Modalidad 1: suministro transfronterizo, por ejemplo cuando una empresa dedicada al suministro eléctrico presta servicios en otro país;
    - Modalidad 2: consumo en el extranjero (como el turismo);
    - Modalidad 3: presencia comercial, mediante, por ejemplo, la creación de un establecimiento comercial o profesional en otro país; y

- Modalidad 4: traslado temporal de los proveedores de servicios, como en el caso en que unos expertos en TI acuden a una empresa cliente ubicada en otro país para instalar equipo. El desplazamiento de proveedores de servicios (modalidad 4 del AGCS) puede considerarse una forma específica de migración, dado que implica la circulación temporal de trabajadores. No obstante, al tratarse de un acuerdo comercial no aborda la cuestión de los derechos de los migrantes, y en la actualidad se centra principalmente en los trabajadores con alta calificación.

- La comercialización de servicios mediante el desplazamiento de proveedores de servicios puede ofrecer un potencial muy interesante para los países en desarrollo si les permite encontrar oportunidades de generación de ingresos para sus numerosos trabajadores con baja calificación.

- El traslado de los mejores proveedores de servicios no tiene tanto interés para los países en desarrollo, dado que los profesionales con alta calificación escasean y son relativamente pocos los países en desarrollo que desearán que abandonen el país; en general, más bien, se esforzarán por tratar de retenerlos (aunque algunos países han facilitado deliberadamente la formación de un mayor número de profesionales del que necesitan en determinadas zonas; así lo ha hecho Filipinas, por ejemplo, con los profesionales de la atención de la salud).

- Cada vez son más los acuerdos comerciales regionales que también hacen referencia a la comercialización de servicios y al traslado temporal de personas físicas con arreglo a la modalidad 4. La forma en que estos acuerdos tratan los desplazamientos por motivos laborales varía de unas regiones a otras, pudiendo observarse algunas que permiten una total movilidad de los trabajadores y otras que no incluyen disposición alguna al respecto. No obstante, la mayoría de los acuerdos comerciales regionales siguen centrándose en facilitar únicamente el traslado de los trabajadores más calificados.

- Las experiencias de aumento de las migraciones tras la formalización de acuerdos comerciales regionales apuntan a la necesidad de que las partes en estos acuerdos instituyan mecanismos de cooperación con el fin de gestionar eficazmente los incrementos iniciales de la migración cuando se suscriban nuevos acuerdos comerciales.

- Los modelos y políticas comerciales pueden influir en la migración. Por ejemplo, las políticas proteccionistas que aplican los países más industrializados pueden respaldar considerablemente la posición de los sectores nacionales con gran densidad de mano de obra, provocando un aumento de la demanda de mano de obra extranjera. Esto significa que las políticas comerciales de las naciones desarrolladas pueden actuar como factor de atracción.

- De forma paralela, esas mismas políticas obstaculizan las exportaciones intensivas en la mano de obra procedentes de países en desarrollo, reduciendo así las oportunidades de empleo en el país y provocando la expulsión de migrantes.

- Además, la apertura comercial conlleva a menudo una reestructuración económica, que probablemente derivará en una mayor volatilidad de la situación del mercado laboral y contribuirá, por tanto, a crear mayores incentivos para migrar.

- La migración puede generar importantes oportunidades para el desarrollo de vínculos comerciales en el extranjero, fomentando la exportación y la importación de bienes y servicios que impulsarán el crecimiento económico y elevarán los niveles de ingresos. A través de la movilidad laboral y las redes de migrantes, pueden crearse empresas transnacionales y transferirse ideas, tecnología y conocimiento.

- Los migrantes pueden promover el consumo de productos procedentes de sus países de origen por parte de los ciudadanos del país de acogida al influir en los hábitos y las normas culturales existentes, creando así en el país de origen nuevas oportunidades para la exportación de productos cuya fabricación, a menudo, corre a cargo de las pequeñas y medianas empresas.

- Las cuantiosas entradas de divisas extranjeras en forma de remesas pueden provocar una apreciación del tipo de cambio real y amenazar, en consecuencia, la competitividad internacional de las empresas de un país. Es lo que se conoce como

"síndrome holandés", que puede ocasionar una caída de la producción de bienes comercializables.

La lista de comprobación sobre el comercio del anexo C10 presenta una serie de cuestiones que deben tenerse en cuenta a la hora de evaluar los vínculos que existen con la migración[41].

3.11 Agricultura y desarrollo rural

La agricultura es una de las estrategias de supervivencia más extendidas en el mundo en desarrollo, y es crucial para la seguridad alimentaria. Según el Banco Mundial, el nivel de pobreza entre las poblaciones rurales de los países en desarrollo asciende al 75% de la población, por lo que el desarrollo rural se puede considerar esencial en la lucha contra la pobreza.

Vínculos con la migración

A continuación figura una lista no exhaustiva de algunas de las complejas interrelaciones existentes entre la migración y el desarrollo rural.

- La naturaleza precaria de los medios de vida rurales empuja a menudo a las familias a buscar opciones de empleo alternativas, incluso fuera de su país de origen. Los factores que influyen en el desarrollo rural, como la lejanía geográfica, el acceso a los mercados, el nivel de mecanización, los derechos de propiedad, el grado de erosión del suelo, etc., también afectan a la probabilidad de migración.

- La migración tiene efectos diferentes en la producción agrícola según el género. Aunque los efectos concretos varían de un modo sustancial en función de la zona de que se trate, la ausencia de mano de obra masculina en determinadas actividades agrícolas puede tener consecuencias profundas para la producción, sobre todo en los hogares de menor tamaño. Las mujeres que quedan a cargo del hogar y de la actividad agrícola pueden recibir menos créditos y menos ayudas oficiales; además, con frecuencia sufren rechazo y discriminación por parte de los hombres de la comunidad de agricultores.

- La migración crea a menudo una carencia de mano de obra en el hogar que queda atrás. En algunos casos este déficit puede verse compensado a través de las remesas (que permiten al hogar contratar la mano de obra extra que necesita), pero en muchos otros los recursos enviados pueden ser excesivamente escasos, o sencillamente puede ser imposible contratar mano de obra por motivos culturales o de otro tipo. Las carencias de mano de obra pueden imponer una carga adicional sobre los miembros que permanecen en el hogar, que deben realizar un mayor número de tareas, algunas de las cuales pueden quedar sin hacer. De nuevo, es probable que los efectos de esto dependan estrechamente del género.

- El coste de transferir remesas a las zonas rurales puede ser elevado y problemático debido a la falta de servicios bancarios.

- La intensificación de la agricultura suele requerir una mayor cantidad de mano de obra. Por tanto, la emigración podría limitar dicha intensificación. Sin embargo, la inmigración puede aportar mano de obra extranjera sustitutiva, las remesas pueden permitir invertir en métodos de cultivo más productivos, o puede que los migrantes retornen trayendo consigo nuevos conocimientos y tecnologías, todo lo cual favorecería la intensificación de la agricultura. En particular, los programas de dotación de mano de obra flexible de temporada permiten a los migrantes conservar vínculos con su propia tierra y sus propiedades, pudiendo actuar como un estímulo específico para la intensificación agrícola.

La lista de comprobación sobre la agricultura y el desarrollo rural del anexo C11 presenta una serie de cuestiones que deben tenerse en cuenta a la hora de evaluar los vínculos que existen con la migración. Los cuadros 37 a 39 ofrecen algunos ejemplos extraídos de programas.

41 Para obtener más información, véase Wickramasekara, Piyasiri (2007), *Skilled labour mobility: the resurgence of the "brain drain" debate*, Programa de Migración Internacional, OIT, Ginebra, OIT (2008), Ghose, Majid and Ernst, *The Global Employment Challenge*, Ginebra, OIT, Hollifield, James F (2006), *Trade, Migration and Economic Development, The Risks and Rewards of Openness*, documento elaborado para la conferencia sobre Migración, Comercio y Desarrollo del Banco de la Reserva Federal de Dallas (Texas), octubre de 2006, OIT (2010, pendiente de publicación), *GATS Mode 4- Movement of natural persons and protection of migrant workers' rights*, Programa de Migración Internacional, Ginebra, OIT, Marion Panizon, *Trade and Labour Migration, GATS Mode 4 and trade agreements*, FES, documento ocasional núm. 47, enero de 2010, Chanda, Rupa. *Low skilled workers and bilateral, regional and unilateral initiatives:lessons for the GATS Mode 4 negotiations and other agreements*, PNUD, 2008, y Sophie Nonnenmacher, capítulo 13, *Achieving best outcomes from global, regional and bilateral cooperation*, Informe sobre las migraciones en el mundo 2009.

Cuadro 37: Experiencias de programas mundiales

Actividad: **Desarrollo Comunitario Integrado para los Medios de Subsistencia y la Cohesión Social en Mae Hong Son**
Actores involucrados: **PNUD, Ministerio del Interior, Oficina del Gobernador de Mae Hong Son**
País: **Tailandia**
Calendario de ejecución: **Dos años (2008-2010)**

Resultados esperados: El proyecto aspira a mejorar las oportunidades de obtención de medios de subsistencia y a promover la cohesión social en la provincia de Mae Hong Son, que presenta el índice de desarrollo humano más bajo de Tailandia y alberga un alto número de desplazados procedentes de Myanmar así como de migrantes regulares e irregulares. Utilizando metodologías de desarrollo comunitario integrado centradas en la generación de medios de subsistencia, el desarrollo de capacidades del Gobierno local y la gestión de los recursos naturales, el proyecto trabaja para crear un entorno propicio para el desarrollo a largo plazo. El PNUD, en colaboración con el Ministerio del Interior y las dependencias del Gobierno de Mae Hong Son, se concentra en mejorar la seguridad alimentaria y en aumentar las oportunidades de generación de ingresos procedentes de actividades agrícolas y no agrícolas, en mejorar la prestación de servicios haciendo hincapié en los procesos de planificación local y en potenciar habilidades técnicas y organizativas para la gestión del riesgo de desastres naturales y las iniciativas ambientales, incluida la creación de empresas respetuosas con el medio ambiente.

Cuadro 38: Desarrollo de habilidades y contratación de los migrantes rurales

Actividad: **Evaluación de los efectos de la migración en el desarrollo**
Actores involucrados: **Ministerio de Recursos Humanos y Seguridad Social, Banco Mundial**
País: **China**
Grupo destinatario: **Trabajadores migrantes en zonas rurales de China**
Calendario de ejecución: **Cinco años**

Resultados (esperados) en términos de desarrollo de capacidades: aumento del porcentaje de migrantes formados en instituciones de capacitación participantes en el proyecto que encuentran empleo en el plazo de seis meses desde la finalización de la formación; aumento del porcentaje de migrantes formados en instituciones de capacitación participantes en el proyecto que encuentran empleo en ocupaciones relacionadas con la formación realizada en el plazo de seis meses desde la finalización de la formación; aumento del nivel salarial de los migrantes graduados en programas formativos de larga duración de las instituciones de capacitación subvencionadas por el proyecto, por ocupaciones.

El objetivo del proyecto "Desarrollo de habilidades y contratación de los migrantes rurales" para China es apoyar la transición de los trabajadores rurales a las zonas urbanas con el fin de permitirles acceder a oportunidades laborales más atractivas que mejoren sus ingresos y sus condiciones de trabajo. El proyecto consta de cuatro componentes. El primero de ellos es el desarrollo de habilidades: a) para mejorar la capacidad de las provincias en las que se ejecuta el proyecto para impartir capacitación a los migrantes potenciales; b) para mejorar la calidad, pertinencia y flexibilidad de la oferta formativa, así como su coherencia con las necesidades

de los migrantes y del mercado en las zonas receptoras; y c) para mejorar el funcionamiento del mercado de la formación. El segundo componente son los servicios de empleo: a) para mejorar la provisión de información sobre el mercado laboral y los servicios públicos de empleo a los migrantes rurales, y b) para continuar desarrollando políticas e instituciones para los servicios de empleo y apoyar el desarrollo del mercado de prestación de servicios de empleo. El tercer componente es la protección de los trabajadores: a) que persigue la mejora de las condiciones laborales de los trabajadores migrantes, y b) un aumento de la concienciación sobre los derechos de los trabajadores y el apoyo a los servicios jurídicos dirigidos a migrantes. Por último, el cuarto componente es el análisis, el seguimiento y la evaluación de políticas así como la gestión del proyecto, a través del cual: a) se apoyará un programa de investigación orientado a la formulación de políticas y el intercambio de información y conocimientos referentes a la migración del ámbito rural al urbano; b) mejorará la supervisión de los programas públicos en lo que se refiere al desarrollo de habilidades, los servicios de empleo y la protección de los trabajadores, y se llevarán a cabo evaluaciones de los efectos de las intervenciones normativas seleccionadas; y c) se respaldará la gestión de proyectos y se fomentarán las capacidades generales de gestión y planificación.

Fuente: Banco Mundial

Cuadro 39: Remesas enviadas por migrantes a comunidades rurales

Actividad: **Mejora de los efectos de las remesas enviadas por migrantes en el desarrollo de las comunidades rurales**
Actores involucrados: **Programa "Comunidades" del PNUD, comités de desarrollo de los dzhamoat, autoridades locales, consultores en materia de desarrollo cooperativo, OIM**
País: **Tayikistán**
Grupo destinatario: **Migrantes laborales residentes en los dzhamoat**
Calendario de ejecución: **12 meses**
Resultados en términos de desarrollo de capacidades: Formación en gestión de microempresas (puesta en marcha y perfeccionamiento de la metodología empresarial) para, al menos, 100 miembros de hogares de migrantes. Un total de 67 de ellos deberán estar gestionando microempresas, y al menos un 90% de todos los beneficiarios de créditos pondrán en marcha negocios exitosos o mejorarán sus medios de subsistencia.

El proyecto perseguía fomentar las capacidades de los hogares de migrantes, las comunidades locales y los actores de la sociedad civil para capitalizar y promover que las remesas enviadas por migrantes se invirtieran en el desarrollo de medios de subsistencia viables para las familias migrantes y las comunidades afectadas por la emigración. Entre los principales grupos destinatarios se encontraban los hogares compuestos por migrantes, encabezados en su mayoría por mujeres, del dzhamoat de la provincia de Khatlon.

La idea era ofrecer facilidades de financiación para las iniciativas agrícolas cooperativas así como para los hogares compuestos por migrantes, además de servicios de asesoramiento dirigidos a potenciales migrantes laborales. El objetivo ulterior de este proyecto era crear un modelo replicable para una optimización de las remesas orientada a la comunidad en Tayikistán.

Fuente: PNUD

3.12 Infraestructura

La infraestructura constituye uno de los principales factores determinantes del desarrollo y es la base sobre la que se desarrollan muchos otros sectores, puesto que facilita la prestación de servicios esenciales (como el transporte, las comunicaciones, la energía, el abastecimiento de agua, etc.). La infraestructura tiene gran importancia para los medios de subsistencia de los ciudadanos; las diferencias en el acceso a la infraestructura (como la vivienda, el agua o el saneamiento) es a menudo una de las principales causas y de los indicios más importantes de la existencia de desigualdades sociales.

Vínculos con la migración

A continuación figura una lista no exhaustiva de algunas de las interrelaciones existentes entre la migración, el desarrollo y la infraestructura.

- La infraestructura puede constituir un factor esencial que determine la migración. La falta o las dificultades de acceso a la infraestructura pública (carreteras, electricidad, escuelas, hospitales, vivienda, infraestructura agrícola como la de riego) en un país determinado puede constituir un factor de expulsión. Esto puede deberse a que el migrante crea que podrá acceder a esa infraestructura en el extranjero y/o a que espere ganar dinero que posteriormente podrá enviar a su familia para que esta pueda sufragar la educación, una vivienda mejor, etc.

- La infraestructura también puede ser un factor de atracción, puesto que las personas pueden migrar con objeto de aprovechar oportunidades laborales en el sector de la construcción o para realizar trabajos de mantenimiento.

- Los grandes flujos de entrada de migrantes, sobre todo en el ámbito urbano, pueden ejercer presión sobre las infraestructuras existentes y provocar un deterioro de las condiciones de vida en las zonas mal atendidas, como las viviendas ubicadas en barrios marginales.

- Las remesas que envían los migrantes a sus países de origen aumentan el producto interno bruto (PIB) global, que a su vez se puede utilizar para apoyar proyectos de mejora de la infraestructura pública (escuelas, hospitales, carreteras, electricidad, abastecimiento de agua, servicios de saneamiento, etc.). Sin embargo, la naturaleza de los efectos que ejerce la infraestructura en la migración y los vínculos entre ambas depende en gran medida del contexto específico de que se trate, como por ejemplo del sistema fiscal vigente y de si un país en desarrollo puede obtener beneficios de las ganancias que envían sus ciudadanos residentes en el extranjero (o de los nuevos migrantes llegados al país para trabajar).

- Los grupos de la diáspora pueden invertir en proyectos de infraestructura pública en sus comunidades de origen.

- En algunos casos este tipo de proyectos han contado con respaldo normativo: varios países han creado incentivos para que los migrantes agrupen y canalicen sus remesas hacia proyectos de desarrollo de infraestructura en sus comunidades de origen. Esto puede lograrse, por ejemplo, apoyando el establecimiento de alianzas con asociaciones de expatriados, es decir, organizaciones de migrantes residentes en el país de acogida que se reúnen para ayudar a las comunidades de las que proceden. En el programa mexicano "4 por 1" participan asociaciones de expatriados, el Gobierno federal y los gobiernos locales así como Western Union. Cada dólar de los Estados Unidos que envían los migrantes produce una aportación idéntica de los otros socios para financiar proyectos locales de infraestructura y desarrollo en zonas con altos índices de emigración.

- Estas estrategias, no obstante, deben analizar cuidadosamente cuándo resulta adecuado dirigirse únicamente a los migrantes y a las comunidades en la diáspora, y cuándo puede ser más prometedor e integrador para las partes interesadas nacionales adoptar un enfoque universal (abier-

to a otros inversores interesados). Además, los gobiernos no deberían reducir sus inversiones en infraestructuras públicas por el hecho de recibir recursos adicionales de los migrantes y las comunidades en la diáspora.

La lista de comprobación sobre la infraestructura del anexo C12 presenta una serie de cuestiones que deben tenerse en cuenta a la hora de evaluar los vínculos que existen con la migración. El cuadro 40 ofrece un ejemplo pertinente extraído de un programa.

Cuadro 40: Desplazados internos e infraestructura portuaria

Actividad: **Mejora de la infraestructura portuaria de Champerico**
Actores involucrados: **OIM, Empresa Portuaria Nacional de Champerico**
País: **Guatemala**
Grupo destinatario: **Desplazados internos**
Calendario de ejecución: **12 meses**
Resultados en términos de desarrollo de capacidades: los usuarios directos del embarcadero y del muelle de pesca, alrededor de 400 pescadores a pequeña escala (400 familias, 2.000 personas) tienen un trabajo estable y disponen de un lugar para la carga y descarga de sus embarcaciones de pesca. Esto les proporciona ingresos continuados.

El proyecto tiene el objetivo de proporcionar recursos financieros y prestar asistencia técnica a la Empresa Portuaria Nacional de Champerico para construir infraestructura de pesca marítima a pequeña escala. La parte técnica del proyecto incluye la reparación de un embarcadero, la construcción de un muelle de pesca y la realización de estudios para la construcción de una dársena para la práctica de la pesca a pequeña escala.

Se espera que esto cree empleo estable a escala local en una zona geográfica en la que la gente vive en situación de pobreza o de pobreza extrema, con altas tasas de inseguridad alimentaria, malnutrición crónica y unos elevados índices de migración.

Fuente: OIM

3.13 Medio ambiente

El medio ambiente puede ser considerado un componente del desarrollo, en el sentido de que a) las condiciones ambientales afectan a la calidad de vida, a la salud y al bienestar de las comunidades; y b) los medios de vida, las industrias y los sistemas de producción dependen de los denominados "servicios de ecosistema", que abarcan desde el suministro de recursos como suelos fértiles, recursos minerales e hídricos, hasta la capacidad de los ecosistemas para absorber dióxido de carbono o para resistir la erosión.

Los cambios en el entorno natural pueden adoptar distintas formas: pueden consistir en un suceso natural imprevisto (desastres naturales con escasos indicios o sin ninguno en absoluto, como las inundaciones, los huracanes o los terremotos repentinos) en cuyo caso las poblaciones a menudo se trasladan por pura supervivencia. También pueden ser sucesos de manifestación lenta (que implican una degradación gradual de las condiciones; por ejemplo, desertización, erosión del litoral de los suelos, aumento del nivel del mar), lo que significa que los medios de vida y las actividades económicas se hacen más difíciles de preservar y en última instancia las iniciativas de desarrollo corren peligro. Algunas formas de deterioro del medio ambiente pueden derivar directamente de la actividad humana

(contaminación industrial, sobreexplotación de las tierras).

El desarrollo sostenible es fundamental para reducir la vulnerabilidad de las comunidades y los países ante la degradación ambiental y los desastres naturales. A menudo la migración se ve como el resultado de la imposibilidad de adaptarse a unas circunstancias ambientales específicas o cambiantes. Sin embargo, la migración también debería ser reconocida como una posible estrategia de adaptación, especialmente en las primeras fases de la degradación ambiental.

Vínculos con la migración

A continuación presentamos una descripción básica de los complejos modos de interacción entre la migración, el desarrollo y el medio ambiente.

- En las primeras etapas y en las fases intermedias, la degradación ambiental puede llevar a una migración predominantemente temporal. Si la degradación ambiental se agrava o se convierte en irreversible, la migración resultante puede convertirse en permanente y puede hacer necesaria la reubicación de las poblaciones afectadas.

- La migración medioambiental o de cualquier otro tipo puede producirse de manera interna, regional o internacional. La mayor parte de las investigaciones empíricas tiende a sugerir que la migración interna, como la migración rural-urbana o los movimientos que cruzan fronteras cercanas con países vecinos, probablemente se registrará a una escala mayor que la migración internacional que implique recorrer largas distancias y cruzar diferentes continentes.

- La migración medioambiental es un fenómeno con múltiples causas: en la mayor parte de los casos, estas se combinan para determinar si la migración tiene lugar o no. Factores como un conflicto previo, el género, la gobernanza, el acceso a redes y recursos (en efecto, todos ellos elementos que se podrían considerar aportaciones al propio desarrollo) afectan a las consecuencias migratorias de la degradación ambiental y los desastres naturales.

- Los países menos desarrollados, debido a su baja capacidad de adaptación, y los países con geografías particularmente susceptibles (como los pequeños estados insulares) son los más vulnerables a los efectos de la degradación ambiental y los desastres naturales.

- De igual manera, los grupos económicamente y socialmente marginados dentro de la sociedad serán los más afectados. Estos colectivos raramente tienen a su disposición los recursos financieros y de información necesarios para la migración. En consecuencia, los más pobres entre los pobres raramente tienen la posibilidad de trasladarse para abandonar unas condiciones peligrosas o no sostenibles.

- La migración puede tener efectos positivos en el desarrollo ambiental y económico de las áreas de origen. Por ejemplo, la migración puede aliviar la presión de la población sobre las tierras y el mercado laboral, promoviendo así directamente la recuperación ambiental y económica de la zona. Además, los migrantes pueden fomentar el desarrollo de sus áreas de origen a través de remesas y de otras contribuciones no monetarias. La migración temporal/circular, en especial, puede hacer posible la adquisición de nuevas ideas, tecnologías o prácticas de uso de la tierra que pueden ser reproducidas en la comunidad de origen mediante la transmisión de ideas, de formación y de actividades de fomento de capacidades.

- En los países de destino, la migración puede mejorar la mano de obra y el conocimiento del uso de los recursos ambientales de manera más eficiente o del impulso de la calidad del medio ambiente, por ejemplo mediante el empleo de unos métodos menos destructivos en términos ambientales o de la diversificación de cultivos.

- Si se gestiona de manera deficiente y especialmente en los casos de flujos de entrada repentinos y masivos, la migración puede tener efectos perjudiciales en el medio ambiente de las zonas de destino, como las consecuencias del consumo no sostenible de agua, alimentos y combustibles.

Especialmente en los campamentos de desplazados o en las grandes aglomeraciones urbanas, los migrantes pueden verse abocados a unas condiciones de vida precarias, debiendo establecerse en pendientes pronunciadas o en llanuras inundables. Esto a su vez puede implicar una deforestación acelerada, plantear peligros para la salud pública y constituir una presión para los recursos hídricos y los servicios públicos, lo que incrementa los riesgos no solo de una mayor degradación ambiental sino también de que se produzcan tensiones sociales.

Sugerencias para políticas y programas sobre migración, desarrollo y medio ambiente

a. Planificar de antemano con el fin de abordar las consecuencias migratorias potenciales del cambio medioambiental, también las debidas al cambio climático. Es fundamental un enfoque político proactivo de la gestión de la migración medioambiental de manera ordenada y humana. Las estrategias de desarrollo sostenible deberían considerar explícitamente las necesidades de las comunidades agrícolas y de otro tipo, especialmente vulnerables a los efectos de la degradación ambiental y los desastres naturales, con el fin de minimizar los desplazamientos forzosos en la medida de lo posible.

b. Facilitar la función de la migración como estrategia de adaptación al cambio ambiental y climático. Por ejemplo, se pueden desarrollar planes de migración laboral temporal y circular con comunidades ambientalmente vulnerables, en particular en las fases menos avanzadas de la degradación ambiental y a menudo en combinación con programas de estabilización de la comunidad. Estos planes también deberían procurar un refuerzo de las ventajas de la migración en términos de desarrollo para las zonas de origen.

c. Ayudar a los grupos vulnerables, como las comunidades agrícolas e indígenas, para mitigar el impacto de la degradación ambiental y los desastres naturales, con el objetivo de reducir su vulnerabilidad ante los efectos de dichos fenómenos.

d. Tener en cuenta el impacto ambiental de los asentamientos humanos, especialmente en lo que se refiere al urbanismo, previendo el incremento potencial de la migración rural-urbana debido a factores medioambientales. Las evaluaciones del impacto ambiental son herramientas útiles para garantizar la sostenibilidad de las condiciones de vida de las personas.

e. Fomentar estrategias de preparación, como la inversión en sistemas de alerta temprana, planes de evacuación y medidas para garantizar una ayuda y una protección adecuada para las personas que se trasladen debido a la degradación ambiental o los desastres naturales.

f. Mejorar las sinergias entre la acción humanitaria y el desarrollo sostenible, por ejemplo a través de medidas de reducción del riesgo de desastres y de adaptación al cambio climático.

g. Aprovechar las posibilidades que ofrece la tecnología. Los posibles desajustes entre los recursos disponibles y el tamaño de la población pueden ser resueltos bien mediante una gestión más eficaz de la inmigración, bien con el uso de mejores tecnologías para economizar los recursos. Los migrantes retornados también pueden contribuir a divulgar conocimientos sobre prácticas y tecnologías ecológicas.

La lista de comprobación sobre medio ambiente del anexo C13 presenta una serie de cuestiones que deben tenerse en cuenta a la hora de evaluar los vínculos que existen con la migración y la planificación. Los cuadros 41 a 44 ofrecen algunos ejemplos extraídos de programas[42].

42 Para obtener más información y ejemplos, véase OIM; *Migration, Environment and Climate Change*, Ginebra, 2009; OIM, *Migration and Development: Opportunities and Challenges for Policymakers*, serie sobre investigación de la migración, núm. 22, Ginebra, 2006; y PNUD, *Informe sobre Desarrollo Humano 2007/2008. La lucha contra el cambio climático: Solidaridad frente a un mundo dividido*, 2008, disponible en: http://hdr.undp.org/en/media/HDR_20072008_SP_Complete.pdf.

Cuadro 41: Gestión de desastres

Actores involucrados: **Comisión Europea, OIM, Organismo Sueco de Desarrollo Internacional (OSDI)**
Objetivo principal: **Gestión de desastres, atención sanitaria, generación de capacidades, preparación**
País: **Mozambique**
Grupo destinatario: **Unas 34.000 personas en 54 distritos**
Calendario de ejecución: **Dos años y todavía en curso**
Resultados en términos de desarrollo de capacidades: **Tres clínicas médicas en funcionamiento y 80 centros de acogida construidos**

Mozambique fue azotado por graves inundaciones a finales de 2007 y comienzos de 2008. Si bien las comunidades afectadas continúan recibiendo ayuda en forma de rehabilitación de infraestructuras, la atención se está centrando en crear mecanismos para mitigar el efecto de futuros desastres naturales. Mozambique también es potencialmente vulnerable a los ciclones, a la sequía y a los terremotos.

La Comisión Europea (Dirección General de Medio Ambiente) ha financiado a la OIM para mejorar la disponibilidad de atención sanitaria para las poblaciones desplazadas y las comunidades de acogida, mediante la rehabilitación de tres centros de salud y la construcción de siete puestos de primeros auxilios en los distritos de Mutarara y Murrumbala. Estos diez centros ya están finalizados y las tres clínicas médicas funcionan a pleno rendimiento. Con el apoyo del OSDI, la OIM también ha construido 40 centros de transición en las áreas de reubicación de Murrumbala y de Mutarara. Estos centros de acogida se ofrecen a las familias certificadas y vulnerables que no disponen de otros medios para construir o para adquirir una vivienda.

Entretanto, la OIM colabora con otros organismos de las Naciones Unidas en un programa conjunto para reforzar las estrategias de reducción de riesgo de desastres y para mejorar la preparación de las comunidades ante las emergencias. A este respecto, la OIM ha emprendido acciones para apoyar el fomento de capacidades y para prestar asistencia técnica a las emisoras de radio comunitarias en zonas afectadas por los desastres naturales, así como para diseñar material de programas de preparación ante desastres para su difusión a través de las radios comunitarias.

Cuadro 42: Migración temporal y circular

Actividad: **Programa de trabajo temporal para familias que han experimentado desastres**
Actores involucrados: **Fundación Agricultora Solidaria (FAS), Unió de Pagesos (UP), ayuntamientos locales, departamentos gubernamentales, Ministerio de Asuntos Exteriores, Universidad Pompeu Fabra (España), Universidad de Salamanca (España), Red de Universidades Alma Máter (Colombia), Asociación América-España de Solidaridad con Colombia (AESCO), OIM**
Objetivo principal: **Formación, ayuda, inversiones sostenibles, reducción de la pobreza**
País: **Colombia**
Grupo destinatario: **1.519 personas con gran necesidad**
Calendario de ejecución: **Dos años**
Resultados en términos de desarrollo de capacidades: **Formación en liderazgo y desarrollo local para 322 agentes de desarrollo, servicios financieros para 1.021 migrantes laborales, formación técnica básica para 1.519 migrantes laborales.**

El programa de Migración Laboral Temporal y Circular de Colombia ofrece un medio de vida para las familias que han sufrido desastres naturales, como inundaciones o erupciones volcánicas, mediante la posibilidad de trabajar temporalmente en el extranjero hasta que la zona afectada se recupere. El modelo de migración circular apoya a los migrantes y a sus familias para maximizar los efectos de las remesas en la recuperación de su zona mediante la cofinanciación pública y privada y la cooperación internacional. Entre las áreas específicas en las que se centra la cooperación figuran la producción, la vivienda y los proyectos educativos. Para lograr que estas inversiones sean sostenibles, también se proporciona supervisión y asistencia técnica.

Fuente: OIM Colombia

Cuadro 43: Campamentos de refugiados

Actividad: **Eficiencia energética en los campamentos de refugiados en Liberia**
Actores involucrados: **ACNUR, Fundación Medioambiental para África**
Objetivo principal: **Eficiencia energética, conservación de recursos**
País: **Liberia**
Grupo destinatario: **Aproximadamente 5.000 hogares y familias.**
Calendario de ejecución: **Menos de 1 año**
Resultados en términos de desarrollo de capacidades: **Incremento de la sensibilización, acceso a cocinas con eficiencia energética, reducción de la demanda de leña**

Un año después de su llegada a Liberia, los refugiados de Sierra Leona se enfrentaron a un grave conflicto con sus comunidades de acogida. La zona era rica en leña y en hojas de palma para techumbres, pero la llegada de más de 15.000 refugiados pronto generó escasez de estos materiales. Para abordar este problema, el ACNUR, a través de la Fundación Medioambiental para África, formó a los refugiados y a los habitantes de las comunidades de acogida para fabricar y utilizar cocinas eficientes desde el punto de vista el consumo de energía. La formación subsiguiente permitió que más refugiados tuvieran acceso a estas cocinas, lo que sirvió para reducir la demanda de leña. Esto, a su vez, permitió reducir la presión sobre las zonas cubiertas de vegetación, cada vez más menguantes.

Fuente: PNUMA, Guía de 2006

Cuadro 44: Rehabilitación de áreas que han sufrido un impacto debido a los refugiados

Actividad: **Rehabilitación basada en la comunidad de áreas que han registrado el impacto de los refugiados en la zona oriental del Sudán**
Actores involucrados: **ACNUR, Gobierno del Sudán**
Objetivo principal: **Reubicación sostenible, fomento de las capacidades locales, agrosilvicultura**
País: **Sudán**
Grupo destinatario: **1.100.000 refugiados**
Calendario de ejecución: **Tres años y todavía en curso**
Resultados en términos de desarrollo de capacidades: **Ingresos de 1.200 dólares de los Estados Unidos por año, 14 hectáreas de bosque gestionadas localmente**

Algunos de los mayores y más duraderos flujos de refugiados en África han correspondido a los refugiados etíopes y eritreos establecidos en la zona oriental del Sudán (principalmente en las provincias de Gedaref y Kassala). El efecto de semejante volumen de personas (hasta 1.100.000 refugiados en su punto culminante, en 1985) ha sido significativo en términos medioambientales, sociales y económicos.

En octubre de 2002, una misión de evaluación multidisciplinar desarrolló una propuesta integral que abordaba los problemas de los cierres de campamentos y de las necesidades de rehabilitación en la zona afectada. Iniciado por el ACNUR y el Gobierno del Sudán, el Programa de opciones sostenibles para la seguridad del medio de vida en la zona oriental del Sudán (SOLSES, por sus siglas en inglés) fue concebido como un ejercicio de reducción de la presencia del ACNUR en la región, con una preparación simultánea para el traspaso de activos a las comunidades y autoridades locales, e iniciativas de rehabilitación medioambiental. Se llevaron a cabo evaluaciones de necesidades para valorar las carencias existentes y previstas de los residentes a partir de diversos recursos medioambientales, así como de instalaciones sanitarias y educativas, agua y saneamiento.

En noviembre de 2006, los planes de gestión medioambiental de las comunidades habían determinado nueve áreas afectadas por el impacto de los refugiados en las provincias centrales del país (Sennar y El Gezira), así como en la región de Setit, en la provincia de Kassala. El diseño de estos planes ha sido un componente importante de las evaluaciones globales de necesidades de las comunidades afectadas, algunas de las cuales acogen a refugiados que no pueden retornar a Eritrea. Muchas de estas personas han vivido en campamentos durante más de 30 años, y en esencia se encuentran ya integradas en las comunidades locales. De hecho, en algunos casos ya no es posible distinguir entre un campamento y un poblado local.

A medida que los miembros de la comunidad se familiarizan con los enfoques promovidos a través de SOLSES y los asumen como propios, este programa también sirve para dar respuesta a otras necesidades urgentes, muy alejadas del concepto original de rehabilitación medioambiental, como el suministro de agua potable y la eliminación de residuos, el uso de productos químicos agrícolas, y las enfermedades causadas por el agua no potable o los mosquitos.

Fuente: PNUMA; Informe sobre Darfur (2005)

Foto ONU/Albert Gonzalez Farran

Anexos

ANEXO A Acrónimos y glosario

Esta lista hace referencia a la mayoría de acrónimos y términos que se utilizan en este manual. Las definiciones son definiciones operativas y se facilitan para garantizar la buena comprensión.

ACNUR: Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados

CE: Comisión Europea

Comunidad de migrantes: véase Diáspora.

Desplazados internos: personas que se han visto forzadas u obligadas a huir o abandonar sus hogares o lugares habituales de residencia como resultado o a fin de evitar los efectos de conflictos armados, luchas internas, situaciones de violencia generalizada, violaciones sistemáticas de los derechos humanos o desastres naturales o provocados por el ser humano y que no han atravesado ninguna frontera estatal reconocida internacionalmente.

Diáspora/comunidad de migrantes: diáspora es el nombre asociado a una comunidad de migrantes establecidos permanentemente en países que no son el suyo propio. El concepto de diáspora se refiere a una situación en la que personas de un país se distribuyen en el extranjero y forman una comunidad en sus países de destino. Como contraste, una comunidad de migrantes se suele considerar una comunidad de migrantes temporales. Sin embargo, actualmente la distinción entre el concepto de diáspora y el de comunidad de migrantes es difusa. Cada vez más, se intercambian los dos términos a la hora de referirse a los nacionales de un país establecidos en el extranjero ya sea temporalmente o permanentemente, independientemente de su estado jurídico.

Evaluación: la evaluación sistemática y objetiva de un proyecto, programa o política finalizado o en curso así como su diseño, ejecución y resultados. El propósito es determinar la relevancia y el logro de objetivos, su eficiencia, eficacia, repercusión y sostenibilidad.

Flujos migratorios: número de personas que entran en otro país o que abandonan su propio país durante un plazo determinado (normalmente se facilitan estadísticas anualmente).

FMI: Fondo Monetario Internacional (organización intergubernamental)

IED: inversión extranjera directa

IFI: institución financiera internacional

Indicador del desempeño: mediciones predeterminadas que supervisan los cambios o resultados específicos de un proyecto. Los indicadores del desempeño están directamente relacionados con la medición del progreso hacia los objetivos del proyecto y a menudo son una combinación de seguimiento y evaluación.

Indicadores: referencias cuantitativas o cualitativas que proporcionan una base sencilla y fiable para evaluar logros o cambios.

M&D: migración y desarrollo

MANUD: Marco de Asistencia de las Naciones Unidas para el Desarrollo

Marco lógico: metodología para la conceptualización de proyectos y herramienta analítica que permite a la persona que diseña o dirige proyectos detallar un proyecto de manera clara y comprensible.

Medios de verificación: pruebas de respaldo de los indicadores, es decir, documentación que demuestra que la medida que proporciona el indicador se ha conseguido.

Metas: niveles cuantificados de los indicadores que un país o sociedad desea alcanzar en un determinado momento.

Migración forzada: término general empleado para describir un movimiento migratorio en el cual existe un elemento de coerción, incluido el miedo de persecución y amenazas para la vida y el medio de vida. La migración forzada puede ser consecuencia de causas humanas o naturales (por ejemplo, movimientos de refugiados y desplazados internos así como desplazados tras desastres naturales o medioambientales, desastres químicos o nucleares, hambruna o proyectos de desarrollo). ***Véase también Desplazados internos, Solicitantes de asilo, Refugiados, Víctimas de trata de personas.***

Migración irregular: migración que tiene lugar fuera de las normas y los procedimientos establecidos por los estados para gestionar el flujo ordenado de migrantes tanto hacia sus territorios como a través o fuera de ellos.

Migración voluntaria: se refiere a movimientos que acontecen sobre la base de una elección o libre voluntad de personas que desean migrar (en contraste con migración forzada). No obstante, estas elecciones personales pueden estar muy influenciadas por limitaciones sociales o económicas (por ejemplo, pobreza, estancamiento económico o tensiones raciales en los países de origen); sin embargo, estas limitaciones no implican necesariamente que la persona en cuestión se haya visto forzada a migrar de la misma manera en que un refugiado se ve forzado a abandonar su país por miedo a ser perseguido.

Migrante a corto plazo: persona que se desplaza hacia un país distinto del de su residencia habitual durante un período de al menos tres meses pero inferior a un año (12 meses), excepto en los casos en que el viaje a ese país tiene propósitos de recreación, vacaciones, visitas a amigos y parientes, negocios, tratamiento médico o peregrinaje religioso.

Migrante a largo plazo: persona que se traslada por un período de por lo menos un año a un país distinto de aquel en que tiene su residencia habitual.

Migrante abandonado: migrante que no tiene autorización para permanecer en el estado en que se encuentra, mientras no puede regresar a su estado de nacionalidad o residencia previa y sin otros estados dispuestos a permitirles la entrada.

Migrante de tránsito: aquel migrante que se detiene en un país durante un período concreto (de duración variable), mientras viaja entre dos o más países.

Migrante: cualquier persona que cambia el país en que tiene su residencia habitual.

Migrantes permanentes: son aquellos migrantes que se trasladan al extranjero sin ninguna intención de regresar o aquellos que se benefician de un estado que les permite permanecer en el país de acogida indefinidamente.

Migrantes temporales o de temporada: migrantes que permanecen en un país de destino durante un período limitado y, posteriormente, regresan a su país natal para quedarse en él permanentemente o durante un breve período antes de volver a emigrar (al mismo país de destino o a otro distinto). Cuando se da este tipo de migración de ida y vuelta entre un país natal específico y un país de acogida, también se conoce con el nombre de migración circular.

Objetivo general: declaración del propósito general de un programa, es decir, cómo el programa puede contribuir a un plan o acción de desarrollo más amplio. Puesto que normalmente el programa solo puede contribuir a, pero no lograr completamente, el objetivo de desarrollo más amplio, suele emplear verbos como "contribuir a", "mejorar", "fortalecer", "prestar apoyo", "reforzar", etc.

Objetivos SMART: acrónimo del inglés que incluye aquellos objetivos que son

- Específicos (Specific): en términos de magnitud y tiempo. Los resultados y productos que se quieran lograr deben describir una condición futura específica.
- Medibles (Measurable): los resultados, ya sean cuantitativos o cualitativos, deben contar con indicadores medibles, posibilitando la evaluación de si estos se consiguen o no.
- Alcanzables (Achievable): los resultados deben incluirse en la capacidad realista de los socios.
- Relevantes (Relevant): indicadores que reflejan o cuantifican el efecto del proyecto (en lugar de, por ejemplo, el efecto de factores externos).
- Definidos en el tiempo (Time-bound): los resultados no tienen en ningún caso un final abierto sino que existe una fecha de logro prevista.

OIM: Organización Internacional para las Migraciones (organización intergubernamental)

OIT: Organización Internacional del Trabajo (organismo especializado de las Naciones Unidas)

ONG: organización no gubernamental

Partes interesadas: agencias, organizaciones, grupos o personas que tienen un interés directo o indirecto en los asuntos o actividades en cuestión, y que influyen, o se ven afectados de forma negativa o positiva, por la ejecución de las actividades. Entre las partes interesadas se incluyen gobiernos, comunidades de donantes, socios encargados de la ejecución, empresas y beneficiarios del proyecto.

PNF: Punto Focal Nacional

PNUD: Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo

Población de migrantes: número total de migrantes presentes en un país.

Producto: "bienes" y acciones tangibles generados por una intervención.

Propósito del proyecto: objetivos que se alcanzarán directamente mediante un proyecto. Define el motivo principal de existencia del proyecto.

Refugiados: bajo el mandato del ACNUR, se define como refugiado a aquella persona que se encuentra fuera de su país de origen o residencia habitual y no puede o no desea regresar debido a fundados temores de ser perseguida por uno de los motivos descritos en la Convención de 1951 o por amenazas importantes e indiscriminadas para la vida, la integridad física o la libertad derivadas de violencia generalizada o acontecimientos que alteran gravemente el orden público.

Seguimiento: herramienta de gestión que contribuye a la ejecución de proyectos efectiva y eficiente. Se sirve sistemáticamente de datos recabados según indicadores específicos para facilitar indicaciones sobre el progreso a gestores y partes interesadas, además de para tomar medidas que ayuden a mejorar el desempeño.

Solicitantes de asilo: los solicitantes de asilo son personas que buscan protección internacional ya sea individualmente o en grupo. En países con procedimientos individualizados, un solicitante de asilo es aquella persona sobre cuya petición todavía no se ha pronunciado definitivamente el país en el cual él o ella ha presentado dicha petición. No todos los solicitantes de asilo acaban siendo reconocidos como refugiados, pero todo refugiado es inicialmente un solicitante de asilo.

SyE: seguimiento y evaluación

Tráfico ilícito de migrantes: contratación para conseguir de forma directa o indirecta un beneficio económico o de otro tipo material mediante la entrada ilegal de una persona en un Estado parte en el cual dicha persona no es ni nacional ni residente permanente. (Véase el Protocolo contra el tráfico ilícito de migrantes de las Naciones Unidas).

Trata de personas: 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 a la concesión o recepción de pagos o beneficios para obtener el consentimiento de una persona que tenga autoridad sobre otra, con fines de explotación. Esa explotación incluirá, como mínimo, 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. (Véase el Protocolo contra la trata de personas de las Naciones Unidas).

UE: Unión Europea

UNICEF: Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia

Víctimas de la trata de personas: personas captadas, transportadas o acogidas por medio de la amenaza o del uso de la fuerza u otras formas de coacción, rapto, fraude, engaño, abuso de poder o de una situación de vulnerabilidad o mediante la concesión o recepción de pagos o beneficios para obtener el consentimiento de una persona que tenga autoridad sobre otra, con fines de explotación.

ANEXO B Herramientas para facilitar un proceso de transversalización

Anexo B1 Proyecto de mandato para el ejercicio de diagnóstico de la situación
Anexo B2 Proyecto de mandato para el Comité de M&D
Anexo B3 Proyecto de mandato para la evaluación y diagnóstico de la situación
Anexo B4 Preguntas para la elaboración de la evaluación del impacto

Anexo B1: Proyecto de mandato para el ejercicio de diagnóstico de la situación y propuesta

Este es un proyecto de mandato para el ejercicio de diagnóstico de la situación que tiene lugar como paso preparatorio en el proceso de transversalización de la migración. El mandato puede adaptarse al contexto según sea necesario.

- Identificar herramientas de planificación para el desarrollo, nacionales y regionales, actuales y previstas. Recopilar documentos que pertenezcan a estos procesos así como información sobre plazos y marcos de planificación estratégica y determinar si estos documentos integran la migración en alguna medida. La propuesta resultante del ejercicio de diagnóstico de la situación debe asesorar sobre qué marco resulta el más apropiado para realizar un primer esfuerzo en la transversalización de la migración. Al principio, es lógico integrar la migración en la estrategia más general; por ejemplo, si un país tiene un DELP este se podría identificar como una prioridad pero posteriormente y a su debido tiempo se podrían abordar otros planes nacionales para el desarrollo. (*Véase el anexo C3*).

- Llevar a cabo una identificación preliminar de los temas de M&D y prioridades potenciales. Estas ideas se estudiarán y valorarán adicionalmente durante el ejercicio de análisis y evaluación de la situación, pero en esta fase temprana es útil anotar las esferas emergentes.

- Realizar un inventario preliminar de proyectos, iniciativas y conferencias importantes sobre migración y desarrollo (diferenciados según escala regional y nacional si es posible).

- Realizar un índice preliminar sobre la investigación y los análisis disponibles sobre migración y pobreza, reducción de la pobreza y desarrollo aplicable al país y a la región.

- Iniciar una lista de expertos/consultores nacionales y regionales.

- Identificar recursos potenciales.

- Crear, divulgar y analizar un breve cuestionario destinado a los departamentos gubernamentales clave sobre datos, información y experiencia disponible en sus estructuras. (El anexo C8 incluye un cuestionario de muestra).

- Proyectos de mandato para el análisis y la evaluación de la situación inminente. (*El anexo C9 incluye un proyecto de mandato*).

- Definir el contenido potencial de un Plan de Acción de M&D Nacional reuniendo la información que haya disponible hasta el momento.

- Asesorar sobre si el ejercicio de transversalización de la migración es coherente con otros ámbitos de la política y planificación del gobierno. El ejercicio de transversalización de la migración debe promover la coherencia de políticas institucionales, es decir, la coordinación entre distintas herramientas de planificación, partes interesadas y mecanismos. Asimismo, el proceso debe asegurar la coherencia política, es decir, las políticas del gobierno relativas a otras cuestiones no deben menoscabar la agenda para la migración y el desarrollo y viceversa.

- Identificar las partes interesadas (gobierno, autoridades locales, representantes/parlamentarios elegidos, académicos, el sector privado, ONG, representantes de los migrantes) a escala nacional y regional, siempre que sea posible. Este ejercicio de identificación debe revisar los puntos fuertes y débiles, el nivel de representación, los objetivos y las contribuciones potenciales de las distintas partes interesadas al proceso general. Puesto que la dimensión que adquiere la consultoría es muy importante a la hora de asegurar que se cuenta con una estrategia satisfactoria, la identificación de todas las partes interesadas es fundamental.

- Proponer si el ejercicio de transversalización será un enfoque con una base general o un enfoque de base limitada a determinadas materias y partes interesadas. (*Las ventajas e inconvenientes de cada uno de los enfoques se enumeran en el anexo C2*).

- Proponer soluciones adecuadas para la estructura institucional de M&D, es decir, el Comité de M&D y las estructuras de apoyo. La propuesta debe asesorar sobre los aspectos siguientes:

  – Si el comité debe incluirse en el marco del gobierno
    Es importante ubicar este marco siempre que sea posible como parte de instituciones existentes, preferiblemente aquellas a cargo de temas de desarrollo (es decir, el Ministerio de Desarrollo, la Oficina del Primer Ministro o del Presidente o el Ministerio de Planificación o Hacienda) o de migración (es decir, Ministerio de Emigración para nacionales residentes en el extranjero —diáspora— o de Inmigración).

  – Recursos y apoyo necesarios
    Dicha estructura no debe tener una carga administrativa demasiado pesada y debe contar con el apoyo de la institución de acogida a fin de garantizar la sostenibilidad.

  – Mecanismos del proceso de consultas
    Una vez se han identificado quiénes son las diferentes partes interesadas, la propuesta deberá asesorar sobre cómo y cuándo empezarán a participar.

Anexo B2: Proyecto de mandato para el Comité de M&D

A continuación se muestran proyectos de mandato para el Comité de M&D en los que se definen sus funciones y responsabilidades. El mandato debe adaptarse a cada contexto según sea necesario.

Propósito

El propósito del Comité de M&D Nacional es reunir a las principales partes interesadas a fin de ayudar en el proceso de transversalización.

Composición

El Comité de M&D comprende a todas las partes interesadas relevantes que desempeñan un papel en el ámbito de M&D. En el Comité de M&D está formado por dos subgrupos: el Comité interministerial, que incluye representantes expertos de los ministerios gubernamentales relevantes, por ejemplo el Ministerio de Emigración y/o Inmigración, Desarrollo, Hacienda, Salud y Educación. El Comité Consultivo Nacional incluye a representantes de la sociedad civil, el sector privado, los sindicatos y las instituciones de investigación. Estos grupos tienen el mandato de trabajar independientemente y conjuntamente a fin de coordinar una posición y respuesta nacionales sobre M&D. Ambos grupos combinados constituyen el comité directivo del ejercicio de transversalización.

Funciones del Comité de M&D como conjunto

- Supervisar el proceso y las actividades generales de transversalización de la migración.
- Garantizar la coordinación y la implicación efectivas entre las instituciones del gobierno, el sector privado, la sociedad civil y otras partes interesadas y relevantes en el ámbito de la migración.
- Asegurar la existencia de una amplia diversidad de perspectivas en el proceso de transversalización.
- Verificar que los temas de M&D se incluyen en la agenda de los donantes.
- Aprobar el plan de trabajo del ejercicio de transversalización.
- Vigilar la ejecución del ejercicio de transversalización.

Funciones del Comité interministerial

- Ayudar a desarrollar una posición/visión gubernamental conjunta en temas de M&D.
- Recomendar áreas prioritarias para crear políticas y programas relacionados con la migración al Comité de M&D Nacional.
- Colaborar en el diseño, la planificación, la ejecución, la comunicación y el seguimiento y la evaluación de las actividades de M&D.
- Informar periódicamente al responsable de la autoridad gubernamental para supervisar la herramienta de desarrollo nacional (DELP, enfoque sectorial, etc.) además de al responsable con autoridad para coordinar el trabajo de migración (si existe). Contribuir facilitando información a otras reuniones gubernamentales si es preciso.
- Promover y contribuir en la inclusión de los temas de migración en herramientas de planificación de desarrollo nacionales que ya existan.

- Facilitar la coordinación con donantes y otros gobiernos sobre migración y desarrollo.
- Llevar a cabo actividades de divulgación sobre temas de M&D entre los funcionarios del gobierno a todos los niveles.

Funciones del Comité Consultivo Nacional

- Ayudar a desarrollar una posición/visión conjunta sobre temas de M&D desde la sociedad civil, el sector privado y el mundo académico.
- Compartir información y proporcionas asesoramiento a las entidades gubernamentales sobre los retos y oportunidades de la migración en relación con el desarrollo.
- Llevar a cabo actividades de divulgación sobre temas de M&D en su circunscripción correspondiente.

Papel de la presidencia (que puede ser el Punto Focal Nacional)

- Actuar como Punto Focal de las actividades de M&D y del trabajo del Comité de M&D.
- Coordinar el trabajo del día a día del Comité de M&D.

Es muy probable que los actores clave que desempeñan un papel en las fases de diseño de la estrategia de M&D sean distintos a los que desempeñan un papel en la ejecución de las actividades de M&D. Por consiguiente, es importante asegurar la participación de las principales partes interesadas en las diferentes fases del ciclo de la estrategia. El comité se puede adaptar ad hoc para invitar a otros socios clave, como los ejecutores del proyecto. Además, los grupos de trabajo ad hoc se pueden definir a medida que el proceso sigue su curso y según surja la necesidad, por ejemplo, en el caso de la ejecución de programas específicos.

Anexo B3: Proyecto de mandato para la evaluación y diagnóstico de la situación

Este es un proyecto de mandato para la fase de evaluación y diagnóstico de la situación y debe adaptarse a cada contexto según sea necesario.

Mejorar la comprensión del fenómeno de la migración y el desarrollo, mediante:

- El diagnóstico de la situación de la migración en el país, facilitando una visión general de las tendencias y modelos de la migración (por ejemplo, el número de inmigrantes y emigrantes, las cifras estimadas de la migración irregular, el estado socioeconómico de los migrantes, el volumen de las remesas, el tamaño de la diáspora, etc.).
- El análisis de los motivos que impulsar la migración.
- El análisis de cómo parece afectar la migración (tanto positiva como negativamente) a los sectores clave o a los objetivos de desarrollo nacionales clave (ya sean objetivos existentes o previstos para la estrategia de desarrollo nacional).

Análisis del marco normativo, a través de la preparación de:

- Una descripción de la legislación y la política nacionales relacionadas con la migración, incluida la identificación de ratificaciones de tratados de derechos humanos e instrumentos internacionales que protejan los derechos de los migrantes.
- Un análisis de cómo las políticas nacionales sobre migración existentes parecen influir en los resultados de M&D.
- Un análisis de cómo las políticas nacionales de desarrollo parecen influir en los resultados de M&D.
- Una descripción de los acuerdos regionales e internacionales y de la cooperación en temas de migración y desarrollo.
- Un análisis de las funciones y de la capacidad (humana, financiera) de los diversos ministerios y organismos gubernamentales.
- Un análisis de los puntos de entrada del Plan de Desarrollo Nacional a escala de país y región para la transversalización de la migración (DELP, enfoque sectorial, etc.).
- Una descripción del papel que desempeñan los principales actores no estatales, sus intereses, características, capacidad y su relación con el proceso de políticas (asociaciones de migrantes, agencias de selección de personal, instituciones de formación vocacional, etc.)
- Una descripción de los procesos participativos existentes (para consulta o toma de decisiones) a fin de elaborar el plan de desarrollo nacional y sobre M&D.

Recursos:

- ¿Cuáles son las limitaciones de capacidad actuales, incluidas las posibles lagunas en cuanto a recursos financieros y humanos para impulsar el trabajo en M&D? Se deben considerar los recursos necesarios para todos los aspectos del proceso, incluidos los necesarios para llevar a cabo procesos participativos, por ejemplo, así como para la promoción y la comunicación.
- ¿Es preciso aplicar cambios institucionales para fomentar que la agenda vaya progresando?
- ¿Existe la necesidad de fortalecer la recogida de datos y la supervisión de los temas de M&D para mejorar la formulación de políticas a largo plazo?

Anexo B4: Preguntas para la elaboración de la evaluación del impacto

Estas preguntas pueden contribuir a estructurar una evaluación del impacto y decidir qué se debe hacer, cuándo y quién debe hacerlo.

- **¿Qué es una evaluación?** Un examen sistemático y metódico de la efectividad de un ciclo de políticas o programas. Estudia si los resultados contribuyen de forma útil y coherente a las prioridades de desarrollo especificadas.
- **¿Cómo se lleva a cabo?** Qué metodología se ha utilizado: cuantitativa, cualitativa o ambas.
- **¿Quién la realiza?** Externamente (especialistas en migración o expertos en realizar evaluaciones; organizaciones/centros de estudios o instituciones de investigación), internamente (mediante un órgano gubernamental específico como asambleas nacionales, políticas o personal de investigación) o un comité de dirección o consultivo independiente u otras comisiones organizadas o al cargo de investigaciones y evaluaciones. Es importante considerar los principios de independencia e imparcialidad a la hora de decidir sobre el órgano que llevará a cabo la evaluación.
- **¿Quién debe gestionar las evaluaciones?** Conseguir que haya cursos y materiales de formación disponibles para los funcionarios puede aumentar enormemente la capacidad gubernamental de realizar evaluaciones.
- **¿Cuál es el calendario previsto?** Puede ser anualmente, bianualmente, mensualmente o cada cinco años. A corto, medio o largo plazo. Esta decisión dependerá de la disponibilidad de los datos y del tipo de política y programa que se está evaluando.
- **¿Qué nivel de impacto se está evaluando?** Puede ser a escala individual, familiar, comunitaria, nacional o mundial.
- **¿Qué costes implica?** Se deben considerar las limitaciones de recursos, de manera que las actividades de seguimiento y evaluación planificadas sean factibles a largo plazo y no demasiado ambiciosas. Esto incluye definir prioridades.
- **¿Cómo encaja en el proceso institucional más amplio?** Definir si se trata de un mecanismo de evaluación permanente y recurrente o un examen único y si existe un enfoque sistemático para garantizar que los resultados se tienen en cuenta para futuros planes o el ajuste de políticas.
- **¿Qué tipo de evaluación es?** Se puede realizar **antes** del diseño y de la ejecución de políticas para valorar su impacto y viabilidad previstos (lo que permite evaluar los puntos fuertes y débiles); **durante** la ejecución del programa o proyecto para valorar productos actuales; y/o **después** de obtener el producto final, evaluando el impacto de políticas y programas, incluida su sostenibilidad.

ANEXO C Listas de comprobación para transversalizar la migración en programas sectoriales

Anexo C1 Lista de comprobación sobre la gobernanza

Anexo C2 Lista de comprobación sobre la protección jurídica

Anexo C3 Lista de comprobación sobre el empleo

Anexo C4 Lista de comprobación sobre la protección social

Anexo C5 Lista de comprobación sobre los servicios de salud

Anexo C6 Lista de comprobación sobre la educación

Anexo C7 Lista de comprobación sobre la educación superior

Anexo C8 Lista de comprobación sobre el crecimiento económico

Anexo C9 Lista de comprobación sobre los servicios financieros

Anexo C10 Lista de comprobación sobre el comercio

Anexo C11 Lista de comprobación sobre agricultura y desarrollo rural

Anexo C12 Lista de comprobación sobre la infraestructura

Anexo C13 Lista de comprobación sobre el medio ambiente

Anexo C14 Lista de comprobación sobre la diáspora

Anexo C1: Lista de comprobación sobre la gobernanza

A continuación se muestran los factores a tener en cuenta al decidir si se lleva a cabo un programa y cómo se lleva a cabo teniendo como objetivo este sector.

Principales partes interesadas que deben participar en los debates o en el proceso de transversalización sobre este tema
Considere los siguientes:

Oficina del Primer Ministro/Presidente
Ministerio del Interior
Ministerio de Educación
Autoridades locales
Miembros del Parlamento
Poder judicial
¿Otros?

Impacto de la gobernanza sobre la migración

- ¿Puede atribuirse la emigración a la ausencia de oportunidades para la participación en procesos de toma de decisiones políticas?
- ¿Puede atribuirse la migración y los desplazamientos forzados a la ausencia de mecanismos para la resolución de conflictos que aborden las fricciones sociales y eviten disturbios?
- ¿Existe corrupción, falta de transparencia y ausencia de una administración pública eficiente que fomente el hecho de que los nacionales emigren? ¿Afecta a la capacidad de gestión de la migración del Estado?

Estructuras de gobernanza existentes para abordar la migración y el desarrollo humano

- ¿Ha ratificado su país instrumentos jurídicos internacionales relevantes que pertenezcan al ámbito de la protección de los derechos de los migrantes? ¿Se cumplen efectivamente según las leyes nacionales?
- Los agentes judiciarios y encargados del cumplimiento de la ley, ¿están sensibilizados respecto a las necesidades de ayuda de los migrantes vulnerables?
- ¿Existe algún mecanismo o institución central en el seno del gobierno que esté designado a coordinar la formulación de políticas sobre migración y desarrollo?
- ¿Existe alguna capacidad institucional especial para llegar a la diáspora? ¿Resultaría útil contar con una?
- ¿Pueden los emigrantes colaborar en los procesos políticos de su país de origen, a través de la ciudadanía dual, el voto por correo desde el extranjero, etc.?
- Los inmigrantes de su país, ¿están empoderados jurídicamente para participar en los procesos de toma de decisiones que afectan a sus vidas? ¿Tienen derecho de voto, de unirse para formar sindicatos, de asociarse, etc.?

Impacto de la migración sobre la gobernanza

- La emigración de personal del sector público calificado, ¿implica una escasez de funcionarios capacitados y, por ende, la capacidad del gobierno se ve afectada a la hora de llevar a cabo funciones estatales básicas?
- La inmigración o el retorno, ¿contrarrestan estas tendencias de algún modo?
- ¿Reduce la emigración la base tributaria y la capacidad de financiar servicios públicos?
- La inmigración o el retorno, ¿contrarrestan estas tendencias de algún modo? ¿O bien los inmigrantes y los migrantes retornados aumentan la presión sobre los recursos de la Administración sin ofrecer mucho en cuanto a recursos humanos o base tributaria que cubran su situación?
- La experiencia de la emigración, ¿cambia la percepción de los nacionales sobre los estándares de gobernanza y conduce a adoptar nuevas ideas que extienden la diáspora y los retornados?

Anexo C2: Lista de comprobación sobre la protección jurídica

A continuación se muestran los factores a tener en cuenta al decidir si se lleva a cabo un programa y cómo se lleva a cabo teniendo como objetivo este sector.

Principales partes interesadas que deben participar en los debates o en el proceso de transversalización sobre este tema
Considere los siguientes:

Oficina del Primer Ministro/Presidente
Ministerio de Justicia
Ministerio de Trabajo
Miembros del Parlamento
Poder judicial
Empleados
Sindicatos
Sociedad civil
Agencias de selección de personal
Asociaciones de migrantes
Proveedores de servicio público (para educación, salud, vivienda)
¿Otros?

Impacto de la protección jurídica sobre la migración

- ¿Existe una ausencia de protección jurídica adecuada que impulse la emigración?
- Los nacionales que emigran y los inmigrantes, ¿están bien informados sobre sus derechos y obligaciones como migrantes?
- La ausencia de legislación y de un marco normativo sobre migración, ¿coloca a los migrantes en una situación vulnerable mientras viajan? ¿Existen diferencias específicas en cuanto a edad o género en la vulnerabilidad como resultado de un marco normativo sobre migración o por la ausencia de uno? ¿Afecta a su vida familiar o laboral una vez han llegado a su destino?
- ¿Existe una falta de reconocimiento de los derechos de propiedad o regímenes tributarios que impide la contribución de los migrantes o retornados a la economía?

Anexo C3: Lista de comprobación sobre el empleo

A continuación se muestran los factores a tener en cuenta al decidir si se lleva a cabo un programa y cómo se lleva a cabo teniendo como objetivo este sector.

Principales partes interesadas que deben participar en los debates o en el proceso de transversalización sobre este tema
Considere los siguientes:

Ministerio de Empleo
Ministerio de Trabajo
Cámaras de Comercio
Asociaciones de empleados
Sindicatos
¿Otros?

Impacto de la situación del empleo/mercado laboral sobre la migración

- El número limitado de oportunidades laborales de la economía formal, ¿promueve la emigración? ¿Existen tendencias migratorias relacionadas específicamente con la escasez de oportunidades de empleo para mujeres y jóvenes?
- ¿Crean las vacantes laborales una demanda de mano de obra extranjera? ¿Influye esto en la inmigración?
- ¿Satisface el mercado informal algunas de las necesidades de mano de obra que este tiene recurriendo al tráfico de migrantes o a los migrantes irregulares?

Impacto de la migración sobre el mercado laboral

- ¿Aumenta/reduce la migración determinados problemas relacionados con el exceso de mano de obra y el desempleo y el subempleo?
- ¿Atenúa la inmigración los efectos del cambio demográfico al reemplazar una fuerza laboral en declive y envejecida?
- ¿Aumenta/reduce la migración la escasez de habilidades?
- ¿Cómo afecta la migración al equilibrio de género en el mercado laboral?
- ¿Cómo modifica la migración la distribución del empleo entre el sector público y privado?
- ¿Aporta la migración nuevas habilidades mediante la experiencia o los conocimientos adquiridos por los retornados nacionales?
- ¿Encuentran los retornados dificultades para conseguir trabajo a su vuelta? ¿Aumenta esta situación el riesgo de marginación y pobreza o deriva en un "desperdicio de cerebros"?
- ¿Contribuye la inmigración a la conservación de puestos de trabajo al proporcionar mano de obra barata a industrias que, de otro modo, no serían competitivas?
- ¿Aumenta la migración las oportunidades laborales en el país de origen como, por ejemplo, mediante la creación de empresas gracias a las remesas o inversiones de la diáspora?

Impacto de la migración sobre los salarios y las condiciones laborales

- ¿Aumenta la emigración de trabajadores calificados los salarios de los trabajadores calificados del país de origen, puesto que se limita la oferta?
- ¿Ejerce presión la emigración de trabajadores calificados del sector público (salud, educación, administración) sobre el gobierno respecto a aumentar los salarios y retener a los trabajadores?
- ¿Atenúa la inmigración las presiones salariales en sectores críticos al aumentar la oferta de mano de obra?
- ¿Supone la inmigración (en especial la de migrantes irregulares) recortes salariales y de las condiciones laborales para los nacionales?

Anexo C4: Lista de comprobación sobre la protección social

A continuación se muestran los factores a tener en cuenta al decidir si se lleva a cabo un programa y cómo se lleva a cabo teniendo como objetivo este sector.

Principales partes interesadas que deben participar en los debates o en el proceso de transversalización sobre este tema
Considere los siguientes:

Ministerio de Desarrollo Social (o similar)
Instituciones locales o regionales con un mandato sobre protección social
Ministerio de Educación
Ministerio de Trabajo
Ministro de Hacienda y Economía
Ministerio de Salud
¿Otros?

Impacto de la protección social sobre la migración

- La existencia de un mejor acceso y calidad de la protección social disponible en otros países, ¿promueve la emigración?
- ¿Conduce la falta de acceso a la protección social y a redes de seguridad (en su país) a que migren padres e hijos?
- El acceso a protección social y redes de seguridad —o la ausencia de ellas— en su país, ¿evitan que padres e hijos que de otra manera migrarían no lo hagan?
- El acceso a transferencias en efectivo condicionadas que aumentan los ingresos de la familia y el acceso de los niños a la educación y los servicios de salud, ¿reducen la migración a otros países?
- La disponibilidad o falta de disponibilidad de programas transferibles para la obtención de pensiones o beneficios de la seguridad social, ¿fomentan o evitan la migración en su país?

Impacto de la migración sobre la prestación de protección social, el acceso a la protección social y su calidad

- ¿Los migrantes y sus familias se encuentran con dificultades para acceder a la educación y los servicios de protección social en países de destino/en su país (p. ej., debido al estado jurídico de los padres o al suyo propio)?
- El acceso a la migración mediante canales regulares, ¿facilita el acceso a la protección social en los países de destino?
- ¿Las mujeres migrantes encuentran más fácil o más difícil acceder a los servicios de protección social en comparación con los hombres migrantes?
- ¿Los migrantes retornados no tienen acceso a los servicios sociales debido al hecho de que los beneficios de la seguridad social no pueden transferirse?
- ¿La emigración del cabeza de familia deja a las familias de los migrantes que quedan atrás sin acceso a la protección social o pólizas de seguros o con un acceso reducido?

- ¿La migración —a través de las remesas— ofrece una estrategia de medios de vida y una mayor capacidad de las familias para invertir en atención sanitaria, una vivienda y un saneamiento adecuados, comida y agua apropiadas, educación y salud para los niños?
- ¿Invierte la diáspora en el sistema de protección social (incluidos los programas de pensiones contributivas) de su país de origen, pudiendo mejorar los niveles y los recursos del servicio?
- ¿Actúa la migración como un incentivo (o desincentivo) para invertir dinero público (por parte del gobierno o las autoridades locales) en protección social?

Migración y protección social: ámbitos de riesgos, oportunidades e intervención

		País de destino y tránsito	País de origen	
		Migrantes	**Familias que quedan atrás**	**Migrantes retornados**
Protección social	Oportunidades	• Mayores ingresos • Oportunidades de empleo • Mejora del nivel de vida • Mejor calidad de los servicios básicos • Escapar de la violencia, abusos u otras violaciones de los derechos humanos	• Aumento de ingresos en forma de remesas • El aumento de ingresos puede ofrecer a las personas y familiares un mayor acceso a los servicios y seguros sociales públicos o privados	• Acceso a pensiones/seguridad social acumuladas en países de acogida • Mayor incentivo para el retorno de la migración —transferencia de activos y competencias al país de origen
		Intervenciones de protección social para maximizar las oportunidades		
		• Seguro social público ofrecido por el país de origen (coste sufragado por el trabajador migrante)	• Programas de seguros públicos o privados para familias que quedan atrás (coste sufragado por las familias con las remesas o coste sufragado por los migrantes que están en el extranjero)	• Acuerdos bilaterales o regionales sobre la posibilidad de transferir beneficios • Programa de pensiones/seguridad social voluntario para los trabajadores migrantes
	Riesgos	• Vulnerabilidad ante la trata, el abuso y la explotación, especialmente en el caso de niños, mujeres y migrantes irregulares • Discriminación y marginalización social • Acceso limitado o nulo a servicios básicos y otros beneficios sociales	• Separación de los miembros de una familia que deriva en vulnerabilidades para los niños y las familias que quedan atrás • Inestabilidad de la familia • Mayores cargas para la familia • Estigmatización social	• Incapacidad de acceder a las pensiones o beneficios de la seguridad social acumulados • La pérdida de beneficios es un desincentivo para regresar al país de origen • Mayor carga sobre los sistemas de protección social en los países de origen
		Intervenciones en materia de protección social para abordar los riesgos		
		• Mejorar la situación jurídica de los migrantes • Mejorar las condiciones laborales de los trabajadores migrantes • Permitir el acceso a los servicios básicos independientemente de la condición de migrante que se tenga	• Los servicios de atención social (psicológicos, jurídicos, etc.) para las familias que se quedan atrás • La inclusión de familias/niños que se quedan atrás en programas de asistencia social existentes en calidad de población vulnerable	• Acuerdos bilaterales o regionales sobre la posibilidad de transferir beneficios • Pagos de los beneficios con una suma fija

Anexo C5: Lista de comprobación sobre los servicios de salud

A continuación se muestran los factores a tener en cuenta al decidir si se lleva a cabo un programa y cómo se lleva a cabo teniendo como objetivo el sector de los servicios de la salud.

Principales partes interesadas que deben participar en los debates o en el proceso de transversalización
Considere los siguientes:

Ministerio de Salud
Ministerio de Migración
Ministerio de Asuntos de la Mujer
Ministerio de los Jóvenes
Ministerio de Hacienda
Asociaciones profesionales
Proveedores de seguros relacionados con la salud
Escuelas médicas
Instituciones locales o regionales con un mandato sobre salud
¿Otros?

Impacto del sistema de salud en la migración

- El mejor acceso y la calidad de la salud disponibles en el extranjero, ¿fomentan la emigración?
- ¿Fomentan la emigración de trabajadores de la salud las condiciones de empleo (horas de trabajo, infraestructura, posibilidad de hacerse una carrera profesional) y los salarios en el sector de la atención sanitaria?

Impacto de la migración en la salud pública

- ¿Son los migrantes más vulnerables a enfermedades concretas que los nacionales? Esto podría deberse, por ejemplo, a sus condiciones de vida o laborales. Es posible que los migrantes habiten en viviendas más pobres o trabajen en situaciones de suciedad, dificultad o peligro. Asimismo, los migrantes pueden ser más propensos a contraer enfermedades ya que se ven expuestos a entornos a los que no están acostumbrados.
- ¿El desplazamiento de personas contribuye a propagar enfermedades?

Impacto de la migración en la prestación de servicios de salud, el acceso a servicios sanitarios y la calidad de los servicios sanitarios disponibles.

- ¿La inmigración y la emigración afectan a la demanda de servicios sanitarios en el país (aumento o descenso)?
- ¿Los migrantes y sus personas dependientes tienen menos (o más) acceso a la atención sanitaria cuando están en el extranjero en comparación con cuando regresan a casa?
- ¿Las mujeres migrantes encuentran más fácil o más difícil acceder a los servicios de salud en comparación con los hombres migrantes, especialmente teniendo en cuenta su necesidad de servicios relacionados con la salud reproductiva y sexual?
- ¿Las familias de migrantes que quedan atrás tienen acceso a servicios de salud (legalmente y de facto, según sus recursos y la infraestructura disponibles) si ya no están cubiertos por el seguro médico de la persona que les mantiene económicamente?
- ¿Los migrantes retornados tienen acceso a los servicios de salud y sociales? Los beneficios de la seguridad social, ¿son transferibles?

- ¿La inmigración de personal de salud extranjero se suma a la cantidad de profesionales de la salud disponibles en el país? ¿Sustituye a los profesionales de la salud nacionales que han emigrado?
- Las credenciales de los profesionales de la salud extranjeros, ¿están reconocidas en el país? ¿Existe una movilidad social ascendente o descendente respecto a la situación de los profesionales de la salud en la comunidad sanitaria nacional?
- ¿La emigración de profesionales de la salud deriva en una escasez de personal y en interrupciones del servicio en el sistema de salud a escala nacional o local?
- ¿Los profesionales de la salud migrantes regresan después de migrar? En caso afirmativo, ¿vuelven a ingresar en el sector? ¿Regresan con nuevas competencias adquiridas y, de ser así, son estas competencias útiles para el país de origen?
- ¿Los profesionales de la salud de la diáspora desean aceptar encargos puntuales en ámbitos en los que se observa una escasez de profesionales de la salud?
- ¿Los miembros de la diáspora se involucran en mejorar el acceso a los servicios de salud (por ejemplo, mediante el apoyo económico para crear nueva infraestructura)?
- ¿La migración —mediante el envío de remesas— aumenta la capacidad de invertir en salud a escala familiar, de comunidad y nacional en su país?
- La perspectiva de encontrar empleo en el extranjero, ¿supone un incentivo para formar a más y mejores profesionales de la salud? ¿De qué manera afecta este aspecto a la calidad de los servicios de salud a nivel nacional?

Anexo C6: Lista de comprobación sobre la educación

A continuación se muestran los factores a tener en cuenta al decidir si se lleva a cabo un programa y cómo se lleva a cabo teniendo como objetivo este sector.

¿Cuáles son las principales partes interesadas de su país/región que deberían participar en los debates y el proceso de transversalización de este tema?
Considere los siguientes:

Ministerio de Educación
Ministerio de Hacienda
Juntas escolares locales
Asociaciones locales de padres y profesores
Instituciones locales o regionales con un mandato sobre educación
¿Otros?

Impacto del sistema educativo en la migración

- ¿El mejor acceso y la calidad de la educación disponibles para los niños en el extranjero (o en su país) fomentan la emigración de los padres (o la inmigración)?
- ¿Las condiciones de empleo (número de niños por clase, infraestructura, oportunidades de formarse una carrera) y los salarios fomentan que los profesores migren?

Impacto de la migración en la prestación de servicios educativos, el acceso a la educación y en su calidad

- ¿La migración de niños provoca una concentración de infraestructura educativa en determinadas zonas? Por ejemplo, ¿implica que algunas escuelas cierren en zonas remotas?
- ¿La emigración de profesores causa una escasez de personal a escala nacional o local? ¿Afecta esta situación a la prestación de servicios educativos o al acceso o calidad de estos, por ejemplo mediante el cierre de escuelas con clases más grandes?
- ¿La inmigración de profesores extranjeros desempeña un papel significativo, por ejemplo sustituyendo a aquellos que se han desplazado al extranjero?
- ¿El retorno de profesores que han migrado y adquirido una capacitación y experiencia en el extranjero ha supuesto la incorporación de nuevas habilidades y métodos en el sistema educativo de su país?
- ¿Los profesores de la diáspora están dispuestos o pueden aceptar la participación en algunas ocasiones, por ejemplo aceptando encargos puntuales en ámbitos en los que se observa una escasez de personal?
- ¿Actúa la migración como un incentivo (o desincentivo) para invertir dinero público (por parte del gobierno o las autoridades locales) en educación? ¿Qué consecuencias tiene esta situación en la mejora (o deterioro) de la calidad de la educación?
- ¿Quieren los migrantes invertir en el sistema educativo de su país de origen? ¿Es posible que unos mejores niveles de los servicios o una prestación de servicios educativos más amplia les incentivara en este sentido?
- La perspectiva de encontrar empleo en el extranjero, ¿supone un incentivo para formar a profesores según las normas internacionales? En caso afirmativo, ¿mejora esta situación la calidad general de los profesionales docentes del país y, en consecuencia, la calidad de la educación básica?

Anexo C7: Lista de comprobación sobre la educación superior

A continuación se muestran los factores a tener en cuenta al decidir si se lleva a cabo un programa y cómo se lleva a cabo teniendo como objetivo este sector.

Principales partes interesadas que deben participar en los debates o en el proceso de transversalización sobre este tema
Considere los siguientes:

Ministerio de Educación Superior/Investigación
Ministerio de Empleo
Dirección de las universidades nacionales
Asociaciones de empleados
Miembros del Parlamento
¿Otros?

Impacto de la educación superior/investigación sobre la migración

- ¿La limitación en infraestructuras de educación superior e investigación impulsan la emigración de estudiantes e investigadores?
- ¿Las instituciones de educación superior e investigación atraen a estudiantes y profesores del extranjero? ¿Para qué áreas de estudio?

Impacto de la migración sobre la educación superior/investigación

- ¿Qué cantidad de personas con educación superior migran y cómo repercute este fenómeno en los rendimientos esperados de la inversión pública en educación superior?
- ¿Atraen las instituciones educativas nacionales a estudiantes extranjeros que traen dinero al país (gastos de matriculación, alojamiento y alimentación)?
- ¿Provoca la emigración de proveedores de servicios una escasez de formadores y profesores y repercute negativamente en la docencia de ciertas materias y habilidades?
- ¿Facilita la emigración de investigadores la implicación de instituciones de investigación nacionales en las redes de investigación internacionales?
- ¿Se reconocen las calificaciones obtenidas en el extranjero en el mercado laboral nacional, una vez regresan los migrantes? ¿Cómo puede facilitar el gobierno el reconocimiento de las habilidades?
- ¿Aumentan las perspectivas de migración la demanda de educación superior?
- ¿Están interesados los actores privados en invertir en educación superior, creando así oportunidades de negocio e impulsando la inversión en el sector?

Anexo C8: Lista de comprobación sobre el crecimiento económico

A continuación se muestran los factores a tener en cuenta al decidir si se lleva a cabo un programa y cómo se lleva a cabo teniendo como objetivo este sector.

Principales partes interesadas que deben participar en los debates o en el proceso de transversalización sobre este tema
Considere los siguientes:

Oficina del Primer Ministro
Ministerio de Economía
Ministerio de Comercio
Ministerio de Empleo
Ministerio de Presupuestos
Organismos empresariales nacionales
¿Otros?

Impacto del crecimiento económico sobre la migración

- ¿Cómo afectan los patrones de crecimiento de su país a los modelos migratorios? Por ejemplo, ¿el crecimiento promueve la confianza entre los habitantes y frena la emigración? ¿Provoca el crecimiento que el retorno resulte más atractivo a la diáspora?
- ¿Cómo afectan los índices de crecimiento en los países de origen y destino principales y vecinos a los modelos migratorios?

Impacto de la migración sobre el crecimiento económico

- ¿Aumenta o disminuye la migración el nivel de ahorros en la economía influyendo por consiguiente positivamente o negativamente en el crecimiento económico?
- ¿Aumenta o disminuye la migración el nivel de inversiones en la economía influyendo por consiguiente positivamente o negativamente en el crecimiento? (Los efectos en las inversiones pueden llegar, por ejemplo, mediante remesas, mediante IED de la diáspora y a través de la influencia que estos flujos económicos relacionados con la migración pueden tener en términos de animar a otros inversores).
- ¿Aumenta o disminuye la migración el producto de la economía (por ejemplo, afectando a la capacidad de las familias de consumir y producir bienes locales)?
- ¿Conlleva la migración algún tipo de innovación (por ejemplo, a través de la transferencia de conocimiento, tecnologías)?
- La migración, ¿permite a las personas dejar atrás la economía de subsistencia para adoptar una economía monetaria, favoreciendo así la expansión de la economía de mercado?
- ¿Disminuyen la emigración y la entrada de remesas los incentivos para que el gobierno desarrolle la economía (lo que deriva en dependencia)?

Anexo C9: Lista de comprobación sobre los servicios financieros

A continuación se muestran los factores a tener en cuenta al decidir si se lleva a cabo un programa y cómo se lleva a cabo teniendo como objetivo este sector.

Principales partes interesadas que deben participar en los debates o en el proceso de transversalización sobre este tema
Considere los siguientes:

Ministerio de Hacienda
Ministerio de Presupuestos
Oficina del Primer Ministro/Presidente
Instituciones del Banco Central/financieras/microcrédito
¿Otros?

Impacto del sector financiero sobre la migración

- ¿Actúa el acceso limitado a los servicios financieros como incentivo para migrar a fin de perseguir proyectos emprendedores en el extranjero?
- ¿Actúa la corrupción como un desincentivo para la inversión por parte de la diáspora en la economía nacional, incluido el ingreso de ahorros en bancos nacionales?

Impacto de la migración sobre el sector financiero

- ¿Genera la migración —a través de las remesas— inflación, al aumentar el poder adquisitivo sin afectar a la productividad?
- ¿Contribuye la migración —a través de las remesas— al lugar macroeconómico que ocupa el país afectando positivamente al suministro de divisas extranjeras?
- ¿Fomenta la migración el progreso del sistema financiero nacional, con la creación de nuevos servicios para las familias que reciben las remesas, lo que a su vez conduce a ampliar la infraestructura financiera?
- ¿Socava el uso de bancos y sistemas de transferencia de dinero informales por parte de los remitentes el progreso del sistema bancario formal?
- ¿Impide la condición irregular de los migrantes en los países de destino el uso del sistema bancario formal para enviar remesas?
- ¿Desincentivan las normativas complicadas o unos tipos de cambio oficiales bajos el uso de canales formales?
- ¿Disminuyen significativamente los altos costes de las transferencias la cantidad de dinero recibido por las familias en sus países de origen?
- ¿Desincentiva la tributación sobre el capital la repatriación de capital hacia la economía nacional?
- ¿Limita la poca comprensión del sistema financiero el uso del sistema financiero por parte de los remitentes a la hora de enviar remesas? La formación en asuntos financieros, ¿podría aumentar la proporción de remitentes que ahorran o invierten sus remesas?

Anexo C10: Lista de comprobación sobre el comercio

A continuación se muestran los factores a tener en cuenta al decidir si se lleva a cabo un programa y cómo se lleva a cabo teniendo como objetivo este sector.

Principales partes interesadas que deben participar en los debates o en el proceso de transversalización sobre este tema
Considere los siguientes:

Ministerio de Comercio
Ministerio de Hacienda
Cámaras de Comercio
Asociaciones de empleados
Autoridades de aduanas
¿Otros?

Impacto del comercio sobre la migración

- ¿Impide la falta de acceso a los mercados internacionales el comercio de bienes y servicios, afectando a las oportunidades de empleo y provocando la emigración?
- ¿Ha inducido la apertura comercial a reestructurar los sectores primario/secundario/terciario generando desempleo, lo que a su vez fomenta la emigración?

Impacto de la migración en el comercio de bienes y servicios

- La entrada de trabajadores migrantes, ¿permite a los productores nacionales de bienes expandirse y producir con fines de exportación?
- ¿Aumenta la migración la demanda de bienes nacionales en algunos países de destino (por parte de la diáspora, etc.)?
- ¿Provocan las remesas que entran en su país que la divisa nacional sea más cara, minando la competitividad?

Anexo C11: Lista de comprobación sobre agricultura y desarrollo rural

A continuación se muestran los factores a tener en cuenta al decidir si se lleva a cabo un programa y cómo se lleva a cabo teniendo como objetivo este sector.

Principales partes interesadas que deben participar en los debates o en el proceso de transversalización sobre este tema
Considere los siguientes:

Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural
Ministerio de Medio Ambiente
Asociaciones de agricultores y cooperativas sobre la agricultura
¿Otros?

Impacto del desarrollo agrícola o rural sobre la migración

- ¿Fomenta la falta de desarrollo agrícola la migración? Confirme si esta situación es fruto de algún problema existente en las áreas rurales, incluida la falta de desarrollo en infraestructuras o problemas con los derechos de la tierra, la propiedad o de herencia, por ejemplo.
- ¿Reduce la introducción de nuevos dispositivos la necesidad de mano de obra, lo que deriva en desempleo y pobreza en las zonas rurales? ¿Actúa esta situación como un factor que promueve la migración?
- ¿Requiere la intensificación agrícola más mano de obra y atrae a migrantes extranjeros?

Impacto de la migración sobre el desarrollo agrícola o rural

- ¿Proporciona la migración una estrategia de medio de vida a los agricultores en el caso de cosechas escasas o falta de alimentos?
- ¿Afecta la migración a la visibilidad de la agricultura comercial al limitar la disponibilidad de mano de obra?
- ¿Permiten las remesas realizar inversiones en material agrícola y técnicas de aumento de la productividad, así como en una mejor seguridad alimentaria?
- ¿Qué efectos específicos tiene la migración respecto a la edad y el género sobre el desarrollo agrícola o rural?

Anexo C12: Lista de comprobación sobre la infraestructura

A continuación se muestran los factores a tener en cuenta al decidir si se lleva a cabo un programa y cómo se lleva a cabo teniendo como objetivo este sector.

Principales partes interesadas que deben participar en los debates o en el proceso de transversalización sobre este tema
Considere los siguientes:

Ministerio del Interior
Ministerio de Transporte
Ministerio de Hacienda
Ministerio al cargo de la vivienda pública
Proveedores de servicios
Consejos de vivienda local
¿Inversores, Otros?

Impacto de la infraestructura sobre la migración

- ¿Promueve la calidad de la infraestructura de su país la emigración/inmigración de las personas (p. ej., debido a que grandes partes de la población no pueden/pueden obtener acceso a la infraestructura y a servicios de calidad?
- ¿Promueve un mejor acceso a la infraestructura y la calidad de esta existentes en otros países la emigración desde su país?

Impacto de la migración sobre la prestación de infraestructura, el acceso a ella y su calidad

- ¿Conduce la migración a la superpoblación o al desmantelamiento de la infraestructura en regiones o áreas con elevados flujos de entrada o salida, dando como resultado un menor acceso o calidad a los migrantes o comunidades locales?
- ¿Tienen los inmigrantes de su país o región un acceso menor a los servicios de infraestructuras que los nacionales o locales?
- ¿Tienen los migrantes retornados dificultades para obtener acceso a los servicios de infraestructuras (vivienda, etc.)?
- ¿Afecta el género al acceso de los migrantes a la infraestructura básica (p. ej., agua potable y sistemas de alcantarillado seguros)?
- ¿Conduce la migración a una escasez de habilidades que afecte a los planes de desarrollo de infraestructura?
- ¿El retorno de trabajadores que han migrado y adquirido una capacitación y experiencia en el extranjero ha supuesto la incorporación de nuevas habilidades y métodos en la prestación de infraestructura de su país?
- ¿Invierte la diáspora en la infraestructura de su país de origen (p. ej., inmuebles)?
- ¿Actúa la migración como incentivo o desincentivo para invertir fondos públicos (por el gobierno o las autoridades locales) en infraestructura, afectando así al acceso igualitario y a la calidad de los servicios?
- ¿Aumenta (reduce) la migración los incentivos a la inversión privada o al suministro privado de servicios de infraestructuras (p. ej., servicios y vivienda)?

Anexo C13: Lista de comprobación sobre el medio ambiente

A continuación se muestran los factores a tener en cuenta al decidir si se lleva a cabo un programa y cómo se lleva a cabo teniendo como objetivo este sector.

Principales partes interesadas que deben participar en los debates o en el proceso de transversalización sobre este tema
Considere los siguientes:

Ministerio de Medio Ambiente
Ministerio de Industria/Agricultura/Pesca/Energía
Autoridades locales
Grupos de presión ecológicos/ONG
Miembros del Parlamento
¿Otros?

Impacto del medio ambiente sobre la migración

- ¿Fomenta la migración, la degradación del medio ambiente? ¿Ha habido desplazamientos debido a desastres naturales?
- ¿Qué grupos de población son más vulnerables a los efectos de la degradación ecológica y a los desastres naturales? ¿Qué tipo de medidas específicas pueden aplicarse para ayudar a dichos grupos?
- ¿Qué pasos pueden llevarse a cabo para reducir al mínimo el riesgo de desastres naturales y la vulnerabilidad ante los mismos? ¿Existen mecanismos de preparación adecuados ante desastres?
- ¿De qué formas la migración, incluida la migración temporal y circular, podría presentar una opción de adaptación a las poblaciones afectadas por la degradación medioambiental?
- En los casos en que los cambios medioambientales son graves o irreversibles, ¿cómo puede convertirse la migración en una solución apropiada?

Impacto de la migración sobre el medio ambiente

- ¿Aumenta la migración la demanda de tierras y otros recursos escasos, incluso en zonas urbanas en el caso de la migración interna, y ejerce potencialmente presión sobre la base de recursos?
- ¿Está la inmigración o el retorno de nacionales del extranjero influyendo en actitudes y comportamientos sociales respecto al medio ambiente?
- ¿Contribuye la diáspora de alguna forma en este aspecto? Por ejemplo, invirtiendo en la protección medioambiental del país de origen, al proporcionar socorro y respaldando la reconstrucción después de desastres naturales o transfiriendo habilidades y conocimientos sobre la gestión medioambiental o técnicas agrícolas.

Anexo C14: Lista de comprobación sobre la diáspora

A continuación se muestran los factores a tener en cuenta al decidir si se lleva a cabo un programa y cómo se lleva a cabo teniendo como objetivo las comunidades de la diáspora.

a) ¿Existe una definición común de diáspora y, en caso afirmativo, qué comprende (p. ej., todos los nacionales que hayan emigrado permanentemente al extranjero, la comunidad migratoria…?

b) ¿Qué se sabe acerca de la diáspora y cuáles son las diferencias y afinidades entre las diásporas establecidas en distintos países de destino? ¿Qué tipo de datos se necesitan?

c) ¿Cuáles son las estructuras institucionales que están al cargo de la agenda de la diáspora y de qué recursos humanos y financieros disponen? ¿Cómo coordinan su trabajo?

d) ¿Cuáles son los objetivos de desarrollo en los que la implicación de las diásporas supondría un valor añadido?

e) ¿Interesan dichos objetivos a las diásporas y son conformes a sus prioridades?

f) ¿Qué tipo de recursos disponibles en una diáspora específica (humanos, sociales, financieros) debería abordarse?

g) ¿A qué tipo de redes y organizaciones de la diáspora se debería llegar para establecer una política de diáspora?

h) ¿Qué tipo de entidades a escalas local, del sector privado y de ONG estaría interesado en trabajar con diásporas? ¿Sería posible aprovechar las políticas de los países de destino con respecto a ciertas diásporas para maximizar el efecto de una agenda nacional sobre diásporas?

i) ¿Promovería la facilitación de la participación política (derechos al voto, candidatura a un puesto político) una mayor participación de la diáspora en la agenda para el desarrollo?

j) ¿Activaría una mejor portabilidad de los derechos sociales (p. ej., la provisión de seguridad social y pensiones) una mayor implicación de la diáspora en actividades de desarrollo?

k) ¿Existe confianza o tensión entre el gobierno y la diáspora o determinados grupos de la diáspora?

l) ¿Cuáles son los principales obstáculos que pueden dificultar la eficacia de la política sobre la diáspora (la macroeconomía, un marco administrativo inadecuado, falta de recursos, falta de confianza, etc.)? ¿Cómo podrían superarse?

ANEXO D Referencias bibliográficas

Anexo D1 Fuentes de información estadística sobre flujos migratorios

Anexo D2 Perspectiva general de instrumentos internacionales que pertenecen a los derechos de los migrantes

Anexo D3 Bibliografía y lectura adicional

Anexo D1: Fuentes de información estadística sobre población de migrantes y flujos migratorios

Fuentes de datos:

- Departamento de Asuntos Económicos y Sociales de las Naciones Unidas (DAES), División de Población (2009), Migración Internacional 2009, accesible en: www.un.org/esa/population/publications/2009Migration_Chart/ittmig_wallchart09.pdf
- Departamento de Asuntos Económicos y Sociales de las Naciones Unidas (DAES), División de Población (2010) Base de datos sobre migración mundial de las Naciones Unidas v.0.3.6, accesible en: esa.un.org/unmigration/
- Departamento de Asuntos Económicos y Sociales de las Naciones Unidas (DAES), División de Población (2009) International Migration Flows to and from Selected Countries. POP/DB/MIG/Flow/Rev.2008.
- Banco Mundial (2008a), Datos sobre migración y remesas 2008, disponible en: http://econ.worldbank.org/WBSITE/EXTERNAL/EXTDEC/EXTDECPROSPECTS/0,,contentMDK:21352016~pagePK:64165401~piPK:64165026~theSitePK:476883,00.html, último acceso: 13 de marzo de 2008.
- Banco Mundial (2007) Datos sobre remesas, disponible en: http://siteresources.worldbank.org/INTPROSPECTS/Resourc¬es/334934-1110315015165/RemittancesData_Nov07.xls
- Base de datos de población en línea del ACNUR, disponible en: www.unhcr.org/statistics/populationdatabase
- Sitio web de estadísticas del ACNUR, disponible en: www.unhcr.org/statistics

Anexo D2: Instrumentos internacionales que pertenecen a los derechos de los migrantes

Los migrantes, como todas las personas, tienen derechos humanos en virtud de su humanidad intrínseca y los Estados tienen la obligación, de acuerdo con las leyes de derechos humanos internacionales, de proteger los derechos humanos de todas las personas que estén dentro de su jurisdicción, incluidos los inmigrantes irregulares o sin documentos. Desde 1999, un Relator Especial sobre derechos humanos de los migrantes hace un seguimiento de esta cuestión para la Comisión de Derechos Humanos de las Naciones Unidas.

Entre los instrumentos de derechos humanos que protegen los derechos de los migrantes como seres humanos, se incluyen:

- Declaración Universal de Derechos Humanos, 1948
- Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, 1966 (entrada en vigor: 1976)
- Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, 1966 (entrada en vigor: 1976)
- Convención Internacional sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación Racial, 1965 (entrada en vigor: 1969)
- Convención sobre la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer (CEDAW), 1979 (entrada en vigor: 1981)
- Convención Contra la Tortura y Otros Tratos o Penas Crueles, Inhumanos o Degradantes, 1984 (entrada en vigor: 1987)
- Convención sobre los Derechos del Niño, 1989 (entrada en vigor: 1990)
- Convención Internacional sobre la protección de los derechos de todos los trabajadores migratorios y de sus familiares, 1990 (entrada en vigor: 2003)
- Convención sobre los derechos de las personas con discapacidad, 2006 (entrada en vigor: 2008)

Asimismo, los migrantes están amparados por instrumentos y convenios de la OIT sobre las normativas laborales, al igual que todos los trabajadores. Entre ellos cabe citar los siguientes:

Convenios de la OIT fundamentales

Convenio relativo al trabajo forzoso, 1930 (núm. 29)

Convenio relativo a la libertad sindical y a la protección del derecho de sindicación, 1948 (núm. 87)

Convenio relativo a la aplicación de los principios del derecho de sindicación y de negociación colectiva, 1949 (núm. 98)

Convenio relativo a la igualdad de remuneración, 1951 (núm. 100)

Convenio relativo a la abolición del trabajo forzoso, 1957 (núm. 105)

Convenio sobre la discriminación (empleo y ocupación), 1958 (núm. 111)

Convenio sobre la edad mínima, 1973 (núm. 138)

Convenio sobre la prohibición de las peores formas de trabajo infantil, 1999 (núm. 182)

Otros convenios de la OIT de especial relevancia en el caso de los trabajadores migrantes

Convenio relativo a la igualdad de trato (compensación de accidentes), 1925 (núm. 19)

Convenio relativo a la inspección del trabajo, 1947 (núm. 81)

Convenio sobre las cláusulas de trabajo (contratos públicos), 1949 (núm. 94)

Convenio relativo a la protección del salario, 1949 (núm. 95)

Convenio sobre la seguridad social (norma mínima), 1952 (núm. 102)

Convenio sobre las plantaciones, 1958 (núm. 110)

Convenio relativo a la igualdad de trato (seguridad social), 1962 (núm. 118)

Convenio relativo a la política del empleo, 1964 (núm. 122)

Convenio relativo a la inspección del trabajo (agricultura), 1969 (núm. 129)

Convenio relativo a la fijación de salarios mínimos, 1970 (núm. 131)

Convenio sobre el personal de enfermería, 1977 (núm. 149)

Convenio para la seguridad y salud en el trabajo, 1981 (núm. 155)

Convenio sobre la conservación de los derechos en materia de seguridad social, 1982 (núm. 157)

Recomendación sobre la conservación de los derechos en materia de seguridad social, 1983 (núm. 167)

Convenio sobre los servicios de salud en el trabajo, 1985 (núm. 161)

Convenio sobre seguridad y salud en la construcción, 1988 (núm. 167)

Convenio sobre las condiciones de trabajo (hoteles y restaurantes), 1991 (núm. 172)

Convenio sobre seguridad y salud en las minas, 1995 (núm. 176)

Convenio sobre las agencias de empleo privadas, 1997 (núm. 181)

Convenio relativo a la protección de la maternidad, 2000 (núm. 183)

Convenio sobre seguridad y salud en la agricultura, 2001 (núm. 184)

Instrumentos de la OIT específicos para los migrantes

Convenio relativo a los trabajadores migrantes (revisado), 1949 (núm. 97)

Recomendación relativa a los trabajadores migrantes (revisado), 1949 (núm. 86)

Convenio sobre los trabajadores migrantes (disposiciones complementarias), 1975 (núm. 143)

Recomendación sobre los trabajadores migrantes, 1975 (núm. 151)

Marco multilateral sobre migraciones laborales, (Principios y directrices no vinculantes para un enfoque de las migraciones laborales, basados en los derechos), 2006

Entre otros instrumentos internacionales relevantes se incluyen:

Los Convenios de las Naciones Unidas que abordan el tema del tráfico y la trata de personas

Convención de las Naciones Unidas contra la Delincuencia Organizada Transnacional y sus dos protocolos: Protocolo para prevenir, reprimir y sancionar la trata de personas, especialmente mujeres y niños y Protocolo contra el tráfico ilícito de migrantes por tierra, mar y aire, 2000

Plan de Acción Mundial de las Naciones Unidas para combatir la trata de personas A/64/L.64, 2010

Protección de refugiados

Convención sobre el Estatuto de los Refugiados, 1951

Protocolo sobre el Estatuto de los Refugiados, 1967

Declaración sobre el Asilo Territorial, 1967

Directrices del ACNUR sobre políticas y procedimientos aplicables a niños no acompañados que procuran asilo, 1997

Otros

Código de prácticas mundial de la OMS WHA63.16

Anexo D3: Bibliografía y lectura adicional

Bibliografía:

ACNUDH. *Migration and Development: A Human Rights Approach*, 2005. (Disponible en: www2.ohchr.org/english/bodies/cmw/docs/HLMigration/MigrationDevelopmentHC'spaper.pdf)

Avato, Johanna y Johannes Koettl y Rachel Sabates-Wheeler. *Definitions, Good Practices, and Global Estimates on the Status of Social Protection for International Migrants*. Banco Mundial, PC Documento de Debate 0909, 2009.

Awad, Ibrahim. *The Global Economic Crisis and Migrant Workers: Impact and Response*, Programa de Migración Internacional, OIT, Ginebra, 2009.

Banco Mundial. *Migration and Development Brief*, Equipo sobre migración y remesas del Grupo de análisis de las perspectivas de desarrollo, 10 de julio de 2009.

Chanda, Rupa. *Low skilled workers and bilateral, regional and unilateral initiatives: lessons for the GATS Mode 4 negotiations and other agreements*, PNUD, 2008.

Chappell, L. y D. Sriskandarajah. *Mapping Migration's Development Impacts. Development on the Move* Informe de trabajo 1. IPPR y GDN, Londres, 2007.

Comité de Protección de los Derechos de Todos los Trabajadores Migratorios y de sus Familiares. Filipinas. CMW/C/PHL/1 7 de marzo de 2008.

de Haan, Arjan y Shahin Yaqub. *Migration and Poverty: Linkages, Knowledge Gaps and Policy Implications*, Programa de política social y desarrollo, número de informe 40, UNRISD, junio de 2009.

Ghose, Majid y Ernst. *The Global Employment Challenge*, Ginebra, OIT, 2008.

Grupo Mundial sobre Migración. *International Migration and Human Rights: Opportunities and Challenges on the Threshold of the 60th Anniversary of the Universal Declaration of Human Rights*, 2008.

Hollifield, James F. "Trade, Migration and Economic Development, The Risks and Rewards of Openness," informe preparado para una conferencia sobre migración, comercio y desarrollo, Banco de la Reserva Federal de Dallas, Texas, octubre de 2006.

Kulke, Ursula. *The Role of Social Security in Protecting Migrant Workers: The ILO Approach*. Asociación Internacional de la Seguridad Social. Informe preparado para la Conferencia Regional para Asia y el Pacífico, Nueva Dheli, India, 2006.

Lucas, Robert E.B. *Integrating Migration Issues Into Development Planning*, Programa de Migración Internacional, Ginebra, 2008.

Nonnenmacher, Sophie. "Capítulo 13, Achieving best outcomes from global, regional and bilateral cooperation," Informe sobre las Migraciones en el Mundo, 2009.

Nussbaum, M. *Women and Human Development*, Cambridge University Press, Nueva York, 2000.

OIM. *Glosario sobre migración*, 2004.

OIM. *Migration and Development: Opportunities and Challenges for Policymakers*, serie Migration Research, núm. 22, Ginebra, 2006.

OIT. "Resolución relativa a un compromiso equitativo para los trabajadores migrantes en la economía globalizada, aprobada en el 92ª reunión de la Conferencia Internacional del Trabajo, Ginebra," en: *Informe del Comité sobre Trabajadores Migrantes*, Acta Provisional 22, Conferencia Internacional del Trabajo, 92ª reunión, 2004, pp. 55-64.

OIT. *GATS Mode 4 - Movement of natural persons and protection of migrant workers' rights*, Programa de Migración Internacional, Ginebra, 2010 (próximamente).

OIT. *International Labour Migration and Development: the ILO Perspective: International Migration Brief*, Ginebra, 2007.

OIT. *International Labour Migration, A Rights-based Approach*, Organización Internacional del Trabajo, Ginebra, 2010.

OIT. *Protecting the Rights of Migrant Workers: A Shared Responsibility*, Programa de Migración Internacional, Ginebra, 2009.

OIT. *Rights, Labour Migration and Development: The ILO Approach*, Programa de Migración Internacional, Ginebra.

Panizon, Marion. "Trade and Labour Migration, GATS Mode 4 and trade agreements, FES," informe puntual, núm. 47, enero de 2010.

PNUD. *Informe sobre Desarrollo Humano*, Oxford University Press, Nueva York, 2000.

PNUD. *Superando barreras: Movilidad y desarrollo humanos*, Oficina encargada del Informe sobre Desarrollo Humano, 2009.

Portes, Alejandro. *Migration and Social Change: Some Conceptual Reflections*, Universidad de Princeton, agosto de 2008.

Sabates-Wheeler, R. *The Impact of Irregular Status on Human Development Outcomes for Migrants*, Informes sobre Desarrollo Humano, Informe de investigación 2009/26, PNUD, julio de 2009.

Sabates-Wheeler, R. y M. Waite. *Migration and Social Protection: A Concept Paper*. Centro de Investigación del Desarrollo relacionado con la Migración, la Globalización y la Pobreza. Universidad de Sussex: Brighton, 2003.

Sabates-Wheeler, R. y Sabates y Castaldo. *Tackling Poverty-Migration Linkages: Evidence from Ghana and Egypt*. Centro de Investigación del Desarrollo relacionado con la Migración, la Globalización y la Pobreza. Universidad de Sussex: Brighton, 2005.

Sen, A. *Development as Freedom*, Oxford University Press, Oxford, 1999.

Touzenis, Kristina. *Human Rights of Migrant Children*. Derecho Internacional sobre Migración, núm. 15, OIM, 2008.

UNICEF. *Migration and Children: A Need to Fill Information Gaps in Order to Guide Policy Responses.*

Wickramasekara, P. "Globalisation, International Labour Migration and the Rights of Migrant Workers," en *Third World Quarterly*, Vol. 29, núm. 7, 2008.

Wickramasekara, P. "Protection of Migrant Workers in an Era of Globalization: The Role of International Instruments," en R. Blainpain (ed.): *Comparative Labour Law and Industrial Relations in Industrialized Market Economies*, 9ª edición. Austin, Wolters Kluwer, 2007.

Wickramasekara, Piyasiri. *Skilled labour mobility: the resurgence of the "brain drain" debate*, Programa de Migración Internacional, OIT, Ginebra, 2007.

Enlaces a documentos clave:

Convención sobre los Derechos del Niño
Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos
en vigor desde el 2 de septiembre de 1990
http://www2.ohchr.org/spanish/law/crc.htm

Perspectivas económicas globales 2006: Las consecuencias económicas de las remesas y la migración
Banco Mundial
http://econ.worldbank.org/WBSITE/EXTERNAL/EXTDEC/EXTDECPROSPECTS/GEPEXT/EXTGEP2006/0,,menuPK:1026834~pagePK:64167702~piPK:64167676~theSitePK:1026804,00.html

Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales.
Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos
en vigor desde el 3 de enero de 1976
http://www2.ohchr.org/spanish/law/cescr.htm

Convención Internacional sobre la protección de los derechos de todos los trabajadores migratorios y de sus familiares
Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos
aprobada por Resolución de la Asamblea General 45/158, 18 diciembre de 1990
http://www2.ohchr.org/spanish/law/cmw.htm

Consenso de Monterrey
http://www.un.org/spanish/conferences/ffd/ACONF1983.pdf

Política de migración laboral nacional de Sri Lanka
www.ilo.org/public/english/protection/migrant/info/mpolicy_srilanka.htm.

Colección de fuentes de DELP
El Banco Mundial
web.worldbank.org/WBSITE/EXTERNAL/TOPICS/EXTPOVERTY/EXTPRS/0,,contentMDK:22404376~pagePK:210058~piPK:210062~theSitePK:384201~isCURL:Y,00.html

Declaración Universal de Derechos Humanos
aprobada el 10 de diciembre de 1948 por la Asamblea General de las Naciones Unidas
http://www.un.org/es/documents/udhr/.

Declaración del Milenio de las Naciones Unidas
http://www.un.org/spanish/milenio/ares552.pdf

What is Pro-Poor Growth? (Banco Mundial)
web.worldbank.org/WBSITE/EXTERNAL/TOPICS/EXTPOVERTY/EXTPGI/0,,contentMDK:20292383~menuPK:524081~pagePK:148956~piPK:216618~theSitePK:342771,00.html

Informe Mundial sobre la Inversión 2006: la IED de las economías en desarrollo y en transición: consecuencias para el desarrollo
Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo (UNCTAD)
www.unctad.org/Templates/WebFlyer.asp?intItemID=3968&lang=1

Estudio Económico y Social Mundial 2004: Migración Internacional
Departamento de Asuntos Económicos y Sociales de la Secretaría de las Naciones Unidas
http://www.un.org/en/development/desa/policy/wess/wess_archive/2004wess_part2_sp.pdf

Enlaces a sitios con más información:

- Child Migration Research Network: www.childmigration.net/index
- Development Research Centre on Migration, Globalisation and Poverty: www.migrationdrc.org
- Organización Internacional del Trabajo: www.ilo.org/public/english/protection/secsoc
- Instituto de Investigaciones de las Naciones Unidas para el Desarrollo Social www.unrisd.org
- El Banco Mundial: www.worldbank.org/wbi/socialprotection

Miembros del Grupo Mundial sobre Migración:

Organización Internacional de Trabajo (OIT)
Organización Internacional para las Migraciones (OIM)
Oficina del Alto Comisionado para los Derechos Humanos (OACD)
El Banco Mundial (BM)
Fondo de Naciones Unidas para la Infancia (UNICEF)
Conferencia de Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo (CNUCYD)
Departamento de Asuntos Económicos y Sociales de Naciones Unidas (DAES)
Programa de Naciones Unidas de Desarrollo (PNUD)
Organización de Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura (UNESCO)
Alto Comisionado de Naciones Unidas para los Refugiados (ACNUR)
Instituto de Naciones Unidas para la Formación y la Investigación (UNITAR)
Oficina de Naciones Unidas Contra la Droga y el Delito (UNODC)
Fondo de Población de Naciones Unidas (UNFPA)
Comisiones Regionales de Naciones Unidas

Nuevos miembros desde Septiembre 2010:

Fondo de Desarrollo de las Naciones Unidas para la Mujer (UNIFEM) parte de ONU Mujeres
Organización Mundial de Salud (OMS)

IOM · OIM

Este manual fue financiado
por la Union Europea

MIGRATION FOR DEVELOPMENT

Iniciativa Conjunta de la ONU y la UE de Migración y Desarrollo

USD 29.95
ISBN 978-92-1-126293-3

Publicación de Naciones Unidas
Imprimido en Dinamarca