



HELLENIC REPUBLIC
MINISTRY OF INTERIOR



Foro Global sobre Migración y Desarrollo

Atenas, 4-5 de noviembre de 2009

Documento Preparatorio

(Versión original: Inglés)

Mesa Redonda 2: La integración, reintegración y circulación de los migrantes para el desarrollo

Sesión 2.2: Reintegración y migración circular, ¿eficaz para el desarrollo?

Co-Presidencia de la Sesión: Gobiernos de Brasil y de Portugal

Miembros del equipo para la preparación de la Sesión: Gobiernos de Albania, Colombia, Etiopía, Francia, Alemania, Grecia, Guatemala, Mauritania, México, Moldavia, Países Bajos, Filipinas, Suiza, Comisión Europea, OIT, OIM, OSCE, UNDESA y el Banco Mundial.

Coordinador de la Mesa Redonda 2: **Dra. Irena Omelaniuk**

El documento preparatorio ha sido preparado por los Gobiernos de Brasil y Portugal en colaboración con el grupo de trabajo de la Mesa Redonda, el Coordinador de la Mesa Redonda y el Grupo de Trabajo establecido por el Gobierno Griego para la preparación del tercer encuentro del Foro Global sobre Migración y Desarrollo (FGMD). Este documento tiene como único objetivo informar y facilitar el debate de la Mesa Redonda en la Sesión 2. 2 durante el tercer encuentro del FGMD. El documento se basa en fuentes de información públicas y no pretende ser exhaustivo. Los organizadores no se hacen responsables ni garantes de la validez, exactitud y exhaustividad de la información que contiene este documento. En él no se reflejan necesariamente las opiniones de los organizadores ni de los gobiernos u organizaciones que participan en la sesiones de la Mesa Redonda. Dado que el FGMD es un proceso informal, el documento tampoco implica ningún compromiso de ninguna de las partes que lo utilicen durante el debate en el Foro. Cualquier reproducción parcial o total de este documento tendrá que citarlo como fuente.

Resumen:

Este documento se centra en la situación de los migrantes que retornan y en los contextos en los que su reintegración puede contribuir al desarrollo de sus regiones y países de origen. La reintegración de los migrantes se examinará en el contexto de formas emergentes de migración circular, tanto dentro de un evento excepcional o repetitivo, entre el país de origen y el de acogida. El documento examinará los supuestos de cómo la movilidad circular bien gestionada, basada en incentivos entre los países, puede mejorar las contribuciones positivas de los migrantes a sus comunidades de origen y de acogida; y lo efectiva que resulta la reintegración como parte integral del proceso. Identificará “buenas prácticas” como p.ej. ajuste de perfil a un puesto de trabajo, fondos para la creación de negocios, educación y formación profesional, bases de datos de las cualificaciones de los migrantes, asociaciones público - privadas para las PYMEs, etc y los roles tanto de los países de origen como de acogida para el fomento de lo señalado.

El documento apoya las preparaciones y los debates de la Sesión 2.2 de la Mesa Redonda en el FGMD de Atenas. Se basará en el trabajo y los resultados de debates previos del FGMD sobre migración temporal y circular y examinará el progreso realizado en algunos programas piloto sobre migración circular emergente. Valorará los programas actuales y los propuestos e identificará asuntos restantes y emergentes y el vacío de conocimiento sobre el nexa reintegración - migración circular - desarrollo. Planteará algunas preguntas para dirigir el debate sobre políticas efectivas tanto en lo que concierne la migración circular como la reintegración en un contexto de desarrollo.

1. ANTECEDENTES Y CONTEXTO

1.1 Definiciones de trabajo

1. *Reintegración* es la re-inclusión o reincorporación de un migrante en su sociedad y país de origen (OIM, 2004). A menudo se define como el proceso durante el que los migrantes vuelven a su país de origen, (re) activan redes sociales y vínculos y se incorporan a la actividad económica. Cuando se vincula con la migración circular, la reintegración se convierte en un concepto más amplio que incluye el mantenimiento de las redes y los vínculos fuera del país de origen que asegura la reincorporación significativa en la comunidad, tanto si vuelven a su país de origen como si vuelven al país de acogida.

2. *Migración Circular* es un concepto en desarrollo. Busca identificar una categoría de movimientos migratorios que tienen por objetivo trabajar o estudiar de un país a otro (a todos los niveles de cualificación), con retorno voluntario tras un periodo específico de tiempo. Puede ser un periodo de tiempo en el extranjero o sucesivos periodos en el extranjero y en el país de origen. Puede implicar movilidad de miembros de diásporas que se desplazan al país de origen o ascendencia por periodos limitados de tiempo. La migración circular sucede espontáneamente, pero podría resultar más beneficiosa para los migrantes y para el desarrollo cuando sea facilitada (o por lo menos no obstaculizada) por los

gobiernos y puesta en práctica a través de cooperaciones entre sector privado, el gobierno y otras agencias y esté vinculada a la planificación del mercado laboral, tanto en el país de origen como en el de acogida. ¹

3. *Desarrollo* connota el crecimiento social, económico y humano. La definición de desarrollo humano del PNUD en el Informe sobre desarrollo humano es “el proceso mediante el cual se amplían las oportunidades de los ciudadanos...extendiendo las capacidades humanas y funciones” podría resultar un punto de partida útil para examinar la relevancia de las políticas de reintegración y desarrollo.² La contribución de la migración circular al desarrollo podría ser a través de las transferencias de nuevas competencias (capital humano), transferencias económicas como p.ej. las remesas e inversiones o la transferencia de capital social e innovaciones.

1.2. Fundamento

4. El retorno y la reintegración de los migrantes pueden jugar un rol importante incrementando los lazos entre los beneficios en términos de desarrollo generados por la migración, concretamente en el contexto de la movilidad circular. Aunque las condiciones y las políticas de varios países no conducen a menudo a que las personas que retornan utilicen las competencias, las ideas, el capital u otros activos adquiridos en beneficio del desarrollo. Cuando existe una política de reintegración, normalmente no está hecha a medida del desarrollo. En anteriores debates del FGMD sobre migración circular, se destacó la importancia de la reintegración para la circularidad y de la migración circular para el desarrollo pero no se examinaron de cerca las políticas para promover la reintegración para el desarrollo en el contexto de la migración circular.

5. Existe una tendencia creciente, por parte de algunos países de origen y de acogida, de vincular seriamente el retorno y la reintegración de los migrantes a las necesidades de desarrollo y planificación del país de origen. Existe un debate creciente en la UE sobre el potencial de la migración circular para el desarrollo (Comunicado de la UE de 2007). En los países de origen, se está creando un entorno posible para el retorno y la reintegración eficaz basado en un crecimiento macro-económico más amplio y en incentivos específicos de reintegración. En los países de acogida, el entorno posible incluye que se faciliten las bases legales para el retorno temporal y la circulación de cerebros. Medidas recientes se han centrado además en la reintegración como medio para combatir los efectos de la crisis económica.

6. Los acuerdos sobre migración circular pueden ofrecer marcos útiles para la creación de vínculos propicios entre retorno, reintegración y desarrollo. Ayudan a los países a que cubran puestos de trabajo vacantes, permiten a los migrantes aumentar sus ganancias y competencias en el extranjero, ayudan a la reintegración al volver al país y ayudan al desplazamiento entre países más libremente. Sin embargo, las políticas para fomentar la reintegración, dentro de estos marcos, tienen que tener en cuenta las diferencias entre los migrantes que vuelven a su país, p.ej. según el género, la edad, el asentamiento permanente o temporal en el país de acogida (y el país de origen), los niveles de cualificación, familia, redes, etc.

¹ Véanse los Documentos Preparatorios e informes respectivos de las discusiones de la MR 1.4 y MR 2.1 del FGMD de Bruselas y Manila respectivamente. Compara la definición de UE: “Los movimientos basados en incentivos y bien gestionados entre países de origen y de destino pueden favorecer los efectos positivos de la contribución al desarrollo provisto por los migrantes y miembros de la diáspora establecida cuando visitan o vuelven a su país de origen de forma temporal.”

² Además la Agenda para el Desarrollo define el desarrollo como empresa multidimensional para lograr mayor calidad de vida para toda la gente.

Incluso si no hay acuerdos, las políticas gubernamentales pueden, por lo menos, quitar los obstáculos de los esfuerzos de reintegración de los propios emigrantes y contribuir así al desarrollo (teniendo en cuenta el hecho de que la mayoría de retornos tienen lugar sin ayuda gubernamental)

7. Este documento identifica algunas de las buenas prácticas emergentes en la reintegración dentro de los acuerdos de migración circular, las cuales podrán probarse por su relevancia para el desarrollo.

1.3. Supuestos:

- a) La reintegración eficaz de los migrantes que retornan puede apoyar los esfuerzos de desarrollo, especialmente a nivel comunitario.
- b) La migración circular puede ser beneficiosa para el desarrollo tanto de los países de origen como de los de acogida.
- c) Las políticas y las condiciones que fomentan la reintegración, probablemente serán además las que estimulen que la gente emigre, en principio de forma voluntaria, o pongan en circulación su propia persona, sus cualificaciones y capital, entre distintos países.

1.4. Objetivos:

- a) Entender la importancia de la reintegración de la migración para el desarrollo, concretamente dentro de modelos de movilidad global, como p.ej. la migración circular.
- b) Identificar los programas basados en incentivos y orientados al desarrollo que estimulen el retorno voluntario y la reintegración; y realzar el efecto que la reintegración puede tener en el desarrollo.
- c) Identificar políticas / marcos legales / prácticas que incrementen los efectos de la migración circular en el desarrollo.

1.5 Conclusiones claves del tema

8. Una conclusión clave de los debates es que las experiencias de los gobiernos y los migrantes, que concluyen tanto de los programas de migración circular como de los programas de reintegración, todavía necesitan ser evaluadas.

9. Existen algunas limitaciones clave a los programas de migración circular. Se han aprendido lecciones útiles de experiencias previas de planes de migración laboral temporal como p.ej. los programas europeos de trabajo de la posguerra (principalmente en Alemania y Francia) y los programas 'Bracero' entre EE.UU. y México. Aunque estos son parte del legado del fracaso, en cuanto a la adecuación de suministro de mano de obra y demanda, y aseguran la temporalidad, han ayudado a enlazar mejor los planes temporales de hoy con las necesidades y expectativas de los empleadores, abordando necesidades temporales más que permanentes y asegurando mayor conciencia pública del propósito y modalidades de tales planes.

10. El pensamiento europeo sobre la migración laboral ha cambiado en los últimos años para establecer un vínculo entre las necesidades laborales de los países de acogida y las de los países de origen. La migración cualificada ya no está atada a las expectativas de retorno permanente, y los gobiernos están promoviendo una mayor "circulación de cerebros" a través de la migración circular y virtual. Alemania informa de que su "Programa de Retorno de Expertos" puede tener un importante impacto estructural en

los países de origen en vías de desarrollo, al tiempo que crea redes productivas transnacionales para las empresas, instituciones, ONGs y universidades alemanas. Los Países Bajos también ven sus retornos asistidos a Bosnia y Herzegovina, Sierra León, Georgia y a otros países bajo el Programa de Retorno Temporal de Nacionales Cualificados como “agentes de cambio” y constructores de enlaces.

11. Desde los debates del FGMD en 2007 han surgido unos cuantos modelos de migración circular, como p.ej. los programas entre Mauritania - Francia y Ucrania – Portugal, pero todavía no se han probado ni evaluado. Hasta hoy, la reintegración de la migración ha sido estudiada principalmente en el contexto de retornos voluntarios de categorías específicas, limitados, como p.ej. el caso de emigrantes ilegales u otros incapaces de permanecer en el país de acogida. Lo cual no se ha vinculado con las consideraciones del mercado laboral, clave determinante en el retorno/reintegración en el contexto de la migración circular. Tampoco ha habido demasiada conexión entre la ayuda a la reintegración ofrecida a los migrantes retornantes por los países de acogida y la planificación en su país de origen. El género ha sido identificado como asunto crucial en la migración circular, dado el positivo papel de las mujeres emigrantes en la contribución al desarrollo.³

12. Para asegurar la voluntariedad esencial de la movilidad circular, los migrantes necesitan ser informados sobre las ventajas y desventajas de los programas existentes para que estén adecuadamente motivados a incorporarse a los mismos. Lo cual exige información más consolidada sobre cómo beneficiarse de tales programas, y de las mejores políticas para aumentar sus beneficios. Esta información se puede derivar de las conclusiones de los proyectos que han terminado y de los que están en curso. Las políticas que hacen que los programas sobre migración laboral funcionen de forma bien gestionada y organizada normalmente son similares a las exigidas por los planes de migración circular. Se necesita mejor supervisión del tema en ambos casos.

13. Los informes de la CE que, siguiendo los esfuerzos crecientes de promover la migración circular como una herramienta potencial para el desarrollo de algunos países socios de la UE, algunos gobiernos europeos han adoptado, o están en proceso de adoptar, nueva legislación que facilite la migración circular (p.ej. España, Italia, Portugal, Francia, Suecia y los Países Bajos)⁴. Nuevos programas pilotos sobre migración circular están en prueba, p.ej. programas entre Isla Mauricio y Francia, Ucrania y Portugal, Costa Rica y Nicaragua.

2. POLÍTICAS Y PRÁCTICAS

2.1 Ejemplos de prácticas actuales

i) Acuerdos bilaterales sobre migración laboral

14. Algunos países como Portugal, Ucrania, Francia e Isla Mauricio han elegido enmarcar sus programas de migración circular dentro de acuerdos laborales bilaterales.⁵ Esto permite que las partes se pongan de acuerdo sobre los mecanismos que pueden maximizar la contribución de los individuos al mercado

³ Ellis M., Conway D.y Bailey A., 1996, “La Migración Circular de las Mujeres Puertorriqueñas: Revisión Trimestral sobre Migración Internacional, XXXIV (1), Págs. 31-62.

⁴ La Directiva de la UE sobre las condiciones de entrada y residencia de nacionales de un tercer país para cubrir empleo altamente cualificado (Tarjeta Azul de la UE), adoptada en mayo de 2009 por el Consejo de la Unión Europea, prevé el fomento y la migración circular sostenible de trabajadores de un tercer país altamente cualificados entre la Comunidad y sus países de origen.

⁵ OIM, OIT y la OSCE, 2008a. “Compendio sobre Políticas de Buenas Prácticas en los Acuerdos Laborales Temporales Bilaterales”, preparado para el FGMD de 2008, Manila y Filipinas, como continuación del FGMD 2007, http://government.gfmd2008.org/component/option.com_docman/Itemid.45/task.cat_view/gid.43/; y OIM, OIT y OSCE, 2008b. “Documento Analítico”, basado en los Acuerdos Laborales Temporales Bilaterales: Buenas Prácticas y Lecciones Aprendidas, Madrid, España, 10 de octubre de 2008.

laboral, tanto en el país de origen como en el de acogida; comenzando con la coordinación entre los servicios de empleo nacionales de ambos países, haciendo públicos y cubriendo los puestos de trabajo vacantes (Ucrania-Portugal). Otros como España y Colombia, han extendido sus acuerdos de migración laboral temporal para incluir elementos que estimulen la circularidad y los impactos en el desarrollo más elevados en el país de origen, como p.ej. orientación antes y después del retorno y formación para montar un negocio.

Algunos programas de apoyo europeo aseguran que el género está integrado en los programas para facilitar la migración circular y promover los acuerdos bilaterales, a través de leyes apropiadas, información y formación, así como asesoramiento entre los países de origen y de acogida. La OSCE confirma la importancia de la integración del género en la elaboración de políticas sobre migración circular y proporciona una guía sobre cómo integrar el género en los asuntos de legislación, presupuestos e instituciones y programas estatales (Guía sobre Políticas de Migración Laboral sensibles al Género, OSCE)

15. Para maximizar la reintegración de personas cualificadas que retornan, se necesita reconocer o valorar sus competencias profesionales, académicas y oportunidades de volver a cualificarse o facilitar la mejora de sus cualificaciones. El gobierno de Filipinas ofrece cursos de recualificación especial para mujeres emigrantes de baja cualificación mientras están en el extranjero para prepararlas para distintas opciones de trabajo o para su reintegración en el país de origen. Los acuerdos de los Sistemas de Seguridad Social pueden permitir acumular periodos de cotización a los sistemas de seguridad social y la transferibilidad de los beneficios a los países a los que los emigrantes vuelven (OIT). En esto se basan los acuerdos bilaterales entre La India y Bélgica, Grecia y Egipto, España y Bulgaria. Filipinas ha negociado Acuerdos Bilaterales de Seguridad Social con varios países socios.

16. Para llevar tales acuerdos bilaterales más allá de las expectativas tradicionales de retorno permanente tras la conclusión de un contrato o estudios, se necesitan condiciones flexibles de entrada y re-entrada para los emigrantes en el país de acogida, como p.ej. visas de entrada múltiple,⁶ provisiones preferenciales de re-entrada, transferibilidad de pensiones y otros beneficios y periodos más largos de ausencia para los migrantes legales y la diáspora, de modo que puedan moverse sin perder sus derechos de residencia.⁷ Se pueden aplicar por igual a la migración circular, las siguientes prácticas generales de acuerdos de migración laboral que fomentan su contribución al desarrollo,

- Servicios para los migrantes tanto antes de su salida del país de origen y del país de acogida (orientación, formación profesional, conocimientos básicos financieros y sobre creación de un negocio, mecanismos de ahorro para ayudar a montar pequeños negocios, información sobre la demanda laboral nacional y regional, así como sobre medidas de políticas de mercado disponibles para ellos (OIT, etc.)
- Especificación del sector, p.ej. alrededor del 90% de los participantes en el proyecto de Guatemala – Canadá trabajan en el sector agrícola. Sin embargo, el programa se ha extendido a otras áreas incluyendo avicultura, construcción, vaquería, arquitectura paisajista y servicios de lavandería.
- Coordinación entre los servicios de empleo nacionales, las agendas que reconocen las competencias y cualificaciones, las agencias de cooperación para el desarrollo, asociaciones

⁶ Por ejemplo, bajo el Programa de Trabajadores Agrícolas Temporales de Canadá (SAWP) con México y los países del Caribe, provisión preferenciales de re-entrada como en los acuerdos laborales entre España y Colombia, la República Dominicana y Marruecos.

⁷ La Directiva de la UE sobre las condiciones de entrada y residencia de nacionales de un tercer país para cubrir empleo altamente cualificado (Tarjeta Azul de la UE), prevé la extensión del periodo de ausencia del territorio de la Comunidad sin interrumpir el periodo legal y residencia continua necesarios para tener derecho al estatus de residente a largo plazo de la CE.

de migrantes y patrones, federaciones, etc. En algunos casos, las organizaciones internacionales facilitan los programas.⁸

- Mecanismos de evaluación para valorar la eficacia de las medidas y de las actividades para asegurarse de que el retorno y la reintegración de los migrantes pueden proporcionar beneficios para todas las partes involucradas.

17. Como los flujos de migración de personas altamente cualificadas y los programas tienden a convertirse en más temporales y circulares (según datos de la OCDE en 2006), iniciativas como la Directiva de la UE sobre la Tarjeta Azul permiten la migración de personas altamente cualificadas tanto de forma temporal como permanente. La UE ve la mayor posibilidad de elección y la flexibilidad de movimiento como un medio para contrarrestar el riesgo de la fuga de cerebros de los países de origen en vías de desarrollo.

ii) Mecanismos de ajuste al perfil de un puesto de trabajo para dirigir la oferta/demanda laboral en los países de origen y de acogida

18. La migración circular puede contribuir al desarrollo, tanto en los países de salida como de acogida, si se vincula estrechamente a las necesidades del mercado laboral en ambos lugares, sin reparar en los niveles de cualificaciones. Los mecanismos de ajuste al perfil de un puesto de trabajo son clave para facilitar el ajuste entre las necesidades de los empleadores y de los migrantes en ambos extremos del camino migratorio. La intermediación eficaz en el mercado de trabajo depende del acceso a la información correcta y oportuna sobre oportunidades de trabajo y requisitos y del reconocimiento de las competencias/cualificaciones adquiridas o mejoradas en el extranjero que permitan la transferencia de cualificaciones.

19. Un mecanismo que facilita el ajuste al perfil de un puesto de trabajo de los migrantes en el extranjero, y vuelta a casa, son los centros de servicio al migrante, tanto en el país de origen como en el de acogida. Los cuales están aumentando en número⁹ y ofrecen orientación e información antes de la partida sobre oportunidades de empleo en los países de origen y de acogida, sobre las condiciones legales en el país de acogida y las oportunidades de montar pequeños negocios en el país de origen.¹⁰ Hasta hoy, no se han llevado a cabo evaluaciones sistemáticas sobre el impacto en el desarrollo de tales centros, ya sea en los países de origen como de acogida. Tales evaluaciones se deberán realizar con cautela ya que no todos tienen fijados los mismos cometidos. Por ejemplo, algunos básicamente proporcionan información sobre canales legales y avisan de los peligros de la migración en situación irregular.

20. Una práctica innovadora en Tayikistán es el enfoque creciente en atraer a migrantes retornantes y enviarlos a los servicios proporcionados por Centros de Recursos y Formación para negocios Pequeños y Agrícolas. Hasta el momento se han centrado muy poco sobre los impactos de los mecanismos de remisión o sobre si los migrantes retornantes han podido montar su propio negocio agrario.

21. Los servicios proporcionados por los Centros de Recursos de Migrantes en los países de origen, a menudo no están vinculados con centros o estructuras similares en los países de acogida, y no facilitan fácilmente el acceso de los migrantes a ofertas de trabajo concretas. Una excepción es el Centro para Apoyo de los Migrantes en el País de Origen (CAMPO) en Cabo Verde. Establecido como parte de una

⁸ Desde 2003, con el apoyo de la OIM, el programa de migración circular de Guatemala-Canadá ha implicado a más de 8.000 trabajadores y se espera que supere los 10.000 trabajadores en 2009.

⁹ Véase el estudio de la OIM "Evaluación de Buenas Prácticas Globales en la Provisión de Servicios para Proteger y Atribuir Poder a los Trabajadores con Contrato Temporal por medio de los Centros de Recursos para Migrantes (CRM)" financiado por el FGMD de Atenas y los EAU.

¹⁰ Véanse, p.ej. los centros co-financiados por la CE y puestos en práctica por la OIM y la OSCE en los Balcanes del Oeste; Centros de Ayuda a los Migrantes de la OSCE en Kyrgyzstan; Centros de Cabo Verde en Portugal/España; CE-Mali, cofinanciados por la CE, centros de la OIM en La India, Bangladesh y Sri Lanka.

Cooperación para la Movilidad entre la UE y Cabo Verde (con co-financiación de UE, Portugal y España). Proporciona información, orientación y remisión sobre oportunidades de formación y de financiación para los migrantes laborales que abandonan Cabo Verde, a aquellos que vuelven a Cabo Verde y migrantes aspirantes a empresarios que son de Cabo Verde. Los Centros Gubernamentales de Recursos Filipinos en Asia, Oriente Medio y América ayudan también a poner en contacto a sus emigrantes en el extranjero para que desarrollen proyectos al volver a su país, particularmente a las mujeres (véase, MR 2.1 Documento Preparatorio).

22. Existen pocas estructuras que proporcionen información sobre oportunidades de empleo disponibles para nacionales en el extranjero. El número de proyectos emergentes apoyados por la UE, OIM y el sector privado, basado en la diáspora, muestran cómo las redes Internet e ICT pueden ser una herramienta útil para ajustar perfiles a puestos de trabajo concretos.¹¹

23. Lo cual requiere coordinación entre diversos ministerios y agencias encargadas de la política migratoria, planificación del desarrollo, mercados laborales, educación, vivienda, asuntos sociales y sanitarios en los países de origen y de acogida. Un reto clave en la circularidad, planteado en el programa piloto **Ucrania-Portugal**, es establecer canales para comunicar y coordinar, de forma eficaz, las ofertas de trabajo entre países de origen y de acogida; y asegurar que los puestos de trabajo vacantes soliciten a migrantes. Asimismo, estos puestos vacantes deberían derivar de la planificación y acuerdos conjuntos entre las instituciones en los países de origen y de acogida.¹² Lo cual asegura que se encuentren las necesidades y demandas concretas del mercado laboral, a la vez que comporten un valor añadido para las economías y los mercados laborales de los países de origen.

- El éxito del programa de trabajo agrícola de temporada (SAW) entre Guatemala-Canadá se basa en la buena cooperación con las asociaciones de empleadores en la provincia de acogida, que son los que mejor pueden identificar los puestos vacantes y seleccionar a los candidatos para que participen en los acuerdos de migración circular.¹³

iii) Información, orientación y formación profesional para asegurar que la integración contribuye al desarrollo

24. Las estrategias e iniciativas de reintegración -como parte de planes gestionados- se deberán presentar en todas fases del ciclo migratorio e integrar en la planificación para el desarrollo, tanto en los países de origen como en los de acogida. Deberá existir conciencia sobre reintegración y preparación incluso antes de que los migrantes dejen sus países de origen.

25. La orientación antes de la partida y la formación profesional de los migrantes antes de emigrar son una forma de prepararles para su reinserción en el mercado laboral o para que monten un pequeño negocio a su vuelta y se puedan incorporar fácilmente en el marco de los acuerdos laborales. Por ejemplo, el programa de financiación de la UE entre Colombia y España, ha proporcionado formación técnica básica en liderazgo y desarrollo local (véase el texto del cuadro 1) antes de la partida. Los programas de formación pueden además mejorar la capacidad de trabajo de los migrantes y su conocimiento sobre el país de acogida.

¹¹ Véase el proyecto Red de Cerebros cofinanciado por la CE para migrantes circulares de cualificación media y alta, que ofrecen programas de formación internacional, "ventanas de trabajo" y ajuste al perfil de puestos de trabajo para migrantes circulares temporales entre Italia y Moldavia, Ucrania y Rusia (<http://www.brain-networking.org/>). Véanse además las actividades de la diáspora africana de la Agencia de Contratación Africana (info@africarecruit.com; www.findajobinafrica.com).

¹² Véase también el Sistema de Información sobre Migración Integrada (IMIS) entre Egipto e Italia, con su base de datos integrada de egipcios en el extranjero, mercados de emigración y legislación migratoria en el país de acogida.

¹³ Más del 94% de los migrantes de Guatemala bajo SAW son ayudados por la OIM para viajar a la Provincia de Québec, donde los socios de OIM junto con FERME – *Fondation des Entreprises en Recrutement de Main-d'oeuvre agricole Etrangere* – asociación de propietarios de granjas de Québec coordinan la contratación de trabajadores temporales en el sector agrícola.

26. Sin embargo, a excepción del modelo presentado a continuación, entre Colombia - España, hasta el momento se ha hecho muy poco para valorar los impactos de desarrollo que tienen la formación, la orientación y los servicios de remisión en el contexto de la reintegración. El modelo MLTC proporciona el ejemplo más concreto de donde se ha llevado a cabo tal investigación.

Texto cuadro 1. Migración Laboral Temporal y Circular (MLTC) España/Colombia

En **Colombia**, bajo el modelo MLTC se han llevado a cabo varias actividades para desarrollar las competencias de los migrantes con espíritu empresarial, el desarrollo comunitario, las cooperativas y el desarrollo de proyectos. El Servicio Nacional de Aprendizaje ha proporcionado cursos de formación profesional y técnica SENA en áreas como servicios, turismo, sector manufacturero, compra/venta al por mayor y enfermería. Desde 2001 a mayo de 2009, se ofrecieron 8.955 ofertas a través del SENA y 8.115 colombianos se han beneficiado de los programas bajo el MLTC. Se han puesto en práctica otros programas agrícolas por parte de la Fundación de Agricultoras Solidarias (FAS) en las regiones del Valle del Cauca y Nariño, beneficiando a 175 particulares en 2007 y extendiéndose hasta 2008. Por medio de estas iniciativas, los migrantes reciben formación sobre el uso de las remesas del extranjero y la elaboración de planes de operaciones empresariales. También en 2007, la OIM y la FAS ofrecieron un total de 44 cursos introductorios en planificación de proyectos para el desarrollo beneficiando a 663 trabajadores. Los aprendices siguieron cursos sobre identificación de iniciativas y prioridades de generación de ingresos, sobre el concepto de co-desarrollo y sobre gestión de ciclos de proyectos. Bajo este modelo, en 2007 la FAS se dirigió a las agencias de cooperación para el desarrollo internacional para ayudar a movilizar y asignar recursos para actividades de generación de ingresos en el país de origen. Un resultado fue la adquisición de 508.890 euros, con el apoyo de instituciones de España, concretamente de la comunidad autónoma de Cataluña, para cofinanciar 13 proyectos de desarrollo en Colombia.¹⁴

27. En la Isla Mauricio, durante la orientación antes de partir, se les presentan a los migrantes mauritanos varias oportunidades de inversión en PYMES en Isla Mauricio y se les invita a que presenten ideas de proyectos las cuales podrán ser transformadas en planes de empresa a su regreso al país. No obstante, los migrantes de Isla Mauricio no han retornado todavía dentro del marco de programas organizados de migración circular.

28. Mientras se encuentran en el extranjero, los emigrantes también necesitan información y apoyo para prepararlos a utilizar sus destrezas y capital adquirido una vez que regresen a su país. Los Centros de Apoyo de Filipinos en Asia, Oriente Medio, Europa y América¹⁵ ofrecen una variedad de servicios beneficiando a migrantes que podrían ser potenciales empresarios, incluyendo re-capacitación y formación en gestión de empresas. Tanto Brasil como Filipinas han patrocinado o establecido sus propias escuelas en el extranjero, de modo que los hijos de los migrantes puedan reintegrarse en el sistema educativo de su país. Los trabajadores brasileños pueden seguir tele-cursos para prepararse para los Exámenes Nacionales de Certificación de Competencias de Jóvenes y Adultos.

¹⁴ La FAS se acercó al Fondo Catalán para el Desarrollo, el municipio de Lérida, la Agencia Catalana para la Cooperación al Desarrollo (ACCD) y la Agencia Española para la Cooperación Internacional y el Desarrollo (AECID).

¹⁵ Los Centros de Apoyo de Filipinos están situados en áreas y países con grandes concentraciones de Trabajadores Extranjeros Filipinos (6 en Asia, 12 en Oriente Medio y 2 en Europa y América). Ofrecen asesoramiento y servicios legales, mejora de capacitación y formación y ayuda en la preparación de planes para las actividades económicas que se llevarán a cabo al regreso a Filipinas.

29. El Programa de Retorno de Expertos de Alemania (REP)¹⁶ proporciona asesoramiento y servicios de colocación para fomentar “opciones bien informadas”, apoyar a redes profesionales y ofrecer apoyo financiero para personas que vuelven a puestos importantes para el desarrollo. Basado en este modelo, Alemania está diseñando actualmente una Cooperación para la Movilidad con Moldavia y Georgia.

30. La promoción de la utilización de las competencias, capacitación y recursos adquiridos durante el círculo migratorio es vital para asegurar que la migración circular, y en particular, las medidas de reintegración, puedan enlazar con los esfuerzos de desarrollo de los países de origen. En el programa piloto de migración circular entre Ucrania y Portugal, los 50 participantes se beneficiarán de la formación profesional para facilitar la creación de negocios y empresas sociales y ayudar en la planificación de estrategias empresariales; tener mejor acceso a crédito y formación financiera creciente, concienciación sobre los ahorros, titularidad de cuentas bancarias y oportunidades de inversión. El acuerdo bilateral entre Colombia - España incluye proyectos que facilitan el retorno voluntario y la actividad empresarial de los migrantes por medio de la formación y del reconocimiento de las experiencias adquiridas en España.

31. En la Isla Mauricio, los migrantes que regresan serán apoyados a través de la Fundación de Empoderamiento Nacional (se trata de una agencia gubernamental múltiple), en la reinserción al trabajo, el desarrollo de PYMEs y otras empresas de negocios e inversión. En Filipinas, el Centro de Reintegración Nacional¹⁷ - a través de su sistema descentralizado de círculos y oficinas a nivel asociación regional, local y familiar – remite a los migrantes circulares y que regresan a un entrenamiento, mejora y actualización de las habilidades, así como a la facilitación del empleo.

iv) Estimulación y guía de migrantes emprendedores tras su retorno de la migración circular

32. Un aspecto central en la conexión entre el retorno y la reintegración y la promoción de migrantes emprendedores en el país de origen, es la creación de oportunidades para los migrantes para que apliquen el capital humano, social y financiero acumulado durante la experiencia migratoria montando negocios de pequeña escala pero sostenibles.

33. Los gobiernos pueden apoyar estos intentos de distintas maneras,¹⁸ p.ej. a través de incentivos fiscales neutros que permitan a los trabajadores expatriados que contribuyan a los programas financiados por el estado (p.ej. sistemas de pensión o seguros de desempleo) para utilizar estos fondos o una parte de los mismos cuando vuelvan a su país de origen. La transferibilidad de pensiones puede ayudar a que se pueda disponer de capital cuando vuelvan los migrantes y esto lo puede ofrecer el país de origen, como es el caso del sistema de pensiones transferible de Brasil, o por medio de acuerdos de seguridad social, como el que Filipinas tiene con países de todo el mundo y Argentina tiene con regiones y otros países en bases recíprocas tanto en el país de origen como en el de acogida (véase también MR 2.1)

34. Los gobiernos pueden además conceder financiación directa, préstamos subvencionados o ayuda fiscal para los trabajadores que retornan, en primer lugar, para facilitar el proceso de reintegración en sus

¹⁶ El REP tiene por objetivo construir capacidades en más de 20 socios en países emergentes y en vías de desarrollo ajustando el perfil de expertos a los empleadores en esos países, que necesitan personas con cualificaciones especiales.

¹⁷ El Centro de Reintegración Nacional y sus sistemas locales y regionales proporcionan servicios tales como la referencia a la mejora de las habilidades, asistencia en la preparación de los planes para el desarrollo de actividades económicas de regreso a Filipinas, etc..

¹⁸ Véase el estudio del FGMD encargado por los EAU sobre “Preparación de los Trabajadores Contratados para el Retorno y la Reintegración. ¿Importante para el Desarrollo? Realizado por el Profesor John Willoughby. Universidad Americana, Washington D.C.

comunidades, y en segundo lugar, para conectar a los retornados con los proyectos de desarrollo público a través de créditos subvencionados y concesiones (Willoughby 2009). Brasil, Guatemala y Filipinas proporcionan créditos hipotecarios de bajo coste para los emigrantes y sus familias; pero los programas de créditos hipotecarios o los micro créditos empresariales también son financiados por entidades multinacionales como p.ej. el Fondo de Inversiones Multilateral del Banco de Desarrollo Inter-Americano (BDI). Finalmente, se puede estimular a los migrantes por medio de mecanismos de transferencia de bajo coste para que transfieran al país de origen sus propios ahorros depositados en instituciones financieras en el país de acogida, o incluso que depositen una parte de su salario automáticamente en instituciones que operan cerca de sus casas. Sin embargo, los programas de ahorro obligatorio pueden ser susceptibles de fraude o no conformidad por parte de los empleadores, pero podrían funcionar si se supervisaran más de cerca (véase, MR 2.1)

35. Varios países de origen recurren a la experiencia de los migrantes y les ayudan a que inviertan en vez de ingresar sus ahorros, permitiéndoles desarrollar planes de operaciones viables y factibles para montar PYMEs.

36. La Isla Mauricio ha tomado las siguientes medidas como parte de su Programa de Reforma Económica iniciado en 2006 para abrir su economía y facilitar la creación de negocios:

- *Simplificación de procedimientos para montar un negocio: la autorización ex ante ha dado paso a la verificación ex post para atraer a inversores tanto del país de origen como del extranjero.*
- *Reducción del impuesto del 30% al 15% sobre sociedades.*
- *Permitir a las PYMES que comiencen nuevas actividades en el plazo de 3 días laborales.*
- *Leyes laborales flexibles*
- *Creación de un entorno conductivo que promueva las oportunidades empresariales y el desarrollo de las PYMES por medio de la reestructuración de la Agencia para el Desarrollo de Pequeñas Empresas y Artesanía, la Comisión de Inversiones y Empresa de la Isla Mauricio (EM).*
- El primer paso hacia delante es el establecimiento de un Proyecto de Ahorro Ajustado (al estilo mexicano “Tres por Uno”).

37. El programa de migración circular entre Guatemala – Canadá ofrece a los migrantes oportunidades de bajo coste para que depositen y remitan sus ingresos y obtengan créditos hipotecarios de bajo coste en su país de origen, a través de los esfuerzos coordinados conjuntos del gobierno, los bancos, la OIM y los migrantes.¹⁹ Las remesas registradas de los trabajadores de temporada han sido relativamente altas si se comparan con otros programas similares de otros lugares.²⁰

38. El MLTC entre Colombia y España permite a los trabajadores migrantes que tengan acceso a servicios financieros y que participen en la creación de, por lo menos, 1 proyecto de co-desarrollo en cada una de las 50 comunidades participantes en Colombia, beneficiando así alrededor de 10.000 personas.²¹ Además, del sistema de pensiones transferible mencionado anteriormente, el gobierno brasileño ha utilizado SEBRAE (Servicio Brasileño de Apoyo a Micro y Pequeñas Empresas) para estimular a los trabajadores en Brasil a que logren las cualificaciones profesionales que les ayudarán a contribuir en el sector privado tras la vuelta a su país.

¹⁹ ‘Evaluación del Programa Trabajadores(as) agrícolas temporales a Canadá’, marzo de 2008, OIM, Ministerio de Relaciones Exteriores Guatemala; Ministerio de Trabajo y Previsión Social

²⁰ Véanse el debate y los informes de la Sesión 1.2 de la MR en Bruselas, 2007.

²¹ Informe de Seguimiento sobre ‘Migración Laboral Temporal y Circular (MLCT) entre Colombia y España: Modelo a Consolidar y Reproducir exactamente.

39. Los programas MIDA y TOKTEN, respectivamente gestionados por la OIM y el PNUD durante muchos años, también apoyan la creación de PYMEs en el país de origen para migrantes retornados. Las evaluaciones del programa MIDA Great Lakes, que hace un llamamiento a propuestas para proyectos multi anuales de instituciones benéficas en el país de origen, muestran que junto con todos los resultados positivos en sus 3 fases iniciales, las instituciones benéficas no siempre fueron capaces de expresar sus necesidades suficientemente, lo cual tuvo como resultado una falta de coincidencia entre las cualificaciones de los migrantes retornantes y sus trabajos o sus proyectos. En su cuarta fase, MIDA está formando a las instituciones benéficas para que escriban sus propias propuestas e involucren directamente a la diáspora en el desarrollo de proyectos con tales instituciones.

40. El proyecto MIDA DIAS de Cabo Verde (Diáspora para el Desarrollo de Cabo Verde) promueve la participación activa de las agencias públicas de Cabo Verde asesorando a los miembros de la diáspora en la creación de negocios y oportunidades de inversión. Durante las misiones de establecimiento de conexión de 33 miembros de la diáspora que viven en Portugal, Italia y los Países Bajos con su país de origen así como nacionales de esos países, la Agencia de Desarrollo Empresarial e Innovación de Cabo Verde dirige a los migrantes y a sus socios en negocios hacia sectores de inversión estratégica y ofrece asesoramiento sobre gestión de PYMEs (próxima publicación sobre MIDA de la OIM)

41. Bajo el proyecto MIDA italiano promocionado por los migrantes en sus países de origen en Africa del Oeste, unas 30 PYMEs han sido apoyadas y co-financiadas y se ha formado a sus gerentes en la creación de empresas y gestión en instituciones especializadas de Ghana y Senegal. Un resultado importante de este proyecto fue el otorgamiento de poder a asociaciones de migrantes para que movilizaran apoyo, tanto en los países de acogida como en los de origen, y promoviesen la inversión productiva de remesas en vistas al empleo local y la generación de renta y construyesen asociaciones y empresas conjuntas.²²

42. Existen ejemplos importantes de proyectos de financiación de la UE que promueven la iniciativa empresarial: por ejemplo, dos proyectos puestos en marcha por IntEnt²³ que apoyan a los migrantes emprendedores en sus esfuerzos de montar un pequeño negocio en Ghana, Surinam y Marruecos; o el proyecto REMADE Migrantes Retornantes Emprendedores añadiendo Desarrollo y Empleo, que apoya la creación de pequeñas y medianas empresas haciendo volver a los migrantes a Ghana.

Se han incluido, cada vez más, algunas de las iniciativas arriba mencionadas, como la de promover la circulación de capacitación y su impacto empresarial en el país de origen, en las Estrategias de Reducción de la Pobreza (p.ej. en los países de los Grandes Lagos)

v) Reducción del coste de las transacciones de remesas

43. La importancia de reducir el coste de las transferencias de remesas, para que sus efectos influyan en el desarrollo, se ha establecido claramente en encuentros anteriores del FGMD. Se está llevando a cabo algún trabajo vanguardista sobre transferencias inalámbricas, empresas cooperativas bancarias entre bancos rurales y acceso facilitado a servicios financieros, en Brasil, México y Filipinas.²⁴ Estas iniciativas

²² Véase la próxima publicación sobre MIDA de la OIM,

²³ IntEnt es una fundación holandesa sin ánimo de lucro que apoya a empresarios migrantes que desean establecerse o desarrollar un negocio en un país de origen, con asesoramiento empresarial (durante su creación y después de la misma) y ayuda con planes de desarrollo empresarial y obtención de financiación. IntEnt ha emprendido negocios en Ghana, Surinam, Marruecos, Turquía, Antillas Holandesas y Afganistán.

²⁴ El *Banco Nacional de Filipinas* se ha asociado con 7-Eleven y Citibank en Hong Kong, China, para permitir a los remitentes que transfieran dinero utilizando sus teléfonos móviles beneficiarios. Este sistema lo ha empleado Smart Inc. y recientemente Globe Telecoms. La Administración para el Bienestar de los Filipinos en el Extranjero (OWWA) se ha asociado también con Microsoft para establecer un sistema electrónico de remesas llamado "One Follow me" que permite a los trabajadores filipinos en el extranjero enviar dinero virtualmente desde cualquier parte del mundo. También en Filipinas, RuralNet, la unión cooperativa de bancos rurales, ha establecido acuerdos para proporcionar interconexión entre bancos rurales y otros jugadores en el mercado

se basan en asociaciones bancarias público-privadas. Como éste ha sido tema de otros encuentros del FGMD, no será tratado aquí.

vi) Estructuras de apoyo Institucional

44. Los marcos legales e institucionales coherentes y la cooperación resultan críticos en los programas de migración circular para la mejor planificación y gestión de la reintegración de los migrantes. Pueden asegurar que tal planificación migratoria esté vinculada a la planificación del mercado y a las estrategias de empleo y formación, p.ej. por medio de la evaluación de la capacitación y de las iniciativas de re-capacitación de las personas que vuelven a su país. Pueden también conducir a la integración tanto en los países de origen como de destino, la cooperación entre países puede asegurar que esta planificación esté además vinculada a la economía en sentido más amplio, al comercio y a otras formas de cooperación internacional. El acuerdo de migración circular entre Mauritania y Francia, por ejemplo, es parte de los esfuerzos más amplios de expansión del turismo y de los sectores de servicios electrónicos de Mauritania.

45. Las instituciones Estatales como p.ej. el *Centro de Reintegración Nacional de los Trabajadores Filipinos en el Extranjero*, en Filipinas; la *Agencia para el Desarrollo Económico y la Innovación e Inversiones en Cabo Verde* (parte del Ministerio de Economía) en Cabo Verde; la *Secretaría Nacional del Migrante* (SENAMI) en Ecuador y la *Autoridad Nacional para la Colocación y Protección de los Trabajadores Indonesios en el Extranjero* (parte del Ministerio de Recursos Humanos) en Indonesia todos juegan un papel importante para facilitar la reintegración y la migración circular. En la Isla Mauricio la Agencia de Desarrollo de Pequeñas Empresas y Artesanía y la Comisión de Inversiones y la Empresa de la Isla de Mauricio trabajan conjuntamente para ofrecer asesoramiento y guía sobre el entorno económico y empresarial en el país de origen, sobre la viabilidad de los planes de operaciones e inversión llevados a cabo por empresarios migrantes *vis-à-vis*, prioridades nacionales, sectoriales o locales y la formación profesional y las oportunidades de financiación.²⁵

46. En Isla Mauricio, el establecimiento de estas instituciones formaba parte del Programa de Reforma Económica iniciado en 2006, para abrir la economía y mejorar la facilidad de hacer negocios, lo cual incluía:

- La promulgación de una Ley de Facilitación de Negocios (2007)
- La promulgación de nuevas leyes laborales: Ley de Relaciones de Empleo y Ley de Derechos de Empleo (ambas promulgadas en 2009)
- La creación de una nueva legislación de las Pymes diseñada para racionalizar las políticas e instituciones de las Pymes.
- La creación del concepto de Migración Circular en 2007 con un Programa de Atribución de Poder planeado y gestionado por una agencia múltiple, para ayudar a suavizar el impacto del desempleo, particularmente de mujeres en puestos de trabajo poco cualificados que se podrían ver suprimidos a causa de la liberación del comercio y las reformas económicas.

oficial de remesas. **En Brasil**, el *Banco do Brasil* (BB) permite las transferencias de remesas hechas por brasileños en Japón por medio de la Tarjeta de Remesas de Japón, el BB Japan Telephone Banking y Mobile Banking International. Desde 1972, El Banco de Brasil, tiene siete agencias y más de 44 Cajeros Automáticos en Japón. Esto fue posible tras la agrupación con el servicio nacional de correos de Japón, la empresa ‘Sumitomo Mitsui Banking Corporation’, ‘Seven Bank’ y los supermercados ‘Ito Yokado’. Bank Banespa también facilita la transferencia de remesas a Brasil por medio de este Japan Desk. En Méjico, el Banco de Méjico y la Reserva Federal han introducido el sistema (Directamente a Méjico) para promover las transacciones de bajo coste entre los EE.UU. y cuentas mejicanas. El objetivo es asegurar el mejor acceso al sistema bancario y a otros servicios financieros en ambos lados de corredores específicos entre EE.UU. y Méjico.

²⁵ Véase también el programa IMIS entre Egipto e Italia que solamente funciona debido a la cercana cooperación entre importantes Ministerios que cubren el Sector Laboral y los Recursos Humanos en Italia y Egipto, así como con la OIM.

47. Estas iniciativas forman parte de reformas globales que han ayudado a estimular, entre otras cosas, el rápido crecimiento en las inversiones extranjeras directas (de 2.8 billones de rupias en Isla Mauricio en 2005 a 11.4 billones en 2008) y el incremento global del número de Pymes de 75.000 a un total de 92.000 en 2007.

48. En **Ecuador** el fortalecimiento de la Secretaría Nacional del Migrante (SENAMI) como cuerpo gubernamental sobre política migratoria (con enfoque particular en los derechos de los migrantes y el desarrollo) condujo en 2008 a la creación y puesta en práctica del *Plan Nacional de Desarrollo Humano para las Migraciones*. El *Plan de Retorno Voluntario para los Migrantes Ecuatorianos*²⁶ es parte de su Plan Nacional de Desarrollo Humano (2007-2010)

49. Las redes de migrantes y de la diáspora son también importantes conductores y vehículos de transferencia de capital. No solamente facilitan la reintegración inmediata y la inversión de capital transferido al país de origen, sino que ofrecen conexiones con los países de acogida que pueden ser inestimables para el desarrollo facilitando las relaciones de comercio y la inversión y reduciendo el coste de las transacciones. La Isla Mauricio está desarrollando una red para su diáspora atrayéndola para que ayude en el desarrollo de la Isla. La Isla Mauricio está estableciendo además un Centro de Recursos del Migrante (CRM) en colaboración con la OIM para ayudar a los miembros de la diáspora interesados en participar e invertir en el desarrollo del país (véase la página “CONTACTA CON ISLA MAURICIO”)

2.2) Valoraciones e indicadores de la eficacia de políticas y prácticas efectivas

50. Hasta el momento, no ha habido evaluaciones macroeconómicas sobre el impacto del retorno y la reintegración en el desarrollo, principalmente debido a la falta de datos, pero también debido al hecho de que el impacto esperado posiblemente sea débil, dados los relativamente escasos retornos (SOPEMI, 2008)

51. Es más, varios programas se encuentran todavía bajo aplicación, y se necesitará algún tiempo antes de recopilar las lecciones aprendidas y las sugerencias propuestas.

52. Se ha realizado alguna investigación sobre los aspectos psicológicos, económicos y culturales que representa la migración de retorno, y el impacto de la migración circular y temporal en las familias y las comunidades en Colombia (Alma Mater). Un estudio de *Unio Pagesus* examina cómo el modelo colombiano – español ha pasado, durante sus últimos 16 años de existencia, de la selección a la colocación. El estudio examina los planes de empleo de los migrantes en el contexto de co-desarrollo y concluye que hay necesidad de traer a bordo a las personas con iniciativa empresarial y buscar urgentemente nuevas estrategias para gestionar la migración en la UE.

53. La valoración iniciada por el FGMD del programa MIDA identificó algunos impactos positivos, a nivel local y sectorial, del retorno y apoyo temporal de personas de la diáspora altamente cualificadas. Pero quizá su mayor impacto haya sido la atribución de poder a las asociaciones migrantes y el fortalecimiento de las cooperaciones entre socios estatales y no estatales (próxima publicación sobre MIDA de la OIM)

²⁶ El *Plan de Retorno Voluntario* trata de estimular a los migrantes ecuatorianos del extranjero que vuelvan a su país de origen

1) Eliminando tarifas de enseres domésticos y mobiliario así como sobre las herramientas de trabajo (tanto para los migrantes legales como para los indocumentados) y 2) Diseñando proyectos económicos que pueden aprovechar el conocimiento y las cualificaciones de los migrantes para las necesidades del país.

54. La valoración y supervisión de **(1) las políticas de retorno y reintegración; (2) la eficacia de los incentivos para el retorno**²⁷; **(3) el impacto de la reintegración** (en el contexto de la migración circular) **sobre el desarrollo** y; **(4) la eficacia en conjunto de los programas piloto de migración circular**, deben ser integrados más adecuadamente en la programación y la planificación de la migración circular, de modo que la acción futura se pueda vincular más con las prioridades específicas nacionales o con el sector público tanto en los países de origen como en los de acogida.

55. Se deberá dar apoyo especializado al limitado número de migrantes retornantes que son personas con iniciativa empresarial y se deberán conceder más facilidades a los migrantes retornantes para asegurar su reintegración óptima en el mercado laboral. Además, tal apoyo se deberá equilibrar con el apoyo ofrecido a la población en general del país en cuestión, para evitar resentimiento entre las personas que permanecieron en el país y los que vuelven del extranjero.

56. Se necesitará mayor supervisión de las actividades empresariales de los migrantes, para darle seguimiento al número de PYMEs creadas, los retornos al sistema de seguridad social y al educativo, los nuevos programas de formación y de eficacia empresarial, los beneficios fiscales, y finalmente al número de puestos de trabajo creados en países en vías de desarrollo por medio de nuevos negocios.

57. Finalmente, en el programa de migración circular entre Ucrania y Portugal, el Banco Mundial llevará a cabo un estudio comparativo para evaluar la eficacia del paquete de incentivos al retorno, supervisando y haciendo un seguimiento de la actividad de 50 migrantes ucranianos y comparando sus ganancias con las de un grupo de control de otros 50 ucranianos nacionales que no participan en el proyecto piloto. A través de este programa piloto, el Banco Mundial recogerá datos e información en varias etapas del proyecto y realizará informes de progreso y un informe analítico final.

2.3) Papel de los actores no estatales, incluidos los mismos migrantes, en el apoyo de los retornantes

58. Países de origen muy importantes como p.ej. Filipinas e Isla Mauricio comprenden el importante papel que los actores no estatales pueden desempeñar en varios aspectos de la reintegración. Pueden contribuir con inputs que de otra forma no serían tenidos en consideración por parte de las autoridades gubernamentales lo cual puede mejorar la transparencia en un programa de migración circular, ampliar los impactos de estos programas y asegurar la sostenibilidad de las medidas adoptadas. Las uniones comerciales, los empleadores y la diáspora podrán contribuir considerablemente a la formulación de programas de migración circular, incluyendo las medidas de reintegración. Además, podrán contribuir al seguimiento y la evaluación de las presentes prácticas. Su experiencia y conocimiento específico aumentarán las oportunidades de que el programa tenga éxito.

59. Las asociaciones de las ciudades natales (HTAs) podrán también desempeñar el papel de promover la reintegración y el desarrollo, ya que sus proyectos de desarrollo en el país de origen enlazan a la diáspora más estrechamente con las comunidades, el gobierno y los socios del sector privado en esos países. Los programas HTA como p.ej. el programa de México Tres por Uno²⁸ que abunda en los EE.UU. y en otros

²⁷ Como p.ej. formación, productos financieros para migrantes, planes de remesas e impuestos específicos o beneficios de seguridad social.

²⁸ “3x1” tiene su origen en una iniciativa llevada a cabo por grupos de migrantes que deseaban contribuir a mejorar sus ciudades natales. Al principio, los gobiernos locales y nacionales ajustaban las inversiones de los migrantes hacia casa (2x1). Desde 1998, el Gobierno federal ha proporcionado también fondos de ajuste (3x1). En 1992-2001, el programa llevó a cabo 400 proyectos, en los que los migrantes invirtieron 5 millones de dólares (en una inversión total de 15 millones de dólares). En 2003, el gobierno federal invirtió 10 millones de dólares en 898 proyectos (de una inversión total de 40 millones de dólares). Globalmente, el número total de HTA no se ha recopilado exactamente, sin embargo, estimaciones aproximadas indican que el número de HTA mejicanos es alrededor de 3.000, HTA filipinos alrededor de 1.000 y HTA de Ghana alrededor de 500 (Orozco M y Rouse R (2007). “Asociaciones de Ciudades natales de Migrantes y Oportunidades para el Desarrollo: Una perspectiva global”. Fuente de Información sobre Migración. Instituto de Política Migratoria. (www.migrationpolicy.org)).

grandes destinos de migrantes como p.ej. Europa y partes de Asia del Este. Sus impactos en las economías en vías de desarrollo siguen siendo limitados en comparación con las remesas y el FDI pero refuerzan claramente los lazos entre la comunidad de origen y la diáspora.

60. En el contexto de los programas de migración circular regulada y planificada, la UE ha estado al frente de proyectos de cofinanciación y desarrollo de políticas,²⁹ aunque organizaciones internacionales como p.ej. OIT, OIM y el Banco Mundial han jugado papeles fundamentales en la negociación de acuerdos migratorios circulares entre países y entre socios privados y el estado. El Banco Mundial y la OIM han ayudado a fortalecer las capacidades de gobiernos como el de Isla Mauricio a que planeen y gestionen la reintegración de la migración circular; y han ayudado a asegurar financiación para que se pongan en práctica los proyectos. A nivel multilateral, el Banco de Desarrollo Inter-americano (BDI) financia proyectos para vincular las remesas con programas de préstamo, así como con préstamos hipotecarios o para micro empresas.³⁰

61. Mientras las organizaciones internacionales pueden fomentar y poner en práctica los programas migratorios, la propiedad y la mayor responsabilidad de crear estos programas recae sobre los gobiernos.

3. SUGERENCIAS Y PROPUESTAS PARA LOS RESPONSABLES POLÍTICOS

a) Asuntos emergentes/restantes y retos

62. Los encuentros del FGMD de Bruselas y Manila identificaron los elementos comunes de un programa exhaustivo de migración circular, incluyendo el factor crucial de la reintegración. La mayoría de ellos actualmente forman parte de programas experimentales, como p.ej. entre Isla Mauricio y Francia: información, formación y orientación, admisiones flexibles, visa y regímenes de permisos de trabajo³¹, incentivos financieros y otros para los retornantes y la reintegración (incluyendo los costes reducidos de las transacciones de remesas), clima de inversión y fortalecimiento de incentivos en el país de origen y estructuras institucionales coherentes para planificar y enlazar tales programas con el desarrollo. Todavía falta mayor comprensión y evaluación de los mismos.

1. El fomento de un entorno socio económico favorable en el país de origen que permita la reintegración a través de la iniciativa empresarial y laboral, las políticas de co-desarrollo y cooperación, entre los países de origen y los de acogida.
2. Mecanismos para mejor entrelazar la información sobre la oferta y la demanda de los puestos de trabajo para asegurar que la movilidad circular tome en cuenta las necesidades de los mercados de trabajo en los países de origen y de acogida, y aseguren la transparencia en la selección de trabajadores migrantes.
3. Incentivos financieros (p.ej. políticas de préstamo y micro créditos) en los países de origen para crear un entorno favorable para que los migrantes retornantes monten PYMEs y cómo pueden los migrantes utilizar estos recursos.
4. Mantenimiento del vínculo entre los migrantes y sus países de origen para fomentar el contacto y la participación de los migrantes en la vida de esos países, y por tanto facilitar la reintegración.

²⁹ Véase la Directiva de la UE sobre las condiciones de entrada y residencia de nacionales de un tercer país para cubrir puestos de trabajo por trabajadores altamente cualificados (la Tarjeta Azul de la UE), que ha sido adoptada recientemente por el Consejo de la Unión Europea (mayo de 2009).

³⁰ Por ejemplo, el gobierno de Guatemala, el Banco del Café, e IDB han creado nuevas facilidades de financiación que utilizan los flujos de remesas para apoyar las hipotecas y créditos a largo plazo para pequeñas empresas.

³¹ Véase la nueva regulación sobre migración establecida en diciembre de 2008 en Suecia. Ofrece gran flexibilidad permitiendo a los trabajadores suecos que contraten más fácilmente de fuera de la UE.

5. Mecanismos de apoyo financiero y social en los países de acogida, incluyendo la transferibilidad de los derechos de la seguridad social. Agencias expertas, como p.ej. OIT, pueden asesorar a los países de origen y de acogida sobre acuerdos de seguridad social que permiten la acumulación de periodos de cotización a los sistemas de seguridad social y transferibilidad de los beneficios a los países a los que vuelven los migrantes (véase MR 2.1)
6. El asegurar la reintegración en el mercado laboral a su vuelta hará que los migrantes hagan uso completo de las nuevas cualificaciones adquiridas mientras están en el extranjero (reconocimiento de cualificaciones-destrezas adquiridas en el extranjero)
7. Cómo los programas de cooperación con asociaciones de migrantes (como el programa “Tres por uno”) **pueden permitir que los migrantes participen en las políticas y programas de desarrollo** del país de origen.
8. Reforzar el papel de los actores no estatales, especialmente de migrantes, en todas las fases de los programas de migración circular (y el importante componente de la reintegración)
9. Indicadores para evaluar la relación entre reintegración, migración circular y desarrollo, tomando en consideración factores claves del desarrollo como el género. Además, para evaluar la aplicación de buenas prácticas en otros países o regiones.

10. Valoración de los costes y beneficios de las políticas y programas de buenas prácticas.

63. Pero el reto global es el gran vacío de información sobre la interfaz migración circular-desarrollo y el efecto de las estrategias de retorno y reintegración en el desarrollo (o vice versa). Tal información será esencial para calcular el coste de nuevas políticas, que puede resultar un obstáculo crítico para la reforma política. Además ayudarán a determinar si una estrategia se podría integrar con éxito en los planes de desarrollo.³² Una vez incorporada en los planes de desarrollo nacional sus efectos se podrán multiplicar. Pero se necesitan indicadores de la relevancia del desarrollo para evaluar además los efectos de la migración circular en el desarrollo a niveles local y regional, no solamente en la familia del migrante. Se ha sugerido que todos los programas de migración circular y reintegración incluyan un plan de investigación, para ayudarnos a comprender qué políticas son más eficaces en cuanto a su coste.

64. Las políticas deberán ser planeadas dentro del ciclo de vida de la migración, para que abarquen todas las fases del ciclo de migración circular; pero además deberán estar ínter vinculadas, de forma más efectiva, con la planificación del desarrollo de ambos países de origen y de acogida.

b) Posibles acciones de seguimiento

i) Empezar estudios longitudinales (o de un solo sentido) de la trayectoria del empleo de los trabajadores emigrantes ayudados con incentivos, tras su retorno al país de origen, para evaluar los impactos tanto en el comportamiento del empleo de los migrantes como en los mercados laborales locales. Lo cual deberá cubrir a los migrantes retornantes y a la gente que no ha emigrado nunca. Implicará a un número de expertos que actuarán como agentes de aplicación que trabajarán con varios grupos de personas retornantes, recurriendo al Estudio del Banco Mundial sobre los retornantes ucranianos de Portugal, para redactar datos comparativos.

ii) Establecer modelos factibles de TI y herramientas y portales en la red (web) que fomenten y apoyen la migración circular por medio del intercambio de información sobre perfiles laborales.

iii) Establecer una base de datos de proyectos y marcos legales que faciliten la migración circular de modo que se puedan compartir experiencias y mejores prácticas.

c) Preguntas para dirigir el debate de la MR 2.2:

³² Como se mencionó anteriormente, en 2007 el gobierno de Ecuador comenzó a ejecutar el plan “Bienvenido a casa” que está informado por el Plan Nacional para el Desarrollo Humano y la Migración.

- i) *¿Cómo pueden vincularse más estrechamente las estrategias de reintegración con los esfuerzos de desarrollo?*
- ii) *¿Cómo se pueden adaptar las políticas de reintegración a nuevas y variadas formas de movilidad (como p.ej. la migración circular)?*
- iii) *¿Cómo se evalúan los programas migratorios en el contexto del desarrollo? (o ¿cómo se podrán evaluar donde todavía no haya evaluación?)*



GFMD Athens 2009
6 DRAGATSANIOU STR., 101 83 ATHENS
T: 213 2142400 | F: 213 2142439
www.gfmdathens2009.org