

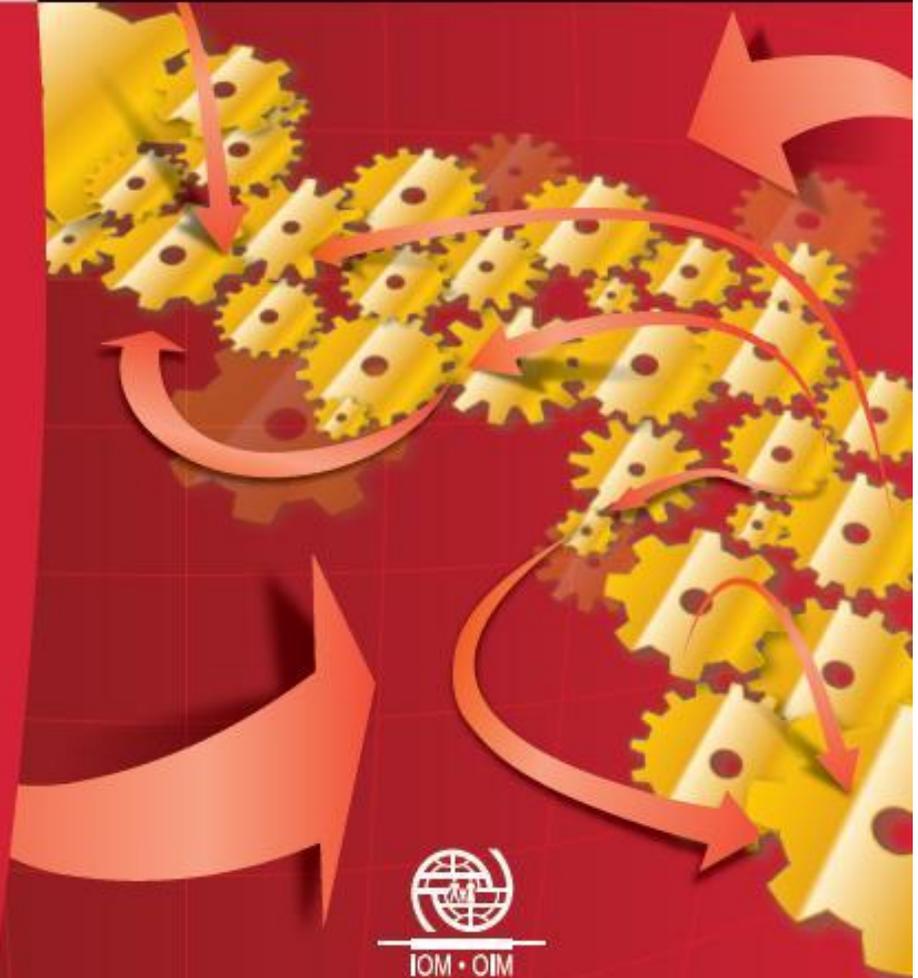


Políticas Públicas sobre Migración Laboral
Herramientas y buenas prácticas



Políticas Públicas sobre Migración Laboral

Herramientas y buenas prácticas



Políticas Públicas sobre Migración Laboral

Herramientas y buenas prácticas

Políticas Públicas sobre Migración Laboral

Herramientas y buenas prácticas



IOM International Organization for Migration
OIM Organisation Internationale pour les Migrations
OIM Organización Internacional para las Migraciones

© 2010 Organización Internacional para las Migraciones
Misión México
Francisco Sosa 267, Barrio de Santa Catarina,
Coyoacán
Teléfono 5536 3922
04010, México, D.F.
www.oim.org.mx

Coordinación editorial y diseño: Ediciones La Caja

Las opiniones y análisis expresados en este libro,
no necesariamente reflejan los puntos de vista de
la Organización Internacional para las Migraciones
ni el resto de las instituciones referidas en el texto.

Queda prohibida la reproducción parcial o total,
directa o indirecta del contenido de la presente
obra, sin contar previamente con la autorización
expresa y por escrito de los editores, en términos
de lo así previsto por la Ley Federal del Derecho de
Autor y, en su caso, por los tratados internacionales
aplicables.

ISBN: 978-92-9068-589-0

IMPRESO EN MÉXICO

Índice de contenido

Prólogo y agradecimientos	XI
Introducción	XV
Cómo usar esta obra	XXI
Módulo I Marco Político	I
Sección I Elaboración de la política migratoria laboral	4
I.1 Los parámetros de la política migratoria laboral	11
1.1.1 Políticas basadas en información empírica	11
1.1.2 El factor humano	15
1.1.3 La coyuntura política y su impacto	15
I.2 El desarrollo de políticas para optimizar los beneficios de la migración laboral regulada	16
1.2.1 Acuerdos bilaterales de migración laboral	18
1.2.2 Buenas prácticas en los acuerdos bilaterales de migración laboral	21
1.2.3 Conferencia Regional sobre Migraciones (CRM) y la Conferencia Sudamericana sobre Migraciones (CSM)	25
I.3 Desarrollo de políticas para la protección de los trabajadores migrantes	26
I.4 Desarrollo de políticas de responsabilidad compartida	27
Sección 2 Temas transversales	29
2.1 Incorporando una perspectiva de género	29
2.2 Remesas	32
2.3 Prevención, protección y combate a la trata y el tráfico de migrantes	35
Sección 3 Resumen y lista de verificación	37

Módulo II	Marco Legal	41
	Sección I Marco legal para la protección de trabajadores migrantes	44
	I.1 Marco legal internacional	45
	1.1.1 Convenios de la OIT y la ONU sobre derechos de los trabajadores migrantes	46
	1.1.2 Convenciones complementarias relevantes a los trabajadores migrantes	49
	I.2 Marco legal regional	54
	1.2.1 Marco legal y prácticas en la Organización de Estados Americanos (OEA)	54
	1.2.2 Los marcos legales subregionales	55
	I.3 El marco legal nacional	62
	I.4 Acuerdos Bilaterales de Trabajo Temporal (ABTT)	67
	I.5 Programas unilaterales de trabajadores temporales	72
	I.6 Protección de los derechos de los trabajadores migrantes indocumentados	73
	Sección 2 Temas transversales	76
	2.1 Incorporando una perspectiva de género	76
	2.2 Remesas	78
	2.3 Prevención, protección y combate a la trata y el tráfico de migrantes	78
	Sección 3 Resumen y lista de verificación	83
Módulo III	Marco Institucional	89
	Sección I Diseño, fortalecimiento y coordinación de las instituciones involucradas en la migración laboral	92
	I.1 Diseño, fortalecimiento institucional y coordinación entre instituciones gubernamentales	93
	1.1.1 Definir la misión y la visión de la política migratoria nacional y estatal	93
	1.1.2 Identificar las instituciones gubernamentales involucradas en el tema de la migración laboral	96
	1.1.3 Coordinar a través de un organismo rector o entidad coordinadora de la política migratoria	100
	1.1.4 Monitoreo y evaluación	106
	I.2 Coordinación con las Organizaciones de la Sociedad Civil (OSC)	107
	1.2.1 Con el sector empresarial	109
	1.2.2 Con el sector sindical	110

1.2.3	Con las Organizaciones No Gubernamentales (ONG)	I02
1.2.4	Con organizaciones de migrantes y sus familiares	I04
Sección 2	Temas transversales	I16
2.1	Incorporando una perspectiva de género	I16
2.2	Remesas	I19
2.3	Prevención, protección y combate a la trata y el tráfico de migrantes	I21
Sección 3	Resumen y lista de verificación	I25
Módulo IV	Recolección de Datos y Análisis	I29
Sección I	Recolección y análisis de datos sobre migración laboral	I32
I.1	Definición de términos	I34
I.2	Instrumentos nacionales de recolección de datos	I35
1.2.1	Registros administrativos	I35
1.2.2	Los censos de población y encuestas de hogares	I36
1.2.3	Perfiles migratorios de la OIM	I40
1.2.4	Observatorios laborales	I42
1.2.5	Encuestas sobre Migración en la Frontera (EMIF)	I44
1.2.6	Compartir información en el marco de los acuerdos bilaterales de migración laboral	I46
1.2.7	Información de los principales países receptores	I47
I.3	Sistemas regionales y bilaterales de información: SIEMMES, CENTROESTAD, SIMICA	I48
I.4	Sistemas Internacionales	I52
I.5	El uso de nuevas tecnologías; el manejo y difusión de datos	I53
Sección 2	Temas transversales	I55
2.1	Incorporando una perspectiva de género	I55
2.2	Remesas	I56
2.3	Prevención, protección y combate a la trata y el tráfico de migrantes	I57
Sección 3	Resumen y lista de verificación	I58
Módulo V	Reclutamiento	I63
Sección I	Hacia modelos de reclutamiento para proteger a los migrantes y promover la migración laboral internacional ordenada	I66

I.1	Introducción	166
I.2	El papel de las Agencias de Empleo Privadas (AEP) y sistemas de regulación	167
1.2.1	Convenio I81 de la OIT sobre las AEP	167
I.3	Autoregulación de las AEP	177
I.4	Prohibición y sanción a prácticas ilegales	179
I.5	Participación del Estado en el reclutamiento en el marco de los acuerdos bilaterales	180
Sección 2	Temas transversales	186
2.1	Incorporando una perspectiva de género	186
2.2	Prevención, protección y combate a la trata y el tráfico de migrantes	187
Sección 3	Resumen y lista de verificación	190
Módulo VI	Desarrollo de Recursos Humanos y del Mercado Externo	193
Sección I	Desarrollo de recursos humanos para el mercado interno y externo	196
I.1	Evaluación del mercado laboral y el posicionamiento de la región	198
I.2	Educación, capacitación y formación profesional	202
I.3	Migración de talentos	207
I.4	Aprovechando la capacidad de los migrantes a su retorno	213
1.4.1	Cooperación entre países para el retorno	214
Sección 2	Temas transversales	220
2.1	Incorporando una perspectiva de género	220
2.2	Remesas	221
2.3	Prevención, protección y combate a la trata y el tráfico de migrantes	222
Sección 3	Resumen y lista de verificación	224
Módulo VII	Servicios de Apoyo	229
Sección I	Servicios de apoyo para trabajadores migrantes	232
I.1	El papel de las redes sociales	235
I.2	Servicios de información y orientación previa a la contratación y a la salida	238
I.3	Protección de derechos humanos, laborales y asesoría legal	241
I.4	Servicios proporcionados por los Sindicatos	243
I.5	Fondos de apoyo para los migrantes	244
I.6	Apoyo para el retorno voluntario	247
I.7	Comunicación y vinculación de la diáspora con su comunidad de origen y familiares	250

Sección 2 Temas transversales	253
2.1 Incorporando una perspectiva de género	253
2.2 Remesas	255
2.3 Prevención, protección y combate a la trata y el tráfico de migrantes	257
Sección 3 Resumen y lista de verificación	261
Anexo I Resolución 86 de la Organización Internacional del Trabajo, recomendación sobre los trabajadores migrantes	265
Anexo 2 Principales convenios de la OIT relevantes a trabajadoras y trabajadores migrantes	273
Anexo 3 Memorándum de entendimiento entre la <i>Fondation des Entreprises pour le Recrutement de la Main-d'oeuvre Étrangère</i> (FERME) y la oficina de Guatemala de la Organización Internacional para las Migraciones (OIM), para la implementación del proyecto de trabajadores migrantes a Canadá	275
Anexo 4 Coordinación y Cooperación Interagencia en Filipinas	277
Anexo 5 Estructura institucional de la Secretaría Nacional del Migrante (SENAMI) en el Estado Ecuatoriano y sus funciones	280
Sitios de Internet	283
Índice de siglas y acrónimos	287

Prólogo y agradecimientos

La movilidad es una característica fundamental en el mundo actual. Los mercados mundiales integrados, la emergencia de redes transnacionales y la rápida evolución de las tecnologías de comunicación contribuyen a acrecentar los movimientos de migrantes a través las fronteras internacionales. La demografía y sociedad del mundo industrializado ha dado lugar a una demanda de profesionales de otros países, con habilidades manuales, calificados o altamente calificados. Esto se comprueba con la existencia de más de 90 millones de trabajadores migrantes en el mundo, que se desplazan a consecuencia del desempleo, la presión que ejerce la crisis económica en los países menos desarrollados o la búsqueda de un mejor nivel de vida.

Se estima que en América Latina más de 25 millones de personas viven fuera de su país de origen, representando cerca del 4% de la población. Frente a la amplitud del fenómeno, la migración laboral se ha convertido en una prioridad en diversas agendas de política pública, tanto a nivel regional e intraregional como nacional. Varios países carecen todavía de políticas integrales de migración laboral y de sistemas administrativos adecuados para regular y administrar este fenómeno. Este es el caso de muchos países de origen, los cuales no cuentan con las capacidades, los datos y los recursos necesarios para planificar, manejar y guiar adecuadamente la migración laboral.

Por su parte, el combate a la migración irregular y a la industria clandestina que la opera, obligan a todos los actores involucrados a desarrollar nuevos mecanismos de regulación para encauzar la migración laboral. Así, la Organización Internacional para las Migraciones coadyuva en el desarrollo de políticas y programas que redunden en el interés de los migrantes, de los gobiernos, destacando como eje transversal los derechos humanos, la equidad de género y las ventajas que la migración conlleva. Abrir un mayor número de vías legales para la migración laboral es y será en el futuro inmediato la alternativa más viable para erradicar la migración irregular.

Los instrumentos propuestos en este *Manual de herramientas y buenas prácticas en materia de políticas públicas de migración laboral* ayudarán al usuario a desarrollar o incrementar la capacidad de planificar e implementar políticas de migración laboral bajo un sistema integral. El manual analiza opciones exitosas de políticas públicas que se han ejecutado en algunos países de América Latina, y fuera del continente, para administrar el despliegue de trabajadores hacia otros territorios.

En este estudio, además de ofrecer asesoría técnica sobre la reglamentación en materia de migración laboral, la OIM describe los programas a través de los cuales presta asistencia a gobiernos, empleadores y migrantes, incluso contratación, enseñanza de idiomas, orientación cultural previa a la partida, servicios preconsulares y recepción e integración social, laboral y cultural entre otros.

Realizado por la oficina de la OIM en México, con aportaciones de expertos representando siete países de América Latina, el manual busca convertirse en una guía práctica para los responsables de tomar decisiones en los gobiernos de la región, bajo dos ejes fundamentales:

- la optimización de los beneficios de la migración laboral para la sociedad y los trabajadores migrantes,
- la protección de migrantes tanto en el territorio nacional, como connacionales que emigran a otros países.

El manual se divide en siete módulos esenciales para la elaboración de políticas de migración laboral: marco político, marco legal, marco institucional, recolección de datos y análisis, reclutamiento, desarrollo de recursos humanos y del mercado externo, y servicios de apoyo.

Una característica importante es que cada uno de estos módulos puede consultarse de manera independiente, ya que todos cuentan con las referencias necesarias para facilitar su uso, reflejando así su carácter práctico. A su vez, los módulos están divididos en tres secciones: 1) descripción del tema, aplicación en la región y buenas prácticas a nivel regional y global; 2) temas transversales como la perspectiva de género, las remesas, la prevención, protección y combate a la trata y tráfico de migrantes, y 3) resumen del módulo y lista de verificación.

Sistematizar y analizar información, y difundir las diferentes experiencias o prácticas en materia de política laboral, hace parte integral de las actividades de la OIM. Entre los antecedentes en la materia se encuentran, el *Manual para los países de la Comunidad de Estados Independientes* y el *Manual para Establecer Políticas Efectivas en Migración Laboral*, Edición Mediterránea (en inglés), del cual se han retomado muchos conceptos, referencias y perfiles de experiencias, adaptándolos a la realidad de América Latina.

Formar parte de un esfuerzo regional, ha sido inspirador y gratificante, especialmente porque todos los colegas involucrados han hecho un esfuerzo considerable por contribuir de la mejor manera a un interés común. Por esta razón, me gustaría hacer especial mención de todos los colegas, contrapartes, titulares del Comité Directivo integrados y colaboradores internos y externos que hicieron posible esta publicación.

Dado que sería injusto hacer una mención por actividad particular prefiero enlistar a todos los actores en orden alfabético, a fin de poder expresar iguales gratitudes a compañeros, pero sobre todo, amigos quienes a pesar de la premura y las preguntas de última hora, hicieron las veces de intermediarios, y con entusiasmo plasmaron todos sus conocimientos profesionales con los que se logró enriquecer al máximo esta propuesta.

Los representantes de los países participantes son Susana Aguilar y Álvaro Sojo, Costa Rica; Orlando Paredes y Miguel Ángel Méndez Rueda, Ecuador; Mirna Hernández, El Salvador; Jorge Figueroa, Guatemala; Berna Martínez, Honduras; Luis Muñoz y Daniel Parra, México; Horacio Argueta y Odel González, Nicaragua.

Igualmente, un reconocimiento especial para nuestros colegas de las misiones de la OIM tanto en la región como en Ginebra: Paola Álvarez, Alexandra Bonnie, Ricardo Cordero, Melanie Gómez, Salvador Gutiérrez, Adela Joza, Ana Gabriela Mosquera, Sonia Pellicer, Kari Pries, Elizabeth Warn y Carmen Zepeda.

Finalmente, un agradecimiento especial para la consultora de la OIM en México, Laura Carlsen, quien redactó los borradores de los módulos del Manual y a Patricio Carvallo Thomé, el coordinador del Proyecto de Migración Laboral en la misión de la OIM en México, quién acopló y editó los materiales. Sin la energía y determinación de ambos, la publicación de este manual no habría sido posible.

A todos, ¡muchas gracias!

A handwritten signature in black ink, appearing to read 'Thomas Weiss', with a large, sweeping flourish extending downwards and to the right.

Dr. Thomas Lothar Weiss
Jefe de Misión
OIM MÉXICO

Introducción

A mediados de 2010, se estima que existen en el mundo 214 millones de migrantes que envían remesas por un monto de 414 mil millones de dólares. El continente americano es la región que cuenta con más migrantes en el mundo. De los 51.1 millones migrantes en la región, una gran parte radica en América del Norte y proviene de los países del centro y sur del continente.¹ Al mismo tiempo, más de 25 millones de ciudadanos latinoamericanos y caribeños viven fuera de su país de origen.

Para los países de la región este fenómeno ha trastocado todos los aspectos de la vida pública y privada. En el ámbito familiar y comunitario tiene impactos tanto positivos como negativos. La ausencia física de uno o más miembros de la familia que deciden migrar implica ajustes a su capital financiero y medios de sustento, mientras que el envío de remesas se convierte en un elemento fundamental en la economía familiar. A nivel macroeconómico, las aportaciones de los y las migrantes a la economía nacional ocupan en varios casos, los primeros lugares del producto interno bruto, sin embargo, su contribución al desarrollo sigue estando por debajo de las posibilidades reales de esos recursos. Adicionalmente, los abusos hacia los migrantes irregulares se han agravado y los medios de defensa de los derechos humanos y la seguridad de los conacionales en el exterior requiere mayor atención.

La mayoría de los países de América Latina son principalmente de origen, es decir, son el punto en donde empieza la ruta migratoria. Sin embargo, hoy en día todos sin excepción pueden ser clasificados simultáneamente como lugares de origen, tránsito y

¹ Datos de la Universidad de Sussex, de los censos poblacionales de los países con excepción de Barbados (1993), Colombia (1993), Perú (1993) y Uruguay (1996). Citado en *World Migration Report*, Organización Internacional para las Migraciones, 2008.

destino, en diferentes grados. Esta característica implica que las políticas de migración laboral tienen que tomar en cuenta una gran diversidad de retos y objetivos; por lo tanto, el conjunto de políticas debe ser coherente con el Plan Nacional de Desarrollo, coordinadas entre sí, consistentes en su aplicación e integrales. La gestión de la migración laboral también tiene que implicar la colaboración de otros países para que sea exitosa.

La metodología de elaboración y el formato de este manual

Este Manual fue desarrollado para un grupo seleccionado de países latinoamericanos, pero estamos seguros que tendrá una aplicabilidad más global en la región y que los beneficios de la migración ordenada y segura siguen siendo un reto imperativo en el mundo.

Para su elaboración se contó con la participación directa y las aportaciones de las oficinas de la OIM de siete países: Costa Rica, Ecuador, El Salvador, Guatemala, Honduras, México y Nicaragua. El contenido se conforma por la información enviada desde estos países, experiencias sistematizadas de otras regiones del mundo, materiales elaborados por la OIM y organizaciones internacionales del sistema de las Naciones Unidas (OIT, PNUD, etc.), además de una amplia investigación propia. También se ha beneficiado de las valiosas contribuciones de contrapartes de los gobiernos de los siete países, por medio de una serie de reuniones regionales.

El carácter colectivo del proceso de elaboración de esta obra combina insumos derivados de la experiencia cotidiana en la ejecución de programas para migrantes, del actuar gubernamental, de la investigación, y de experiencias de otras partes del mundo. Se enriqueció con el diálogo directo entre los participantes a través de medios de comunicación y en reuniones, en donde representantes de los distintos países expresaron sus preocupaciones y necesidades.

El presente Manual está dividido en siete módulos esenciales para la elaboración de políticas de migración laboral: Marco Político, Marco Legal, Marco Institucional, Recolección de datos y análisis, Reclutadores, Desarrollo de Recursos Humanos y el mercado externo, y Servicios.

Una característica importante es que los siete módulos pueden consultarse de manera independiente, ya que todos cuentan con las referencias necesarias para facilitar su uso, reflejando así su carácter práctico. Los módulos están divididos en tres secciones: la primera, consiste en la descripción del tema, aplicación en la región y buenas prácticas; la segunda se refiere a temas transversales, que también incluye ejemplos de *buenas prácticas y ejemplos*, y la tercera compila un resumen y una lista de verificación.

La descripción del tema, presenta las consideraciones básicas de la problemática del módulo, trayendo al caso análisis y experiencias previas del ámbito internacional, e información y experiencia de la región en particular. Incorpora de manera integral recuadros de *buenas prácticas* y *ejemplos*, seleccionadas para ilustrar opciones de solución a los problemas y retos que surgen del análisis.

Los recuadros de buenas prácticas, ofrecen ejemplos de programas y acciones realizados en todo el mundo y entre organizaciones internacionales para enfrentar los retos de la migración laboral. Las *buenas prácticas* han sido seleccionadas con los siguientes criterios: a) pueden ser replicados en la región, con adaptaciones a cada caso particular; b) han sido puestas en práctica con relativo éxito, no pueden ser sólo buenas intenciones; c) son acciones que cumplen con los marcos legales internacional y nacional, con algunas excepciones en donde la práctica en un país está más avanzada que la ley en otro, y queda como ejemplo del tipo de acciones que se pueden emprender bajo un marco legal actualizado.

Los temas transversales, incluidos en cada módulo de este manual están enfocados en tres materias que se encuentran insertadas en casi todos los temas y etapas de la migración como son:

- a) Incorporación de una perspectiva de género.
- b) Remesas.
- c) Prevención y atención a la trata y el tráfico de migrantes

El propósito de la sección de temas transversales es abrir un espacio para examinarlos en detalle, ya que son fundamentales en la migración laboral y representan retos de especial importancia para los gobiernos en el manejo y regulación de los flujos migratorios.

Los temas transversales buscan aterrizar los contenidos más amplios de la equidad, la economía transnacional de las migraciones, y la protección de los derechos humanos. Estos temas abarcan la política y la ejecución de cualquier esfuerzo para entender y gestionar la migración laboral.

La incorporación de una perspectiva de género, en la acción estatal debe formar parte del compromiso de todos los Estados para promover la equidad y justicia social a través de sus políticas públicas. El enfoque para modificar las relaciones desiguales de poder entre mujeres y hombres por cuestiones de género forma parte de este compromiso, pero a menudo no se refleja en el actuar de las instituciones.

Las remesas, han sido el tema de numerosos estudios y propuestas en los últimos años. Es lógico que sea un tema fundamental en la migración laboral, debido a la enorme cantidad

de dinero que se mueve por este motivo, a la aportación en la economía de los países de origen y al papel que juega para mejorar el bienestar de las familias de los migrantes.

A pesar de ser aportaciones familiares, los gobiernos de los países de origen pueden generar políticas para facilitar el envío de las remesas, disminuir los costos y vigilar que no se generen abusos en el cobro. Por otro lado, las remesas deben ser vistas como una aportación a la economía nacional que contribuye de manera que, hasta ahora, ha sido poco mencionada a través del Impuesto al Valor Agregado (IVA).

La prevención y atención a las víctimas de la trata y el tráfico de migrantes se enmarca en el tema de la protección de los migrantes y la defensa de sus derechos humanos, además de la aplicación de las leyes contra prácticas ilegales y los esfuerzos para disminuir la migración irregular. Los módulos presentan buenas prácticas para la concientización social sobre el tema, coordinación interinstitucional, capacitación de agentes migratorios y de la policía, y leyes para tipificar y sancionar los delitos.

A continuación se presenta el resumen de cada uno de los siete módulos del Manual.

Módulo I. Marco Político

El módulo se enfoca en la elaboración, aplicación y coordinación de políticas de migración laboral en dos ejes principales: la protección de los trabajadores migrantes y la optimización de los beneficios de los flujos migratorios laborales.

La primera consideración identifica factores limitantes como son la herencia histórica de marcos legales insuficientes para atender las nuevas tendencias, la falta de recursos estatales y la incongruencia que existe entre las políticas que se enfocan en el control fronterizo y las políticas que buscan abrir nuevas fuentes ordenadas de trabajo en el exterior.

Se destaca el papel del Estado en la gestión de acuerdos bilaterales de migración laboral en algunos países, como una modalidad que logra canalizar la migración irregular hacia el empleo regulado y ordenado.

Módulo II. Marco Legal

El marco legal para el manejo de los flujos migratorios laborales y la protección de los migrantes ha avanzado en las últimas décadas. Este módulo revisa los instrumentos internacionales de la Organización de las Naciones Unidas (ONU) y de la Organización Internacional de Trabajo (OIT), de la Organización de Estados Americanos (OEA) y

otros marcos legales regionales, además de ejemplos de normatividad nacional en varios países de América Latina.

Se hace énfasis en la ratificación sobre todo de la Convención Internacional sobre la Protección de los Derechos de Todos los Trabajadores Migratorios y sus Familiares como punto de partida para establecer las políticas inherentes. En esta sección, también se analizan los logros y retos en las organizaciones subregionales, entre ellos la Comunidad Andina de Naciones (CAN) el Mercado Común del Sur (MERCOSUR), el grupo de países Centroamericanos CA-4 y los Tratados de Libre Comercio con los Estados Unidos en Norteamérica (TLCAN) y Centroamérica (CAFTA).

Este Módulo examina las leyes nacionales y ejemplos de buenas prácticas señalando asimismo los principales retos y progreso en la región. También muestra ejemplos de Acuerdos Bilaterales de Trabajo Temporal (ABTT) para la regulación de flujos migratorios laborales y sus términos específicos para una posible réplica en otros países.

Módulo III. Marco Institucional

Este módulo se enfoca en la forma de crear nuevas instituciones especializadas para fortalecer las estructuras institucionales existentes, responsables de gestionar las actividades relacionadas con la migración laboral y velar por la protección de migrantes.

Esto se ha evidenciado cuando la coordinación entre las oficinas y ministerios gubernamentales, además de organizaciones de la sociedad civil, organizaciones de migrantes, el sector privado y el sector sindical existente, dan pautas para la construcción de vínculos más fuertes y productivos.

Sin embargo, para que las instituciones logren un funcionamiento eficiente y efectivo, es necesario definir con precisión su misión y visión. El módulo revisa distintos modelos de coordinación e incluye prácticas de monitoreo y evaluación junto con información y ejemplos de algunos modelos para identificar las instancias y oficinas de gobierno que trabajan este complejo andamiaje. Se hace hincapié en que contar con un organismo rector permite asegurar el intercambio de información, evitar la duplicación de esfuerzos y lograr una coordinación de acciones y propósitos.

Módulo IV. Recolección de Datos y Análisis

La recolección y análisis de datos es una tarea esencial para generar la información que sustente la elaboración e implementación de políticas de gestión de flujos migratorios

laborales. Este módulo examina las formas existentes para la recolección de datos, su sistematización y análisis. Presenta los problemas de compatibilidad, homologación y los esfuerzos a nivel regional e internacional para solucionarlos.

Módulo V. Reclutamiento

En el tema de reclutamiento los gobiernos tienen cuatro grandes desafíos:

- a) Promover la migración regular.
- b) Regular las agencias de empleo privadas.
- c) Proteger a las personas migrantes de abusos.
- d) Limitar la competencia desleal en el reclutamiento.

El módulo se enfoca en las normas, reglamentos y recomendaciones para la regulación de las Agencias de Empleo Privadas que operan para el empleo en el exterior. Identifica prácticas ilegales que existen en los países de la región y los riesgos que éstas presentan a los migrantes, desde la perspectiva de que es urgente que el Estado tome un papel activo para registrar y vigilar a dichas agencias. Entre las medidas prácticas que considera para enfrentar este reto se presentan diversos ejemplos, particularmente para evitar prácticas forzadas o engañosas que terminan en abusos.

Módulo VI. Desarrollo de Recursos Humanos y del Mercado Externo

Para cualquier país la creación de empleo en el territorio nacional es prioritario. Sin embargo, las tasas de desempleo y subempleo, y las diferencias salariales siguen siendo fuertes impulsos para la migración internacional. La oportunidad de mejorar el bienestar familiar, aprender nuevas habilidades y adquirir nuevas experiencias son aspectos positivos de la migración que es necesario encauzar de la mejor manera.

Módulo VII. Servicios de Apoyo

Tanto el Estado como las organizaciones de la sociedad civil participan activamente en la provisión de una amplia gama de servicios de apoyo para migrantes. El primer paso es establecer sistemas para saber en dónde se ubican las comunidades de migrantes e identificar sus características y necesidades.

De esta forma, el Estado podrá optimizar los limitados recursos para cubrir las necesidades de la diáspora, y la de sus familiares en el país de origen. Los servicios de apoyo tienen su origen en las redes, sin embargo, se complementan con los servicios que logra proporcionar el Estado a través de embajadas y consulados, donde se prestan servicios de información, denuncias, actividades culturales y asesoría legal, entre otros. En cuanto al país de origen, es importante considerar los centros de apoyo a los migrantes, talleres previos a la salida, difusión de información sobre derechos, riesgos, y valorar el apoyo en el retorno.

Cómo usar esta obra

Políticas Públicas sobre Migración Laboral, herramientas y buenas prácticas pretende ser una caja de herramientas para los encargados de tomar decisiones en la materia. Su enfoque está destinado en la resolución de la transición de problemas reales que enfrentan los países de América Latina en particular, y los retos de todos los días en el contexto de las pautas migratorias. Estas pautas se requieren en el cambio de modelo en donde el Estado tradicionalmente ha jugado un papel fundamentalmente de control de las fronteras, para desempeñar un papel más activo de ordenamiento y regulación de los flujos migratorios internacionales aunado a la de protección de los migrantes que salen en búsqueda de una mejor vida.

Los materiales que contiene esta caja de herramientas son de uso fácil y directamente aplicables a los desafíos que enfrentan los gobiernos de la región. La mayoría de nuestros países se encuentra en un momento clave para reformular las políticas migratorias, integrando el área de la política de migración laboral. Estos países han identificado huecos y atrasos en sus leyes y prácticas anteriores y por otro, buscan crear nuevos marcos para atender a nuevos retos. Por esta razón, esta obra ofrece oportunamente opciones de política y programas ejemplares que sirven de ejemplo de cómo otros gobiernos en contextos distintos pero frente a problemas similares han enfrentado los retos con medidas innovadoras y eficaces.

Al final se encuentra una breve recapitulación de las acciones recomendadas en el módulo en forma de una lista de verificación. El propósito es que cada lector pueda evaluar su estado de avance y lo que resta por hacer, tanto en los temas generales de desarrollo y adecuación de los marcos nacionales políticos, legales e institucionales, como en los temas específicos de fortalecimiento de la legislación y de los programas gubernamentales relacionados al acopio de datos, el desarrollo de recursos humanos y la provisión de servicios a los migrantes.

Con esta publicación esperamos contribuir a consolidar las prácticas institucionales, ya que en el tema migratorio es importante que un amplio sector del gobierno conozca el tema, fortalecer sus debilidades y los beneficios de una coordinación integral. Cabe resaltar que existen algunos señalamientos formulados de manera general para que cada lector las ajuste a la realidad y particularidades de su país.

Finalmente, señalamos que los beneficios de este manual se verán concretados en función del interés que merezca a los actores, pero en especial a las autoridades que aquilaten la materia migratoria laboral y contemplen su estudio permanente.

Módulo I Marco Político

ÉSTE MÓDULO SE ENFOCA EN EL FUNCIONAMIENTO DE LA POLÍTICA ESTATAL SEGÚN UNO DE LOS TRES PARADIGMAS DE ACCIÓN QUE NORMALMENTE SE APLICAN EN LA REGIÓN: MIGRACIÓN REGULADA, ESTATAL Y MONOPOLIO. SE IDENTIFICAN, TANTO COMO SEA POSIBLE, LOS OBSTÁCULOS POLÍTICOS Y PRÁCTICOS, LOS MEDIOS PARA ENFRENTAR LOS VACÍOS E INSUFICIENCIAS AL IGUAL QUE LAS FORTALEZAS Y VENTAJAS. ESTE APARTADO SE CONCENTRA EN DOS TEMAS: CÓMO OPTIMIZAR LOS BENEFICIOS DE LA MIGRACIÓN LABORAL REGULADA (HACIA Y DESDE EL PAÍS DE ORIGEN) Y CÓMO ASEGURAR LA PROTECCIÓN DE LOS TRABAJADORES MIGRANTES.

Sección 1 Elaboración de la política migratoria laboral

- 1.1 Los parámetros de la política de migración laboral
 - 1.1.1 Políticas basadas en información empírica
 - 1.1.2 El factor humano
 - 1.1.3 La coyuntura política y su impacto
- 1.2 El desarrollo de políticas para optimizar los beneficios de la migración laboral regulada
 - 1.2.1 Acuerdos bilaterales de migración laboral
 - 1.2.2 Buenas prácticas en los acuerdos bilaterales de migración laboral
 - 1.2.3 Conferencia Regional sobre Migraciones (CRM) y la Conferencia Sudamericana sobre Migraciones (CSM)
- 1.3 Desarrollo de políticas para la protección de los trabajadores migrantes
- 1.4 Desarrollo de políticas de responsabilidad compartida

Sección 2 Temas transversales

- 2.1 Incorporando una perspectiva de género
- 2.2 Remesas
- 2.3 Prevención, protección y combate a la trata y el tráfico de migrantes

Sección 3 Resumen y lista de verificación

Índice de buenas prácticas

- 1 Reformas constitucionales para la movilidad humana, Ecuador.
 - 2 El manejo de la inmigración basado en las necesidades de mercado laboral: una propuesta de crear un comité asesor del Congreso EUA en materia migratoria.
 - 3 Buenas prácticas y lecciones aprendidas en la elaboración y gestión de acuerdos bilaterales de trabajo temporal.
 - 4 El proyecto de Codesarrollo Costa Rica-Nicaragua.
 - 5 El Convenio Multilateral Iberoamericano de Seguridad Social, 2007.
 - 6 Género en la migración laboral internacional: pautas para buenas prácticas en la formulación de políticas y programas dirigidos a trabajadoras y trabajadores migrantes.
 - 7 El programa 3 x 1 para migrantes en México.
 - 8 Comisión Intersecretarial Contra la trata de personas, México.
-

Sección 1 Elaboración de la política migratoria laboral

La política migratoria establece la tendencia que un gobierno determinado quiere marcar en dos grandes rubros: la inmigración de extranjeros a su territorio, y los términos y condiciones de emigración y repatriación de sus nacionales. Cada vez más y más, los países de América Latina son simultáneamente países de origen, destino y tránsito.

Los analistas de la política migratoria señalan que uno de los retos principales es enfrentar la complejidad que implica desarrollar políticas para estos fines distintos, en el contexto del fenómeno dinámico y cambiante de la migración laboral. Si en el pasado se trataba sólo de tener mecanismos para controlar las entradas al país por medio de los puntos de internación terrestres, aéreos y marítimos, y los emigrantes que salían no se consideraban sujetos de política pública, hoy en día la política migratoria tiene que abarcar las dos temáticas, además de otros retos que surgen de la decisión del Estado de jugar un papel proactivo en el manejo y la optimización de los flujos migratorios.

La Organización Internacional de Trabajo (OIT) explica:

La migración plantea a los gobiernos uno de los problemas de política más complejos. La migración laboral, incluso de corta estancia, provoca grandes ajustes sociales y políticos, con frecuencia desafortunados, que repercuten en una serie de medidas de política económica y social, que abarcan desde la educación, la salud y los servicios sociales locales, hasta el desarrollo internacional. Por consiguiente, los gobiernos preocupados por la migración laboral no sólo deben limitarse a controlar la entrada de migrantes, por el contrario, deben incorporar la política de migración como parte fundamental en diversas planificaciones (laboral, demográfica, productiva).¹

En cuestión de la inmigración, los gobiernos tienen la obligación de proteger los derechos humanos de las personas migrantes en su territorio, en igualdad de condiciones que sus ciudadanos. Como se indica en el Módulo II, dicha obligación se deriva de una serie de compromisos internacionales, regionales y constitucionales. En cuanto a la emigración, los gobiernos enfrentan retos relativamente nuevos y deben definir el grado de intervención estatal en la regulación y gestión de la migración laboral de sus connacionales.

En países donde el ministerio del Interior o Gobernación es responsable también del diseño e implementación de las políticas de migración laboral regulada, el Banco Mundial advierte la existencia de un posible “choque entre dos filosofías”: por un lado, una estrategia enfocada en el control de las fronteras y la prevención de la migración irregular, y por otro lado, una estrategia que busca facilitar la admisión planificada, ordenada y segura de trabajadores extranjeros permanentes o temporales para llenar vacíos en el mercado laboral local.²

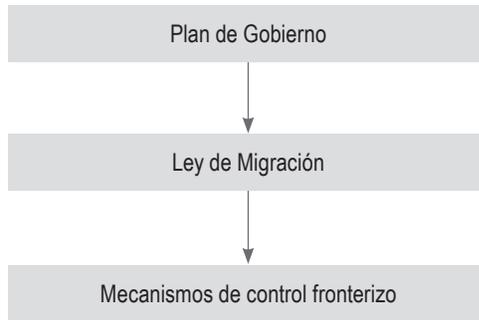
En los países de la región que se caracterizan por ser principalmente de origen, la política migratoria de gestión laboral suele desarrollarse con base en los siguientes instrumentos nacionales.

Figura 1.1



Para los países de destino como Costa Rica y parcialmente Ecuador y México, el control fronterizo representa una prioridad mayor dentro de la política migratoria. De tal manera que el desarrollo de las políticas en el área de seguridad y control fronterizo siguen una lógica distinta, que en la mayoría de los casos se genera por medio de:

Figura 1.2



A pesar de que este esquema está enfocado en la seguridad y soberanía nacional, la optimización de los flujos de inmigración y los derechos de los inmigrantes deberían ser plenamente integrados por medio de mecanismos de coordinación interinstitucional o entidades rectoras. Ambos aspectos de la migración (emigración e inmigración) requieren políticas distintas, pero no desvinculadas.

En la región existen varios mecanismos e instituciones para lograr mayor coordinación entre las políticas migratorias (ver Módulo III). Por ejemplo, en Ecuador se integran bajo el Plan Nacional de Desarrollo Humano para las Migraciones; en Costa Rica se habla de “conjugar los enfoques de control e integración en la atención a la población inmigrante”³; y en Brasil y Guatemala el Consejo Nacional de Inmigración y el Consejo Nacional de Atención al Migrante, respectivamente, coordinan ministerios y a otros actores en la elaboración y aplicación de políticas migratorias.



Un reto fundamental para los responsables de formular políticas es encontrar el equilibrio entre un marco de control y un enfoque a la gestión de la migración en que los derechos humanos sean un componente fundamental.

El desarrollo de una política equilibrada estará guiado por los principios de la autoridad del Estado, la responsabilidad del Estado, y los derechos humanos universales.⁴

La mayoría de los países de la región no tienen una política migratoria laboral formal, más bien tienen una amalgama de programas y políticas relacionadas con dis-

tintos aspectos de la migración, en donde la migración laboral no se visibiliza de manera adecuada; sin embargo, varios han reconocido la necesidad de formular este tipo de políticas y se encuentran en distintas fases del proceso. Por ejemplo, Ecuador ha integrado los derechos de los migrantes y principios de la política laboral en su nueva constitución (ver buenas prácticas I).

Buenas prácticas 1

Reformas constitucionales para la movilidad humana, Ecuador.

La Constitución del Ecuador fue aprobada mediante referéndum el 28 de septiembre de 2008 y entró en vigor el 20 de octubre de 2008. Algunos artículos constitucionales relacionados con migración son:

- Art. 9.** Las personas extranjeras que se encuentren en el territorio ecuatoriano tendrán los mismos derechos y deberes que las ecuatorianas, de acuerdo con la Constitución.
- Art. 40.** Se reconoce a las personas el derecho a migrar. No se identificará ni se considerará a ningún ser humano como ilegal por su condición migratoria. El Estado, a través de las entidades correspondientes, desarrollará entre otras las siguientes acciones para el ejercicio de los derechos de las personas ecuatorianas en el exterior, cualquiera que sea su condición migratoria:
1. Ofrecerá asistencia a ellas y a sus familias, no obstante que éstas residan en el exterior o en el país.
 2. Ofrecerá atención, servicios de asesoría y protección integral para que puedan ejercer libremente sus derechos.
 3. Precautelará sus derechos cuando, por cualquier razón, hayan sido privadas de su libertad en el exterior.
 4. Promoverá sus vínculos con el Ecuador, facilitará la reunificación familiar y estimulará el retorno voluntario.
 5. Mantendrá la confidencialidad de los datos de carácter personal que se encuentren en los archivos de las instituciones del Ecuador en el exterior.
 6. Protegerá a las familias transnacionales y los derechos de sus miembros.
- Art. 62.** Las personas en goce de derechos políticos tienen derecho al voto universal, igual, directo, secreto y escrutado públicamente, de conformidad con las siguientes disposiciones [...]
- Art. 63.** Los ciudadanos ecuatorianos en el exterior tienen derecho a elegir a la Presidencia y a la Vicepresidencia de la República, representantes nacionales y de la circunscripción del exterior; y podrán ser elegidos para cualquier cargo. Las personas extranjeras residentes en el Ecuador tienen derecho al voto siempre que hayan residido legalmente en el país al menos cinco años.

Art. 66. Se reconoce y garantizará a las personas:

14. El derecho a transitar libremente por el territorio nacional y a escoger su residencia, así como a entrar y salir libremente del país, cuyo ejercicio se regulará de acuerdo con la ley. La prohibición de salir del país sólo podrá ser ordenada por un juez competente. Las personas extranjeras no podrán ser devueltas o expulsadas a un país donde su vida, libertad, seguridad o integridad o la de sus familiares peligran por causa de su etnia, religión, nacionalidad, ideología, pertenencia a determinado grupo social, o por sus opiniones políticas. Se prohíbe la expulsión de colectivos de extranjeros. Los procesos migratorios deberán ser singularizados.

Art. 102. Las ecuatorianas y ecuatorianos, incluidos aquellos domiciliados en el exterior, en forma individual o colectiva, podrán presentar sus propuestas y proyectos a todos los niveles de gobierno, a través de los mecanismos previstos en la Constitución y la ley.

Art. 392. El Estado velará por los derechos de las personas en movilidad humana y ejercerá la rectoría de la política migratoria a través del órgano competente en coordinación con los distintos niveles de gobierno. El Estado diseñará, adoptará, ejecutará y evaluará políticas, planes, programas y proyectos, y coordinará la acción de sus organismos con la de otros Estados y organizaciones de la sociedad civil que trabajen en movilidad humana a nivel nacional e internacional.

Art. 416. Las relaciones del Ecuador con la comunidad internacional responderán a los intereses del pueblo ecuatoriano, al que le rendirán cuenta sus responsables y ejecutores, y en consecuencia:

6. Propugna el principio de ciudadanía universal, la libre movilidad de todos los habitantes del planeta y el progresivo fin de la condición de extranjero como elemento transformador de las relaciones desiguales entre los países, especialmente Norte-Sur.
7. Exige el respeto de los derechos humanos, en particular de los derechos de las personas migrantes, y propicia su pleno ejercicio mediante el cumplimiento de las obligaciones asumidas con la suscripción de instrumentos internacionales de derechos humanos.

Actualmente, se está trabajando en una nueva Ley de Movilidad que incorporará esta visión dentro de la legislación ecuatoriana y reemplazará a la antigua ley de migración que data del año 1971.

Fuente: Constitución Política de la República del Ecuador.

El marco político de la migración laboral debe partir de una visión integral de Estado que considere las realidades laborales, económicas, migratorias, educativas, culturales, demográficas, sanitarias y de desarrollo, que busquen la complementariedad con metas similares y responsabilidades compartidas. El centro del enfoque debe ser que migrantes laborales, en su integridad como seres humanos, cuenten con la garantía de respeto a sus derechos fundamentales: si inmigrantes, desde su característica fundamental como personas que se movilizan en búsqueda de una mejor calidad de vida, y no criminales o “ilegales”; y, si emigrantes, como ciudadanas y ciudadanos que siguen teniendo derechos y obligaciones con su país de origen.

Dentro de la diversidad y complejidad de las políticas migratorias, el modelo de la migración regulada se convierte en el eje de una nueva perspectiva integral hacia la gestión migratoria laboral. La OIM lo describe así:

El desafío es manejar la migración en beneficio de los países de origen, los países de destino, los migrantes y sus familias. Es imposible realizar este objetivo sin establecer un marco político robusto, y a la vez lo suficientemente flexible para responder a las dinámicas del fenómeno de la migración laboral. Los países que han tenido éxito en este sentido lo han hecho porque estaban preparados para aceptar los errores políticos del pasado y experimentar con nuevos modelos.⁵

La implementación de una política integral de migración laboral requiere un diagnóstico previo de las leyes y reglamentos inherentes y que durante el desarrollo de políticas se tomen en cuenta las siguientes características descritas en el *Handbook on Establishing Effective Labour Migration Policies in Countries of Origin and Destination, Mediterranean Edition*.⁶

- Coherencia con el Plan Nacional de Desarrollo
- Integralidad
- Protección de trabajadoras y trabajadores migrantes
- Transparencia y equidad
- Eficacia y eficiencia
- Perspectiva de género



Elaboración del diagnóstico

Preguntas que orientan la toma de decisiones para la formulación de políticas de migración laboral

1. **Riesgos y protección** ¿Qué abusos y riesgos enfrentan las y los migrantes en nuestro país y connacionales en el exterior? ¿Cómo podemos proteger a las y los trabajadores migrantes?
2. **Cooperación internacional** ¿Qué perspectivas de cooperación internacional existen y cómo podemos gestionar convenios y acuerdos?
3. **Migración irregular** ¿Existen factores que brinden los estándares mínimos para llevar una vida digna y que permitan un ascenso social y económico necesario para salir de la pobreza en el país de origen? ¿Qué factores específicos atraen a los migrantes irregulares; trabajo, ingreso, salud? ¿Cómo es la colaboración con las autoridades del país de origen? ¿Cuántos puntos de internación vulnerables existen?
4. **Fuga de cerebros** ¿Existe un problema de fuga de cerebros? ¿Cómo evitarlo?
5. **Factores demográficos** Edad promedio en el país (¿La fuerza laboral es joven y es necesario generar empleo, o envejece creando escasez de mano de obra?).
6. **Capacitación de los trabajadores, de los egresados y áreas de formación crítica** ¿Estoy formando a los profesionales que requiere mi país? ¿Quiero formar gente para satisfacer una demanda específica?
7. **Salarios** Promedio por sector, mínimo, necesario para cumplir con las necesidades básicas.
8. **Mercado laboral** Sectores productivos en apogeo, sectores vulnerables, sectores creciendo, demanda por temporada, nivel de desempleo y subempleo.
9. **Tipo de migración actual (real e ideal)** ¿Es país de origen, destino, tránsito?, ¿buscamos fomentar la migración permanente, circular, temporal, o medidas para evitar la migración, o una combinación de estos objetivos?
10. **Principales corredores migratorios** ¿Cuáles son los principales países receptores a los que emigran mis connacionales? ¿Qué origen tienen los migrantes que vienen a mi país?
11. **Motivos de la migración al exterior** ¿Es voluntaria o forzada? ¿Buscan migrar de manera temporal o permanente? ¿Cuáles son los costos/beneficios para la persona, familia o comunidad, desde su percepción?
12. **Aportaciones de las migraciones** En el país de origen, ¿qué papel juegan en la economía las remesas de los trabajadores en el exterior?, en el país destino, ¿cuál es la importancia de la mano de obra migrante temporal o permanente? ¿Qué aportan las migraciones en áreas como capacitación, intercambio cultural, integración y relaciones diplomáticas?

En este contexto, los gobiernos enfrentan nuevas responsabilidades y oportunidades. Entre sus responsabilidades se encuentran la protección de sus ciudadanos más allá de sus fronteras, asegurar que la migración sea una opción de vida y no una decisión forzosa por falta de alternativas en el país de origen, además de la defensa de los derechos de los inmigrantes en su territorio. Las migraciones también representan grandes oportunidades porque pueden formar parte del desarrollo nacional y del desarrollo humano de las y los migrantes en el marco de desarrollo equitativo y respeto a los derechos humanos.

1.1 Los parámetros de la política migratoria laboral

El desarrollo de nuevas políticas migratorias laborales no puede ser exclusivamente un proceso teórico: las políticas tienen que ser operativas en el contexto real.

1.1.1 Políticas basadas en información empírica

Para lograr que las políticas migratorias se desarrollen acordes con los principios rectores del Plan Nacional de Desarrollo y los compromisos de la protección de los derechos humanos, y que sean a la vez factibles y aplicables, el primer paso es contar con un diagnóstico de la situación actual en el país con respecto a la migración laboral. Este diagnóstico será la base para definir qué tipo de políticas migratorias laborales son las adecuadas para el país o la región determinada, y la prioridad relativa de cada una.

Esta información varía dependiendo de las circunstancias particulares de cada país, y proporciona elementos para establecer prioridades en la política. Ver, por ejemplo, las distintas prioridades que se derivan del hecho de ser principalmente país de origen o país receptor de migrantes.

Países de origen

Los principales asuntos de interés en la regulación de la migración laboral en países de origen son:

- ▣ Optimizar los beneficios de la migración laboral con el fin de lograr mayor desarrollo.
- ▣ Promover la cooperación internacional con los países de destino.
- ▣ Mejorar las capacidades institucionales existentes y la coordinación interna.
- ▣ Proteger a los connacionales trabajando en el exterior, en cumplimiento de los estándares laborales internacionales y de derechos humanos.

- ▣ Eliminar o reducir el impacto negativo de la migración de recursos humanos calificados, mejor conocido como “fuga de cerebros”, y establecer políticas para su recuperación.
- ▣ Entablar nuevas vías legales para obtener acceso a mercados laborales en países de destino.

Países receptores

Las principales consideraciones que deben contemplar los países receptores son:

- ▣ Manejar y evaluar la escasez de mano de obra y proyectar requerimientos de poca, media o alta calificación en el futuro.
- ▣ Atraer y manejar las inmigraciones laborales según las tendencias demográficas, capacidades y habilidades que se necesitan.
- ▣ Detectar los flujos y destinos de la migración laboral irregular: desarrollar acuerdos bilaterales y mecanismos efectivos para promover la migración regulada, reducir la migración indocumentada, realizar campañas de prevención, y resolver situaciones de trabajadores migrantes irregulares.
- ▣ Garantizar los derechos de los trabajadores migrantes, en especial los que cuentan con permisos en programas de trabajo temporal.
- ▣ Reconciliar las preocupaciones de las poblaciones en el país receptor, con la integración de los migrantes en la sociedad, resaltando los beneficios que implica.
- ▣ Proteger la mano de obra nacional, para evitar el desplazamiento por trabajadores extranjeros.
- ▣ Prevenir, evitar y procurar espacios de denuncia contra actos de intolerancia, discriminación y xenofobia.⁷

Múltiples instancias gubernamentales, organizaciones no gubernamentales y centros académicos han desarrollado herramientas para la recolección y análisis de información sobre migraciones (ver Módulo IV). Es importante que las políticas se basen en el análisis de datos concretos y confiables, y que este procedimiento sea comunicado efectivamente a la población. En países donde el debate sobre la migración está muy polarizado o politizado, el uso de la información objetiva de instancias gubernamentales y no gubernamentales de investigación y análisis imparciales, ayuda a formular políticas que responden a las necesidades del mercado laboral y el respeto de los derechos de las y los trabajadores migrantes por encima de los intereses políticos partidarios e ideológicos.

Es importante tomar en cuenta que las mediciones de “escasez” en sectores estratégicos del mercado laboral y la “sobreoferta” de mano de obra en países de origen son relativas y deben analizarse en el contexto de las desigualdades que caracterizan el actual proceso de globalización. La migración laboral es un fenómeno económico pero con rostro humano —no es un proceso mecánico en que una escasez funciona como imán de trabajadores y la sobreoferta como polo repelente.

En América Latina, factores como el desempleo y subempleo, la brecha entre los salarios de los países de origen y los de destino, y las redes familiares y sociales en el exterior influyen en la decisión de migrar. En Estados Unidos de América (EUA) algunos estudios demuestran que aún durante la crisis, cuando el país tiene altos niveles de desempleo, hay escasez en algunos sectores, lo cual indica que dicha insuficiencia de mano de obra puede obedecer a las condiciones poco atractivas de ciertos empleos o a una estrategia de contratar inmigrantes para abaratar costos de mano de obra, más que a la falta absoluta de trabajadores.

Un ejemplo para responder a este desafío, se indica a continuación. Se presenta una propuesta de EUA para la formación de una Comisión Permanente que analice y regule la migración laboral. La propuesta va más allá de generar información sobre las migraciones, ya que plantea la necesidad de construir vínculos e instituciones ágiles con la capacidad y autoridad para hacer ajustes en la política migratoria en coordinación con el Congreso. Sus recomendaciones se hacen extensivas a otros países que enfrentan problemas políticos y técnicos.

Buenas prácticas 2

El manejo de la inmigración basado en las necesidades del mercado laboral: una propuesta de crear un comité asesor al Congreso de EUA en materia migratoria.

Un grupo de expertos fue convocado por el Instituto para la Política Migratoria (MPI por sus siglas en inglés) para analizar el problema de la reforma migratoria, y en mayo de 2009 publicó un informe en el cual propuso la creación de una Comisión Permanente sobre Mercados Laborales, Competitividad Económica e Inmigración que asesorara al Congreso de EUA en asuntos de política migratoria.⁸

La Comisión Permanente debía ser constituida como un órgano plural e independiente, que aseseore al Congreso y al Poder Ejecutivo sobre ajustes periódicos a los niveles de inmigración basada en el análisis imparcial de los impactos económicos del mercado laboral y sus necesidades coyunturales.

Las propuestas del grupo respecto a las funciones de tal Comisión muestran una perspectiva menos politizada, y más bien basada en el uso de información, en hechos reales y en la extrapolación de tendencias como los insumos privilegiados para el desarrollo de políticas en migración laboral. Parten de la identificación de cuatro problemas que también existen en otros países del continente:

- La falta de recolección, sistematización y difusión de información confiable sobre el efecto de la inmigración en el mercado laboral para poder retroalimentar los procesos políticos.
- Las leyes migratorias son inflexibles, modificadas con poca frecuencia y no responden a tendencias en el mercado laboral y otras necesidades económicas.
- El Congreso no cuenta con un proceso confiable y eficiente para evaluar sistemáticamente las tendencias en la inmigración laboral y utilizar esta información como base para la actualización de la emisión de visas de trabajo.
- La falta de mecanismos legales para tener acceso a la oferta global de talentos.

Entre las tareas principales de la Comisión Permanente se encuentran:

- Producir un informe anual sobre los mercados laborales y la inmigración.
- Analizar los datos sobre migrantes en EUA y manejar el acopio de nuevos datos.
- Crear e implementar una agenda de investigación enfocada en la política pública, sobre el papel de la inmigración en los mercados laborales, en las trayectorias de integración y en el impacto económico, a nivel nacional y, más importante, a nivel estatal, regional, vocacional y por sector industrial.
- Dar recomendaciones anuales para hacer ajustes en los niveles de inmigración basado en el empleo, que tendrían vigencia automática si el Congreso no votara para modificarlos dentro de un periodo estipulado.
- Publicar informes de investigación y formar bases de datos asequibles al público en general, establecer bases para la investigación académica y el debate público informado.

Fuente: Migration Policy Institute *Harnessing the Advantages of Immigration for the 21st Century Economy*, mayo de 2009, disponible en www.migrationpolicy.org/pubs/StandingCommission_May09.pdf



Establecer un comité asesor en políticas migratorias laborales conformado por expertos y con vínculos directos al Congreso asegura que los legisladores y tomadores de decisiones tengan la información actualizada y necesaria para un manejo más eficiente, menos politizado y más transparente de los mercados laborales y la inmigración.

1.1.2 El factor humano

Además de conocer el volumen de migrantes y calcular las tendencias de atracción y expulsión en el país, se deben incluir factores subjetivos y una perspectiva de género para que el bienestar de los migrantes y sus familias sea la consideración primordial en la política. ¿Cuál fue la motivación para migrar?, ¿es lo mismo para mujeres que para hombres?, ¿fue una decisión libre o resultado de la falta de opciones?, ¿en qué condiciones migran?, ¿de qué manera beneficia o perjudica la salida de su comunidad de origen, y de su familia?

Esta dimensión multifacética de la migración es una consideración importante para las instancias gubernamentales encargadas de las políticas migratorias, por ejemplo, algunos programas de migración temporal han tenido problemas por no tomar en cuenta el hecho de que los seres humanos podrían desarrollar lazos en el lugar de trabajo y por varias razones decidir quedarse. En este contexto, programas que no contemplan ninguna opción para la migración permanente pueden generar contradicciones e incumplimiento, sobre todo si no está clara desde el principio de su aplicación la diferencia entre sistemas de migración laboral temporales y permanentes. Las personas a veces desarrollan lazos afectivos, sociales o económicos en el lugar de destino que les motivan a quedarse. Este resultado se explica con una frase del escritor suizo Max Frisch: “Invitamos a trabajadores y vinieron seres humanos”.⁹

Los programas de migración laboral pueden ser una opción importante para la promoción de la migración regulada siempre y cuando se tomen en cuenta los aspectos humanos, los anhelos y aspiraciones de las personas migrantes, además de los derechos humanos de los trabajadores y sus familiares.

1.1.3 La coyuntura política y su impacto

Otro parámetro importante de las políticas migratorias es la coyuntura política nacional. Como muestra el caso de los EUA, que es el destino principal para la mayoría de los migrantes de la región, la política nacional en el país de destino tiene efecto en el desarrollo y la aplicación de nuevas políticas migratorias en los países de origen. Los esfuerzos de los países de origen para desarrollar políticas que garanticen y protejan los derechos de sus ciudadanos que trabajan en el exterior enfrentan ciertas dificultades para incidir en las condiciones de empleo en el país de destino. Esto se debe a la unilateralidad de las políticas que rigen el manejo de los flujos laborales en dichos países y a las fuertes presiones de control fronterizo.

¿Qué hacer ante esta situación? Los países de origen tienen opciones para el manejo de la movilidad laboral y la protección de los ciudadanos que se encuentran trabajando en el exterior, entre ellos: elaborar campañas de información sobre los dere-

chos de los trabajadores migrantes antes de partir para evitar que acepten trabajos sin garantías; reducir la migración irregular por medio de la generación de empleo en territorio nacional; buscar, administrar y ampliar acuerdos bilaterales de migración laboral regulada; y ofrecer servicios de apoyo y asesoría legal en los países receptores (ver Módulo VII).

1.2 El desarrollo de políticas para optimizar los beneficios de la migración laboral regulada

En la mayoría de los países de la región existen programas para optimizar los beneficios de la migración laboral. Una encuesta de la OIT muestra el tipo de gestiones y acciones de reglamentación relacionados con la migración laboral que han asumido los gobiernos.



Siete pasos hacia la gestión y regulación de la migración laboral¹⁰

1. Formulación, supervisión y aplicación de normas establecidas en la Constitución y la legislación nacional.
2. Prestación de servicios públicos de empleo, reglamentación y fiscalización de las Agencias de Empleo Privadas (AEP).
3. Concepción y aplicación de modelos de contrato de trabajo.
4. Adopción de medidas específicas contra la trata y el tráfico de personas.
5. Arbitraje de conflictos entre los trabajadores migrantes y los empleadores extranjeros.
6. Creación de instituciones regionales y nacionales para supervisar el respeto de los derechos humanos.
7. Reglamentación del empleo de trabajadores migrantes y gestión de los flujos migratorios entre países mediante acuerdos multilaterales.¹¹

La lista arriba mencionada brinda un parámetro para que, a pesar de la falta de incidencia en las políticas migratorias de los países receptores con los que no existen acuerdos, los países de origen alberguen un campo de acción bastante amplio para el desarrollo de políticas migratorias relacionadas con la optimización de los beneficios de la migración laboral y la protección de los migrantes.



En lo referente a la promoción de empleo en el extranjero, se han identificado medidas e instrumentos que podrían ser herramientas útiles para los gobiernos que deciden jugar un papel proactivo en la materia.¹²

Política de empleo en el extranjero	
Objetivos	Medidas e instrumentos normativos
Promoción del empleo	<ul style="list-style-type: none"> ■ Desarrollo de mercados extranjeros. ■ Establecimiento de relaciones diplomáticas. ■ Fortalecimiento de los servicios de colocación, públicos y privados. ■ Misiones de promoción y mercadeo. ■ Estudios e información de mercado. ■ Acuerdos bilaterales. ■ Gestión de la oferta de mano de obra. ■ Registro de trabajadores. ■ Exportación empresarial de servicios. ■ Restricciones políticas contra el éxodo de cerebros.
Protección y fomento del bienestar de los migrantes	<p>Fijación y aplicación de normas</p> <ul style="list-style-type: none"> ■ Normas mínimas para los contratos de trabajo. ■ Medidas de control de la salida. ■ Acuerdos bilaterales que incluyan seguridad social. ■ Restricción de la salida de ciertas categorías de trabajadores, especialmente de los menores de edad y de los jóvenes. ■ Supervisión de la contratación privada. ■ Autorización de las agencias de contratación. ■ Garantías y sanciones. ■ Limitación de los honorarios de contratación. ■ Medidas contra la contratación y asesoramiento antes de la salida. ■ Servicios de los agregados laborales en el extranjero. ■ Seguro social. ■ Centros y servicios comunitarios para los trabajadores en el extranjero. ■ Servicios de apoyo para las familias en el país de origen. ■ Ayuda para la formación y el empleo después del regreso. ■ Repatriación o evaluación de urgencia.

Maximizar el efecto de la migración laboral en el desarrollo	Remesas
	<ul style="list-style-type: none"> ■ Políticas relativas al mercado de divisas. ■ Políticas y servicios en relación con las remesas. ■ Ahorros e inversiones de los migrantes. ■ Instrumentos financieros especiales. ■ Información y servicio de apoyo a los pequeños inversores. ■ Programas de vivienda para los migrantes. ■ Regreso del personal calificado. ■ Incentivos y servicios especiales de colocación. ■ Acuerdos bilaterales en materia de formación. ■ Movilización de comunidades transnacionales.

1.2.1 Acuerdos bilaterales de migración laboral

El instrumento que ha recibido mayor atención en años recientes para optimizar los beneficios de la migración es el *Acuerdo bilateral de migración laboral*. Éste se define como el “Mecanismo formal acordado entre Estados, el cual recibe trato de compromiso legal vinculante relacionado con la cooperación interestatal en materia migratoria laboral”. El término también se utiliza para describir acuerdos de regulación menos formales sobre el movimiento de trabajadores entre países, suscritos por Estados, así como por otros actores como: ministerios u organizaciones de empleadores.¹³ (Ver Módulo II: marco legal).

Una variante común de acuerdo bilateral de migración laboral es el Acuerdo Bilateral de Trabajo Temporal (ABTT).¹⁴ El ABTT es una herramienta importante para ampliar las oportunidades de la migración regulada, con protecciones de ley y mecanismos de vigilancia.

Los ABTT facilitan la regulación de la migración temporal, la cual se refiere a la movilidad de trabajadores extranjeros, de todos los estratos, quienes entran en un país por periodos definidos, como se indica en un contrato de trabajo con un empleador o un contrato de servicios celebrado con una empresa (OIM, 2004; 2008). El movimiento de los trabajadores que pasan una corta estancia (generalmente menor a un año) en el país de destino, para después regresar al país de origen se conoce como “migración circular”. Según la OCDE, los trabajadores migrantes temporales que ingresaron a algún país miembro ascendió a casi 2.5 millones en 2006, lo que supera tres veces el número de trabajadores migrantes permanentes documentados que ingresan a estos países.¹⁵

Expertos señalan que la migración laboral temporal bajo contrato es sólo una forma organizada de migración de mano de obra, a la que se suma la migración familiar, la migración de estudiantes y otros. Además, la mayoría de los movimientos migratorios se dan de manera espontánea; los programas gubernamentales organizados para la migración de trabajadores temporales son muy escasos, y los facilitados por acuerdos bilaterales constituyen una parte aún menor.¹⁶

La OIT ha establecido la tabla de los elementos que deben incluirse en cualquier acuerdo bilateral de migración laboral.



24 elementos básicos de un acuerdo bilateral para la contratación de trabajadoras y trabajadores extranjeros¹⁷

1. Autoridad estatal competente.
2. Intercambio de información.
3. Migrantes en condición irregular.
4. Aviso de oportunidades laborales.
5. Elaboración de una lista de candidatas.
6. Preselección de candidatos.
7. Selección final de candidatos.
8. Nominación de candidatos por parte de los empleadores.
9. Revisión médica.
10. Documentos de ingreso.
11. Permisos de residencia y de trabajo.
12. Transporte.
13. Contrato de trabajo.
14. Condiciones de trabajo.

15. Mecanismo de resolución de conflictos.
 16. Papel de los sindicatos y derechos de negociación colectiva.
 17. Seguridad Social.
 18. Remesas.
 19. Provisión de vivienda.
 20. Reunificación familiar.
 21. Actividades de organizaciones sociales y religiosas.
 22. Establecimiento de una comisión conjunta para monitorear la implementación del acuerdo.
 23. Validez y renovación del acuerdo.
 24. Jurisdicción aplicable.
-

En la recomendación 86 sobre los trabajadores migrantes, la OIT señala elementos adicionales que pueden ser incluidos en un acuerdo (ver Anexo I: rec. 86 de la OIT). Estos elementos y los términos que se derivan de la lista de los 24 elementos antes mencionados deberían idealmente ser adaptados a las necesidades y prioridades de los países involucrados.



La Recomendación 86 de la OIT y su “Marco multilateral sobre migración laboral”, así como el Manual OIM-OIT-OSCE para el establecimiento de políticas efectivas en migración laboral” pueden servir de guía para el diseño de políticas de gestión de la migración laboral, e incluyen elementos que son importantes para los acuerdos bilaterales de migración laboral (ver anexo 1).

El Gobierno de España, que ha firmado acuerdos de este tipo con varios países en América Latina y otras partes del mundo, destaca cuatro aspectos que deben ser considerados en la formulación y diseño de buenas prácticas derivadas de la experiencia en los acuerdos bilaterales.¹⁸

1. Un sistema de control que incluye información a los eventuales interesados (sobre la legislación, las condiciones de trabajo y contratación, junto con los riesgos a evitar); estipulación del término del contrato, con la presentación de los participantes en la Embajada o Consulado en su país.
2. La participación activa de los empleadores en el proceso (en la oferta concreta de empleo, en la selección de los candidatos, en la facilitación de medios de alojamiento y transporte).
3. Un elemento de codesarrollo al introducir la posibilidad de participación en la creación de pequeñas o medianas empresas en los países de origen.
4. Permitir al migrante la posibilidad de optar por la migración permanente en el país receptor después de determinado periodo.

1.2.2 Buenas prácticas en los acuerdos bilaterales de migración laboral

Aquí se presenta una síntesis de buenas prácticas en la gestión de la migración laboral, en particular de la migración laboral temporal, que fueron sistematizadas del Seminario de expertos sobre acuerdos bilaterales de trabajo temporal (OIM-OSCE-OIT, 2008).¹⁹

Buenas prácticas 3

Buenas prácticas y lecciones aprendidas en la elaboración y gestión de acuerdos bilaterales de trabajo temporal.

Acceso legal a los mercados de trabajo

1. **Mapeo de las necesidades del mercado laboral en los países de origen y destino.**
2. **La creación de capacidad institucional.** Reforzar a las instituciones vinculadas a la movilidad laboral y la transferencia de conocimiento con bases de datos. La tecnología de la información puede desempeñar un papel importante en la facilitación de los flujos de migración laboral (ver Módulo VII).
3. **Identificación de los actores principales** y sus homólogos en los países de origen y de acogida y fomentar el diálogo entre ellos para garantizar la confianza mutua y la coherencia entre las partes, con base en el principio de responsabilidad compartida.
4. **Difusión de información** clara y objetiva para los migrantes, incluso antes de que tomen la decisión de migrar, haciendo uso de los medios disponibles de tecnología de información, y ofrecer los documentos en el idioma del trabajador migrante, así como en su destino.
5. **Inclusión de género.** Compromiso con la equidad de género en las condiciones y el acceso al trabajo, incluyendo prácticas no discriminatorias de reclutamiento y contratación, pago igual para un trabajo igual, amplias protecciones laborales y acceso a recursos legales en caso de violaciones (ver 2.1).

Protección mediante la mejora de las capacidades de los migrantes y los resultados de su trabajo

6. **Protección de la información.** Las campañas de información deberían actuar contra la propaganda engañosa, con información clara y confiable sobre los procesos de selección y contratación de personal y las estructuras administrativas.
7. **Contratación.** Los ABTT pueden contener cláusulas de salvaguarda contra la contratación por honorarios pagados a los trabajadores migrantes y los altos costos de transporte. Para garantizar el trabajo y condiciones salariales justas debería alentarse la inclusión de disposiciones que faciliten la flexibilidad de cambiar de empleador, entre otras. Una vivienda digna es fundamental para los trabajadores migrantes y debe ser un componente estándar incluido en los ABTT. Los ABTT también pueden estipular la información mínima que cualquier contrato de trabajo individual debe contener, como las condiciones de trabajo, duración del contrato, remuneración, cómo se pagan y dividen los costos de transferencia y las posibilidades de rescindir el contrato prematuramente.
8. **La gestión.** Además de los gobiernos de los países de origen y destino, otras importantes partes interesadas, aunque no formen parte en el acuerdo tales como empresarios, organizaciones no gubernamentales y organizaciones internacionales, pueden ayudar a garantizar la transparencia en el proceso de selección, la asistencia a los migrantes durante todo el ciclo migratorio, la información disponible en el idioma de los migrantes, garantizar la lealtad de trabajo, las condiciones salariales y el acceso a las prestaciones sociales y otros aspectos antes mencionados. En lo que se refiere a las estrategias de protección para los trabajadores migrantes desde el país de origen se debe enfatizar en los mecanismos de regulación, reclutamiento y difusión de información.
9. **Combate a la exclusión social.** Buenas prácticas incluyen el apoyo para mantener la identidad cultural de los trabajadores migrantes, entre otras mediante alentarlos para que celebren los días nacionales y otros eventos vinculados con la cultura de las comunidades de origen. Las actividades sociales no sólo son favorables para la integración y el contacto con la comunidad de acogida, sino también fomentan un sentido de pertenencia cultural.
10. **Protección social.** Debe incluir un programa de asistencia que incluya aspectos tales como una vivienda digna y asistencia médica, en específico en relación con los embarazos, las enfermedades y la muerte en el lugar de trabajo, y mecanismos para la portabilidad de seguridad social y pensiones.
11. **El aprendizaje como medio de empoderamiento.** Debe incluir medidas para el aumento de capacidades de los migrantes para invertir productivamente, mejorar sus competencias o adquirir nuevas para enfrentar el subempleo durante su estancia en el extranjero. Requiere una **cuidadosa selección** de trabajadores y la promoción de su papel de facilitadores para incrementar el efecto de la migración laboral en el desarrollo local.
12. **Los trabajadores migrantes pueden ser habilitados como agentes de desarrollo.** Un ABTT puede completar los programas de codesarrollo al gestionar y promover el desarrollo en el país de origen. La iniciativa de codesarrollo ejecutada por la *Unión de Pagesos* en España y la OIM Colombia²⁰ promueve la inversión de los ahorros de migrantes en las pequeñas

empresas, vivienda, educación y atención de la salud para fomentar un efecto multiplicador de sus ingresos para sus familias y la comunidad de origen en general. El Proyecto de Codesarrollo Costa Rica-Nicaragua contempla programas de autoempleo para migrantes y sus familiares (ver Módulo VI).

13. **Seguimiento y evaluación de empleo.** Hacer énfasis en la necesidad de evaluación periódica de los programas y detección de nudos críticos. En el caso ecuatoriano, esto podría combinarse con la inclusión de una perspectiva de género, ya que las estadísticas del acuerdo bilateral con España muestran que tres cuartas partes de la población seleccionada son hombres. Desarrollo de políticas de protección de los trabajadores migrantes. También se requiere: a) la existencia de directrices claras de los programas, b) la recopilación y difusión de estadísticas del programa, c) el análisis periódico de la función del programa por medio de los actores públicos y privados, y d) la convocatoria periódicamente a las partes interesadas para examinar y evaluar el programa.

Fuente: Información de OIM-OSCE-OIT, 2008.²¹

El Gobierno de España destaca los buenos resultados de los acuerdos, pero añade un punto importante en la situación actual.

Hay que tener muy presente la actual coyuntura de crisis o desaceleración económica que está afectando a varios países de la OCDE y que, sin duda, va a afectar a las políticas y las prácticas en materia de migraciones. No se pueden, evidentemente, abandonar los principios ni incumplir los compromisos, pero sí será necesario reordenar las prioridades y buscar fórmulas flexibles. Habrá que reducir inevitablemente las contrataciones en origen y poner en práctica, como está haciendo España, planes de retorno asistido al país de origen (junto con la posibilidad de un eventual reingreso en España al cabo de un plazo). Esta última perspectiva, muy posiblemente tenga como consecuencia una revaloración a corto plazo de la utilidad de los mecanismos de migración temporal y circular de que estamos hablando.²²

No es factible pensar que los acuerdos bilaterales de migración laboral temporal pueden ser la solución a la migración irregular o a la falta de empleo digno en los países de origen, pero:

Contribuyen a canalizar la migración hacia formas regulares y con mayores protecciones, mejoran la vida de los individuos implicados y son un espacio en donde se pueden ensayar modelos innovadores para la migración integral, humanitaria y con beneficios mutuos.²³



Las políticas orientadas hacia el desarrollo, el empleo y el combate a la desigualdad y la pobreza nacionales, y las medidas de protección de los derechos humanos y laborales de los migrantes deben siempre acompañar a cualquier estrategia de promoción de un ABTT.

En la región de América Latina y el Caribe, el 87% de la migración es Sur-Norte, con 13% entre los países de la región.²⁴ Sin embargo, en algunos países como Argentina y Costa Rica el número intrarregional de migrantes es significativo. Por ejemplo, se calcula que 42% de los migrantes nicaragüenses migran a Costa Rica.²⁵ Para regular este flujo migratorio constante hacia el trabajo remunerado en actividades agrícolas, agroindustriales y de la construcción, los dos países implementaron un programa de Codesarrollo, en diciembre de 2007. El proyecto ha generado espacios de diálogo y la búsqueda de soluciones conjuntas. Aún quedan retos para la implementación del proyecto y el proceso de evaluación no es completo, el proyecto ha contribuido a la regulación de una parte de la migración, a mejorar las capacidades de ambos países y a fortalecer las relaciones diplomáticas.

Buenas prácticas 4

El Proyecto de Codesarrollo Costa Rica-Nicaragua.

Algunos logros del *Proyecto de Codesarrollo Costa Rica-Nicaragua* son:

- Aumentar la contribución de los movimientos migratorios a los procesos de desarrollo en Costa Rica y Nicaragua, por medio de a) regularizar los flujos migratorios laborales de las trabajadoras y trabajadores nicaragüenses en Costa Rica, b) favorecer las condiciones de inserción laboral en los mercados de trabajo de las y los migrantes, c) mejorar la situación psicosocial de las personas migrantes y sus familias y; d) promover la integración social de las personas migrantes.
- Un nuevo Documento de Identidad Migratorio para Extranjeros (DIMEX) emitido por la Dirección General de Migración y Extranjería de Costa Rica (junio 2008) para dar más seguridad a las y los migrantes.
- Obras de fortalecimiento institucional para favorecer la documentación y regularización migratoria de las personas migrantes nicaragüenses en Costa Rica.
- Promover la cooperación y el diálogo en torno al fenómeno migratorio entre las Direcciones de Migración, Cancillerías y Ministerios de Trabajo de Costa Rica y Nicaragua.

- La colaboración con el Gobierno de España, por medio del financiamiento del proyecto por parte de la Agencia Española de Cooperación Internacional para el Desarrollo (AECID).
- La colaboración con la Organización Internacional para las Migraciones (OIM), en cuanto a:
 - La consolidación de políticas de migración y trabajo en los dos países.
 - Contratos autorizados binacionalmente para garantizar condiciones de contratación y empleo para los migrantes nicaragüenses.
- Inspecciones para garantizar el cumplimiento de los derechos de los trabajadores contratados por los empleadores costarricenses.
- Programa de autoempleo en Nicaragua para migrantes, migrantes potenciales y familiares de migrantes.
- La elaboración de nuevos sistemas, incluyendo un software especial para la gestión de permisos.

El Proyecto Codesarrollo puede ser un modelo útil para los países de la región y para el trámite de miles de permisos al mes. En la evolución del proyecto se han identificado algunas áreas en que puede mejorarse:

- Incrementar las inspecciones en los lugares de trabajo.
- Compartir bases y sistemas de datos de manera más eficiente y completa.
- Hacer una campaña entre empresarios para incrementar la contratación en el marco del proyecto y bajar el nivel de contratación en condiciones irregulares.
- Ampliar el proyecto a más sectores de la economía.
- Hacer una evaluación de los resultados que incluya logros, fallas y desafíos.

Fuentes: OIM Regional, *Manual: Contratando migrantes trabajadores nicaragüenses*.

1.2.3 Conferencia Regional sobre Migraciones (CRM) y la Conferencia Sudamericana sobre Migraciones (CSM)

Un medio importante para fomentar el diálogo en el desarrollo de políticas para optimizar los beneficios de la migración laboral, que ha demostrado ser práctico en sus decisiones y en la aplicación de convenios han sido los foros regionales.

La CRM es un foro regional multilateral sobre migraciones internacionales conformado por países de Mesoamérica (Belice, Canadá, Costa Rica, El Salvador, Estados Unidos, Guatemala, Honduras, México, Nicaragua, Panamá y República Dominicana). En la CSM participan todos los países de Sudamérica con excepción de Guyana y Surinam. En ambas conferencias también participan organizaciones observadoras (ACNUR, CEPAL, CELADE, OIM, relatoría especial sobre los derechos humanos de los migrantes de la ONU, SEGIB, SICA, UNFPA y la Comunidad Andina). También cuenta con la participación de la sociedad civil por medio de la Red Regional de Organizaciones Civiles para las Migraciones (RROCM).

Para definir sus líneas de trabajo, la CRM creó su Plan de Acción que resume los compromisos para una acción regional y un marco básico de dirección y coordinación de las actividades. La CRM divide su agenda y plan de acción bajo los siguientes temas: políticas migratorias y gestión; derechos humanos; y migración y desarrollo. El foro abre un espacio para compartir información, prácticas e inquietudes entre los países y otros actores, para elaborar y armonizar políticas en las tres áreas. Una crítica que ha surgido es que las discusiones no siempre se aterrizan en acciones concretas, por lo cual se recomienda más trabajo técnico con enfoque en las necesidades particulares de los gobiernos.

1.3 Desarrollo de políticas para la protección de los trabajadores migrantes

Una prioridad para los gobiernos, tanto de países de origen como de destino, es asegurar el bienestar de los trabajadores migrantes, el pago de salarios decentes y la provisión de prestaciones. Existen dos áreas de políticas para lograr este propósito: medidas regulatorias y provisión de servicios de apoyo. En el caso de los países de origen, la tarea es más complicada porque depende de las prácticas en los países de destino y una gran parte de sus migrantes son indocumentados con escasos instrumentos de defensa y reclamo. Sin embargo, tienen opciones de estrategias políticas que incluyen: regulación de reclutamiento, desarrollo y aplicación de estándares mínimos en los contratos de empleo en el caso de la migración regular, difusión de información a migrantes, asistencia en el país destino y promoción de la cooperación entre países (ver Módulo V y VI).

Un área fundamental para la protección y bienestar de los migrantes es asegurar su acceso al sistema de seguridad social. La falta de portabilidad de estas prestaciones es un problema grave para los trabajadores migrantes. Cada vez más se están negociando convenios complementarios a los acuerdos bilaterales de migración laboral para incluir este aspecto. Algunos convenios de la OIT relevantes para la pro-

tección de los derechos a la seguridad social de los trabajadores migrantes son el Convenio I9 relativo a la igualdad de trato entre los trabajadores extranjeros y nacionales en materia de indemnización por accidentes de trabajo,²⁶ el Convenio I18 sobre la igualdad de trato (seguridad social),²⁷ y el Convenio I57 sobre la conservación de los derechos en materia de seguridad social.²⁸

Buenas prácticas 5

El Convenio Multilateral Iberoamericano de Seguridad Social, 2007.

El Convenio Multilateral Iberoamericano de Seguridad Social de la Organización Iberoamericana de Seguridad Social se aplica a toda la legislación relativa a las ramas de seguridad social relacionadas con:

- Las prestaciones económicas de invalidez.
- Las prestaciones económicas de vejez.
- Las prestaciones económicas de supervivencia.
- Las prestaciones económicas de accidentes de trabajo y de enfermedad profesional.

El Convenio conlleva garantías importantes para los trabajadores migrantes (igualdad de trato, totalización de los periodos, conservación de los derechos adquiridos y pago de prestaciones en el extranjero, revaloración de las pensiones, coherencia entre los sistemas y cooperación de las administraciones de los países partes. Está ratificado por Argentina, Brasil, Chile, El Salvador, Ecuador, Uruguay, Venezuela, España y Portugal. Ya que en 2010 entró en vigor, es muy reciente para evaluar la puesta en práctica, sin embargo sirve como ejemplo de *Acuerdo* entre países de origen y destino relativo a la portabilidad de seguro social.

Fuente disponible en www.oiss.org/article.php?id_article=4697

1.4 Desarrollo de políticas de responsabilidad compartida

Especial atención requiere la responsabilidad compartida entre los países de origen y recepción sobre la situación de los migrantes, así como el trabajo conjunto en la resolución de las posibles situaciones conflictivas y en la garantía de los derechos de los trabajadores migrantes.

Es importante señalar que el proceso de elaboración, aprobación e implementación de políticas de migración laboral tiene que ser una responsabilidad compartida también con los migrantes. Si las políticas están impuestas desde arriba, sin la participación de las y los ciudadanos informados, carecerían del consenso social necesario para su implementación.



Los encargados de tomar las decisiones tienen la responsabilidad de consultar con todos los sectores involucrados (agencias gubernamentales, organizaciones internacionales, organizaciones civiles, empresas, sindicatos e incluso a los trabajadores migrantes), durante todas las etapas de desarrollo de las políticas migratorias laborales, desde el diseño hasta su implementación. No sólo es un requisito de la democracia, es una buena estrategia para asegurar que éstas sean puestas en práctica mediante el fortalecimiento del sentido de pertenencia y compromiso.

El sector más importante en este aspecto son las y los migrantes, y sus familiares. Aquí se presenta una tarea difícil porque no se encuentran en el país, y por lo general no cuentan con mecanismos o vías de incidencia política. Sin embargo, el III Coloquio sobre Migración y Desarrollo, llevado a cabo en diciembre de 2008, en Heredia, Costa Rica, entre la Red Internacional de Migración y Desarrollo, la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales, (FLACSO), la Universidad Nacional Costa Rica, la Universidad Centroamericana y la OIM, señaló que los migrantes de hoy tienen una presencia en la política, tanto en sus países de origen como en sus países de destino, que no tenían antes.²⁹ Afirma:

Migrantes dejan de ser actores invisibles o pasivos, pues han luchado por su reconocimiento social tanto en sus países de origen como en los receptores. A pesar de ello, el espacio ganado no corresponde con un poder político equiparable a su contribución a la estabilidad y al desarrollo de ambas sociedades, ni compensa los costos de la migración. Rectificar este déficit de poder político y abrir espacios para la participación activa de la gente que vive el proceso en carne propia es un reto pendiente.

Cada vez más las organizaciones de migrantes se integran en nuevos espacios diseñados para incidir en la política pública. Un ejemplo es la Red Regional de Organizaciones para las Migraciones (RROCM). La red está conformada por redes nacionales, instituciones, organizaciones y personas que trabajan el tema de las migraciones y se preocupan por sus derechos. Las redes nacionales que han participado son: CCR, Canadá; Enlaces, EUA; Foro Migraciones de México, Belice *Migration Forum*, Mesa Nacional para las Migraciones, Guatemala; Foro de Migrantes, El Salvador; Foro Nacional para las Migraciones, Honduras; Red Nicaragüense de la Sociedad Civil para Migraciones; Red Nacional de Organizaciones Civiles para las Migraciones en Costa Rica; y la Mesa Nacional para las Migraciones, República Dominicana. El propósito de la red es:

Incidir en la formulación, adopción y ejecución de políticas públicas, con el fin de contribuir, desde una perspectiva integral, a la protección, defensa y promoción de los derechos humanos de la población migrante, refugiada y sus familiares, en los lugares de origen, tránsito y destino.³⁰

Sección 2 Temas transversales

2.1 Incorporando una perspectiva de género

El término género se refiere a diferencias socialmente construidas entre los sexos y a las relaciones sociales entre mujeres y hombres. Estas diferencias entre los sexos están moldeadas en la historia de las relaciones sociales y cambian con el tiempo y a través de las culturas. La noción de “género” se introdujo en la agenda global hasta mediados de la década de los ochenta, haciendo hincapié en los asuntos que afectan a la condición de las mujeres. Poco a poco, el enfoque ha cambiado a la igualdad de género, la equidad y el poder de las mujeres.³¹

Una perspectiva de género implica tomar en cuenta las relaciones desiguales en la sociedad, y en particular la discriminación contra la mujer; en la política pública implica visibilizar la situación de la mujer e incorporar políticas y prácticas que atiendan a sus condiciones particulares. Hoy en día se reconoce la importancia de que todas las instituciones que trabajan en el tema de la migración deberían incorporar una perspectiva de género. La “feminización de la migración”, es decir, el notable crecimiento en el número de mujeres que migra ya no sólo como acompañantes de trabajadores hombres sino como trabajadoras en búsqueda de fuentes de empleo, hace aún más urgente dicha tarea.

Las mujeres migrantes enfrentan problemas y abusos en varios casos distintos a los que enfrentan los hombres migrantes. La discriminación en el mercado de trabajo y en la sociedad en general las pone en desventaja. En el nivel de menor calificación, las mujeres se insertan en el mercado global de mano de obra con una gran concentración en el sector de servicios, muchas veces en la economía informal, y ganan menos que los trabajadores masculinos, incluso cuando hacen el mismo trabajo o algún trabajo equivalente al del hombre. En muchos países, incluso de América Latina, su inserción en el mercado de mano de obra a menudo

reproduce las definiciones del trabajo tradicional de la mujer: criar niños, cuidar ancianos, enfermos, personas con discapacidades, y limpiar casas. En todas las fases de la migración y particularmente en el ámbito doméstico son más vulnerables a recibir abusos y corren el riesgo de ser objeto de hostigamiento sexual, además de ser vulnerables a caer víctimas de la trata o tráfico de personas.

En este contexto, la adopción de una perspectiva de género tiene que ir más allá de la desagregación de las estadísticas oficiales por género, lo cual es muy importante. Implica superar el nivel de pronunciamientos sobre el papel de las mujeres en la migración. Se busca que el género sea *un eje transversal* en las operaciones, prácticas, análisis y estrategias de las instituciones gubernamentales y de la sociedad civil.

Esto implica hacerse una serie de preguntas fundamentales al momento de diseñar las políticas migratorias y de gestión laboral, y de instrumentarlas por medio de formas y prácticas institucionales adecuadas.

- a) ¿Dónde están las mujeres migrantes? (En qué sectores del mercado laboral, en qué regiones).
- b) ¿Qué hacen las mujeres migrantes? (Sectores de empleo, tipo de trabajo).
- c) ¿En qué condiciones viajan y trabajan?
- d) ¿Qué riesgos y peligros particulares enfrentan?
- e) ¿Cuáles son los factores principales que les impulsan a salir?
- f) ¿Qué pasa con sus familias?
- g) ¿Qué costos o beneficios reportan de su experiencia de migrar para trabajar?

Las trabajadoras migrantes son a menudo invisibles en el mercado laboral y tienen menos apoyos o vías para canalizar quejas y denuncias. Su concentración en la economía informal o clandestina es otra fuente de vulnerabilidad. Señala la OIT:

Muchas mujeres migrantes están en trabajos de baja calificación con pocas perspectivas para subir de nivel; ganan poco, trabajan largas horas, y tienen poco o nada de seguridad o prestaciones en el trabajo. Con frecuencia, no saben cuáles son sus derechos y obligaciones, y son reticentes para denunciar a sus patrones u otros, prefiriendo sufrir hostigamiento y violencia.³²



Para asegurar la incorporación de una perspectiva de género en las políticas migratorias laborales y la legislación correspondiente, es recomendable contratar a una o un especialista en género y políticas públicas para que haga una revisión y análisis de las propuestas y políticas actuales desde esta perspectiva. Instituciones claves para tal revisión son las direcciones de migración laboral y las oficinas de protección al migrante.

Junto a las características de mayor vulnerabilidad, riesgo y discriminación, es necesario tomar en cuenta que las mujeres también aportan y reciben beneficios de la migración que no sólo son económicos. La independencia financiera que ofrece un empleo propio y remunerado puede derivar en un aumento en la autonomía personal, la autoestima y la libertad, incluso estas posibilidades de independencia resultan limitadas en muchas ocasiones, debido a formas de control social que se imponen sobre ellas aún a la distancia. Las instituciones gubernamentales deben pensar en promover los beneficios de la migración junto con su responsabilidad de garantizar la protección.

Aún falta mucho para que las distintas entidades del gobierno reconozcan e incorporen la perspectiva de género y las diferencias que exhibe la migración femenina en su trabajo cotidiano y su diseño institucional (ver Módulo III, 2.I). Una perspectiva de género que parte de un análisis cuidadoso y equilibrado de la condición de las mujeres migrantes: que reconoce los riesgos particulares, sin caer en la simple disyuntiva de *hombre-trabajador migrante, mujer-víctima de tráfico o trata de personas*; –y que tome en cuenta los costos y los beneficios de la migración para las mujeres es indispensable para que las políticas migratorias sean diseñadas y aplicadas correctamente.

Así, el punto de partida para lograrlo tiene que surgir de las mismas mujeres. La elaboración de políticas migratorias laborales con perspectiva de género empieza con poner fin a su invisibilidad en el mercado laboral internacional y convertirlas en precursoras del bienestar.

Buenas prácticas 6

Género en la migración laboral internacional: pautas para buenas prácticas en la formulación de políticas y programas dirigidos a trabajadoras y trabajadores migrantes.

- Contar con mayor y mejor información con enfoque de género, es decir que se preste atención a las particularidades de la realidad de migrantes mujeres y hombres tanto en sus necesidades, como en los efectos de posibles soluciones o políticas.
- Llevar a cabo investigaciones que visibilicen el aporte de las mujeres migrantes al desarrollo económico, social y cultural, comparándolo con el de los varones.
- Reconocer y medir el aporte del trabajo económico no remunerado de las mujeres migrantes y su trabajo en la reproducción social y cultural.
- Identificar las dificultades particulares que las mujeres enfrentan para lograr su integración plena al país de destino.

- Evitar estereotipos discriminatorios en el diseño de las políticas, por ejemplo, de la familia nuclear patriarcal en donde el varón es jefe de hogar. Aceptar este estereotipo como base de políticas, explícita o implícitamente, reproduce relaciones inequitativas de género y no refleja la realidad diversa.
- Promover normas, valores y prácticas culturales no discriminatorias hacia las mujeres.

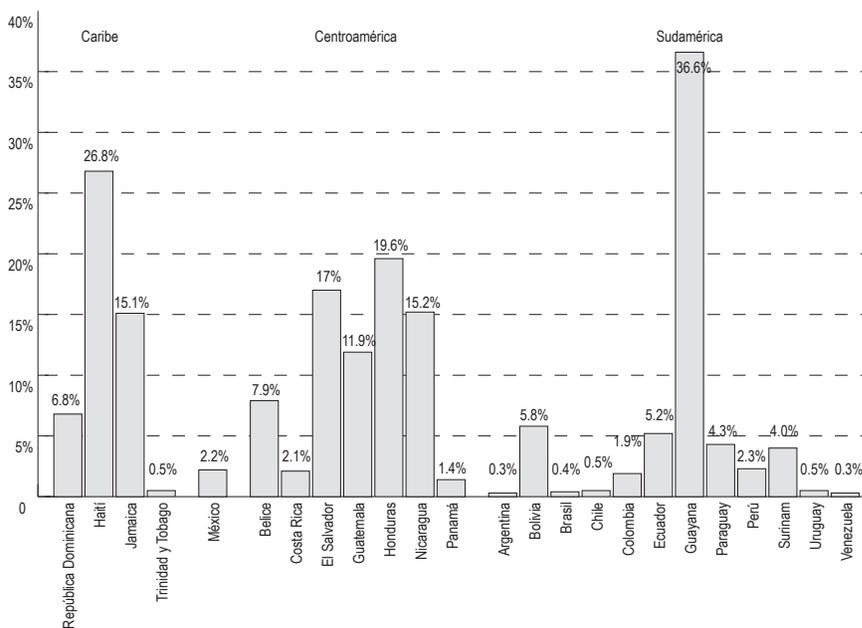
Fuente: Lieve Daeran, Santiago, Chile, OIM, 2000.

2.2 Remesas

Los principales receptores de remesas en los últimos años, clasificados en función de la contribución de este rubro al Producto Interno Bruto (PIB), en 2008 han sido Guyana (con más de 36%), Haití (alrededor de 27%), Honduras (20%), El Salvador (17%), Nicaragua y Jamaica (15%) y Guatemala (12%). Por encima del 5% se encuentran además Belice (8%), República Dominicana (7%), Bolivia (6%) y Ecuador (5%).³³

Figura 1.3

Volumen de remesas a América Latina y el Caribe, como porcentaje del PIB, 2008.



Según el Banco Mundial, en 2009 la región de América Latina y el Caribe recibió \$58.8 mil millones de remesas de parte de los migrantes.³⁴ México recibió \$25 mil millones en el mismo año. El reto para los gobiernos en las políticas sobre las remesas es complejo, ya que se reconoce que son aportaciones personales y familiares que se utilizan básicamente para cubrir necesidades de consumo de los migrantes, por lo cual no constituyen un fondo de recursos suficiente para generar y fomentar proyectos productivos.³⁵

Las remesas son la segunda o tercera fuente de divisas externas para varios países y contribuyen al combate de la pobreza, además de impulsar la economía porque incrementan la demanda de bienes y servicios con los correspondientes efectos multiplicadores.³⁶ Sin embargo, no se puede considerar una estrategia de desarrollo porque están generadas por la emigración, en muchos casos, forzada por la falta de trabajo digno y bien remunerado en el origen. Existe entonces una contradicción entre la evidente importancia de las remesas para la economía nacional y la inviabilidad política y ética de promover la expansión de remesas como estrategia de desarrollo nacional.

Las políticas estatales respecto a las remesas se concentran en la creación de programas y servicios para abatir el costo de envío (ver Módulo VII: Servicios). México tiene desde el 2001 un programa para colectivizar las remesas y canalizarlas en proyectos de infraestructura social y proyectos productivos. Se puede considerar una buena práctica dados sus resultados favorables y su manera de consolidar vínculos entre asociaciones de migrantes en EUA y su comunidad de origen.

Buenas prácticas 7

El programa 3 x 1 para migrantes en México.

¿Qué es el 3 x 1?

El Programa 3 x 1 para Migrantes apoya las iniciativas de los mexicanos que viven en el exterior y les brinda la oportunidad de canalizar recursos a México, en obras de impacto social que benefician directamente a sus comunidades de origen.

¿Cómo funciona el 3 x 1?

Funciona con las aportaciones económicas voluntarias complementarias que provienen de clubes o federaciones de migrantes radicados en el extranjero, la del Gobierno Federal –a través de la Secretaría de Desarrollo Social (SEDESOL), y la de los gobiernos Estatal y Municipal. Por cada peso que aportan los migrantes, los gobiernos federal, estatal y municipal ponen un peso de allí su nombre 3 x 1.

¿Qué aporta el 3 x 1?

- Apoya las propuestas de los grupos migrantes.
- Fomenta y mantiene lazos de identidad.
- Impulsa iniciativas corresponsales entre la comunidad y el gobierno.

¿A quién beneficia el 3 x 1?

El beneficio es directamente para los habitantes de las comunidades organizadas en el exterior y para las familias de los migrantes; además, favorece a las zonas más pobres del país.

Cobertura

El Programa opera en las 32 entidades federativas. La población objetivo la constituyen las personas que habitan en las comunidades de origen u otras localidades que los migrantes decidan apoyar, que presentan condiciones de pobreza, rezago o marginación.

Tipo de apoyo

La Secretaría de Desarrollo Social (SEDESOL), las entidades federativas, los municipios y los migrantes aportan recursos por partes iguales, para la realización de proyectos de efecto social que favorezcan el desarrollo de las comunidades y contribuyan a elevar la calidad de vida de su población por medio de las siguientes acciones:

a) Infraestructura, equipamiento y servicios comunitarios en materia de:

- Saneamiento ambiental y conservación de los recursos naturales.
- Educación, salud y deporte.
- Agua potable, drenaje y electrificación.
- Comunicaciones, caminos y carreteras.
- Cultural y recreativa.
- Mejoramiento urbano.
- Proyectos productivos comunitarios.
- Proyectos de servicio social comunitario.

b) Proyectos productivos para el fortalecimiento patrimonial

- Que contribuyan a la generación de ingreso y empleo entre la población objetivo del Programa.

Funcionamiento

Los migrantes proponen obras a los municipios que buscan que sean acordes con su Plan de Desarrollo Municipal. Una vez que existe acuerdo entre los municipios y los migrantes, el proyecto se registra con la Coordinación de Planeación para el Desarrollo del Estado (COPLADE). La instancia responsable de seleccionar y priorizar los proyectos demandados es el Comité de Validación de Migrantes. Las acciones de contraloría social están realizadas por los Comités de Obras, integrados por los mismos beneficiarios y por representantes de los migrantes.

Según una evaluación externa, en 2006:

44% de los municipios apoyados por el programa durante el periodo 2002-2004 redujeron su índice de marginación de 2000 a 2005: este porcentaje muestra que el programa está contribuyendo a mejorar las condiciones de vida de las localidades de migración y pobreza del país.

El número de clubes de migrantes en EUA que participaron en el Programa se incrementó de 20 en 2000 a 738 en 2006.

Fuente: Secretaría de Desarrollo Social (SEDESOL), Programa 3 x 1 para migrantes, disponible en <http://www.sedesol.gob.mx/index/index.php?sec=801533>

2.3 Prevención, protección y combate a la trata y el tráfico de migrantes

Se han desarrollado una serie de leyes internacionales y nacionales para la eliminación de las prácticas de trata y tráfico de personas, que logran identificar el crimen y responsabilizar a los culpables (ver Módulo II: marco legal). Sin embargo, la adecuación de las leyes para responder a un fenómeno criminal tan extenso y dañino no es suficiente. Hace falta desarrollar políticas integrales que tomen en cuenta las reformas legales, implementación de las leyes, capacitación de policías y agentes migratorios para identificar y perseguir el crimen, capacitación de personal en las áreas de investigación y justicia, servicios de apoyo para víctimas y la difusión para que poblaciones en riesgo no sean engañadas por enganchadores.

Ya que la trata de personas es una práctica relacionada al reclutamiento ilegal (por medio del engaño o la fuerza) para la migración irregular, las políticas para promover la migración laboral regulada son importantes para reducir el crimen. Si las personas tuvieran opciones legales y reguladas para la migración o posibilidades de lograr empleo digno en su comunidad de origen serían menos vulnerables frente a los traficantes de personas y explotadores.

Se requieren, entonces, planes combinados de prevención, detección y sanciones, atención a las víctimas y promoción de canales legales para la migración. La coope-

ración interinstitucional y la participación de grupos de protección de los derechos humanos y otras organizaciones son fundamentales, así como operaciones en conjunto entre países de origen y destino para dismantelar redes de crimen organizado. Sin tener una política integral y funcional, las leyes sirven de poco.

Buenas prácticas 8

Comisión Intersecretarial contra la trata de personas, México.

La Comisión Intersecretarial contra la trata (prevista en la Ley) se ha creado en julio de 2009, y está compuesta por las siguientes instituciones.

- Procuraduría General de la República (PGR): FEVIMTRA, SIEDO, SAJI
- Comisión Nacional de Derechos Indígenas (CNDI)
- Instituto Nacional de Migración (INM): coordinación de control y verificación migratorio
- Secretaría de Salud (SS): Normatividad, temas sociales, evaluación y desempeño de relaciones internacionales, violencia familiar, salud reproductiva, seguro popular
- Secretaría de Desarrollo Social (SEDESOL): derechos humanos y normatividad
- Secretaría de Seguridad Pública (SSP): derechos humanos y atención a víctimas
- Secretaría del Trabajo (ST): normatividad laboral e inspección
- Secretaría de Gobernación (SEGOB): derechos humanos
- Secretaría de Educación Pública (SEP)
- Secretaría de Comunicaciones y Transportes (SCT)
- Consejo Nacional de Fomento Educativo (CONAFE)
- Consejo Nacional contra las Adicciones (CONADIC)
- Comisión Nacional de Derechos Humanos (CNDH)
- Instituto Nacional de Educación para Adultos (INEA)
- Secretaría de Turismo (SECTUR): cultura turística, sensibilización y capacitación turística
- Comisión Mexicana de Ayuda a Refugiados (COMAR)
- Comisión Nacional para prevenir y erradicar la violencia contra las mujeres (CONAVIM)
- Consejo Nacional para la Cultura y las Artes (CONACULTA)

La Comisión Interinstitucional ha aprobado su reglamento interno a finales de febrero de 2010, lo que va a permitir el establecimiento de grupos de trabajo, actividades, responsabilidades de cada institución, así como la modalidad de la participación de organizaciones no gubernamentales o intergubernamentales y la academia (como expertos invitados).

Fuente: OIM-México.

Sección 3 Resúmen y lista de verificación

La formulación de políticas de migración laboral está iniciando en la región de América Latina y el Caribe. Los gobiernos cada vez más reconocen la necesidad de tomar un papel proactivo en el tema, principalmente en dos ejes: la protección de migrantes y la optimización de los beneficios de la migración laboral. La tarea es compleja debido al gran número de instancias gubernamentales y no gubernamentales involucradas, y la necesidad de reconciliar los objetivos de promover la movilidad y ordenar la migración laboral de acuerdo con los objetivos de control fronterizo.

La política de migración laboral tiene que formar parte del Plan Nacional de Desarrollo de cada país por estar relacionada con el empleo, el desarrollo económico y el ordenamiento territorial, entre otros grandes rubros de la política. Debe ser integrada a las políticas de empleo nacionales. La mejor manera de manejar los flujos migratorios hacia el exterior para que aporten bienestar a las y los migrantes y al país en general es por medio de los acuerdos bilaterales de migración laboral. Este objetivo prioritario implica un esfuerzo internacional de cooperación e iniciativa por parte de los Estados. Las políticas y las leyes tienen que reflejar la voluntad política para enfrentar el reto de la movilidad laboral, en la perspectiva de la protección de los derechos humanos de migrantes y su bienestar.



Lista de verificación

- ¿Se está trabajando en la formulación de una política de migración laboral integral, que contemple el ordenamiento de los flujos migratorios y la protección a las y los trabajadores migrantes, dentro y fuera del territorio nacional?
 - ¿Las políticas de migración laboral están formuladas de acuerdo con el Plan Nacional de Desarrollo?
 - Pensando en acuerdos bilaterales de migración laboral, ¿el Estado busca y promueve este tipo de acuerdos para la regulación de flujos y protección de sus emigrantes?
 - ¿Se están revisando las políticas de migración laboral para asegurar que tienen perspectiva de género y promueven la equidad?
-

Notas

- ¹ Organización Internacional del Trabajo (OIT), Conferencia Internacional del Trabajo, 92a reunión, 2004, Informe VI “En busca de un compromiso equitativo y globalizado para los trabajadores”, p. 123.
- ² IOM, *World Migration Report*, Ginebra, 2008, p. 289.
- ³ Costa Rica, Plan Nacional de Desarrollo. Jorge Manuel Dengo. Resumen de los aspectos más importantes del sector seguridad ciudadana y prevención de la violencia, 2010.
- ⁴ OIM, “Derechos y obligaciones de los migrantes” disponible en <http://www.iom.int/jahia/Jahia/about-migration/migration-management-foundations/rights-obligations-migrants/lang/es>
- ⁵ OSCE-IOM-ILO, *Handbook on Establishing Effective Labour Migration Policies in Countries of Origin and Destination*, 2007, traducción propia al español, p. 24.
- ⁶ *Ibid*, pp. 38-43.
- ⁷ *Ibid*, pp. 39-43.
- ⁸ Migration Policy Institute, *Harnessing the Advantages of Immigration for the 21st Century Economy*, mayo de 2009, disponible en www.migrationpolicy.org/pubs/StandingCommission_May09.pdf
- ⁹ OIT, *En busca de un compromiso equitativo para los trabajadores migrantes en la economía globalizada*, Conferencia Internacional del Trabajo, 92a reunión, Ginebra, 2004, p. 125.
- ¹⁰ *Ibid*, p. 138.
- ¹¹ *Ibid*, p. 138.
- ¹² Abella, M., *Sending Workers Abroad: A Manual for Low-and Middle-Income Countries*, Ginebra, OIT, 1997.
- ¹³ IOM, *World Migration Report*, Ginebra, 2008, p. 491.
- ¹⁴ Ministerio de Asuntos Exteriores y de Cooperación de España y Agencia Española de Cooperación Internacional para el Desarrollo. Documento Analítico del Seminario de expertos sobre acuerdos bilaterales de trabajo temporal: buenas prácticas y lecciones aprendidas, Madrid, 10 de octubre de 2008, OIM, OSCE, OIT.
- ¹⁵ Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE), “Perspectivas de la migración internacional: edición 2008”, resumen en español, p. II.
- ¹⁶ Seminario de expertos, *op. cit.*
- ¹⁷ OIT; Geronimi, E. “Acuerdos bilaterales de mano de obra: modo de empleo”, *International Migration Paper*, 65, Ginebra, 2004, p. 23-26.
- ¹⁸ Foro Económico y Medioambiental de la OSCE. Intervención de España sobre migración circular. 20 de enero 2009, Viena, sesión 2, Cooperación Interestatal para Migración Laboral Temporal.
- ¹⁹ Ministerio de Asuntos Exteriores y de Cooperación de España y Agencia Española de Cooperación Internacional para el Desarrollo. *Documento analítico del seminario de expertos sobre acuerdos bilaterales de trabajo temporal: buenas prácticas y lecciones aprendidas*, Madrid, 10 de octubre de 2008, (OIM, OSCE, OIT), disponible en http://www.iommadrid.es/index.php/biblioteca/publicaciones-oim/cat_view/53-documentacion/73-cursos-seminarios-y-conferencias

- ²⁰ La descripción del proyecto está disponible en [http://www.oim.org.co/Programas/Relacion adocommigraci%C3%B3ninternacional/Programasdemigraci%C3%B3nlaboral/tabid/85/language/es-CO/Default.aspx](http://www.oim.org.co/Programas/Relacion%20adocommigraci%C3%B3ninternacional/Programasdemigraci%C3%B3nlaboral/tabid/85/language/es-CO/Default.aspx)
- ²¹ Ministerio de Asuntos Exteriores y de Cooperación de España y Agencia Española de Cooperación Internacional para el Desarrollo. Documento analítico del seminario de expertos sobre Acuerdos Bilaterales de Trabajo Temporal: buenas prácticas y lecciones aprendidas, Madrid, 10 de octubre de 2008, (OIM, OSCE, OIT), disponible en http://www.iommadrid.es/index.php/biblioteca/publicaciones-oim/cat_view/53-documentacion/73-cursos-seminarios-y-conferencias
- ²² *Ibidem.*
- ²³ *Ibidem.*
- ²⁴ IOM, *World Migration Report*, Ginebra, 2008, p. 423.
- ²⁵ Orozco, 2008, Cuestionario sobre Migración Laboral.
- ²⁶ OIT, Convenio I9 de la Organización Internacional del Trabajo. *Convenio relativo a la igualdad de trato entre los trabajadores extranjeros y nacionales en materia de indemnización por accidentes de trabajo*, 1926, disponible en <http://www.uasb.edu.ec/padh/revista7/instrumentos/oitI9.htm>
- ²⁷ OIT, CII8 *Convenio sobre la igualdad de trato (seguridad social)*, 1962, disponible en <http://www.ilo.org/ilolex/cgi/lex/convds.pl?CII8>
- ²⁸ OIT, CI57 *Convenio sobre la conservación de los derechos en materia de seguridad social*, 1982, disponible en <http://www.ilo.org/ilolex/cgi-lex/convds.pl?CI57>
- ²⁹ III Coloquio Internacional sobre Migración y Desarrollo, diciembre de 2008, Heredia, Costa Rica. Red Internacional de Migración y Desarrollo, FLASCO, Universidad Nacional Costa Rica, UCA, OIM.
- ³⁰ Más información sobre la RROCM disponible en <http://www.rrocm.com>
- ³¹ Organización Internacional para las Migraciones (OIM), “Migración y Género”, disponible en <http://www.iom.int/jahia/Jahia/about-migration/developing-migration-policy/migration%20gender/lang/es>
- ³² Benalcázar, Patricio, *Movilidad humana. La Constitución Política y la defensoría del pueblo*, disponible en: http://www.observatoriodpi.org/serv/boletin/05i.php?pantalla=articulos&id=195&boInum_key=1034&serv_key=2
- ³³ Banco Interamericano de Desarrollo (BID), “Monografías FOMIN sobre Remesas”, 27 de abril de 2009, disponible en <http://www.iadb.org/intal/intalcdi/PE/2009/04516.pdf>
- ³⁴ IOM, *World Migration Report*, Ginebra, 2008, p. 431.
- ³⁵ Las oficinas de la OIM de los siete países incluidos en este estudio confirman este dato (ver Introducción).
- ³⁶ NALACC, Canales, cuestionario p. 45.

Módulo II Marco Legal

ESTE MÓDULO REvisa LAS NORMAS LEGALES Y CÓMO SE REFLEJAN EN LA PROTECCIÓN DE LOS TRABAJADORES MIGRANTES MEDIANTE ACTIVIDADES CONCRETAS. EN PARTICULAR, EL MÓDULO SE CENTRA EN LOS INSTRUMENTOS LEGALES MÁS RELEVANTES DE LA ORGANIZACIÓN DE LAS NACIONES UNIDAS (ONU), LA ORGANIZACIÓN INTERNACIONAL DEL TRABAJO (OIT), LOS ACUERDOS LABORALES BILATERALES Y MULTILATERALES EXISTENTES EN LA REGIÓN EN EL MARCO DE LA OEA, CAN, MERCOSUR, CA-4 Y LOS TRATADOS DE LIBRE COMERCIO CON ESTADOS UNIDOS DE AMÉRICA, ASÍ COMO LA LEGISLACIÓN NACIONAL INHERENTE A LA MIGRACIÓN LABORAL.

Sección 1 Marco legal para la protección de trabajadores migrantes

- 1.1 Marco legal internacional
 - 1.1.1 Convenios de la OIT y la ONU sobre derechos de los trabajadores migrantes
 - 1.1.2 Convenciones complementarias relevantes a los trabajadores migrantes
- 1.2 Marco legal regional
 - 1.2.1 Marco legal y prácticas en la Organización de Estados Americanos (OEA)
 - 1.2.2 Los marcos legales subregionales
- 1.3 El marco legal nacional
- 1.4 Acuerdos Bilaterales de Trabajo Temporal (ABTT)
- 1.5 Programas unilaterales de trabajadores temporales
- 1.6 Protección de los derechos de los trabajadores migrantes indocumentados

Sección 2 Temas transversales

- 2.1 Incorporando una perspectiva de género
- 2.2 Remesas
- 2.3 Prevención, protección y combate a la trata y el tráfico de migrantes

Sección 3 Resumen y lista de verificación

Índice de buenas prácticas

- 1 Tres convenios complementarios sobre trabajadores migrantes.
 - 2 Aplicación de la Convención Internacional sobre la Protección de los Derechos de todos los Trabajadores Migratorios y de sus Familiares, ONU.
 - 3 Las relatorías especiales de trabajadores migratorios.
 - 4 Organización Mundial de Comercio (OMC)-El Modo 4 del Acuerdo General de Comercio de Servicios.
 - 5 Un programa de Estado-Sector Privado: Programa de Trabajadores Agrícolas Temporales de Guatemala-Canadá.
 - 6 Acuerdo Bilateral de Trabajo Temporal Estado-Estado: Programa de Trabajadores Agrícolas Temporales (PTAT) entre México y Canadá.
 - 7 Convenio Bilateral Hispano-Ecuatoriano de Seguridad Social.
 - 8 Reformando la ley para combatir la discriminación: una victoria legal parcial para las trabajadoras domésticas.
 - 9 Nuevos esfuerzos contra la violencia sexual y trata de personas, Guatemala.
-

Sección 1 Marco legal para la protección de trabajadores migrantes

Las leyes y normas a nivel nacional e internacional constituyen la base para la administración de las migraciones y la protección de los derechos de las y los migrantes. Por lo general, las políticas públicas se concretan en normas jurídicas de diversas jerarquías: constitucionales, legales, reglamentarias, decretos ejecutivos, resoluciones ministeriales, ordenanzas municipales, entre otras. El marco legal articula los términos para ejecutar las políticas y los parámetros jurídicos para el desarrollo de nuevas políticas.

En el mundo, de los 25 millones de migrantes latinoamericanos¹, miles se encuentran en situación irregular, siendo vulnerables a abusos ya que no cuentan con pleno acceso a la protección de la ley ni tampoco con la posibilidad de ejercer cabalmente sus derechos humanos y legales muchas veces simplemente por ignorancia. La falta de un marco jurídico adecuado a las realidades de los flujos migratorios en la región, trae consigo una situación que presenta para los migrantes graves riesgos de convertirse en víctimas de discriminación, tráfico y trata de personas, explotación laboral, agresiones físicas e incluso la muerte. En este contexto, las mujeres y las niñas y niños migrantes son particularmente vulnerables.

El crecimiento dramático de la migración latinoamericana en las últimas décadas ha sido acompañado por esfuerzos internacionales, regionales y nacionales para establecer los derechos de las personas migrantes independientemente de su estatus migratorio. Actualmente, muchos países de la región están en proceso de elaborar leyes migratorias integrales, por lo cual es imprescindible sistematizar antecedentes y buenas prácticas que permitan incorporar el tema de la migración laboral dentro de estos nuevos marcos legales.

1.1 Marco legal internacional

En el marco legal internacional vigente, las personas migrantes son titulares de derecho en los convenios que establecen los derechos humanos fundamentales de todo ser humano. El pilar de la legislación en materia de derechos humanos internacionales es la *Carta Internacional de Derechos Humanos*, 1948.² La Carta está compuesta por la Declaración Universal de Derechos Humanos de la Organización de las Naciones Unidas (no vinculante pero considerada como parte del derecho internacional consuetudinario), el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos³ (PIDCP) y el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (PIDESC), 1966, ambos vinculantes para los países ratificantes.⁴

Se ha determinado que los derechos establecidos en estos pactos se extienden a los migrantes. El Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, por ejemplo, establece en su artículo 9 que todos los trabajadores migrantes y sus familiares, independientemente de su situación legal, tienen derecho a no ser sujetos de arrestos y detenciones arbitrarias.⁵ Es relevante porque muchos trabajadores migrantes, incluidos los que cuentan con autorización para trabajar, son objeto de hostigamiento y confinamiento por los funcionarios fronterizos y la policía en los países de destino.⁶ Asimismo, el PIDESC indica que

Los Estados Parte en dicho pacto reconocen el derecho a trabajar, que comprende el derecho de toda persona a tener la oportunidad de ganarse la vida mediante un trabajo libremente escogido o aceptado, y tomarán medidas adecuadas para garantizar este derecho.

Si bien no menciona explícitamente a la migración laboral, el pacto responsabiliza al Estado de buscar la mejor manera de garantizar el derecho al trabajo.

El derecho a la libre circulación y el derecho al trabajo, también están expresados desde el año 1944 en la Declaración de Filadelfia de la Organización Internacional del Trabajo (OIT), que afirma:

Todos los seres humanos, sin distinción de raza, credo o sexo, tienen el derecho de perseguir su bien material y su desarrollo espiritual en condiciones de libertad, dignidad y seguridad económica e igualdad de oportunidades, OIT, 1944.⁷

Cabe destacar que estos y otros instrumentos establecen derechos y protecciones para individuos, independientemente de su nacionalidad o estatus migratorio. Por

tanto, los trabajadores migrantes, aun en calidad de extranjeros, por lo general ostentan los mismos derechos humanos que los ciudadanos del país receptor.

1.1.1 Convenios de la OIT y la ONU sobre derechos de los trabajadores migrantes

Hoy en día, además de los derechos fundamentales establecidos en la Carta de la ONU, existen una serie de convenios internacionales que logran definir y plasmar los derechos de los trabajadores migrantes en el mundo. Estos convenios se han convertido en un punto de referencia para el mejoramiento del marco legal ya que, por un lado, establecen un estándar mínimo de protección de los derechos del migrante, y por otro, ofrecen herramientas prácticas para el desarrollo de nuevas legislaciones nacionales en la materia.

En términos generales, los convenios internacionales sobre derechos humanos incluyen como subcategoría, dentro de los llamados derechos económicos, sociales y culturales (DESC), a los derechos laborales de las y los trabajadores migrantes; éstos contienen algunas áreas específicas relativas a la trata y el tráfico de personas, y el reglamento de Agencias de Empleo Privadas, (OIT, C. 181). La lista de convenios relevantes de la OIT se encuentra en el Anexo 2. Adicionalmente, dichos instrumentos exigen medidas relacionadas con el mantenimiento de servicios gratuitos para ayudar a los migrantes, incluyendo el suministro de información, el establecimiento de medidas contra la propaganda engañosa, y la regulación de las remesas para evitar cobros indebidos.

Los instrumentos definen los parámetros para la contratación y los términos del contrato de trabajo, la participación de los migrantes en la formación profesional y la promoción jerárquica, condiciones para la reunificación familiar y la provisión de recursos contra la terminación injustificada del empleo o expulsión. Incluyen disposiciones especiales para el acceso a servicios sociales, médicos y vivienda digna. Por último, establecen el principio de la igualdad de trato y de oportunidades para el acceso a la ocupación y el empleo entre los migrantes con documentos y trabajadores nacionales, en temas de remuneración, seguridad social, derechos sindicales, derechos culturales, libertades individuales, impuestos sobre el empleo y acceso a los procedimientos judiciales.

Son tres los convenios que deben ser considerados como base integral y completa para la definición de los derechos de los trabajadores migrantes: los Convenios 97 y

I43 de la OIT y la Convención Internacional sobre la Protección de los derechos de todos los trabajadores migratorios y de sus familiares de las Naciones Unidas. Los Convenios 97 y I43 establecen los derechos humanos fundamentales, medidas de protección para los trabajadores migrantes y derechos laborales en caso de cese de empleo, remuneración, seguridad social, salarios y prestaciones.

La Convención sobre Protección de Trabajadores Migratorios, ONU 1990, establece los derechos básicos de los migrantes y sus familiares, los últimos considerados también como titulares de derechos. En la Convención, los migrantes son vistos como seres humanos íntegros que merecen igualdad de trato, protecciones y derechos equivalentes a los de los nacionales, y no ser considerados como simple mano de obra.

En la Convención se estipula que los Estados ratificantes no pueden excluir a ninguna categoría de trabajadores migrantes de su aplicación (artículo 88). Establece una amplia definición de “familia” e incluye a los familiares como titulares de derechos (artículos 4 y 44-2). En comparación con los instrumentos de la OIT, la Convención interpreta ampliamente el principio de igualdad de trato entre los trabajadores migrantes (independientemente de su situación migratoria) y los nacionales: ante los juzgados y tribunales, en temas de remuneración y demás condiciones de trabajo, así como sobre el acceso a la asistencia médica urgente y la educación para sus hijos (artículos I8-I, 25, 28 y 30, respectivamente).

También amplía los derechos en materia de envío de remesas (artículos 32 y 47), y garantiza una mayor protección con respecto a la expulsión (artículo 22). La Convención de Trabajadores Migratorios de la ONU entró en vigor el 1 de junio de 2003, cuando llegó al quórum de 20 Estados ratificantes. Ha sido aprobado por 43 Estados, y 15 más lo han firmado.⁸ Un número significativo de países de origen ya han ratificado la Convención, incluyendo la mayoría de los países de América Latina y el Caribe, con excepción de Costa Rica dentro del grupo que conforma este proyecto. Sin embargo, el Convenio no ha sido firmado ni ratificado por ningún país “receptor” importante (ver tabla I).

Existe un amplio consenso en la comunidad internacional en donde los convenios prioritarios en materia de migración laboral son los tres convenios complementarios (OIT C. 97, C. I43 y ONU 1990) sobre los derechos de los migrantes ya que incorporan explícitamente el tema. El siguiente cuadro resume su contenido e importancia.

Buenas prácticas 1

Tres convenios complementarios sobre trabajadores migrantes.

Los siguientes siete puntos resumen la importancia de los tres convenios complementarios sobre trabajadores migratorios: OIT C. 97 y C. 143, y la Convención Internacional de 1990, ONU, Convenio Internacional de 1990.

Estos establecen definiciones integrales basadas en valores y proponen bases jurídicas para la política y práctica nacionales respecto a los trabajadores migrantes y sus familiares. También sirven como herramientas para impulsar a los Estados a establecer o mejorar su legislación nacional para armonizarla con los estándares internacionales.

En específico, estos instrumentos:

1. Establecen una agenda integral para la política nacional y la consulta y cooperación entre Estados sobre la formulación de la política de migración laboral, el intercambio de información, orientación a migrantes, el retorno ordenado y la reintegración.
2. La Convención Internacional de la ONU, 1990 establece que, los trabajadores migratorios son más que obreros o entidades laborales; son entidades sociales con familias. La Convención refuerza los principios contenidos en los convenios de la OIT sobre trabajadores migrantes respecto a la igualdad de trato con nacionales en los Estados de empleo en las siguientes áreas: legal, política, económica, social y cultural.
3. El Convenio 143 de la OIT y la Convención de 1990 incluyen cláusulas para prevenir y eliminar la explotación de migrantes, reforzando así la agenda de “trabajo digno” definido por los estándares laborales internacionales, casi todos aplicables explícita o implícitamente a todos los trabajadores migrantes.
4. El Convenio 143 de la OIT y la Convención Internacional de 1990 hablan de los movimientos clandestinos o no autorizados de los trabajadores migrantes, y llaman a resolver las situaciones irregulares o indocumentadas, en particular, a través de la cooperación internacional.
5. Estos Convenios buscan llenar el vacío en la protección de los trabajadores migrantes no nacionales y sus familiares que son indocumentados o que trabajan en el sector informal, a través del establecimiento de normas para la legislación nacional de los países receptores y países de origen, entre ellos protecciones mínimas para los trabajadores migrantes indocumentados.
6. El texto extensivo y detallado en estos instrumentos complementarios proporciona un lenguaje normativo específico que puede ser incorporado directamente a la legislación nacional, ayudando así a reducir las ambigüedades en interpretación e implementación en diversos contextos políticos, legales y culturales.

Fuente: Taran, P., “Clashing Worlds: Imperative for a Rights-Based Approach to Labour Migration in the Age of Globalization” en *Globalization Migration and Human Rights: International Law under Review* (Volume II), Bruylant, Bruselas, 2007.



Los convenios complementarios OIT C. 97, C. 143, y la Convención de la ONU establecen formalmente los derechos de las y los migrantes trabajadores y sirven como plataforma para adecuar la legislación nacional y negociar protecciones mínimas con los países receptores.

El esfuerzo de casi siete décadas para establecer los derechos humanos y lograr consensos internacionales ha resultado en un marco internacional bastante completo. Los principios consagrados en estos instrumentos forman un conjunto importante para orientar a los gobiernos sobre los componentes básicos de una política de migración laboral y de protección de las y los trabajadores migrantes y medidas para facilitar, así como para controlar, los movimientos migratorios. Concretamente, buscan establecer medidas destinadas a regular las condiciones en las que se produce la migración para el empleo, y luchar contra la migración irregular, el tráfico y la trata de personas, con el objetivo de prevenir abusos y vulneración de derechos. También contienen disposiciones relativas a la cooperación entre los Estados y las organizaciones de empleadores y de trabajadores.

Sin embargo, la realidad política dista mucho de la plena aplicación de este marco legal. Primero, muchos países no han firmado o ratificado los convenios internacionales mencionados (ver tabla I). Segundo, en los años recientes la globalización económica ha provocado una intensificación de los flujos migratorios y la puesta en marcha de una serie de prácticas que violan o dificultan el ejercicio de esos derechos, sobre todo para las y los migrantes indocumentados.

La tabla I muestra los países participantes (en este proyecto así como EUA y Canadá) que han ratificado los convenios básicos y complementarios en materia de migración laboral. Hasta la fecha, sólo 23 países en el mundo han ratificado el Convenio I43 de la OIT mientras que 49 han ratificado el Convenio 97 de la OIT. Los países receptores más grandes de la región –EUA y Canadá– no han ratificado ninguno de los tres convenios complementarios para la protección de los derechos de los migrantes, argumentando que se infringen los derechos soberanos del Estado.⁹

1.1.2 Convenciones complementarias relevantes a los trabajadores migrantes

Otros convenios internacionales que no están dirigidos específicamente a los trabajadores migrantes, forman parte importante del marco legal de la migración laboral. El Convenio sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación Racial, y el de la Discriminación contra la Mujer, además de los convenios sobre el Estatuto de los refugiados, son relevantes para garantizar los derechos de las personas migrantes.

Tabla 1

Convenios internacionales ratificados por los 7 países participantes del proyecto, EUA y Canadá.

CONVENIO	Costa Rica	Ecuador	El Salvador	Guatemala	Honduras	México	Nicaragua	EUA	Canadá
29 Trabajo forzoso, OIT, 1930.	**	**	**	**	**	**	**		
87 Libertad sindical, OIT, 1948.	**	**	**	**	**	**	**		**
97 Trabajadores migrantes, OIT, 1949.									
98 Derecho a sindicación y negociación colectiva, OIT, 1949.	**	**	**	**	**		**		
100 Igualdad de remuneración femenina, OIT, 1951.	**	**	**	**	**	**	**		**
105 Abolición de trabajo forzoso, OIT, 1957.	**	**	**	**	**	**	**	**	**
111 Discriminación en empleo, OIT, 1958.	**	**	**	**	**	**	**		**
138 Edad mínima, OIT, 1973.	**	**	**	**	**		**		
143 Migración e igualdad de trato, OIT, 1975.									
Convención de trabajadores migrantes y familiares, ONU 1990.		**	**	**	**	**	**		
181 Agencias de empleo privadas, OIT 1997.									
182 Trabajo infantil, OIT, 1999.	**	**	**	**	**		**	**	*
Convenio estatuto apátridas, ONU, 1954.	*		*	*	*	**			

Sin asterisco-País que no ha firmado, no ha ratificado.

* País que ha firmado/**País que ha firmado y ratificado

Se refiere a los países que apoyaron este proyecto de la OIM y se incluye como referencia a EUA y Canadá.

Fuente: Elaboración propia con información de

"Ratifications of the Fundamental Human Rights Conventions by Country", disponible en <http://www.ilo.org/ilolex/spanish/docs/declworlds.htm>

El derecho Internacional de los Refugiados, que se incluye en gran parte en la Convención de Ginebra de 1951 sobre el Estatuto de los Refugiados y su Protocolo de 1967 (ONU, 1951, 1967) establece que las personas que son víctimas de trata con fines de explotación laboral también pueden ser sujetos a la petición de refugio en razón de su persecución por agentes no estatales (artículo I (A) (2)). La Convención de Ginebra contiene una serie de disposiciones sobre el acceso al empleo, aplicables a los refugiados que se encuentren legalmente en el territorio de las partes contratantes (artículo 17).

La Convención Internacional sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación Racial (CERD por sus siglas en inglés) 1965 obliga a los Estados Parte a prohibir la discriminación por motivos de raza, color, ascendencia u origen nacional o étnico contra todas las personas dentro de la jurisdicción del Estado, y a establecer sanciones legales por actividades basadas en ese tipo de discriminación.

La Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer (CEDAW por sus siglas en inglés) 1979, consolida las disposiciones relativas a la discriminación por razón de género. Se aplica a los ciudadanos y también a los no ciudadanos, incluyendo mujeres migrantes. (Ver Sección 2, temas transversales).

Para los países de origen y destino es necesario establecer una base mutuamente reconocida de derechos humanos y laborales para los migrantes, a través de la ratificación de estas normas internacionales y de su incorporación en la legislación nacional. La ratificación facilita la cooperación internacional entre países y promueve el esfuerzo conjunto de protección a los derechos de los migrantes. Algunas consideraciones sobre los convenios internacionales se describen a continuación.

Cuadro 1

Tres puntos importantes para la aplicación de los acuerdos y convenios internacionales en el marco legal nacional.

1. Bajo la Convención de Viena sobre el Derecho de los Tratados (ONU, 1969), los tratados internacionales ratificados tienen preeminencia en la jerarquía de leyes locales; para sus efectos, tratado es; "todo acuerdo entre Estados celebrado por escrito y regido por el derecho internacional".
2. Existen instrumentos internacionales vinculantes (comprometen legalmente a los Estados a cumplir con las obligaciones de sus términos), y no vinculantes (son de carácter prescriptivo, sin obligaciones legales y se aplican de manera voluntaria).
3. Los acuerdos internacionales se integran a la legislación nacional de dos maneras, dependiendo del país: a) son directamente aplicables en la nación desde el momento de ser ratificados; b) requieren una ley del Congreso. En cualquiera de los dos casos es necesario revisar y modificar las leyes y prácticas del país para asegurar coherencia con la jurisprudencia nacional.

La ratificación de los convenios internacionales debe ser una prioridad para todos los países de origen, tránsito y destino de migrantes. Estos aseguran una base legal de derechos para trabajadores en el exterior y en el caso de los países de origen, pone, el ejemplo del trato que exigen para sus ciudadanos en otros países. Cuando un país se adhiere a los convenios internacionales envía un mensaje al mundo respecto a su compromiso formal con la justicia social y la garantía de los derechos del migrante. Así, se convierte en un ejemplo y precedente para otras naciones, en particular para los países receptores, y para que ellos también incorporen los derechos laborales y humanos de los migrantes en su marco legal.

La ratificación de los convenios internacionales descritos anteriormente tiene un gran valor en la construcción de un marco legal e institucional basado en la universalidad de derechos y la reciprocidad del trato. Estas normas forman la base de la elaboración de nuevos marcos, como lo establece el reciente “Marco multilateral de la OIT para las migraciones laborales.”¹⁰ Si bien es cierto que los convenios no vinculantes, no tienen peso jurídico en los países receptores que no los han ratificado, éstos sirven para negociar el respeto de los derechos de los migrantes y para exigir coherencia en el marco legal, además que muchos sistemas legales reconocen los principios de los convenios como parte del derecho consuetudinario.

Un estudio de la OIT 2004 presenta una serie de buenas prácticas que se derivan de la Convención de 1990 en el marco del proceso de integración regional. La siguiente lista puede servir de guía.

Buenas prácticas 2

Aplicación de la Convención Internacional sobre la Protección de los Derechos de todos los trabajadores migratorios y sus familiares, ONU.

1. Lo prioritario es la ratificación de la Convención.
2. A partir de las previsiones de la Convención, los países ratificantes deben;
 - Establecer un ámbito de colaboración entre los países miembros para promover condiciones satisfactorias, equitativas y dignas con relación a la migración internacional de trabajadores y sus familiares, y que a su vez, faciliten los retornos.
 - Establecer derechos políticos para los trabajadores migrantes en los países de residencia.

- ❑ Establecer en materia de seguridad social el derecho a reembolso, sometido al principio de reciprocidad.
- ❑ Establecer procesos de información gratuitos y comprensibles en su idioma, para trabajadores migrantes y sus familiares, tanto en el origen del proceso migratorio, como en el tránsito y destino, implementando mecanismos que involucren a las empresas y los sindicatos.
- ❑ Establecer mecanismos que faciliten la comunicación y reunión de los trabajadores migratorios con sus familiares.
- ❑ Establecer mecanismos que faciliten la repatriación al Estado de origen de los restos mortales de los trabajadores migrantes o de sus familiares, y la percepción de la indemnización por causa de fallecimiento.
- ❑ Elaborar tratados que eviten la doble tributación de los trabajadores migrantes.
- ❑ Establecer una política que imponga la igualdad de oportunidades y de trato en materia de empleo y profesión, seguridad social, derechos sindicales y culturales, libertades individuales y colectivas para los trabajadores migrantes y sus familiares, la obligación de los países miembros de derogar toda disposición legislativa y modificar toda norma o práctica administrativa que sea incompatible con dicha política.
- ❑ Facilitar la reunificación familiar de los trabajadores migrantes.
- ❑ Estimular la preservación de la identidad nacional y étnica de los trabajadores migratorios y sus familiares, fomentar vínculos culturales con su país de origen, y derecho a la educación en su lengua natal.
- ❑ Dar prioridad a la obtención de información fidedigna sobre el estado de las migraciones irregulares, con el auxilio de sindicatos y empleadores para garantizar la situación de los trabajadores migrantes en situación irregular.
- ❑ Proteger contra el racismo, el etnocentrismo, la xenofobia, la violencia y la explotación tanto a migrantes documentados como indocumentados y sus familiares.
- ❑ Establecer castigos contra el tráfico de seres humanos.
- ❑ Asignar “importancia decisiva” a la reunificación familiar.
- ❑ Atribuir derechos políticos a los migrantes documentados de larga residencia.

1.2 Marco legal regional

1.2.1 El marco legal y prácticas en la Organización de Estados Americanos (OEA)

Si bien el sistema interamericano para la protección de los derechos humanos no prevé un instrumento específico sobre los trabajadores migratorios, éstos gozan de la protección general de la Organización de Estados Americanos (OEA), la cual adoptó la Declaración Americana sobre los Derechos y Deberes del Hombre (OEA, 1948) y la Convención Americana sobre Derechos Humanos (Pacto de San José) (OEA, 1969). Algunos principios aplicables a los migrantes y sus familias también se han desarrollado sobre la base de la jurisprudencia de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH) y la Corte Interamericana de Derechos Humanos. A la luz de la enorme importancia que la migración ha adquirido en la década pasada, la CIDH dedicó especial atención a la situación de los trabajadores migrantes y sus familias en América (ver recuadro 3).¹¹ La Asamblea General de la OEA ha adoptado varias resoluciones e incorpora el tema en las Cumbres de Jefes de Estado.

Buenas prácticas 3

Las relatorías especiales de trabajadores migratorios.

- La Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH) de la OEA creó la Relatoría Especial de Trabajadores Migratorios y Miembros de sus Familias en 1997.¹² La organización multilateral señala que, “La creación de esta Relatoría refleja el interés de los Estados miembros de la OEA por brindar especial atención a un grupo caracterizado por su vulnerabilidad y que, por ende, está especialmente expuesto a violaciones de derechos humanos”.
- La Relatoría ofrece apoyos de monitoreo y asesoría legal a gobiernos; por ejemplo, presentó un dictamen en el proceso de Opinión Consultiva ante la Corte Interamericana de Derechos Humanos a petición de México sobre el alcance del derecho a la igualdad y el principio de no discriminación (artículo II de la Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre y 1.1 y 24 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos) y su aplicación a los derechos laborales de los trabajadores en situación migratoria irregular en el Estado en que viven y trabajan. Este proceso resultó en la emisión de la Opinión Consultiva del 17 de septiembre de 2003 de la Corte que determinó, entre otras cosas que, “los Estados no pueden subordinar o condicionar la observancia del principio de la igualdad ante la ley y la no discriminación a la consecución de los objetivos de sus políticas públicas, cualesquiera que sean éstas, incluidas las de carácter migratorio”.
- Asimismo, la ONU ha establecido el Relator Especial sobre derechos humanos de los migrantes.¹³ Las Relatorías permiten una atención constante por parte de sus respectivos organismos internacionales a la problemática de la migración, realizan investigaciones de las condiciones

en el campo a petición de los países miembros que frecuentemente arrojan datos importantes sobre patrones de violación de derechos y problemas en la aplicación de las leyes, haciendo observaciones a los gobiernos para remediar la situación.¹⁴ Es interesante señalar que, el Relator Especial de la ONU sobre los derechos humanos de los migrantes declaró que el principal obstáculo hoy en día es la aplicación de las leyes, y no la falta de normas adecuadas.¹⁵ Su observación hace hincapié en la necesidad de completar la legislación con un marco institucional adecuado y capaz de aplicar efectivamente las leyes (ver Módulo III).

1.2.2 Los marcos legales subregionales

Además, los países miembros de la OEA han suscrito diversos acuerdos subregionales que tratan el tema de integración. Por un lado están los acuerdos de integración económica norte-sur, que se caracterizan por excluir el aspecto de la libre movilidad. Entre ellos los más importantes son: el Tratado de Libre Comercio de América del Norte que incluye a México, EUA y Canadá (TLCAN), y el Tratado de Libre Comercio entre República Dominicana, Centroamérica y EUA mejor conocido como CAFTA-DR, los Tratados de Libre Comercio entre Canadá y los países del continente, y los Tratados de Libre Comercio con la Unión Europea. Por otro lado, los organismos de integración sur-sur suelen incluir el tema de flujos migratorios. Entre ellos están la Comunidad Andina (CAN), el Mercado Común del Sur (MERCOSUR) y el Acuerdo de Libre Movilidad CA-4 entre los países centroamericanos. Estos tres modelos, con sus variaciones, tienen implicaciones distintas en el tema de la migración laboral.

Experiencia avanzada en la Unión Europea

Un referente importante en cuanto a integración regional es la Unión Europea (UE) donde el derecho de libre circulación es un derecho fundamental que permite a los ciudadanos de cualquiera de sus países miembro trabajar en otro país miembro disfrutando de las mismas condiciones que cualquiera de los ciudadanos de dicho país.¹⁶ El cuadro 2 señala algunos aspectos del tema pertinentes para la región.

Cuadro 2

Unión Europea y la libre movilidad de trabajadores.

- La libre movilidad de todos los ciudadanos de la Unión Europea está garantizada desde 1993.
- Todos los trabajadores originarios de países miembros de la Unión Europea tienen el derecho a trato igual en el empleo, la remuneración y otras condiciones de trabajo; acceso a vivienda; y el derecho de estar acompañados por sus familias.

- Los trabajadores pueden ingresar a otro país miembro, presentando su pasaporte u otra cédula de identidad válida.
- El sistema de reconocimiento mutuo de calificaciones da derecho a una persona calificada en un Estado Miembro a ejercer su profesión en otro.
- Los sistemas nacionales de seguridad social están coordinados para prevenir la discriminación contra personas migrantes.
- Los Consejos Ministeriales deben tomar las medidas necesarias para garantizar la igualdad de trato y oportunidades entre hombres y mujeres, prevenir la discriminación de raza, origen étnico, religión, creencias y orientación sexual.
- Ciudadanos de algunos Estados de más reciente ingreso a la UE están sujetos a una liberalización del mercado gradual, en donde se permiten algunas restricciones a los términos descritos arriba.
- Trabajadores migrantes de terceros países no están incluidos.

Fuente: IOM, *World Migration Report*, Ginebra, 2008, p. 364.

Los acuerdos y organizaciones regionales difieren mucho en sus formas de incorporar (o no) el tema de la movilidad laboral. Los acuerdos regionales sur-sur tienden a responder a una visión de integración que incluye el tema de la movilidad laboral y la libre circulación de personas como elementos íntegros al proceso de incorporación.

Logros y retos en la Comunidad Andina (CAN)

La Comunidad Andina (CAN), formada por Ecuador, Colombia, Bolivia y Perú¹⁷, plantea como fin el establecimiento de un mercado común que contempla la libre circulación de personas en sus territorios. Previo a lograr esta meta, se han desarrollado medidas de apertura, como la Tarjeta Andina de Migración y la creación de zonas de Integración Fronteriza donde se aplican planes de desarrollo sustentable e intercambio sociocultural, comercial, económico, y la movilidad humana en las fronteras. La decisión 503, referente al reconocimiento de los documentos nacionales de identificación como único requisito para el ingreso de ciudadanos andinos en otro país del grupo se encuentra funcionando. En Ecuador, esto también tiene relación con la eliminación del requisito de visa para ingresar al país por un plazo de 30 días, decreto emitido por el gobierno ecuatoriano para ciudadanos de todo el mundo, a partir del 2008.



Un análisis de las contradicciones entre los compromisos regionales en materia de migración laboral y la legislación nacional puede ayudar a conformar una agenda de reformas que derive en la coherencia con el marco legal regional y nacional, y facilite la puesta en práctica de los compromisos.

Sin embargo, las medidas adoptadas por la CAN sobre la libre movilidad aún presentan ciertas dificultades para su aplicación. Respecto a otras decisiones que implican avances más profundos en términos de integración, el proceso se encuentra estancado. Las decisiones 635, 655, 678 y 709, de la CAN se refieren a ampliar los plazos para la emisión del pasaporte andino en los cuatro países son muestra de que aún existen obstáculos en la política interna de estos países para implementar este tipo de medidas. En cuanto a la migración laboral, aún no se puede hablar del impacto de estas decisiones, puesto que no se implementan por distintos factores, tales como la falta de reglamentación en el caso del Instrumento Andino de Migración Laboral y el Instrumento Andino de Seguridad Social.

Además de las dificultades para hacer efectiva la normativa andina vigente sobre migración laboral, se presenta el problema de la contradicción entre la normativa y la política y legislación interna de cada uno de los países de la región. En este sentido, se observa que los países andinos mantienen requisitos difíciles de cumplir para los trabajadores de la Comunidad, tales como certificaciones, autorizaciones y visas laborales costosas; y al mismo tiempo, estos países mantienen un sistema de cuotas para trabajadores extranjeros y regulaciones que desincentivan el contrato de éstos por parte del sector de los empleadores.¹⁸

Muchos trabajadores migrantes tienen dificultades para cumplir con todos los requisitos para su regularización laboral. De este modo, lo que ocurre en la realidad es que un mayor número de trabajadores es arrojado al sector informal, donde abundan las prácticas de explotación laboral.

Al respecto, cabe anotar que la Decisión 545 de la CAN establece que, en los casos donde la legislación interna señale porcentajes de contratación diferenciados según la nacionalidad, los ciudadanos andinos serán considerados nacionales. Sin embargo, ningún país miembro ha explicitado esto en su normativa interna, en la práctica el desconocimiento y el predominio de relaciones laborales informales en los países andinos hacen que tampoco se cumpla esta normativa cabalmente por parte de los empleadores.

El obstáculo más grande para la implementación de las medidas de migración laboral que ha emitido la CAN radica en el hecho de que aún existen inconsistencias en pasos anteriores: como permitir la libre entrada y residencia de manera regular

de los ciudadanos andinos, garantías de derechos;¹⁹ y adecuar la normativa nacional a las decisiones comunitarias.

Un ejemplo de esto último puede ser la medida tomada desde 2004 por parte del gobierno ecuatoriano de solicitar un certificado de antecedentes penales emitido y apostillado por el gobierno colombiano (llamado “pasado judicial”) a la población colombiana que ingrese al país. Aunque esta medida es inconstitucional y varios sectores sociales se han pronunciado en su contra, demostrando que fortalece estereotipos negativos sobre la población inmigrante colombiana, el decreto no se ha levantado. Además, tanto la Comisión Andina de Juristas como el gobierno colombiano emitieron declaraciones oficiales sobre la inconveniencia de la medida, argumentando que es discriminatoria y que atentaría contra el proceso de integración regional.

Este ejemplo ayuda a explicar que las medidas más avanzadas en materia de derechos e integración de la CAN, como son aquellas dirigidas a la migración laboral, son también las que generan mayores resistencias al interior de los estados miembros y acentúan las divergencias entre los mismos, así como entre su política interna y las instancias comunitarias. Es por eso que si bien la emisión de estas decisiones implica avances importantes en el plano formal, el proceso de hacer efectivos estos avances aún evidencia serios retrasos.

Una conclusión similar es la que establecen Aguilar y Mendiola 2008, en su estudio para la Comisión Andina de Juristas, cuando afirman.

En conclusión, pese a las buenas intenciones expresadas por los Estados, podemos observar que la política respecto al inmigrante laboral se encuentra sesgada por conceptos como nacionalismo, seguridad y soberanía. Esto se expresa mediante el establecimiento de límites respecto a la contratación de extranjeros; la existencia de normas abiertamente discriminatorias; la falta de reconocimiento expreso de los derechos sindicales del trabajador migrante como medio para expresar sus demandas laborales; la falta de impulso de la normativa comunitaria; y, los controles o exigencias excesivas en el ámbito laboral que llevan a los trabajadores a buscar empleo en el sector no estructurado de la economía, donde varios deben enfrentar condiciones infrahumanas, sufriendo abusos, explotación y discriminación en sus lugares de trabajo. Esto evidencia que en el ámbito laboral no existe un equilibrio entre los intereses del Estado y los del ser humano, por lo que no podría verificarse la satisfacción efectiva de los derechos laborales del inmigrante. Asimismo, se observa una deficiencia en el marco legislativo que no garantiza la protección del trabajador migrante, incluso frente a las más graves vulneraciones como sería el caso del trabajo forzoso.²⁰

Avances en el MERCOSUR

Este modelo de integración regional ha avanzado también en el MERCOSUR. Los países miembros: Argentina, Brasil, Uruguay, Paraguay, junto con Bolivia y Chile, como estados asociados, lograron un Acuerdo sobre Residencia en el año 2002 que establece que “Los nacionales de un Estado Parte que deseen residir en el territorio de otro Estado Parte podrán obtener una residencia legal en este último...”.²¹ El Acuerdo significa un avance en adecuar las reglas migratorias a las metas y mecanismos de la integración regional, reconociendo la necesidad de “solucionar la situación migratoria de los nacionales de los Estados Partes y Asociados en la región a fin de fortalecer los lazos que unen a la comunidad regional”, e incluyen en el propósito de la ley la necesidad de regularizar la migración entre los países miembros para evitar violaciones de derechos humanos y abusos.

El “Acuerdo de Residencia para nacionales de los Estados Partes del MERCOSUR, Bolivia y Chile” (2002) establece el *derecho a residencia temporal o permanente* en otro país miembro con igualdad de derechos civiles; el derecho a la *reunificación familiar* a través de la expedición de “una residencia de idéntica vigencia de aquella que posea la persona de la cual dependan”, el *trato igualitario con nacionales*, y el *derecho a transferir remesas*.

En relación con el aspecto laboral establece el derecho a acceder a cualquier actividad profesional. El artículo 10 señala que, “Las Partes establecerán mecanismos de cooperación permanente tendientes a impedir el empleo ilegal de los inmigrantes en el territorio de la otra”, a cuyo efecto adoptarán mecanismos de cooperación entre los organismos de inspección migratoria y laboral, destinados a la detección y sanción del empleo ilegal de inmigrantes, sanciones efectivas, mecanismos para la detección y penalización de individuos u organizaciones que lucren con los movimientos ilegales o clandestinos de trabajadores inmigrantes, y campañas de difusión e información pública, a fin de que los potenciales migrantes conozcan sus derechos. Un estudio de la OIT del 2004 señala algunas buenas prácticas que deben surgir de este acuerdo.

- a) Los Acuerdos Migratorios de 2002 deberán ubicarse como normas básicas con miras a garantizar la libertad de circulación de los trabajadores del MERCOSUR.
- b) Impulsar el proceso de ratificación de los Acuerdos, para que se cumpla en el tiempo fijado. Después, establecer legislaciones e implementar prácticas migratorias que apliquen los Acuerdos, vigilar ambos procesos para que se cumplan con la letra y espíritu.

- c) Sostener la necesidad de extender a todos los trabajadores del mundo y sus familiares la libertad de residencia que garantizan los Acuerdos.²²

Si bien lo señalado en el cuadro 2 indica los principales aspectos que caracterizan a un consolidado modelo de integración regional, cabe destacar que el trato igualitario para los trabajadores comunitarios no debe ir en deterioro del respeto por los derechos de los migrantes de terceros países que llegan a trabajar en el territorio comunitario. Uno de los instrumentos que respalda esta afirmación es la Directiva sobre el derecho a la reagrupación familiar de la Unión Europea.

Aún cuando en la Unión Europea la equiparación con los nacionales en términos de derechos sociales y económicos es un privilegio de los ciudadanos comunitarios, no implica que los Estados Miembro descuiden velar por los derechos de ciudadanos de terceros países. Sin embargo, en la realidad se evidencia una contradicción entre el sistema garantista creado para la población comunitaria cuando se lo contrasta con el hecho de que ninguno de los países de la UE ha firmado o ratificado la Convención para los Trabajadores Migratorios y sus Familias, aun cuando ésta constituye “uno de los nueve instrumentos centrales de Derechos Humanos de las Naciones Unidas”.²³

Hacia el libre tránsito en el grupo CA-4

Cuatro países de Centroamérica (Honduras, El Salvador, Nicaragua y Guatemala) acordaron en 1993 “Aspectos migratorios y de libre tránsito”. Un programa que permite el libre tránsito mediante una visa única o presentando una identificación, y la estadía temporal entre nacionales de los países firmantes mediante visas transitorias no afecta a los migrantes interregionales y a los que están en tránsito hacia México o los Estados Unidos.

La propuesta del carnet de residencia centroamericana es un paso importante en la regularización de flujos migratorios en la región. Según autoridades laborales en la zona, existe también la necesidad de incluir temas específicos relacionados al trabajo temporal en el acuerdo, ya que se han detectado abusos, como el cobro indebido por permisos de trabajos que no existen formalmente.

Los Tratados de Libre Comercio con EUA (CAFTA y TLCAN)

En contraste, el Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN) profundiza la liberalización comercial y el tránsito transfronterizo de bienes sin incluir mecanismos ni medidas para facilitar la libre circulación de personas y por ende, la migración laboral, con excepción de algunas categorías en los capítulos I2 y I6 del

TLCAN (visitantes de negocios, comerciantes e inversionistas, transferencia de personal dentro de una empresa y profesionales).

El Acuerdo Norteamericano sobre la Cooperación Laboral del TLCAN creó la Comisión para la Cooperación Laboral a fin de garantizar la aplicación del Acuerdo.²⁴ Esta Comisión tiene muy poca capacidad para sancionar casos de violaciones de derechos laborales, y ha servido más bien para dar a conocer los casos a la opinión pública. También ha producido una serie de guías sobre los derechos de trabajadores migrantes en EUA. Éstas hablan de leyes de trabajo, derecho colectivo, trabajo forzado, menores, condiciones mínimas de trabajo, deducciones al salario, indemnización, discriminación a mujeres, embarazo, seguridad, plaguicidas, lesiones, seguridad social, incapacidad, atención médica, visas H (permiso para trabajar en EUA de manera temporal como no inmigrante. Existen H-IA, IB, IC; H-2A, 2B; H-3) y protección a trabajadores agrícolas.²⁵



Es recomendable incluir el tema de migración laboral en acuerdos de liberación de comercio e inversión, para permitir el manejo incluyente del proceso de integración y el respeto a los derechos humanos.

Por su parte, el Tratado de Libre Comercio de Centroamérica y la República Dominicana (CAFTA-DR), que sigue el modelo del TLCAN, excluye por completo el tema de los flujos migratorios; una carta anexa dice "...ninguna disposición en este Acuerdo impondrá una obligación a una Parte en lo que respecta a sus medidas migratorias."²⁶

Los Tratados de Libre Comercio como modelo para la integración regional no proveen a los países de un marco para la negociación de flujos laborales ordenados, a pesar de que la integración comercial tiene un fuerte impacto en la dinámica de la migración al poder incluir la libre circulación de personas dentro de los marcos de integración. La migración de mexicanos hacia EUA, por ejemplo, incrementó hasta llegar a la cifra de medio millón de migrantes al año en promedio en el periodo desde la entrada en vigor del TLCAN en 1994, a pesar de las fuertes medidas de control fronterizo y redadas contra inmigrantes sin papeles por parte del gobierno estadounidense. El resultante incremento en el flujo de migrantes indocumentados ha suscitado un fuerte debate en la sociedad estadounidense, en donde la cuestión de su estatus legal se ha vuelto el obstáculo principal para hacer urgentes reformas a sus leyes migratorias.

En este difícil contexto, los países de origen en la región han respondido en tres áreas: a) el desarrollo de programas de empleo para desincentivar la migración irregular; b) el trabajo con migrantes en Estados Unidos para ofrecer servicios, recibir reclamos e impulsar la organización en defensa de sus derechos; y c) la protección y atención a casos específicos (ver Sección 3); d) programas de retorno y reintegración.

Buenas prácticas 4

Organización Mundial de Comercio (OMC)-El Modo 4 del Acuerdo General de Comercio de Servicios.

- El Modo 4 es uno de los cuatro modos de suministro a través de los cuales puede llevarse a cabo el comercio de servicios en virtud del Acuerdo General de Comercio de Servicios (AGCS). En esencia, el Modo 4 se da cuando una persona física de un Miembro de la OMC trata de entrar, o está presente, en el territorio de otro Miembro en relación con el suministro de un servicio. En otras palabras, el AGCS cubre en efecto el movimiento de personas, pero solo en la medida en que dicho movimiento tenga por objeto el suministro de un servicio.
- Un elemento que califica al Modo 4 está ligado a su aspecto “temporal”. El AGCS no se aplica a las “medidas en materia de ciudadanía, residencia o empleo con carácter permanente”, lo que explica por qué el Modo 4 suele denominarse presencia “temporal” de personas físicas. Cada Miembro debe especificar la duración que puede tener la estancia para las categorías de dichas personas físicas.

1.3 El marco legal nacional

Muchos países han reformado y completado su marco legal a través de nuevas leyes y acuerdos. El gobierno de El Salvador ha desarrollado una serie de acuerdos que reflejan sus compromisos legales en materia de protección de los derechos de los migrantes, entre otros, acuerdos de repatriación ordenada con México y Guatemala, contra la trata de personas con México y Guatemala, del Mecanismo Migratorio Temporal de Protección y Regularización con Nicaragua y Guatemala, y de protección consular con México.

Adicionalmente, en el caso de Ecuador, en el marco de la Constitución en vigor en el año 2008, se incluyeron algunos artículos progresistas con respecto a la movilidad humana como se observa en el Módulo I.

Los países de la región por lo general, comparten una base común de legislación nacional, que establece ciertos derechos básicos. Entre ellos se destacan: a) el reconocimiento constitucional de igualdad entre extranjeros y nacionales, con excepción de derechos políticos, y b) la aceptación de los derechos internacionales antes descritos en el caso de los países que los han ratificado.

La normativa nacional para la migración es un sector sumamente complejo para los encargados de tomar decisiones, porque ahí confluyen dos corrientes de derechos y obligaciones que aparentemente se contraponen: los derechos internacionales vinculantes o consuetudinarios de toda persona al libre movimiento y la búsqueda del bienestar, y la soberanía nacional, concepto centrado en la capacidad del Estado de ejercer jurisdicción exclusiva dentro de sus fronteras (ver la discusión sobre este tema en el Módulo I).

El desarrollo del marco legal internacional de derechos humanos expuesto en la Carta Internacional de Derechos Humanos de la ONU ha modificado el concepto de soberanía absoluta a fin de reconocer los derechos que tiene todo ser humano y que lleva consigo incluso cuando cruza fronteras. Existe un consenso internacional con relación a garantizar los derechos universales a los ciudadanos de cualquier país, e incrementar los esfuerzos multilaterales en la materia.

La mayoría de los países garantizan el derecho de toda persona a circular libremente en el territorio, sin embargo condicionan la inmigración a intereses sociales, políticos, económicos y demográficos. El control migratorio en la frontera se considera un asunto relacionado con el ejercicio de la soberanía y la seguridad nacional. En este contexto, la OIM señala que “La autoridad de un Estado para regular el ingreso, permanencia y remoción sobre su territorio, no es absoluta. Las obligaciones internacionales –basadas en normas internacionales– limitan la autoridad del Estado sobre asuntos de migración para proteger los derechos humanos y equilibrar los intereses de los migrantes con los intereses de los Estados.”²⁵

Algunos de los principios del derecho internacional que limitan esta autoridad y deben ser tomados en cuenta en la definición de las leyes migratorias nacionales son:

Cuadro 3

Derechos internacionales que deben ser tomados en cuenta en la definición de las leyes migratorias nacionales

Principios del Derecho Internacional	Acuerdo Internacional
No discriminación	Carta ONU*
Libertad de movimiento	Carta ONU, CADH**
Derecho al empleo	Carta ONU, OIT 1994
Derecho a buscar asilo/no devolución	Convención contra la tortura
Reunificación familiar	Carta ONU
Garantías procesales en detención o expulsión	Carta ONU, CADH

Derecho de regresar a su país	Carta ONU, CADH
Acceso Consular	Viena 1963***
Protección de trata y tráfico de personas	Protocolo 2000****

* "Carta ONU que se refiere a la Carta Internacional de Derechos Humanos (1948)", incluyendo la Declaración de Derechos Civiles y Políticos y el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales.

** CADH se refiere a la Convención Americana de Derechos Humanos de la OEA, ver Sección 1.2.

*** Viena 1963 se refiere a la Convención de Viena sobre Relaciones Consulares (1963).

**** "Protocolo 2000" se refiere al Protocolo de Palermo contra la trata de Personas.

Fuente: OIM-INM, *Aspectos Básicos para la Gestión Migratoria*, México, 2009, p. 56.

Una contradicción profunda de la actual etapa de globalización, caracterizada por la desigualdad, tiene que ver con la tensión entre la seguridad nacional y los derechos fundamentales.

La Conferencia sobre Migración y Desarrollo lo expresó así: "al tiempo que las migraciones internacionales son el eje articulador transnacional de los procesos de desarrollo entre las sociedades de origen y las receptoras, los migrantes experimentan efectos de nuevas y viejas desigualdades sociales. . . Mientras que son bienvenidos como mano de obra barata y confiable en los países del norte, las sociedades receptoras los rechazan al estigmatizarlos como enemigos de la seguridad nacional, del estado de bienestar y de la estabilidad social en general. Ese rechazo, expresado en discursos y prácticas xenófobas, se ha materializado en la imposición de barreras físicas a la libre movilización de personas bajo la bandera de la defensa nacional".²⁶

En materia laboral, la mayoría de los países establecen la preferencia de nacionales sobre extranjeros en el empleo, y en algunos casos, la prohibición de contratar a extranjeros si hay nacionales que puedan desempeñar dichos empleos.



En la gestión migratoria, los Estados deben lograr el equilibrio entre el ejercicio del control fronterizo, el respeto a los derechos humanos y las necesidades del mercado laboral. El conocimiento de los derechos fundamentales consagrados en las convenciones internacionales permite armonizar los dos propósitos.

Nuevas legislaciones propuestas en varios países intentan regular las migraciones para promover intereses nacionales y evitar los abusos que enfrentan los emigrantes indocumentados en el exterior. Por ejemplo, la "Ley de Migración y Extranjería 2003"

artículo 118, de Honduras, ejemplifica este tipo de legislación, estipulando que los hondureños que salen para trabajar en el extranjero “deberán comprobar que han sido contratados con las garantías establecidas en el Código del Trabajo y demás leyes aplicables”. Mientras eso representa el ideal, la mayoría de los trabajadores migrantes son indocumentados y no cuentan con este tipo de contrato.

Los países de origen, destino y tránsito se dividen entre los que han reformado o ampliado su legislación sobre la migración laboral para incorporar elementos de protección y gestión laboral más avanzadas, y los que siguen viendo las migraciones irregulares principalmente como delitos. Donde existe un marco de criminalización de los migrantes sin vías de regularización temporal o permanente, favorece a la discriminación, intolerancia, clandestinidad y violación de derechos.²⁹

Ejemplo

La formulación de una estrategia de adecuación de leyes relativas a la protección de los trabajadores migrantes.

La diversidad de leyes nacionales que existen en materia de migración laboral; las distintas etapas de actualización; y en algunos casos, la descoordinación entre áreas de seguridad fronteriza, la optimización de los flujos migratorios laborales y la protección de los derechos de trabajadores migrantes hacen necesario formular una estrategia de adecuación de las leyes.

Los siguientes puntos brindan un ejemplo:

- a) **Meta.** Revisar la implementación de leyes y normas internacionales en la legislación nacional y cómo se refleja en la **protección** de los trabajadores migrantes. Desde el punto de vista emisor, analizar dicha protección en el extranjero, al regreso del trabajador migrante y durante el proceso de reintegración. Desde la visión del receptor, analizar la oferta y protección legal que se otorga a los trabajadores migrantes que es la propuesta que se sostiene al exterior como política coherente internacional del Estado.
- b) **Resultados esperados.** El documento deberá incorporar los aspectos legales, los derechos humanos y constitucionales que protegen a los trabajadores migrantes, así como, los servicios a los que tienen derecho conforme la legislación internacional y local además de proponer la posición que el gobierno asume para justificar de manera integral estas iniciativas legislativas de protección y fomento de la migración laboral.
- c) **Proceso.** El documento se debe preparar idealmente en un mes. Los funcionarios de alto nivel seleccionados (comisión) revisarían el borrador y se reunirían para discutir opiniones. El documento final deberá someterse a revisión del grupo de consultores designado para su implementación.
- d) **Indicador de éxito.** El documento deberá concluir en una propuesta de reforma migratoria, *adenda* o acuerdo de ley que será propuesta al poder legislativo (o a la instancia correspondiente).

e) Tareas

- ▣ Hacer un borrador basado en la legislación nacional, en los instrumentos legales más relevantes de la OIT y de la ONU, y en acuerdos laborales bilaterales y multilaterales.
- ▣ Cotejar el borrador con actores clave en el país.

Requisitos técnicos

- a) Experto en Migración Laboral.
- b) Experto en formulación de políticas y reformas migratorias.
- c) Consultor sobre derechos humanos.

Recursos

- a) Honorarios de consultoría.

Fuente: Mughal, R. y Padilla, L. "Regulatory Frameworks for Recruitment of Migrant Workers and Minimum Standards in Employment Contract: A Comparative Study o Pakistan, the Philippines and Sri Lanka", *Labour Migration in Asia: Protection of Migrant Workers, Support Services and Enhancing Development Benefits*, OIM, Geneva.

Igual que en otras áreas, las metas gubernamentales en reformas a la legislación y nueva reglamentación deben ir acompañadas por indicadores de desempeño que permiten medir avances. La siguiente tabla es un ejemplo de indicadores en el marco legal.

Cuadro 4

Indicadores de desempeño en reformas al marco legal.

Fase	Metas	Indicadores
▣ Esfuerzos legislativos y diplomáticos	▣ Adecuar las leyes para asegurar la protección de los migrantes laborales y su bienestar.	▣ Cantidad y calidad de iniciativas legislativas para proteger y dar bienestar a los trabajadores migrantes.
	▣ Concluir acuerdos bilaterales y multilaterales para su protección.	▣ Igualdad aproximada en el número de acuerdos bilaterales o multilaterales con el número de países de destino.
	▣ Acceder o ratificar instrumentos legales internacionales.	▣ Incremento de instrumentos legales firmados o ratificados.

Fuente: OSCE-IOM-ILO, *Handbook on Establishing Effective Labour Migration Policies*, Mediterranean Edition", 2007, p. 95.

1.4 Acuerdos Bilaterales de Trabajo Temporal (ABTT)

A pesar de los avances en protección de los derechos humanos y laborales de los migrantes, aún existen lagunas en las leyes migratorias debido a la rápida evolución de nuevos patrones de migración y a la herencia de leyes enfocadas exclusivamente en el control fronterizo. Una de ellas es de especial relevancia para la gestión migratoria, el área de protección de trabajadoras y trabajadores migrantes temporales. La OIT reconoce esta laguna cuando dice,

Las normas actuales de la OIT no se redactaron teniendo presente la protección de los migrantes temporales, y es posible que las disposiciones aplicables a otros trabajadores migrantes admitidos regularmente no se amolden a su situación.³⁰

Por eso, es indispensable que las entidades gubernamentales encargadas de la migración laboral tomen medidas para compensar la falta de protección de las leyes vigentes.

Es importante llenar este vacío con la negociación de acuerdos bilaterales que protejan y respeten a la letra el pacto de estos derechos. Los acuerdos bilaterales entre distintos actores de los países de la región, o entre ellos con gobiernos u otras contrapartes en los países receptores fuera de la región, ofrecen ejemplos de oportunidades concretas para la aplicación de normas internacionales y leyes en materia de gestión laboral, protección de derechos humanos, repatriación ordenada, libre tránsito, entre otros. También son espacios para dar seguimiento y monitoreo a la implementación de la política migratoria.

En resumen, se puede decir que los ABTT cumplen tres funciones básicas.

1. Incorporan los compromisos a los derechos humanos antes descritos en la elaboración de programas concretos de migración ordenada pasando de lo abstracto al ejercicio real de armonización entre el respeto a los derechos fundamentales y los objetivos políticos de las naciones partes del Acuerdo.
2. Expresan la Política Nacional de Desarrollo y otras políticas nacionales en el terreno de migración laboral.
3. Formalizan el diálogo entre países para establecer procesos concretos y términos mutuamente satisfactorios en materia de migración laboral.

En el marco legal, los ABTT tienen distintas formas. Algunos son legalmente vinculantes, en forma de tratados entre Estados. El término también se usa para referirse a acuerdos menos formales para regular la movilidad de trabajadores migrantes acordados entre Estados, secretarías, empresas o agencias de empleo.³¹ Otros, como

los Memorandos de Entendimiento, son acuerdos administrativos o privados que no son legalmente vinculantes, aun cuando se celebran entre Estados. A pesar de que el acuerdo no es vinculante a la ley pública, en muchos casos son sujetos a ciertas leyes laborales, administrativas y migratorias de los países firmantes.

Existen otros modelos, pero en la región de América Latina y el Caribe prevalecen dos: Estado-Estado y Estado-Sector Privado. El Acuerdo Ecuador-España y el Programa México-Canadá (PTAT) son ejemplos de acuerdos entre estados. El Acuerdo Guatemala-FERME es un ejemplo de un acuerdo con el sector privado. También se regulan flujos migratorios a través de medidas unilaterales, explicado más adelante.

Los ABTT son instrumentos flexibles para responder a las necesidades del mercado de trabajo. En el Módulo I, se hizo referencia de las ventajas de los ABTT para los países de origen y destino. Los siguientes ejemplos muestran algunas buenas prácticas en el establecimiento de los ABTT en la región.

Buenas prácticas 5

Un programa de Estado-Sector Privado: Programa de Trabajadores Agrícolas Temporales de Guatemala-Canadá.

- El Programa de Trabajadores Agrícolas Temporales a Canadá tiene 7 años vigente. El programa es resultado del trabajo conjunto entre los Ministerios de Relaciones Exteriores y de Trabajo y Previsión Social, con la participación de la Organización Internacional para las Migraciones (OIM). Nació de un acuerdo con la Fundación de Empresas Reclutadoras de Mano de Obra Agrícola Extranjera (FERME) en Quebec, con la supervisión del Departamento de Recursos Humanos y Desarrollo de Habilidades de Canadá.
- El programa funciona con base en la colaboración de distintos actores en los dos países. El reclutamiento, las gestiones de viaje, los exámenes médicos, y el acompañamiento en el Aeropuerto Internacional de Guatemala están a cargo de la OIM (ver anexo 3: memorándum de Entendimiento FERME-OIM). Los empleadores canadienses que forman parte del programa son los encargados de la capacitación y administración de los trabajadores guatemaltecos. El consulado de Guatemala en Canadá está encargado de la supervisión de las relaciones laborales en las fincas en Canadá. Presta asistencia a la llegada de los trabajadores migrantes guatemaltecos; brinda asistencia para llevarlos al hospital en caso necesario y ayuda en la solución de conflictos, tanto entre los mismos trabajadores como entre empleadores y trabajadores.
- El programa es una alternativa de ocupación segura y redituable para trabajadoras y trabajadores agrícolas guatemaltecos que se encuentren en periodos de desempleo o deseen incorporarse a la actividad económica. Una evaluación del año 2007 reportó que 2 255 trabajadores participaron en el programa, mayoritariamente hombres, con la excepción de la cosecha de fresas en donde contratan preferentemente a mujeres. La mayoría dijo haber obtenido buenas ganancias y muchos vuelven año tras año.

- En 2009, viajaron 3 858 trabajadores a las provincias de Quebec, Alberta, Columbia Británica y Ontario. Se considera que el programa es exitoso, por su crecimiento anual y las evaluaciones positivas que se le han hecho. Las posibles áreas para mejorar el programa incluyen: dar pláticas informativas a los migrantes nuevos, hacer más efectivo el sistema de recepción de quejas y reclamos, ampliar el acceso a la seguridad social, incrementar el número de inspecciones, garantizar la libre sindicalización y permitir el movimiento entre empresas.

Fuente: OSCE-IOM-ILO, *Handbook on Establishing Effective Labour Migration Policies*, Mediterranean Edition, 2007, p. 120.

Los programas entre gobiernos y el sector privado en la región generalmente reciben más solicitudes que lugares de recepción y, en el caso del acuerdo Guatemala-FERME, el 85% de los trabajadores son seleccionados para regresar el siguiente año, indicando un alto nivel de satisfacción entre migrantes y empleadores.

Otro tipo de ABTT es entre Estado-Estado. Un ejemplo es el Programa de Trabajadores Agrícolas entre México y Canadá que tiene más de 35 años de experiencia. En sus lineamientos generales constituye una buena práctica en la región porque ha logrado canalizar en promedio 15 mil trabajadores migrantes al año, bajo un régimen legal supervisado por los gobiernos que incluye un contrato modelo y una serie de protecciones y prestaciones.

Buenas prácticas 6

Acuerdo Bilateral de Trabajo Temporal Estado-Estado: Programa de Trabajadores Agrícolas Temporales (PTAT) entre México y Canadá.

El programa data desde 1974 y recluta, selecciona y promueve el flujo de trabajadores mexicanos a Canadá. El memorándum de entendimiento establece.³²

- El gobierno canadiense regula la admisión de los trabajadores, indica la cantidad requerida, notifica las cancelaciones y otorga las autorizaciones de empleo.
- El gobierno mexicano recluta y selecciona a los jornaleros, manteniendo al menos 300 listos para laborar, integrar y tramitar su documentación, comunica los datos de los trabajadores y su fecha de llegada a Canadá.³³

El Acuerdo para el Empleo Temporal de Trabajadores Agrícolas Mexicanos en Canadá norma cada contrato en los siguientes términos.

- El periodo contractual no será inferior a 240 horas, ni mayor a ocho meses.
- El empleador proveerá comidas y alojamientos adecuados.
- Los migrantes recibirán salarios y seguros similares a los demás jornaleros.

- El patrón organizará el transporte y deducirá su costo del ingreso del trabajador.
- El empleador podrá terminar el contrato por incumplimiento del empleado.

Requisitos

- Ser personas de nacionalidad mexicana, con entre 22 a 45 años de edad y gozar de buena salud física.
- Ocupación: ser campesino, jornalero o que su ocupación actual se relacione con la agricultura. En el caso de apicultores, se debe contar con conocimientos técnicos y experiencia mínima de cinco años. En el Programa también participan mujeres, básicamente en la cosecha de fresa.
- Escolaridad: mínima tercero de primaria y máxima de tercero de secundaria y para apicultores, hasta carrera técnica agropecuaria o especialidad en apicultura.
- Estado civil: hombres y mujeres casados o en unión libre y preferentemente con hijos. Por excepción, solteros que demuestren tener dependientes económicos.
- Vivir en zona rural.

Tipos de trabajadores

- Trabajador nominal: son aquellos que fueron seleccionados por nombre por los granjeros, es decir, que ya han ido a Canadá en años anteriores cumpliendo contratos de trabajo con un empleador determinado.
- Trabajador de selección: es la mano de obra solicitada sin especificar a la persona. Son los asignados por primera vez por la Secretaría del Trabajo y Previsión Social de acuerdo con su perfil laboral.
- Trabajadores de reserva o reemplazo: trabajadores con que cuenta el gobierno mexicano para atender las solicitudes de trabajadores de selección, sustituir nominales o seleccionados que por alguna causa no pudieron ser enviados, o los trabajadores que deben estar listos para atender cualquier requisición extraordinaria.

Fuente: Human Resources and Skill Development Canada, "Temporary Foreign Worker Program", disponible en http://www.rhdccrsrc.gc.ca/eng/workplaceskills/foreign_workers/sawp.shtml

Los convenios en materia de seguridad social son generalmente negociados en el contexto de acuerdos bilaterales o multilaterales. A continuación se presenta el ejemplo del Convenio bilateral al respecto que mantiene el Gobierno de Ecuador con España.

Buenas prácticas 7

El Convenio Bilateral Hispano-Ecuatoriano de Seguridad Social.

Puntos importantes

- ❑ Suscrito entre la República de Ecuador y el Reino de España en 1960, sucesivos acuerdos suscritos para su implementación y en 2006 se establece a la Secretaría General del Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social como oficina de enlace nacional.
- ❑ Elaborado en el marco del Convenio Multilateral Iberoamericano de Seguridad Social que ampara este tipo de acuerdos en toda la región, de manera que es una buena práctica replicable para otros países.
- ❑ Busca “la equiparación de trato de los españoles y de los ecuatorianos en uno y otro Estado, en lo que se refiere a la Seguridad Social para garantizar la conservación de los derechos laborales adquiridos cuando se trasladen de territorio”.
- ❑ Instituciones responsables: Ecuador, Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social (IESS).
- ❑ Con sus respectivas oficinas de enlace, Secretaría General del IESS, y en provincias las Direcciones Provinciales tendrán la misión de facilitar la aplicación de los Convenios.

Fuente: OIM-Ecuador.³⁴

La migración intrarregional forma parte importante de la migración total en la región, llegando a representar más de la mitad del total de trabajadores migrantes a EUA. Algunos países han trabajado en la construcción de un marco legal y acuerdos para manejar los flujos bilaterales dentro de la región. Ecuador y Perú se encuentran en el proceso de ratificación del estatuto migratorio que busca regularizar la situación de trabajadores fronterizos. El acuerdo es interesante porque incorpora aspectos avanzados en la concepción de los flujos migratorios y la libre movilidad humana, pero enfrenta el reto de superar algunas trabas en su aplicación, como la existencia de otra constitución por parte de Ecuador al momento de negociar el estatuto, que refleja aspectos no contemplados en la etapa de visión y elaboración. De cualquier forma, ambos países están trabajando en superar estas trabas y se han compartido el instructivo binacional para la aplicación del estatuto, mismo que está en revisión en el gobierno peruano. Se espera que el estatuto sea ratificado por ambos países durante el 2010.

Los acuerdos bilaterales interregionales pueden ofrecer espacios para la innovación en nuevas políticas migratorias, que no se pueden aplicar y negociar en relaciones con los países receptores. Además, la gestión de la migración laboral regulada y ordenada constituye un camino valioso no solo para resolver asuntos relacionados con flujos migratorios sino también para mejorar relaciones diplomáticas entre países, cuando la migración irregular ha sido punto de fricción.

1.5 Programas unilaterales de trabajadores temporales

Varios países, en especial EUA, manejan programas unilaterales de reclutamiento y contratación de trabajadores temporales. En este esquema no existen acuerdos entre los países de origen y destino, ni entre el país de origen y el sector privado, sino que el proceso se desarrolla entre el sector privado y los trabajadores directamente, con la intervención de la Embajada únicamente en la expedición de visas.

Los programas principales que tiene el gobierno de EUA son las visas H-2A y H-2B. Actualmente 39 países están incluidos en los programas, aunque el 75% de las visas H-2A se expiden en México.³⁵ Algunos aspectos importantes de los programas H-2A para trabajadores migrantes temporales (TMT) agrícolas, y H-2B para TMT no agrícolas son:

H-2A (para trabajadores temporales agrícolas):

- ▣ Los empleadores están obligados a dar un contrato por escrito, vivienda, transporte y alimentos (o instalaciones para la preparación de alimentos) gratis a sus trabajadores.
- ▣ El Departamento de Trabajo realiza inspecciones sobre salarios, condiciones de trabajo, prestaciones, etc.
- ▣ El proceso de solicitud se hace en la Embajada de EUA en los países de origen.
- ▣ La estancia máxima es de tres años, retorno obligado de tres meses, con posibilidad de renovación.

H-2B (para trabajadores temporales no agrícolas):

- ▣ Menos supervisión de Departamento del Trabajo en derechos laborales, sin garantías de vivienda y transporte.
- ▣ Los sectores más comunes son: construcción, salud, jardinería, madera, manufactura, servicios, procesamiento de alimentos y hotelería.³⁶
- ▣ Si se reciben más peticiones que número de vacantes, la selección se hace al azar por computadora.³⁷
- ▣ Tope de 66 mil visas al año.



Sugerencias para mejorar los programas unilaterales

- ▣ Controlar a los intermediarios en el reclutamiento y aplicar sanciones en caso de abusos denunciados.

- ▣ Participar con los gobiernos de los países de origen en la supervisión, control, protección de derechos y recepción de reclamos.
 - ▣ Revisar la obligación de vincular la visa con un sólo empleador.
 - ▣ Incluir la posibilidad de pasar a residencia permanente bajo ciertas condiciones.
 - ▣ Los empleadores deben asumir el costo de reclutamiento y transporte de TMT para evitar situaciones de servidumbre o trabajo forzoso por deudas.
 - ▣ Garantizar la no discriminación en el reclutamiento en los países de origen.
 - ▣ Agregar mecanismos para asegurar el cumplimiento del contrato por parte de empleadores, fortalecer la supervisión e inspección y rescindir permisos a empresas que violen los contratos y leyes laborales en el empleo de TMT.
-

Otro programa que combina seguridad y control fronterizo es la Forma Migratoria de Trabajadores Fronterizos (FMTF) de México, que desde marzo de 2008 reemplazó a la Forma Migratoria para Visitantes Agrícolas (FMVA), reglamentando el flujo de trabajadores guatemaltecos al Estado de Chiapas en el sur de México, que ha existido desde hace siglos, principalmente para la cosecha de café, caña, papaya y plátano, entre otros.

Dicho Acuerdo establece facilidades a los nacionales guatemaltecos como Trabajadores Fronterizos Temporales en Chiapas, Quintana Roo, Tabasco y Campeche. La FMTF, con vigencia de un año, permite la entrada a guatemaltecos como *No Inmigrante*, visitante con actividades lucrativas. Está destinada a cubrir la insuficiencia de trabajadores mexicanos y regularizar a los indocumentados. Se requiere tener 16 años o más, presentar oferta de trabajo del empleador mexicano o representante legal, indicando salario. Permitirá acompañarse de familiares como dependientes económicos. Igual que con la Forma Migratoria Visitante Local (FMVL) el titular podrá adquirir bienes muebles y realizar depósitos bancarios. Requiere también de la cédula de vecindad, matrícula consular y pago de derechos, a menos de que se les contrate con el salario mínimo mensual vigente, lo cual los exenta de tal pago.

Resalta el apartado sobre las responsabilidades de los empleadores mexicanos quienes deberán integrar un expediente y mantenerlo actualizado, función que en principio y por Ley corresponde al INM, y que les obliga a pagar el mismo sueldo que a los mexicanos, es decir otorgar trato nacional.³⁸

1.6 Protección de los derechos de los trabajadores migrantes indocumentados

En el caso de migrantes indocumentados o carentes de estatus jurídico regular, su carácter irregular en países receptores donde las leyes no contemplan vías adecuadas para la regularización de los flujos laborales restringe su acceso al sistema legal de

garantías. Esta situación ha hecho evidente la necesidad de plasmar en la ley los derechos de los trabajadores migrantes que se encuentran fuera de su país, con o sin documentos, y desarrollar nuevos mecanismos de protección. Nuevos convenios y leyes internacionales y nacionales responden a esta necesidad, estableciendo con claridad los derechos universales de los migrantes. En el apartado, se presentan las convenciones internacionales más importantes en la materia (los sitios de Internet donde se encuentran los textos completos de los convenios y las leyes se encuentran al final de este libro). También se ha avanzado en la incorporación de derechos y protecciones dentro del marco de los acuerdos para la contratación de empleo en el exterior, que se analizan en la Sección 3.

Por lo general, los migrantes sin autorización para ingresar y/o emplearse en el país de destino están prácticamente al margen de la protección de la seguridad social y la salud, salario mínimo y otras normas, ya que su calidad de indocumentado y la amenaza de deportación son obstáculos para el acceso al sistema de justicia. Además, en muchos casos, están empleados por empresas donde dichas normas no son aplicadas, no se respetan o no se hacen cumplir. La falta de garantías para esta parte de la fuerza laboral hace que los trabajadores migrantes irregulares sean sujetos a discriminación, explotación y abuso, sobre todo en sectores de empleo marginal, de baja calificación y poco regulados o sin supervisión del Estado.

La inestabilidad legal se caracteriza por la ausencia de requisitos básicos, incluyendo:

- Permiso para trabajar.
- Permiso para permanecer en el país.
- Derechos laborales en igualdad de condiciones con los nacionales.
- Derecho a servicios públicos (educación, salud, seguridad social).
- Derecho de patrocinar a los miembros de la familia en el marco de la reunificación familiar.

A esta lista se puede agregar la falta de acceso al sistema de justicia. La Convención de la ONU extiende a los trabajadores migrantes que entran o residen en el país receptor sin autorización (y a los miembros de sus familias), los derechos que antes se limitaban a las personas que participan en la migración regular para el empleo, pero el ejercicio de estos derechos enfrenta algunos obstáculos en los migrantes indocumentados, entre ellos se encuentran:

- ▣ La falta de ratificación por parte de algunos países, especialmente aquellos considerados tradicionalmente como receptores.
- ▣ La criminalización de los migrantes irregulares en las leyes nacionales orientadas a la seguridad.
- ▣ El miedo de denunciar o acudir al sistema de justicia.
- ▣ Falta de recursos para asesoría y representación legal.

En este contexto, es prioritario que el gobierno del país de origen proporcione información respecto a los derechos de los trabajadores migrantes antes, durante y después del desplazamiento; facilitando la prestación de servicios de asistencia y protección consular a trabajadores migrantes para asuntos legales.

Sección 2 Temas transversales

Los avances en la legislación en los tres temas transversales, la incorporación de una perspectiva de género, remesas, trata y tráfico de personas han permitido notables mejorías en estas áreas a pesar de ser relativamente recientes. En este apartado se analizan los cambios legales sustantivos y se ofrecen algunas buenas prácticas en la materia.

2.1 Incorporando una perspectiva de género

Las disposiciones de acuerdo con las leyes nacionales que son pertinentes al género y la migración no están particularmente orientadas al género. En la mayoría de los casos, los asuntos relacionados con el género son abordados a través del *principio de la ausencia de discriminación* estipulado en convenciones internacionales. Las disposiciones en contra de la discriminación por motivos de sexo, nacionalidad, clase social, u otra condición pueden encontrarse en varios instrumentos internacionales mencionados anteriormente en el cuadro 3.³⁹

Las leyes migratorias generalmente no distinguen formalmente entre hombres y mujeres. En muchos países la ley reconoce una situación *de facto* de discriminación e incluyen a las migrantes bajo las leyes específicas en contra de prácticas discriminatorias. Las leyes de protección en el caso de trata contemplan protecciones especiales para mujeres debido a las amenazas y riesgos particulares que enfrentan; en el caso de abusos a mujeres migrantes, se aplican las leyes penales en términos de igualdad con nacionales, aunque las mujeres migrantes irregulares, al igual que los hombres no demandan a sus empleadores debido al riesgo de ser deportadas o que su tránsito hacia terceros países sea interrumpido.

Aunque existen leyes que garantizan los derechos de la mujer, la no discriminación, y dan protecciones adicionales, es necesario tener oficinas o expertos que aseguren el cumplimiento de las leyes, vigilen que durante la aplicación de todas las leyes se evite la discriminación y se visibilice la presencia y la situación de las mujeres.

Cerca del 50% de los flujos migratorios en la región lo integran mujeres. Sin embargo, con excepción del tema de trata de personas, son pocas las leyes y programas gubernamentales que apuntan a sus necesidades y se sabe menos sobre los sectores y las condiciones en que trabajan. Si bien existen leyes, suelen tener baja prioridad de aplicación, situación reflejada en un informe del Relator Especial respecto a las trabajadoras domésticas: “La legislación federal protege en cierta medida a los trabajadores dedicados al servicio doméstico, pero al parecer, las autoridades laborales hacen poco por supervisar su situación o por aplicar las obligaciones que incumben a los empleadores. Tampoco se aplican las normas relativas a la salud y la educación.”⁴⁰

Un ejemplo de la aplicación de la Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer (CEDAW por sus siglas en inglés) (Sección I.4) con perspectiva de género es el esfuerzo de Costa Rica por garantizar los derechos de las trabajadoras domésticas, incluyendo a las trabajadoras migrantes de Nicaragua (ver cuadro).

Buenas prácticas 8

Reformando la ley para combatir la discriminación: una victoria legal parcial para las trabajadoras domésticas.

- Muchas mujeres nicaragüenses migran a Costa Rica como trabajadoras domésticas. Se calcula que 69% de las personas empleadas en este sector son de Nicaragua. En 2001, la OIM, la OIT y la Asociación de Trabajadoras Domésticas (ASTRADOMES) realizaron una encuesta sobre las condiciones de trabajo y la legislación de seguridad social entre trabajadoras domésticas y empleadores en el Distrito Montes de Oca de San José, Costa Rica. Los resultados indicaron una falta de conocimiento de los derechos laborales y una falta de cumplimiento en la práctica. La encuesta encontró que los empleadores desconocían la existencia de multas por incumplimiento, la obligación de reportar salarios reales a Seguridad Social, el salario mínimo, además de la presunción por parte de empleadores y trabajadoras que las empleadas en casas particulares no gozaban de protecciones legales.
- ASTRADOMES inició una acción de inconstitucionalidad contra el artículo del Código de Trabajo que permitía un régimen de excepción para trabajadoras domésticas, alegando que el artículo 104 discrimina a las mujeres. El salario mínimo para una trabajadora doméstica actualmente está alrededor de 115 435 colones (USD\$210), más alimentos, siendo uno de los sectores con menor salario y largas jornadas laborales. Las trabajadoras domésticas no poseen

seguro contra riesgos en el empleo, discapacidad, pensiones o seguro de vida. Trabajan en la clandestinidad, ya que de cerca de 80 mil, es decir menos de 10%, están reportadas por los empleadores.

- En marzo de 2007, la Sala Constitucional estableció el derecho a un día completo de descanso a la semana y días feriados públicos. Se declaró inconstitucional la división de la jornada laboral que justificara días de hasta 15 horas.

Fuente: *Canadian Foundation for the Americas*. "The case of Domestic Workers in Costa Rica", disponible en <http://www.focal.ca/publications/focalpoint/fp0409se/?lang=s&article=article7>

2.2 Remesas

América Latina y el Caribe es la región que más remesas recibe en el mundo, y México se encuentra en el primer lugar con 41% del flujo total.⁴¹ Las leyes y reglamentos que buscan aplicar las nuevas metas políticas mencionadas en el Módulo I son: a) reducir los costos por envío de las remesas, b) impulsar formas eficientes y seguras de envío, c) canalizar las remesas hacia proyectos productivos a través de programas especiales voluntarios, y d) apoyar la inversión productiva de las remesas por medio de aportaciones del Estado.

Por lo general, se considera que el envío de remesas es una operación personal y no recae en el ámbito de la regulación estatal. Sin embargo, se reconoce la necesidad de regular la transferencia de remesas en los países receptores de migrantes para evitar abusos por parte de las empresas.⁴²

Las recomendaciones principales, aunque difíciles de implementar son: incrementar la transparencia y permitir a los migrantes conocer las opciones con que cuenta. Esto es posible lograrlo a través de portales de Internet y su difusión entre la diáspora y clubes de migrantes. Promover una cultura financiera entre los migrantes, lo cual permitirá registrar en el banco (bancarizar) a los remitentes a través de la oferta de servicios financieros de bajo costo. Establecer un canal de gobierno que sea competitivo en el mercado de remesas, lo cual obligaría a los particulares a reducir tanto los costos como los términos y condiciones para hacer uso de los servicios de transferencias.

2.3 Prevención, protección y combate a la trata y el tráfico de migrantes

Anteriormente, la esclavitud y el trabajo forzoso u obligatorio de los migrantes fueron prohibidos por la legislación internacional de derechos humanos, específicamente en los instrumentos internacionales contra la esclavitud y prácticas análogas a la esclavitud y las normas de la OIT (secciones I.2.I y I.3).

Hoy, la Convención contra la delincuencia organizada transnacional, firmada en la ciudad de Palermo, Italia en el 2000 y sus dos protocolos del mismo año: *Protocolo contra el tráfico de migrantes por tierra, mar y aire*⁴³ y *Protocolo para prevenir, reprimir y sancionar la trata de personas, especialmente mujeres y niños* (ONU 2002) constituyen el punto de referencia internacional legal para estos crímenes. Este último *Protocolo* define a la trata de personas como:

“La captación, transporte, traslado, acogida o recepción de personas, recurriendo a la amenaza o al uso de la fuerza u otras formas de coacción, rapto, fraude, engaño, abuso de poder o de una situación de vulnerabilidad o a la concesión o recepción de pagos o beneficios para obtener consentimiento de una persona que tenga autoridad sobre otra, con fines de explotación.”

La trata laboral es la explotación del trabajo de la víctima. En condiciones de trata, los trabajadores migrantes se ven forzados, a través de distintas formas de coerción (endeudamiento, fuerza, encierro, engaños, retención de documentos, etc.) a trabajar en situaciones de explotación y empleo forzoso.

Relacionado con la trata de personas se encuentra el tráfico de personas definido en el *Protocolo contra el tráfico de migrantes, artículo 3o* como:

“Por ‘tráfico de migrantes’ se entenderá la facilitación de la entrada ilegal de una persona en un Estado Parte del cual dicha persona no sea nacional o residente permanente con el fin de obtener, directa o indirectamente, un beneficio financiero u otro beneficio de orden material.”

Según el ACNUR,

“La trata y el tráfico de personas son delitos que se han incrementado en forma alarmante en los últimos años, debido a las difíciles condiciones de vida en los países menos desarrollados, al endurecimiento de las políticas migratorias en los países industrializados y al hecho de que por mucho tiempo estos fenómenos no fueron considerados como un problema estructural sino como una serie de episodios aislados.”⁴⁴

La perspectiva de la OIM abarca tres principios que rigen todas las actividades de lucha contra la trata:

- ▣ Respeto de los derechos humanos.
- ▣ Bienestar físico, mental y social de la persona y de la comunidad a la que pertenece.
- ▣ Sostenimiento, a través del fortalecimiento institucional, de gobiernos y la sociedad civil.

La trata y el tráfico de personas han sido también objeto de nuevas leyes nacionales que buscan definir el problema, condenar y castigar a los responsables con mayor rigurosidad. Son prácticas criminales reconocidas por todos los gobiernos como graves violaciones de los derechos fundamentales de las personas migrantes, entre ellos:

- ▣ El derecho a la libertad de circulación dentro del país y el derecho a salir. Por lo tanto, la retención del pasaporte por parte del empleador está prohibido.
- ▣ El derecho de vivir sin violencia, amenazas o intimidación.
- ▣ La abolición de la esclavitud.
- ▣ La prohibición del trabajo forzoso, degradante o inhumano.

Aunque también afecta a los hombres, las mujeres migrantes son particularmente vulnerables a estas violaciones de derechos humanos, a causa del tipo de trabajo que desempeñan tradicionalmente. La discriminación y la explotación sexual prevalece en la sociedad, por lo cual es imposible abarcar el problema sin una perspectiva de género que tome en cuenta las vulnerabilidades y menor acceso a recursos legales y servicios de apoyo. Los niños y adolescentes constituyen otro grupo susceptible a la trata de personas. En muchos países, se han reportado casos de explotación laboral de niñas y niños, adolescentes indígenas que son llevados por sus “padrinos” a un tercer país con el objetivo de ayudarles a tener mejores condiciones de vida, cuando en verdad son utilizados para trata con fines de explotación laboral y mendicidad.

La migración clandestina, el tráfico de trabajadores migrantes y la trata de personas han crecido junto con los nuevos patrones de migración internacional. Grupos del crimen organizado han encontrado nuevos negocios en el tráfico de personas migrantes, la trata, el secuestro y extorsión de grupos de trabajadores migrantes. Todos los países de la región han adoptado nuevas leyes para eliminar la trata, adaptando sus leyes a los convenios internacionales. A pesar de los avances, aún existen omisiones en las leyes nacionales. Aunado a este problema, en la aplicación de las leyes muchos gobiernos carecen de sistemas de seguimiento, información y construcción de estadísticas para identificar con precisión las dimensiones y alcances del delito de la trata de personas y para darle seguimiento jurídico.

Por ejemplo, en México la Comisión Nacional de Derechos Humanos reconoce que existen “miles de casos” de trata de personas en el país,⁴⁵ pero la Fiscalía Especial para los Delitos de Violencia contra las Mujeres y Trata de Personas (FEVIMTRA) reporta que, durante 2008 se iniciaron sólo 24 averiguaciones previas por este delito, de las cuales únicamente dos han sido consignadas.⁴⁶

Buenas prácticas 9

Nuevos esfuerzos contra la violencia sexual y trata de personas, Guatemala.

En Guatemala el 19 de marzo 2009, se aprobó el Decreto núm. 9 de la Ley contra la violencia sexual y trata de personas, la cual tiene como objeto prevenir, reprimir, sancionar y erradicar la violencia sexual, la explotación y la trata de personas, la atención y protección de sus víctimas y resarcir los daños y perjuicios ocasionados. Asimismo, el 5 de agosto 2009 se creó la Secretaría de Violencia, Explotación Sexual y Trata de Personas, la cual está adscrita a la Vicepresidencia según Decreto Legislativo 9-2009.

Fuente: OIM-Guatemala.

Los países de la región están trabajando en la redacción de nuevas legislaciones, reformas y puesta en marcha de acuerdos para adecuar su marco legal a los desafíos de la migración. Algunos están dirigidos al área de protección por ejemplo; el Gobierno de El Salvador ha desarrollado una serie de acuerdos que reflejan sus compromisos legales en materia de protección de los derechos de los migrantes. Entre dichos acuerdos se encuentran el de repatriación ordenada, contra la trata, ambos con México y Guatemala, del Mecanismo Migratorio Temporal de Protección y Regularización con Nicaragua y Guatemala, y de protección consular con México. Otros esfuerzos se concentran en la gestión de flujos migratorios a través de ABTT, la regularización de migraciones, garantías de prestaciones, etc.

En materia de legislación sobre trata de personas, en el año 2003 México ratificó el Protocolo para Prevenir, Reprimir y Sancionar la Trata de Personas, Especialmente Mujeres y Niños. En noviembre de 2007, luego de una revisión al Código Penal Federal se expidió la Ley para Prevenir y Sancionar la Trata de Personas y; en febrero de 2009 su Reglamento fue publicado.

El reglamento se ha planteado como el principio de acción concreta de las instancias de gobierno pues define la puesta en marcha de una Comisión Interinstitucional y un Programa nacional (por publicarse) para prevenir y sancionar la trata así como para asistir a las víctimas.

A nivel estatal, 30 de los 32 estados de la República cuentan con una tipificación del delito de trata, 25 de ellos han introducido reformas en sus códigos penales en los últimos dos años y; 5 entidades (Chiapas, Distrito Federal, Nuevo León, Tabasco y Tlaxcala) cuentan con una legislación antitrata.⁴⁷



Una sugerencia importante es que las leyes que se desarrollen a nivel estatal estén armonizadas a la ley marco (concebida a nivel federal/nacional) lo que evitará dejar vacíos en la persecución del delito y en la protección a las víctimas.

Además, cabe mencionar que de existir un órgano colegiado o Comisión Intersecretarial para Prevenir y Sancionar la Trata de Personas, éste cuente con medidas financieras y facultades para determinar las responsabilidades de cada instancia gubernamental en lo relevante a la prevención y persecución de la trata y la protección de las víctimas.

Sección 3 Resumen y lista de verificación

El marco legal para la migración laboral es el terreno donde se traduce la política “deseada” en leyes y normas para la aplicación en la práctica. El marco nacional se debe fundamentar en los convenios internacionales de derechos humanos establecidos y ratificados. Debe apoyarse también en los acuerdos regionales que gracias a mecanismos de consulta y toma de decisiones han logrado avances en la materia. Sin embargo, aun existen contradicciones entre estos compromisos y la legislación nacional que tienen que ser resueltos para la puesta en práctica.



Lista de verificación

- ¿Los Convenios Internacionales relacionados con los derechos laborales y humanos de los migrantes están firmados y ratificados?
- ¿El lenguaje y los conceptos fundamentales de los tres Convenios complementarios (OIT 97, 143 y ONU 1990) están incorporados en la legislación nacional y forman parte de la jurisprudencia del país?
- ¿Se hacen esfuerzos permanentes para informar a los migrantes sobre los derechos establecidos en las leyes y cómo ejercerlos?
- ¿Se conocen los vacíos legales que deben cubrirse en función del beneficio nacional, tomando en cuenta al migrante como centro de toda política migratoria?
- ¿La legislación secundaria (Ley de Migración, Código Penal, y otras), contiene sanciones para castigar acciones que contravengan disposiciones en pro de los derechos humanos?

Notas

- ¹ IOM, *World Migration Report*, Ginebra, 2008, p. 423.
- ² Naciones Unidas, Centro de Información México, Cuba y República Dominicana (CINU), *Carta Internacional de Derechos Humanos*, disponible en http://www.cinu.org.mx/onu/documentos/_ciddh.htm#carta
- ³ Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos (OACDH), “Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos”, disponible en <http://www2.ohchr.org/spanish/law/ccpr.htm>
- ⁴ United Nations Treaty Collections (UNTC), Capítulo IV. Derechos humanos, disponible en http://treaties.un.org/Pages/ViewDetails.aspx?src=TREATY&mtdsg_no=IV-3&chapter=4&lang=en
- ⁵ Naciones Unidas, Centro de Información México, Cuba y República Dominicana (CINU), “Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos”, RES/2200 A (XXI), 16 de diciembre de 1966, disponible en <http://www.cinu.org.mx/onu/documentos/pidcp.htm>
- ⁶ Ver por ejemplo, las conclusiones del Grupo de Trabajo sobre la Detención Arbitraria, en la República de Malta, punto IV. C sobre detención de migrantes, con particular énfasis en la detención de migrantes irregulares, disponible en http://webcache.googleusercontent.com/search?q=cache:YyPcbWHamkJ:www2.ohchr.org/english/issues/defenders/docs/A.HRC.I3.30.Add.2_sp.doc+migrantes+%22detenci%C3%B3n+arbitraria%22&cd=2&hl=en&ct=clnk&client=gmail
- ⁷ Organización Internacional del Trabajo (OIT), “Declaración de Filadelfia” disponible en <http://ilomirror.library.cornell.edu/public/spanish/about/iloconst.htm#aI9p8>
- ⁸ The Global Campaign for Ratification of the Convention on Rights on Migrants, “20th Anniversary Ratification Campaign”, dato actualizado a julio de 2010, disponible en <http://www.migrantsrights.org/>
- ⁹ Stephanie Grant GCIM: Establishing an “Ethical Compass” for International Migration Policy, en OIM, *International Migration*, volume 44 Issue 1, 2006, pp.13-19, disponible en <http://www3.interscience.wiley.com/journal/118586628/issue>
- ¹⁰ Organización Internacional del Trabajo (OIT), “Marco multilateral de la OIT para las migraciones laborales: Principios y directrices no vinculantes para un enfoque de las migraciones laborales basado en los derechos”, Ginebra, 2005, disponible en www.ilo.org/public/libdoc/ilo/2006/106B09_343_span.pdf
- ¹¹ Relatoría Especial sobre Trabajadores Migratorios y Miembros de sus Familias, disponible en <http://www.cidh.org/Migrantes/Default.htm>
- ¹² Informe Anual de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, AG/RES. I404 XXVI-O/96 Los Derechos Humanos de todos los Trabajadores Migratorios y de sus Familias, AG/RES I480 XXVII-O/97
- ¹³ Relatoría Especial sobre Trabajadores Migratorios y Miembros de sus Familias, disponible en <http://www.cidh.org/migrantes/>

- ¹⁴ Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal, Entrevista a Jorge Bustamante, “Los derechos de las personas migrantes: obligación bilateral”, disponible en <http://www.cd hdf.org.mx/index.php?id=dfeabr08Bustamante>
- ¹⁵ *Ibid.*
- ¹⁶ Disponible en <http://ec.europa.eu/eures/main.jsp?&countryId=&accessing=0&content=1&restrictions=0&step=0&acro=free&lang=es>
- ¹⁷ Los países asociados son Argentina, Brasil, Chile, Paraguay y Uruguay.
- ¹⁸ En el caso de Ecuador, el porcentaje máximo de trabajadores extranjeros en una empresa o establecimiento es del 20%. Para mayor detalle sobre la legislación interna de cada país, ver Aguilar Cardoso, Luis Enrique y Mariana Mendiola Hidalgo (2008). *Grupos en situación de especial protección en la región andina: migrantes*. Lima: Comisión Andina de Juristas, disponible en http://www.pucp.edu.pe/departamento/ciencias_sociales/tukuymigra/images/documentos/Cat_Docs_9.pdf
- ¹⁹ En el caso ecuatoriano, si bien existe un marco normativo favorable a la protección de los derechos de los migrantes, así como políticas concretas encaminadas a este objetivo; en términos macro, la implementación de este marco se ha logrado apenas parcialmente. Al respecto, podemos decir que se han encontrado procedimientos restrictivos y comportamientos arbitrarios y abusivos con la población extranjera, los mismos que contradicen la Constitución y otros instrumentos de política pública. Esto sucede sobre todo en la jerarquía más baja de las autoridades. Evidencias y un detallado análisis al respecto se pueden encontrar en: *Coalición por las Migraciones y el Refugio* (2009). II Informe alternativo a la Convención de Trabajadores Migratorios y sus Familias. Quito (copia digital). El artículo II de la Constitución ecuatoriana, en su numeral 12, prohíbe la discriminación por pasado judicial. Cabe destacar que este es el mismo motivo por el cual hasta la actualidad no entra en vigencia el Estatuto Migratorio Permanente Peruano-Ecuatoriano (2008), como ya se ha explicado anteriormente.
- ²⁰ Aguilar Cardoso, Luis Enrique y Mariana Mendiola Hidalgo (2008). *Grupos en situación de especial protección en la región andina: migrantes*. Lima: Comisión Andina de Juristas, p. 61, disponible en http://www.pucp.edu.pe/departamento/ciencias_sociales/tukuymigra/images/documentos/Cat_Docs_9.pdf
- ²¹ Parlamento de Uruguay, Poder Legislativo, *Acuerdo sobre Residencia para Nacionales de los Estados Parte del Mercosur, Bolivia y Chile* (2002), disponible en <http://www.parlamento.gub.uy/htmlstat/pl/acuerdos/acue17927-2.htm>
- ²² Cachón, L. Gerónimo, E. Texico, E; “Estudios sobre Migraciones Internacionales, Acuerdos Bilaterales de migraciones de mano de obra: Estudio de casos”, Organización Internacional del Trabajo (OIT), disponible en <http://www.ilo.org/public/english/protection/migrant/download/imp/imp66s.pdf>
- ²³ International Federation for Human Rights, 2010, disponible en <http://www.fidh.org/Europe-it-s-time-to-ratify-the-Migrant-Workers>. Visitado 28 junio 2010
- ²⁴ Secretariado de la Comisión para la Cooperación Laboral, “Acuerdo de Cooperación Laboral de América del Norte”, disponible en <http://sp.naalc.org//index.cfm?page=450>

- ²⁵ Secretariado de la Comisión para la Cooperación Laboral, “Guía para Trabajadores Migratorios sobre las Leyes Laborales en EUA”, disponible en <http://sp.naalc.org/index.cfm?page=706>
- ²⁶ Borrador, Cartas sobre medidas migratorias, disponible en http://www.sice.oas.org/TPD/USA_CAFTA/Jan28draft/sideletters_s/Carta_CR_medidas_migratorias_esp.pdf
- ²⁷ OIM-INM, “Aspectos Básicos de la Gestión Migratoria”, México, 2009, p. 53.
- ²⁸ III Coloquio Internacional sobre Migración y Desarrollo Migraciones internacionales: Los desafíos de la exclusión y la desigualdad para la ciudadanía en la globalización 4, 5 y 6 de diciembre de 2008 Universidad Nacional, Heredia, Costa Rica. Disponible en: http://meme.phpwebhosting.com/~migracion/rimd/documentos/Convocatoria_iii_coloquio.pdf
- ²⁹ Convención Internacional sobre la protección de los derechos de todos los trabajadores migratorios y sus familias, RES/45/158, 18 de diciembre de 1990, disponible en <http://www.derechos.org/nizkor/ley/migracion.html>
- ³⁰ Organización Internacional del Trabajo (OIT), “En busca de un compromiso equitativo para los trabajadores migrantes en la economía globalizada”, Conferencia Internacional del Trabajo, 92a. reunión, Ginebra, 2004, p. 100.
- ³¹ IOM, *World Migration Report*, Ginebra, 2008, pp. 377, 491.
- ³² Cámara de Diputados, Centro de Información, Documentación y Análisis, “Programa de Trabajadores Agrícolas Temporales México-Canadá (PTAT)”, disponible en <http://www.diputados.gob.mx/cedia/sia/spe/SPE-ISS-CI-15-07.pdf>
Cámara de Diputados, Centro de Información, Documentación y Análisis, “Programa de Trabajadores Agrícolas Temporales México-Canadá (PTAT)”, disponible en <http://www.diputados.gob.mx/cedia/sia/spe/SPE-ISS-CI-15-07.pdf>
- ³³ Consulado General de México en Toronto, “Programa de Trabajadores Agrícolas temporales México-Canadá”, disponible en <http://www.consulmex.com/esp/programadetrabajadoresagricolas.asp>
Consulado General de México en Toronto, “Programa de Trabajadores Agrícolas temporales México-Canadá”, disponible en <http://www.consulmex.com/esp/programadetrabajadoresagricolas.asp>
- ³⁴ Para más información, consultar: Consejo Nacional de Seguridad Social, “Convenio bilateral de Seguridad Social entre España y la República Dominicana”, disponible en <http://www.cnss.gov.do/tabid/89/itemid/106/Convenio-Bilateral-de-Seguridad-Social-entre-Espa.aspx>; y Organización Iberoamericana de Seguridad Social, disponible en <http://www.oiss.org>
- ³⁵ Homeland Security, disponible en <http://www.dhs.gov/>
- ³⁶ U.S. Citizenship and Immigration Services, Visas: H-2A and H-2B, disponible en <http://www.uscis.gov/portal/site/uscis/menuitem>

- ³⁷ Para más información sobre el programa H2 ver: U.S. Citizenship and Immigration Services, disponible en <http://www.uscis.gov/portal/site/uscis/f35e66f6I4176543f6dIa/?vgnnextoid=138b6138f898d010VgnVCM10000048f3d6a1RCRD&vgnnextchannel=889f0b89284a3210VgnVCM100000b92ca60aRCRD> Meyers, Deborah Waller. *Migration Policy Institute*, “Temporary Worker Programs: A Patchwork Policy Response”. Enero 2006. Núm. 12, disponible en http://icirr.org/sites/default/files/MPI%20Insight%20temp%20visas_0.pdf
- ³⁸ Extracto de Diario Oficial de la Federación, Secretaría de Gobernación, “Acuerdo que tiene por objeto establecer facilidades en la internación de nacionales guatemaltecos y beliceños que pretendan desempeñarse como trabajadores fronterizos temporales en las entidades federativas de Chiapas, Quintana Roo, Tabasco y Campeche de los Estados Unidos Mexicanos”, 12 de marzo de 2008. *Ibid.*
- ³⁹ Organización Internacional para las Migraciones (IOM), “Marco legal y la Agenda Global”, disponible en <http://www.iom.int/jahia/Jahia/about-migration/developing-migration-policy/migration-gender/legal-framework-global-agenda/cache/offonce/lang/es>
- ⁴⁰ “Promoción y Protección de todos los Derechos Humanos, Civiles, Políticos, Económicos, Sociales y Culturales, incluido el derecho al desarrollo. Informe del Relator Especial sobre los Derechos Humanos de los Migrantes, Sr. Jorge Bustamante * adición** Misión México (9 a 15 de marzo de 2008) disponible en <http://www.acnur.org/biblioteca/pdf/7042.pdf>
- ⁴¹ Banco Mundial, citado en; IOM, *World Migration Report*, Ginebra, 2008, p. 430.
- ⁴² Tiempos del mundo, “Regulación de Remesas”, 26 de abril de 2010, disponible en <http://www.tdm.com/Economia/2010/04/26/Regulacin-de-remesas/UPI-75071272300326/>
- ⁴³ Agencia de la ONU para Refugiados (ACNUR), “Protocolo contra el tráfico ilícito de migrantes por tierra, mar y aire, que complementa la Convención de las Naciones Unidas contra la Delincuencia Organizada Transnacional”, disponible en <http://www.acnur.org/biblioteca/pdf/I305.pdf> y <http://www.acnur.org/biblioteca/pdf/I306.pdf> Agencia de la ONU para Refugiados (ACNUR), Convención de las Naciones Unidas contra la Delincuencia Organizada Internacional”, A/RES/55/25. Disponible en: <http://www.acnur.org/biblioteca/pdf/I292.pdf>
- ⁴⁴ Agencia de la ONU para Refugiados (ACNUR), “Protegiendo a los Refugiados de Trata y tráfico de Personas”, disponible en http://www.acnur.org/index.php?id_pag=2038
- ⁴⁵ Comisión Nacional de Derechos Humanos México, “Programa para la Trata de Personas 2008-2009”, disponible en http://www.cndh.org.mx/progate/trataPersonas/Trata_2009.html
- ⁴⁶ Centro de Estudios e Investigación en Desarrollo y Asistencia Social, “Diagnóstico de las Condiciones de Vulnerabilidad que Propician la Trata de Personas en México”, II de septiembre de 2009, disponible en http://www.ceidas.org/tp_documentos_esp.shtml
- ⁴⁷ PGR. FEVIMTRA. Agosto 2010.

Módulo III Marco Institucional

ESTE MÓDULO SE ENFOCA EN LA FORMA DE CREAR Y FORTALECER LAS ESTRUCTURAS INSTITUCIONALES RESPONSABLES DE GESTIONAR LA MIGRACIÓN LABORAL, COMO LOS MINISTERIOS, SECRETARÍAS O DEPENDENCIAS DE GOBIERNO DESCENTRALIZADAS. TAMBIÉN SE CENTRA EN LA FORMA PRÁCTICA PARA ESTABLECER ESTRUCTURAS DE COORDINACIÓN CON OTRAS ENTIDADES NO GUBERNAMENTALES Y DE LA SOCIEDAD CIVIL.

Sección 1 Diseño, fortalecimiento y coordinación de las instituciones involucradas en la migración laboral

- 1.1 Diseño, fortalecimiento institucional y coordinación entre instituciones gubernamentales
 - 1.1.1 Definir la misión y la visión de la política migratoria nacional y estatal
 - 1.1.2 Identificar las instituciones gubernamentales involucradas en el tema de la migración laboral
 - 1.1.3 Coordinar a través de un organismo rector o entidad coordinadora de la política migratoria
 - 1.1.4 Monitoreo y evaluación
- 1.2 Coordinación con las Organizaciones de la Sociedad Civil (OSC)
 - 1.2.1 Con el sector empresarial
 - 1.2.2 Con el sector sindical
 - 1.2.3 Con las Organizaciones No Gubernamentales (ONG)
 - 1.2.4 Con organizaciones de migrantes y sus familiares

Sección 2 Temas transversales

- 2.1 Incorporando una perspectiva de género
- 2.2 Remesas
- 2.3 Prevención, protección y combate a la trata y el tráfico de migrantes

Sección 3 Resumen y lista de verificación

Índice de buenas prácticas

- 1 Cómo obtener o maximizar recursos para la implementación de políticas de migración laboral y protección, (NALACC).
 - 2 Nuevas instituciones para la migración laboral en el contexto de un acuerdo bilateral entre Costa Rica y Nicaragua.
 - 3 Coordinación y cooperación interinstitucional Agencia Filipina de Administración del Empleo en el Exterior (AFAEE). Departamento de Trabajo y Empleo.
 - 4 Lecciones de la experiencia de la Agencia Filipina de Administración de Empleo en el Exterior (AFAEE).
 - 5 Coordinación interinstitucional: El Consejo Nacional de Migración de Costa Rica.
 - 6 Ejemplo de diseño institucional de un modelo centralizado: la Secretaría Nacional del Migrante (SENAMI), en Ecuador.
 - 7 Acuerdo Operativo y de Cooperación Técnica para la gestión de programas de migración laboral temporal para trabajos de hondureños en el exterior.
 - 8 Directrices para la participación de las Organizaciones de la Sociedad Civil (OSC) en las actividades de la Organización de Estados Americanos (OEA).
 - 9 Algunos resultados positivos de las buenas prácticas de coordinación con sindicatos.
 - 10 Consejo Nacional de Migración en Guatemala (CONAMIGUA), ente rector de la política migratoria.
 - 11 Auditoría participativa de género OIT.
 - 12 La Asociación de Trabajadoras Domésticas (ASTRADOMES) en Costa Rica.
 - 13 Combate integral a la trata de personas en El Salvador.
-

Sección 1 Diseño, fortalecimiento y coordinación de las instituciones involucradas en la migración laboral

El desarrollo de la capacidad institucional es un aspecto fundamental para la aplicación de políticas migratorias laborales. El Módulo I analiza la formulación de políticas que expresan las metas de la sociedad en la materia, y el Módulo II revisa la traducción de políticas en legislación concreta, en el Módulo III veremos el paso crítico de crear mandatos y estructuras institucionales para la implementación de las leyes.

Esta relación tiene que ser claramente establecida. Las misiones institucionales son elementos necesarios para que haya un funcionamiento eficaz y justo. Garantizan las libertades civiles y aseguran la conducta ética del gobierno y del Estado. Por ello deben estar contempladas en leyes estatales y reglamentos administrativos para que sean, a) bien identificadas, b) consistentes en su gestión y mandato. Además, las estructuras institucionales deben ser capaces de responder a las dinámicas migratorias particulares y adaptarse a las metas nacionales para la migración y el empleo del país. Es una tarea compleja debido a que cada vez más los gobiernos de la región manejan fenómenos simultáneos de emigración, inmigración y tránsito de migrantes laborales.

Mientras en algunos países asiáticos, la institucionalización de las políticas de migración laboral está muy avanzada,¹ en algunos países de América Latina el proceso es menos evidente, lo cual invita a profundizar y sistematizar las experiencias con el objetivo de compartir las metas, herramientas, buenas prácticas y obstáculos que existen e idear nuevas opciones para el fortalecimiento y coordinación de las múltiples instituciones involucradas en aspectos de la movilidad laboral.

1.1 Diseño, fortalecimiento institucional y coordinación entre instituciones gubernamentales

El buen diseño, fortalecimiento y coordinación de las instituciones responsables de la gestión de la migración laboral son factores indispensables para lograr cualquier meta política. Se pueden identificar cuatro lineamientos generales para fortalecer la capacidad de las instituciones encargadas de aspectos de la movilidad laboral:

1. Definir la misión y la visión de la política migratoria.
2. Identificar las instituciones gubernamentales centrales y las relacionadas.
3. Coordinar las distintas instancias encargadas de aspectos de la movilidad laboral.
4. Realizar el monitoreo y evaluación de los objetivos definidos.

1.1.1 Definir la misión y la visión de la política migratoria nacional y estatal

La primera fase representa el diseño y desarrollo del modelo institucional. Las instituciones gubernamentales tienen el mandato de aplicar una misión y visión previamente articulada por la legislación, sobretodo por las metas propuestas en el Plan Nacional de Desarrollo. Peter Drucker señala que:

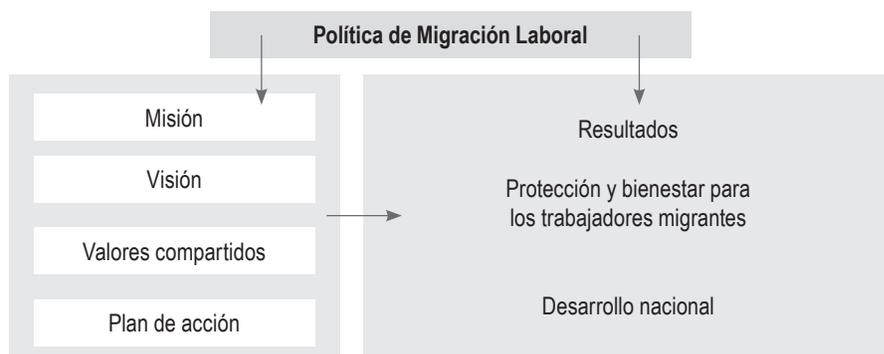
- La Misión: es el objetivo general. La misión definida para una agencia gubernamental de cualquier índole debe ser un objetivo amplio que puede traducirse en objetivos específicos en las operaciones.²
- La visión: responde a la pregunta ¿qué queremos ser? la cual expresa la forma ideal de organización institucional y sus objetivos.

Drucker propone cinco preguntas clave para definir y fortalecer la capacidad institucional, expresada en términos empresariales que pueden ser adaptados a la esfera pública:

1. ¿Cuál es nuestro negocio? (visión y misión)
2. ¿Quiénes son nuestros clientes? (la población objetivo)
3. ¿Cuáles valores consideran prioritarios nuestros clientes? (situación/análisis de necesidades)
4. ¿Qué resultados hemos logrado? (revisión de desempeño/evaluación)
5. ¿Cuál es nuestro plan? (plan de acción)

Figura 3.1

Marco de la política, misión y visión que rige el actuar institucional.



Fuente: OSCE-IOM-ILO, *Handbook on Establishing Effective Labour Migration Policies*, Mediterranean Edition”, 2007.

Presentaremos dos ejemplos. El primero es la Agencia Filipina especializada en promover el Empleo en el Exterior (AFAEE), que hace énfasis en este aspecto. El segundo es el Servicio de Migración de Panamá que atiende todos los aspectos de migración y que pone los derechos humanos en el centro de su definición institucional.

Ejemplo 1

Misión de la Agencia Filipina para el empleo en el exterior

- ▣ Misión: Asegurar el empleo digno y productivo para trabajadores filipinos en el exterior.
- ▣ Visión: Ser un promotor del bienestar de los trabajadores filipinos en el exterior culturalmente sensible, enfocado en los clientes y orientado al negocio. Promoverá activamente la generación de empleo a través de entidades de reclutamiento regulado y arreglos de gobierno a gobierno. Facilitará, mejorará y conservará el empleo de los trabajadores filipinos en el exterior.³

Ejemplo 2

El Servicio Nacional de Migración de Panamá

- ▣ Visión: Ser una institución gubernamental de cinco estrellas, distinguida por su profesionalismo, hospitalidad, transparencia, seguridad y prestigio, al servicio de nacionales y extranjeros, velando por la dignidad y los derechos humanos.
- ▣ Misión: Regular el movimiento migratorio de entrada y salida de nacionales y extranjeros, la estadía de estos últimos en el territorio nacional con la debida aplicación de las políticas migratorias conferidas, lo cual nos permitirá una migración ordenada, eficaz, segura y transparente, con estricto apego a los derechos humanos y contribuyendo al desarrollo del país.⁴

Basándose en las declaraciones anteriores, se establece cómo lograr la misión a través de una serie de mecanismos administrativos. Es esencial que éstos se establezcan en detalle, ya que serán útiles en la identificación de las fortalezas (para consolidarlas) y las debilidades institucionales (para rectificarlas). Las declaraciones de misión y visión deben ser evaluadas y reformuladas periódicamente.⁵ Al analizar las políticas migratorias de los siete países de la región que participan en este ejercicio, se destaca la existencia de un amplio consenso acerca de la misión general de las instituciones encargadas de aspectos de migración laboral, resumido por la OIM en “obtener y optimizar los beneficios de la migración ordenada para el desarrollo, observando el pleno respeto a los derechos humanos de los trabajadores migrantes”.⁶

La forma institucional para regular y gestionar la movilidad laboral que se adopte, debe corresponder al Plan Nacional de Desarrollo de cada país y a sus políticas estatales de empleo y de migración. También tiene que adecuarse a la forma de organización administrativa (federativa, de gabinete, división de funciones), a los objetivos específicos de las políticas migratorias y de gestión laboral, a las leyes y reglamentos administrativos en materia laboral y migratoria nacionales, a los tratados y normas suscritos a nivel internacional (ver Módulo II). Cualquier desfase entre estos elementos básicos generará ineficiencias y posibles conflictos en la ejecución de las políticas.

Además resulta importante que todas las instituciones encargadas de la administración de las políticas de migración laboral cuenten con mecanismos y recursos adecuados para llevar a cabo sus funciones y ejecutar las medidas adaptadas. En países de escasos recursos es un reto que se puede enfrentar por dos posibles vías: justificando la solicitud presupuestal a través de estudios sobre las aportaciones de migrantes, y negociando acuerdos de cooperación técnica y económica directamente con los países desarrollados o con agencias de cooperación internacional.

Buenas prácticas 1

Cómo obtener o maximizar recursos para la implementación de políticas de migración laboral y protección (NALACC).

- Presentar propuestas ante el Ejecutivo y el Congreso Nacional para otorgar mayor prioridad presupuestaria a los programas para migrantes, sustentadas con estudios que demuestren las aportaciones de migrantes a la economía nacional. En el contexto de escasos recursos públicos es más difícil financiar los proyectos en beneficio de los migrantes y sus familias. La Alianza Nacional de Comunidades Latinoamericanas y Caribeñas (NALACC, por sus siglas en inglés) ha hecho un estudio sobre la contribución al Impuesto sobre Valor Agregado como resultado del gasto de las remesas. Los resultados en los casos de México y El Salvador muestran que esta contribución es muy importante para el gasto estatal de programas en beneficio de los migrantes.

- Con base en estos datos empíricos pueden solicitar mayor financiamiento a programas de apoyo, argumentando que “El papel de los migrantes debe ser mucho mayor de lo que ha sido hasta el momento en los países de origen.” (NALACC, 2010).⁷
 - El gobierno puede firmar acuerdos de cooperación técnica o colaborar con organizaciones especializadas en el tema, como en el caso de la OIM para la operación de programas (anexo 3: acuerdo Guatemala-FERME-OIM).
-

La cooperación internacional ha financiado algunas iniciativas de manejo de flujos migratorios, siendo ejemplo el programa de Codesarrollo entre Nicaragua y Costa Rica que cuenta con financiamiento de la Agencia Española de Cooperación Internacional para el Desarrollo (AECID) (ver Módulo I, buenas prácticas 4). Esta opción permite establecer programas integrales, aunque deberá considerarse de transición para permitir la institucionalización estable de dichos programas.

1.1.2 Identificar las instituciones gubernamentales involucradas en el tema de la migración laboral

Con el constante incremento de la migración laboral, todos los gobiernos de la región han establecido nuevas oficinas, instituciones y enlaces para lograr una mayor gestión, manejo y coordinación de la movilidad laboral, así como coherencia en la aplicación de políticas migratorias y de éstas con sus políticas públicas en otras áreas. El interés en el tema se debe no sólo al volumen de los flujos en el contexto de la globalización, sino también al creciente interés de los gobiernos en gestionar y ordenar este tipo de movilidad por razones económicas, de desarrollo y seguridad.

La gran diversidad de tareas que se derivan de los objetivos establecidos lleva al desarrollo de una multiplicidad de funciones gubernamentales, dedicadas a uno o más aspectos de la problemática. Estas oficinas adoptan distintas estrategias y se encuentran en diferentes lugares del organigrama estatal. Sin pretender hacer una lista exhaustiva debido a la diversidad de nombres y agencias que hay en los respectivos países, las instancias gubernamentales encargadas de la migración laboral en la región por lo general dividen sus funciones entre: gestión laboral, protección de los derechos humanos, servicios migratorios, seguridad y control fronterizo.

Las oficinas involucradas en el tema de migrantes laborales de los Ministerios de Trabajo necesariamente tienen que coordinarse con la Secretaría de Relaciones Internacionales y/o de Gobierno en diversos aspectos relativos a la migración laboral, incluyendo la expedición de pasaportes, los servicios consulares y la protección de migrantes en el exterior. Los Estados típicamente tienen una oficina encargada de

migración, por ejemplo; en Guatemala es la Dirección General de Migración en el Ministerio de Gobernación, que describe entre sus funciones las de velar por el cumplimiento de las leyes migratorias, el diseño e implementación de nuevas leyes, supervisar el control fronterizo, aplicar sanciones y denunciar infracciones en materia migratoria, expedir pasaportes, visas y documentos a refugiados.⁸

Varios países han establecido direcciones especiales para facilitar la atención estatal de migrantes, como es el Instituto de los Mexicanos en el Exterior⁹ o la Secretaría Nacional del Migrante en Ecuador.¹⁰ Los Bancos Centrales, que tienen entre sus funciones la búsqueda de sistemas para reducir los costos del envío de las remesas (ver Temas transversales), también se ponen de acuerdo con los ministerios de asuntos exteriores para facilitar este servicio a los migrantes.

Otras instancias gubernamentales que juegan un papel en la aplicación de políticas sobre migración laboral son: las Secretarías de Educación en la certificación de capacidades; las Secretarías de Salud en facilitar el acceso a los servicios de salud; los Institutos de Seguridad Social para administrar convenios, si existen; las Secretarías de Gobierno y Justicia en la seguridad fronteriza y actos criminales; y la Secretarías de Desarrollo Social en la inversión y la reintegración.

Lo importante es que los ministerios de trabajo y las subdirecciones a cargo de facilitar la migración laboral ordenada establezcan mecanismos efectivos de coordinación e intercambio de información con las oficinas de relaciones exteriores y de gobierno que se encargan de aspectos como el manejo de flujos migratorios y control fronterizo. Si estas entidades cuentan con mecanismos de coordinación para diseñar e implementar los programas de ingreso, estancia y retorno de trabajadores temporales se evitarán tensiones entre las políticas migratorias de seguridad y las políticas migratorias laborales (ver Módulo I).

En el rubro de aplicación de las leyes, el Ministerio de Justicia o Procuraduría es el organismo encargado de sancionar el reclutamiento ilegal, el tráfico, la trata y otras violaciones a la ley. La policía y agencias de inteligencia son las que investigan reportes de actividades ilegales.

Finalmente, la rama legislativa debe crear un marco legal coherente, adecuando las leyes a nuevas realidades de la migración laboral y proponiendo iniciativas.

En México, Costa Rica, El Salvador, Guatemala, Honduras y Nicaragua las oficinas de migración laboral son instancias coordinadas por la Secretaría o Ministerio de Trabajo. En Ecuador, la SENAMI coordina los esfuerzos gubernamentales junto con la Secretaría de Relaciones Exteriores que mantiene autoridad en importantes aspectos. Algunos países no tienen una dirección de migración laboral como tal; en estos casos los distintos esfuerzos están menos coordinados y más fragmentados.

Buenas prácticas 2

Nuevas instituciones para la migración laboral en el contexto de un acuerdo bilateral entre Costa Rica y Nicaragua.

Nicaragua y Costa Rica han establecido subdirecciones responsables para la migración laboral. Una tarea importante de estas dos subdirecciones es la implementación y seguimiento del acuerdo bilateral Nicaragua-Costa Rica sobre migración. Nicaragua creó recientemente el Departamento de Migraciones Laborales como subdirección de la Dirección General de Empleo y Salario del Ministerio del Trabajo, en parte para ser la contraparte del Departamento de Migraciones Laborales de Costa Rica. Su creación muestra la manera en que la política y legislación avanzada en gestión laboral promueven la creación de nuevas formas administrativas especializadas.

Información disponible en <http://www.mitrab.gob.ni/>

Es importante señalar que en el contexto de la globalización y ante cambios constantes en el volumen y características de los flujos laborales internacionales, los gobiernos deben mostrar flexibilidad en las formas institucionales y su funcionamiento. Todos los países que participaron en este trabajo han hecho cambios en sus estructuras institucionales en los últimos años, dirigidos a enfrentar nuevos retos, corregir errores, o llenar vacíos institucionales. Estos esfuerzos deben considerarse un acierto en sí, aún en ausencia de un balance completo, porque muestran una capacidad de respuesta a las nuevas condiciones de la movilidad laboral, así como manifestar interés del Estado en adecuar sus estructuras institucionales.



La creación de una Oficina o Departamento de Migración Laboral facilita la promoción y el seguimiento de los acuerdos bilaterales de migración laboral y concentrar los servicios a los trabajadores migrantes.

En muchos países, el funcionamiento de las instituciones se mantiene desarticulado, a veces contradictorio y con serias deficiencias en las áreas de intercambio de información, cooperación y transparencia. El primer paso para coordinar estos esfuerzos es identificarlos. Posteriormente, es necesario hacer un desglose meticuloso del entramado institucional conformado por las oficinas y agencias involucradas en el tema, para entonces organizar sus funciones. Para llevar a cabo la tarea de identificación de las instituciones relevantes es necesario enlistar no sólo las instancias sino las funciones que desempeñan y las tareas específicas que tienen en el tema.

Buenas prácticas 3

Coordinación y cooperación interinstitucional Agencia Filipina de Administración del Empleo en el Exterior (AFAEE). Departamento de Trabajo y Empleo.

La AFAEE ha elaborado un esquema de coordinación interinstitucional con una amplia gama de agencias gubernamentales, entre las que destacan el ministerio de Trabajo, Relaciones Exteriores, Justicia y Turismo, la Policía Nacional, la Oficina de Inmigración, Gobiernos Locales, ONG; Cortes y el Congreso. El esquema identifica los aspectos de trabajo de cada una de las instituciones y organismos que estén relacionados con la migración laboral (ver anexo 4).

Otro ejemplo es la división de funciones en México (Cuadro I), país que combina las dinámicas de la emigración regulada, la inmigración temporal, permanente, indocumentada y el tránsito de migrantes, por lo que ha desarrollado un complejo entramado de instituciones y agencias que deben ser coordinadas en la gestión y manejo de la migración laboral.

Cuadro 1

Identificación de las instituciones involucradas en el manejo de aspectos de la migración laboral, México.

La Secretaría del Trabajo y Previsión Social, a través de la Coordinación General del Servicio Nacional de Empleo (SNE) se encarga de instrumentar entre otras estrategias, la movilidad laboral interna y externa, además de operar programas de migración temporal, derivados de acuerdos bilaterales para la contratación de trabajadores agrícolas con destino a Canadá y de repatriados.

El SNE tiene entre otras las siguientes funciones:

- Estudiar y promover la generación de empleos.
- Promover y supervisar la colocación de los trabajadores.
- Organizar, promover y supervisar la capacitación y formación de los trabajadores.
- Registrar las constancias de habilidades laborales.

Opera con más de 160 oficinas en las 32 entidades del país brindando servicios de información, vinculación, orientación ocupacional, así como capacitación y apoyos económicos.

Además pone a disposición dos servicios a través de Internet, el Portal del Empleo que notifica sobre las ofertas de trabajo y capacitación en el mercado laboral; y el Portal del Observatorio Laboral que ofrece información sobre características, tendencias y comportamiento de las principales profesiones y ocupaciones.

La Secretaría de Relaciones Exteriores ofrece servicios a migrantes mexicanos en el extranjero a través de sus Embajadas y Consulados. Coordina la oferta de servicios del gobierno federal destinados a la diáspora, a través del Instituto de los Mexicanos en el Exterior-IME.

La Secretaría de Educación Pública creó el Consejo de Normalización de Competencias Laborales (CONOCER), es la organización que promueve la generación de calificaciones de competencia laboral, también certifica dichas calificaciones basadas en los requerimientos reales de las empresas. Está destinada a mejorar la calidad de los trabajadores, de las empresas y de las instituciones de formación del país.

El Instituto Nacional de Migración es un Órgano Técnico Desconcentrado de la Administración Pública Federal, dependiente de la Secretaría de Gobernación, el cual aplica la legislación migratoria vigente. Además, coordina programas de protección a migrantes los cuales proveen servicios de salvamento y rescate en las fronteras, asesoría legal, asistencia social y orientación. Adicionalmente, colabora con el Programa de Repatriación Humana que apoya a los mexicanos desalentados, facilitándoles su incorporación al trabajo, entre otros servicios.

El Instituto Mexicano del Seguro Social administra los Convenios de Seguridad Social entre España y México, y Canadá y México que implica evitar la doble tributación durante el desplazamiento de los trabajadores a dichos países.

El Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI) y el *Consejo Nacional de Población* (CONAPO) son las principales instituciones encargadas de la recolección de datos y la elaboración de informes demográficos de empleo, mercados laborales, etc, registra las cifras de emigrantes e inmigrantes, regulares e irregulares frecuentemente desglosados por sexo, en instrumentos como los Censos Generales de Población y los Conteos de Población y Vivienda (ver Módulo IV: datos).

La Procuraduría General de la República (PGR) se encarga de investigar y perseguir las violaciones a la Ley General de Trabajo, a la Ley General de Población y a la Ley para Prevenir y sancionar la trata de personas.

La Comisión Nacional de Derechos Humanos (CNDH) hace recomendaciones al gobierno para evitar que se repitan los abusos a los trabajadores migrantes indocumentados reportados en territorio nacional.

Otras instituciones gubernamentales que atienden aspectos de la migración laboral son: el *Banco de México* y la *Secretaría de Hacienda* en temas de remesas y educación financiera.

De igual forma, el Poder Legislativo en México también aborda el fenómeno migratorio. La Cámara de Diputados tiene el tema migratorio en su agenda, a través de la Comisión Ordinaria de Población, Fronteras y Asuntos Migratorios. Asimismo, en la Cámara de Senadores existen dos grupos específicos en materia de migración, la Comisión de Asuntos Fronterizos Norte y la Comisión de Asuntos Fronterizos Sur.

1.1.3 Coordinar a través de un organismo rector o entidad coordinadora de la política migratoria

La OIM ha señalado que,

El manejo del proceso migratorio debe ser concebido como una combinación de varias organizaciones independientes en una estrecha y permanente interacción con una entidad designada.¹¹

El control óptimo de la migración y la protección de los derechos de los migrantes depende en un alto grado de la coordinación entre las Secretarías o Ministerios de Trabajo, Relaciones Exteriores, Gobierno, Bienestar Social, Justicia y Desarrollo tomando en cuenta la variedad de nomenclaturas, la división de funciones en los países, las embajadas de los países receptores de migrantes laborales, así como, de los distintos países de origen de estos migrantes. La multiplicidad de nuevos programas orientados a gestionar y regular los flujos migratorios, la dinámica cambiante de las tendencias nacionales y globales, los cambios de gobiernos y políticas nacionales han hecho de esta tarea un reto primordial que aún no ha sido superado.

La aplicación exitosa de la misión y la visión de Estado expresadas en sus políticas, depende de la coordinación y de los mecanismos administrativos establecidos en ellas. Es un proceso en el cual, permanentemente, se hacen ajustes o adecuaciones a las reglas. A partir de la experiencia de la AFAEE, la OIM ha sistematizado algunas lecciones de este proceso para ayudar a otros países a fortalecer sus instituciones migratorias. A continuación, se resumen sus conclusiones:

Buenas prácticas 4

Lecciones de la experiencia de la Agencia Filipina de Administración de Empleo en el Exterior (AFAEE).

1. Designar un gerente administrativo.

El gerente tiene que supervisar las representaciones institucionales y la administración en general. El reto mayor consiste en resolver problemas administrativos relacionados con la implementación de políticas y objetivos.

2. Establecer políticas y procedimientos por escrito.

La producción de declaraciones escritas sobre procedimientos y objetivos como misión, programas y políticas es fundamental para el buen manejo de la información y sirve para institucionalizar y armonizar operaciones y prácticas.

- *Estandarizar trámites*, en particular los que implican la interacción con el público en general, permite desalentar el ejercicio discrecional de los funcionarios y arbitrariedades en la toma de decisiones.

3. Iniciativa e innovación.

Los países de origen de la migración laboral enfrentan desafíos que requieren estrategias novedosas y creativas. La meta es que tanto los países de origen como los de destino lleguen a un consenso sobre normas y reglas de migración laboral para beneficio mutuo. ¿Qué pueden hacer los países de origen en este contexto?

- *En el terreno diplomático*, la AFAEE propuso la formación de “comités técnicos conjuntos” a los embajadores de Japón y Arabia Saudita. Los comités se dedican a armonizar y coordinar medidas relacionadas con el reclutamiento y selección de los trabajadores migrantes a estos países. Este mecanismo resultó en la negociación de un contrato para trabajadoras domésticas entre la Agencia y el embajador de Arabia Saudita.
- *Para mejorar las condiciones de los trabajadores migrantes*, la AFAEE creó varias políticas y programas. Entre ellos, se entablaron negociaciones con la industria bancaria para discutir su reticencia a manejar las remesas de los migrantes sugiriendo nuevos mecanismos para facilitar su transferencia y distribución e invitando a los bancos a establecer sucursales dentro de las oficinas de la Agencia.
- *Reducir trámites* y tiempos excesivos para que los trabajadores puedan regresar a su lugar de empleo en un periodo de tres días a tres horas, creando una ventanilla única para migrantes trabajadores de tierra y mar. Todas las agencias gubernamentales involucradas en el proceso migratorio por ley deben instalar ventanillas de atención dentro de las oficinas de la Agencia para atender a la gente en un sólo lugar.

Fuente: OSCE-IOM-ILO, *Handbook on Establishing Effective Labour Migration Policies*, Mediterranean Edition, 2007, p. 94.

Varios gobiernos de la región han establecido entidades rectoras o coordinadoras de la política migratoria laboral, por lo general, forman parte de las Secretarías de Trabajo debido a que la migración laboral es un asunto de empleo y constituye el motivo principal de los flujos tanto de emigración como de inmigración. También pueden ser entidades interministeriales, instancias del Interior o del ministerio de Relaciones Exteriores. Costa Rica es un ejemplo de coordinación en el tema entre varios ministerios.

Buenas prácticas 5

Coordinación Interinstitucional: El Consejo Nacional de Migración de Costa Rica.

- El Consejo Nacional de Migración es un órgano asesor del Poder Ejecutivo, del Ministerio de Gobernación y Policía y de la Dirección General de Migración y Extranjería, está integrado por el Ministro de Gobernación y Policía; el Ministro de Relaciones Exteriores y Culto; el Ministro de Trabajo y Seguridad Social; el Ministro de Planificación; el Ministro de Salud; el Ministro de Educación; el Directora de Migración y Extranjería; el Presidente Ejecutivo del Instituto Costarricense de Turismo (ICT); el Presidente Ejecutivo de la Caja Costarricense de Seguro Social (CCSS); y dos representantes de las organizaciones de la sociedad civil, vinculadas al tema migratorio.
- Entre las funciones de este Consejo están; recomendar al Poder Ejecutivo la política migratoria, las medidas y acciones necesarias para su ejecución, promover los derechos humanos de las personas migrantes en coordinación con instituciones públicas, organismos internacionales y las organizaciones sociales; impulsar modificaciones a la legislación migratoria o de materias conexas que considere necesarias o convenientes; fomentar en la Dirección de Migración el diseño de acciones y programas dirigidos a la población costarricense residente en el exterior procurando vincularla al país, entre otras tareas (Ley de Migración y Extranjería, 2005).

El Acuerdo Nacional Migratorio de Ecuador destaca la necesidad de hacer esfuerzos

...con el fin de articular la acción de los distintos agentes estatales que trabajan en torno a la migración, a fin de armonizar y coordinar medidas de mayor y mejor impacto. Ello implica la creación de un organismo rector de la política migratoria en nuestro país...

Su conclusión llevó a la creación de la Secretaría Nacional del Migrante (SENAMI). Con más de dos millones de ecuatorianos viviendo en el exterior, el gobierno ecuatoriano estableció a la SENAMI como la institución gubernamental encargada de los aspectos de migración en el país y el órgano rector de la política migratoria; es el único caso de una entidad con rango ministerial encargada del tema.

Dentro del modelo del “Sistema de Gestión Estatal”, la SENAMI tiene el propósito de lograr “la intervención del Estado en la realidad cotidiana de millones de personas y familias, emigrantes e inmigrantes.” En este marco, el Estado asume la responsabilidad de adoptar una política solidaria, coherente y proactiva hacia los flujos migratorios, generar condiciones para dar trabajo digno en el país (evitar la migración forzada), ofrecer servicios y velar por mejores condiciones de trabajo en los países de destino, recibir y atender reclamos. El Ministerio de Relaciones Exteriores, Comercio e Integración es el encargado del reclutamiento de trabajadores en el marco de los acuerdos bilaterales y de expedir de visas de trabajo, por lo tanto la SENAMI tiene que mantener una estrecha colaboración con este Ministerio.

Buenas prácticas 6

Ejemplo de diseño institucional de un modelo centralizado: la Secretaría Nacional del Migrante (SENAMI), en Ecuador.

Misión: definir, coordinar y ejecutar la política migratoria integral del Estado ecuatoriano, brindando atención integral a migrantes, contribuyendo al aumento de sus capacidades y potencialidades velando por la salvaguarda de sus derechos fundamentales.

Dentro de esta misión están las metas de dignificar el proceso migratorio, aliviar los problemas que atraviesan las familias transnacionales, y generar oportunidades para nuestros ciudadanos y ciudadanas en el exterior...

La nueva Secretaría busca cumplir con tres objetivos fundamentales para la institucionalidad de las políticas hacia la migración laboral: a) desarrollar la capacidad de atención integral a las personas migrantes y flujos migratorios; b) articular políticas migratorias con políticas sociales, centradas en el bienestar del “buen vivir” consagrado como derecho en la Constitución Ecuatoriana y el desarrollo humano, y c) crear una instancia para la coordinación de todas las instancias y programas gubernamentales encargados de la migración.

La SENAMI está adscrita a la Presidencia de la República, y las orientaciones y políticas están determinadas por la Secretaría Nacional de Planificación y Desarrollo en el Plan Nacional de Desarrollo, del cual se deriva en el Plan Nacional de Desarrollo Humano para las Migraciones. Sus principios orientadores son: a) universalidad de los derechos humanos, b) centralidad de las personas, c) bondad de las migraciones, d) corresponsabilidad de los Estados, e) integridad de la política migratoria y necesidad de políticas públicas. Entre sus objetivos están: “alentar la permanencia de las personas en el país a través de programas de desarrollo y empleo.” Tiene personalidad jurídica, patrimonio, régimen administrativo y financiero propios, bajo la tutela de la Contraloría General del Estado. (Ver anexo 5 para más información sobre la estructura institucional y actividades de la SENAMI).

Fuente: Gobierno de Ecuador, SENAMI, disponible en <http://www.senami.gov.ec/>

Otro ejemplo de la coordinación interinstitucional para la gestión de la migración laboral es el “Acuerdo Operativo y de Cooperación Técnica para la gestión de programas de migración laboral temporal para trabajos de hondureños en el exterior”, de 2007. El Acuerdo está suscrito por la Secretaría de Trabajo y Seguridad Social, Secretaría de Relaciones Exteriores, Secretaría de Gobernación y Justicia y la OIM Honduras. La comisión interinstitucional se reúne periódicamente para elaborar e implementar un plan de trabajo y analizar casos particulares.

Buenas prácticas 7

Acuerdo Operativo y de Cooperación Técnica para la gestión de programas de migración laboral temporal para trabajos de hondureños en el exterior.

Objetivos:

1. Gestionar oportunidades de trabajo temporal en el extranjero para hondureños, a fin de aumentar los niveles de empleabilidad de la población, mediante la identificación, fortalecimiento y agilización de Programas de Migración Laboral.
2. Instrumentar los mecanismos necesarios para la promoción y gestión de programas de inserción laboral en el extranjero, promovidos por el Gobierno de Honduras.

El Acuerdo Interinstitucional define las responsabilidades de cada uno de los actores de la siguiente manera (resumida):

- a) Diseñar y ejecutar del plan de mercadeo para la búsqueda de oportunidades de trabajo temporal en el exterior, en coordinación con la Comisión Interinstitucional creada para tal efecto.
- b) Manejar, controlar y custodiar del registro de hondureños interesados en los programas de inserción laboral en el exterior.

- c) Revisar y notificar del contrato de trabajo por suscribir entre el trabajador y el empleador en el marco de programas de inserción laboral en el exterior.
- d) Reclutar, preseleccionar y orientar a los trabajadores hondureños a movilizar en el marco de programas de inserción laboral en el extranjero promovidos por el gobierno, con asesoría de la OIM.

La Secretaría de Relaciones Exteriores.

- a) Constituirse como el representante gubernamental fuera del territorio nacional de los Programas de Inserción Laboral en el Extranjero enmarcados en este convenio, en concordancia con la jurisdicción que corresponda a la representación diplomática o consular donde preste los servicios el trabajador migrante hondureño.
 - b) Apoyar operativamente la promoción y mercadeo de estos programas fuera del territorio nacional, mediante del cuerpo diplomático y consular de Honduras.
 - c) Monitorear y dar seguimiento a las condiciones de los trabajadores migrantes hondureños miembros de estos programas y estimar la satisfacción de los empleadores durante la prestación de servicios o ejecución de obras en el extranjero.
 - d) Proporcionar servicios consulares a los trabajadores temporales hondureños que residen en el extranjero.
-

En todos los modelos institucionales que tienen como fin la implementación de las políticas migratorias existe tensión entre el control migratorio y la facilitación de movimiento entre fronteras.¹² En términos generales, el primero está regido por la seguridad y soberanía nacional, que generalmente está bajo la responsabilidad del ministerio del interior o de relaciones exteriores. El segundo enarbolaba los valores relacionados con los derechos de libre circulación, bienestar y la gestión de migración laboral.

Ambas son obligaciones innegables de Estado, que no necesariamente se contraponen, pero tienen que ser reconciliadas constantemente. Lo que se busca es; a) el equilibrio entre los dos, sin descuidar ninguna obligación, sujetas a las leyes y mandatos del Estado; b) mecanismos concretos que promuevan el diálogo abierto entre las distintas instancias para favorecer la causa común y definir conjuntamente, el funcionamiento de la política migratoria laboral y sus áreas de competencia.

Los ejemplos de buenas prácticas antes mencionados no son recetas para todos los países. Cada país tiene sus propias prioridades, metas y circunstancias. Los ejemplos sirven para estudiar avances en ciertos modelos que pueden ser aplicados con modificaciones en otros países. No existen modelos teóricos “correctos” o “incorrectos” en lo abstracto, sino la búsqueda de coherencia entre políticas y estructuras

administrativas, y la eficacia en el seguimiento a los derechos humanos y la equidad en su operación. Por esto, la evaluación es un elemento fundamental para el (re)disño e implementación institucional.

1.1.4 Monitoreo y evaluación

Después de la etapa de planificación institucional, descrita anteriormente, se pasa al monitoreo. Es necesario que todas las instituciones tengan indicadores de desempeño, con metas claras y referencias precisas para evaluar avances y detectar obstáculos para hacer los ajustes necesarios. Todas las estructuras administrativas deben establecer claramente el tiempo para la implementación de sus programas y objetivos, con metas sujetas a medición. Deben tener mecanismos específicos para monitorear, sistematizar y evaluar su trabajo. En todo caso, es fundamental la recopilación de datos sobre los programas y su entorno (ver Módulo IV: datos y análisis).

Los indicadores deben ser parámetros establecidos por factores medibles. El nivel de satisfacción, por ejemplo, puede ser medido mediante encuestas o por una reducción en el registro de quejas. Para dar una idea, la siguiente tabla ofrece la sistematización de mecanismos para monitorear indicadores de desempeño en la fase de identificación del mercado y promoción del proceso de migración laboral.

Ejemplo

Monitoreo de indicadores de desempeño

Fase	Desempeño	Indicadores
Identificación del mercado y promoción	<ul style="list-style-type: none"> ■ Aumento de trabajadores que consiguen empleo en los programas. ■ Correspondencia entre las exigencias del empleo y las capacidades del trabajador. ■ Mediación y proyección de demanda de empleo. ■ Diversificación del mercado en distintos países. 	<ul style="list-style-type: none"> ■ Cantidad de trabajadores empleados. ■ Satisfacción del empleador, disminución de despidos por mal desempeño. ■ Precisión en calcular y proyectar demanda de mano de obra y profesionistas. ■ Incremento de los países de destino. ■ Diversificación de las áreas y tipos de empleo.

Fuente: OSCE-IOM-ILO, *Handbook on Establishing Effective Labour Migration Policies*, Mediterranean Edition, 2007, p.95.



La formulación y aplicación de indicadores de desempeño para cada uno de los objetivos institucionales en la gestión y manejo de la migración laboral es indispensable para llevar a cabo evaluaciones periódicas basadas en información concreta y factores medibles confiables.

1.2 Coordinación con las Organizaciones de la Sociedad Civil (osc)

Además de la coordinación interinstitucional entre agencias gubernamentales es necesario incluir la participación de representantes de la sociedad civil, especialmente las organizaciones de migrantes. De acuerdo con la definición de la Organización de los Estados Americanos (OEA) “se entenderá por *Organización de la Sociedad Civil* toda institución, organización o entidad nacional o internacional integrada por personas naturales o jurídicas de carácter no gubernamental.”¹³ La coordinación de las entidades gubernamentales con los principales sectores no gubernamentales involucrados en el tema migratorio es indispensable. Las organizaciones de la sociedad civil más importantes relacionadas con el tema de migración laboral son: el sector empresarial, los sindicatos, las organizaciones no gubernamentales (ONG), y las asociaciones de migrantes.

La carencia generalizada de recursos estatales, exacerbada por la crisis económica global, impone la necesidad de eficientar las iniciativas de protección de migrantes y gestión de flujos laborales aprovechando la creatividad y capacidad existentes en todos los sectores de la sociedad. Se requieren sistemas eficaces para lograr el intercambio de información, no duplicar esfuerzos, dividir funciones, identificar y promocionar las buenas prácticas, y priorizar la eficiente administración de los recursos.

Cabe señalar que es importante que las instituciones gubernamentales designadas para coordinar asuntos relacionados con la migración laboral sean capaces de responder de manera expedita a los retos que surgen del carácter dinámico de la migración. Por este motivo, se sugiere que la mesa directiva o el cuerpo gobernante de dicha instancia sea representante e interlocutor de los principales sectores afectados.¹⁴ Es imprescindible que las instituciones gubernamentales encargadas de la protección de las personas migrantes y la optimización de los beneficios de la migración mantengan un diálogo permanente e institucional para coordinar programas, propuestas y proyectos con sus contrapartes no gubernamentales.

La pregunta es ¿cómo lograr mecanismos de colaboración con las OSC? El siguiente cuadro ofrece algunas directrices elaboradas por la OEA para el trabajo en conjunto con las organizaciones de la sociedad civil.

Buenas prácticas 8

Directrices para la participación de las Organizaciones de la Sociedad Civil (OSC) en las actividades de la Organización de Estados Americanos (OEA).

“El objeto de las presentes directrices es regular la participación de las organizaciones de la sociedad civil en las actividades de los órganos, organismos o entidades de la OEA, de conformidad con su carácter intergubernamental y con lo establecido en la Carta de la misma.”

Alcance de la participación de las Organizaciones de la Sociedad Civil.

- Podrán asistir a las actividades de la OEA, hacer presentaciones, proporcionar información y, a solicitud de los órganos, organismos y entidades de la OEA, prestar asesoría especializada, de acuerdo a lo establecido en estas directrices. Asimismo, podrán participar en las actividades operacionales vinculadas con el diseño, el financiamiento y la ejecución de programas de cooperación correspondientes con las normas vigentes y los acuerdos específicos que celebren con este propósito.

Principios que rigen la participación de las organizaciones de la sociedad civil en las actividades de la OEA.

- Los asuntos de los que se ocupen deberán ser de competencia de la OEA, las finalidades y propósitos que persigan deberán ser congruentes con el espíritu, propósitos y principios establecidos en la Carta de la OEA.
- La participación tendrá por objeto permitir que sus órganos, organismos o entidades puedan beneficiarse con la asesoría o información especializada que ellas proporcionen, así como de la cooperación que estas organizaciones puedan brindar.
- La participación deberá contribuir al desarrollo de las actividades de los órganos, organismos o entidades, sin apartarlos de la función normativa, de elaboración o instrumentación de políticas que establecen los instrumentos normativos.
- La participación no se interpretará como una concesión de funciones negociadoras —facultad exclusiva de los Estados— y preservará el carácter intergubernamental de los órganos, organismos y entidades de la OEA.
- Las modalidades que asuma la participación de las organizaciones de la sociedad civil en las actividades de la OEA son distintas a los derechos otorgados a los Estados Miembros, Observadores Permanentes y, entidades y órganos del Sistema Interamericano.

Fuente: Directrices para la participación de las organizaciones de la sociedad civil en las actividades de la OEA, 1999.

Además de los principios antes descritos, las directrices de la OEA especifican procedimientos oficiales para el registro, monitoreo de relaciones, definición de funciones y la posible cancelación de inscripción de las OSC. La lección importante para las instancias gubernamentales es la definición detallada de los términos de participación, puntualizar las oportunidades, las responsabilidades y los límites de aportación de las OSC, lo cual desarrolla relaciones con mayor transparencia y eficacia.

1.2.1 Con el sector empresarial

Una política integral de empleo implica una política de migración laboral, en la cual los interlocutores sociales y económicos deben estar involucrados. Las asociaciones patronales están muy interesadas en el tema ya que algunos de sus agremiados contratan migrantes. En todos los países estas asociaciones llevan a cabo estudios de mercado de mano de obra y bolsas de empleo que proporcionan información valiosa para la toma de decisiones en materia de políticas públicas y en algunos casos complementan la aplicación y desarrollo de políticas sobre migración laboral. Las Cámaras de Comercio y Asociaciones Empresariales frecuentemente manejan bolsas de trabajo con perfiles detallados de trabajadores y puestos vacantes conciliando las capacidades o destrezas disponibles con las necesidades del mercado de trabajo. Estas asociaciones no pueden quedar fuera de las redes de coordinación y cooperación. Por ello es preciso desarrollar espacios para un diálogo permanente, destacando los beneficios de la migración ordenada y reglamentada implementando mecanismos conjuntos para lograrlo.

Los gobiernos de la región deben mantener interacción constante con el sector privado alrededor de las necesidades de empleo por sector, nuevas formas, áreas de capacitación y formación que exige el mercado. En el marco de la movilidad laboral, el traslado internacional de profesionistas dentro de la misma empresa es muy común y cuenta con un conjunto de acuerdos, leyes y reglamentos que facilitan el movimiento. Sin embargo, este tipo de movilidad debe ser supervisada por el Estado para asegurar un flujo regulado y evitar problemas como la fuga de cerebros o la ocupación extensiva de extranjeros.

Es recomendable que las agencias estatales interactúen con las empresas para facilitar la inspección y la aplicación de mecanismos que aseguren el cumplimiento de la ley en el lugar de trabajo y la supervisión de las medidas de protección establecidas a nivel nacional e internacional.

Además de trabajar con gobiernos nacionales, varias asociaciones empresariales están participando activamente en el área internacional. Tal es el caso de la Organización Internacional de Empleadores (OIE) y *Business Europe*.¹⁵ La OIE coordina el sector patronal

en la Organización Internacional de Trabajo (OIT) y participa en la elaboración del Marco sobre Migración Laboral de la OIT. *Business Europe* tiene un comité dedicado a temas de migración laboral con el fin de completar el mercado europeo de trabajo.

1.2.2 Con el sector sindical

Los sindicatos son actores importantes en el proceso de migración laboral. Estas organizaciones funcionan como los representantes de los trabajadores nacionales y migrantes, abogando por sus derechos laborales en el lugar de trabajo. Frecuentemente participan en campañas para mejorar las leyes y reglas laborales, coordinan junto con las agencias gubernamentales temas de contratación y condiciones laborales de los trabajadores migrantes.

Cuadro 2

Los sindicatos como aliados en el tema de la migración laboral.

Los sindicatos en países de origen pueden:

- Ofrecer información, orientación y capacitación previa a la salida.
- Negociar contratos de empleo y cumplir con estándares internacionales.
- Cabildear para erradicar cobros por el reclutamiento.
- Canalizar a los migrantes que sufren abusos.
- Asegurar la protección de mujeres migrantes contra discriminación, tráfico y trata de personas.

Los sindicatos en países de destino pueden:

- Negociar para aprobar iniciativas legislativas sobre igualdad de trato y no discriminación en condiciones de empleo, seguridad social, etc.
- Capacitar sobre los derechos laborales de los migrantes.
- Exigir la derogación de provisiones que obstaculicen o prohíban la membresía de los trabajadores en sindicatos y promover activamente la sindicalización de los inmigrantes.
- Incluir a los migrantes en acuerdos laborales.
- Cooperar en la identificación de agencias de empleo abusivas.
- Ayudar a identificar individuos involucrados en el tráfico de migrantes.
- Establecer comités de derechos de los migrantes laborales.
- Actuar en favor de la integración social y laboral de los inmigrantes.

Fuente: OIT Oficina de actividades para los trabajadores (ACTRAV), marzo 2006.¹⁶

Las confederaciones de sindicatos a nivel nacional, regional e internacional han establecido mecanismos de cooperación, consulta y acción. En las últimas décadas muchos han pasado de ver a los migrantes como una amenaza a sus afiliados nacionales, a entender que son un sector de la fuerza laboral que tiene derecho a las protecciones laborales y que es particularmente vulnerable a abusos. Por ejemplo, en 2001 la Confederación Internacional de Organizaciones Sindicales Libres que después formó parte de la Confederación Sindical Internacional que representa a 175 millones de trabajadores emitió un plan de acción que promueve la regularización de los trabajadores indocumentados; campañas para organizar a los trabajadores migrantes incluso indocumentados; y trabajar en conjunto con el gobierno y otros sectores de la sociedad civil para proteger y defender los derechos de los trabajadores migrantes.

La Federación Estadounidense del Trabajo y Congreso de Organizaciones Industriales (AFL-CIO) también lleva a cabo campañas para proteger los derechos de los trabajadores migrantes, la mayoría latinoamericanos. Apoya la meta de regularizar y optimizar los flujos migratorios, aunque comparte con los gobiernos de los países de origen, el problema de tener un campo de acción políticamente limitado debido a la polarización del debate interno sobre políticas migratorias en EUA. La AFL-CIO promueve la regularización de los migrantes trabajadores como la manera más eficaz de lograr el bienestar de todas y todos los trabajadores.

Buenas prácticas 9

Algunos resultados positivos de las buenas prácticas de coordinación con sindicatos.

- El apoyo de los sindicatos, organizaciones de trabajadores y consultas con empleadores llevó a España a adoptar nuevas reglas sobre inmigración regularizando a 700 mil migrantes laborales indocumentados. Sin el apoyo de la sociedad civil ningún gobierno podría correr el riesgo de asumir una operación de este tamaño.
- Los sindicatos fueron promotores clave para la ratificación de la Convención Internacional sobre la protección de los derechos de todos los trabajadores migratorios y de sus familiares. Un esfuerzo similar se está contemplando para promover la ratificación de los Convenios de la OIT núm. 97 y 143.
- Sindicatos como el AFL-CIO en EUA han negociado arreglos con bancos locales para reducir el costo de las transferencias para migrantes.
- Los acuerdos bilaterales y multilaterales entre sindicatos en países de origen y destino están incrementando. La Red Unión Internacional (UNI), el Sindicato Internacional para Profesionistas, ha introducido pasaportes sindicales, que permiten que los profesionistas conserven su

membresía y servicios en el sindicato cuando se trasladan a otro país. Sindicatos en España y Mauritania tienen un acuerdo para monitorear la situación de migrantes mauritanos en España y ofrecerle asesoría legal y otros servicios.

En los países de origen, algunos sindicatos participan en esquemas gubernamentales para capacitar a los migrantes antes de salir e informarles sus derechos.

Fuente: OSCE-IOM-ILO, *Handbook on Establishing Effective Labour Migration Policies*, Mediterranean Edition, 2007.¹⁷

1.2.3 Con las Organizaciones No Gubernamentales (ONG)

Las organizaciones no gubernamentales sin fines de lucro (ONG) trabajan con y para las personas migrantes y juegan un papel importante en la provisión de servicios y la protección de los derechos de esta población. Muchas están afiliadas a las iglesias, a iniciativas comunitarias, nacionales de apoyo y servicios a migrantes, otras son grupos de derechos humanos, y unas más surgen de centros de investigación que trabajan el tema. El eje común de estas organizaciones es el compromiso humanitario por mejorar las condiciones de vida de los migrantes; documentados, indocumentados, inmigrantes, emigrantes, hombres, mujeres y niños.

La mayoría de las ONG establecen y mantienen vínculos con las instituciones gubernamentales y con las asociaciones de migrantes. Es importante que las instituciones de gobierno que trabajan en asuntos migratorios den prioridad a lograr una mayor coordinación con las instituciones de la sociedad civil.

El papel de las organizaciones no gubernamentales en la migración

La Comisión de Naciones Unidas sobre Población y Desarrollo en 1997 dirigió una encuesta internacional a más de 100 organizaciones no gubernamentales que trabajan el tema de migración. Los resultados mostraron que existen ONG en la mayoría de los países que ofrecen servicios a migrantes, algunas complementan los servicios de educación pública y promoción política con gobiernos locales y nacionales. Además la encuesta encontró que:

- Las ONG que trabajan en el campo de la migración abren un espacio para la información, diálogo y cooperación entre migrantes (documentados, indocumentados y refugiados), ciudadanos, empleadores y agencias gubernamentales en los países de origen y destino.
- Las ONG están involucradas, entre otras actividades, en servicios de información y orientación a migrantes en países de origen y destino; asistencia en materia de vivienda, empleo, salud, educación, servicios legales, formación para el trabajo, reconocimiento de calificaciones, asesoría

social, psicológica y vocacional; problemas específicos relacionados con el tráfico y la explotación sexual de migrantes; facilitación de diálogo, mediación y buenas relaciones entre migrantes y los nacionales del país receptor; desafiar al racismo y la xenofobia; investigación y documentación sobre las causas de la migración; educación pública; promoción de los estándares internacionales; y mejoramiento de la legislación y política nacionales.

Fuente: OSCE-IOM-ILO, *Handbook on Establishing Effective Labour Migration Policies*, Mediterranean Edition, 2007, p. 212.

Con esta amplia gama de actividades, las ONG pueden formar parte de una estrategia estatal integral de atención al migrante mediante la colaboración como fuentes de información, proveedores de servicios complementarios a los gubernamentales, retroalimentación sobre el impacto de las políticas públicas, redes de diálogo y acción coordinada. Con frecuencia, esta relación ideal entre la sociedad civil y las agencias gubernamentales no se desarrolla adecuadamente y existen tensiones entre los esfuerzos de los dos lados.

Guatemala ha avanzado en este sentido con la formación del Consejo Nacional de Atención al Migrante (CONAMIGUA), que coordina los esfuerzos gubernamentales e incorpora representantes de las organizaciones de migrantes guatemaltecos en EUA en su Consejo Asesor.

Buenas prácticas 10

Consejo Nacional de Migración en Guatemala (CONAMIGUA), ente rector de la política migratoria.

En Guatemala, la coordinación de atención al migrante se centra en el CONAMIGUA y sus competencias son:

- Coordinar, definir, supervisar y fiscalizar las acciones y actividades de los Órganos y entidades del Estado tendientes a proteger, atender, brindar asistencia y auxilio a los migrantes guatemaltecos y sus familias, así como los migrantes de otras nacionalidades que se encuentren en el territorio nacional.
- Coordinar interinstitucionalmente a las entidades y órganos del Estado, a efecto de atender las demandas y necesidades de los migrantes guatemaltecos que viven en el extranjero. El organismo también vigila por el cumplimiento de los compromisos internacionales, multilaterales o binacionales, que el país ha suscrito con organismos de protección a los derechos del migrante y otros Estados donde vivan connacionales. Debe fomentar la armonía, mejora en las relaciones y la atención hacia los emigrantes guatemaltecos, por los Estados extranjeros, independientemente de su condición, situación o estatus migratorio.

Está integrado por el Ministerio de Relaciones Exteriores, quien la preside, un diputado electo por el Pleno del Congreso de la República, el Secretario de Planificación y Programación de la Presidencia, el Procurador Adjunto de los Derechos Humanos, el Viceministro de Economía a cargo de la política económica exterior de Guatemala, el Viceministro de Trabajo y Previsión Social, el Gerente General del Banco de Guatemala, y el Secretario Ejecutivo del CONAMIGUA.

Cuenta con un Consejo Asesor, integrado por representantes de las organizaciones de guatemaltecos en EUA, quienes ya han empezado a ser enlace de coordinación a favor de los migrantes.¹⁸

Guatemala también cuenta con la ONG Mesa Nacional para las Migraciones en Guatemala (MENAMIG), que se describe como “una instancia que facilita la articulación de esfuerzos de las instituciones, organizaciones y personas miembros para la atención del fenómeno migratorio, y defensa de los derechos humanos de la población migrante y sus familias.”¹⁹ La MENAMIG tiene enlaces formales con el Ministerio de Relaciones Exteriores donde participa en su Portal del Migrante y con la Dirección General de Migración, del Ministerio de Gobernación. Está integrado por sindicatos, instituciones académicas y grupos de servicios y derechos humanos.

1.2.4 Con organizaciones de migrantes y sus familiares

La labor desarrollada con instituciones y organismos de los distintos sectores permite la aplicación de diversos programas federales y privados mediante diversas acciones, entre las que destacan sesiones de información y orientación, programas de acompañamiento, cursos de capacitación especializada, organización de eventos culturales, deportivos y recreativos, ferias de la salud, entre muchos otros eventos de gran cobertura. Con ello se beneficia a la población migrante en temas preventivos y proactivos.

Por esto, las asociaciones de migrantes en el exterior y sus familiares en territorio nacional deben ser incluidos en la planeación y ejecución de las políticas de migración laboral. Algunas asociaciones de mexicanos en EUA tienen mucha experiencia organizativa y han construido enlaces con instituciones gubernamentales. Ellas se regulan independientemente, sin embargo han encontrado en la Secretaría de Relaciones Exteriores, sus Consulados y la Red del Instituto de los Mexicanos en el Exterior orientación importante.²⁰

Para las instituciones gubernamentales es más fácil construir relaciones de colaboración con las asociaciones de migrantes si éstas han logrado consolidarse en la sociedad de acogida y establecer sus propias agendas de actividades y asuntos prioritarios, por lo cual conviene a las representaciones diplomáticas promover su organización para que los migrantes se conviertan en socios y sujetos activos en la definición y ejecución de políticas públicas.

Estos cuatro sectores empresarial, sindical, organizaciones no gubernamentales y organizaciones de migrantes son aliados naturales en la implementación de políticas públicas de migración laboral. Sin embargo, a pesar del aporte de la sociedad civil y del sector privado, en muchos países faltan mecanismos institucionalizados de consulta y coordinación entre las instituciones gubernamentales y las OSC.

Esta brecha dificulta el aprovechamiento de la capacidad de cobertura de necesidades de los migrantes que tienen estas organizaciones (tanto para migrantes extranjeros que están en el país, como para nacionales en el exterior), y la información sobre la realidad cotidiana que recogen. Por otro lado, cuando se logra construir relaciones basadas en mecanismos y espacios institucionales de diálogo, dichas organizaciones pueden ser importantes aliadas en proponer y supervisar la aplicación de las políticas y programas migratorios.

Sección 2 Temas transversales

2.1 Incorporando una perspectiva de género

La perspectiva de género en las políticas migratorias es esencial para brindar atención especializada a las mujeres migrantes e identificar las necesidades particulares que se derivan de su género en el contexto de la migración. Casi todos los países de la región cuentan con un instituto u oficina de la mujer que, por lo general, también abarca la problemática de la mujer migrante entre sus funciones. Sin embargo, hace falta generalizar la perspectiva de género en todas las instituciones del Estado para lograr una atención integral al tema.

Algunos mecanismos principales para hacerlo son:

- a) Contar con datos. Casi ningún país cuenta con estadísticas fiables sobre migración en general, y desagregados por sexo en particular. Los datos constituyen la base para diseñar políticas y leyes para implementar operaciones institucionales.
- b) Estructurar cursos y capacitaciones especializados sobre el tema de género, en todas las agencias gubernamentales para integrarlo como eje transversal en su trabajo cotidiano.
- c) Asegurar la representación equitativa de mujeres entre los funcionarios, y contratar especialistas en el tema para que formen parte del equipo de diseño institucional y operaciones.
- d) Formar relaciones de colaboración entre oficinas, agencias gubernamentales, organizaciones sociales y no gubernamentales que trabajen con enfoque de género.

Buenas prácticas 11**Auditoría participativa de género OIT.**

- La auditoría participativa de género es una herramienta iniciada por la OIT en 2001 y está basada en una metodología participativa de promoción del aprendizaje institucional sobre cómo incorporar las consideraciones de género de forma práctica y eficaz en las esferas individual, de unidad de trabajo y del conjunto de la organización.
- Mediante este mecanismo se examina la eficacia de las prácticas internas y los sistemas de apoyo conexos orientados a la integración de las cuestiones de género si se refuerzan mutuamente, y si son objeto de seguimiento. Basándose en la situación existente, se identifican deficiencias y problemas, así como formas de subsanarlos, planteando posibles mejoras y nuevas ideas. Asimismo, permite documentar las buenas prácticas encaminadas a lograr la igualdad entre hombres y mujeres.
- Se lleva a cabo bajo la dirección de un asesor/a de la OIT, y ofrece talleres de capacitación a facilitadores para replicar la práctica.
- Una auditoría refuerza la capacidad colectiva de la organización para analizar sus actividades desde una perspectiva de género determinar aciertos y deficiencias en temas de la igualdad entre los hombres y las mujeres. Sirve para infundir un sentido de pertenencia institucional a las iniciativas en favor de la igualdad entre los sexos y agudiza el conocimiento de la organización en la materia mediante un proceso de:
 - a) Consolidación de equipos.
 - b) Intercambio de información.
 - c) Reflexión sobre cuestiones de género.
- El manual elaborado por facilitadores puede ser adaptado y utilizado por diversos organismos que deseen incorporar las auditorías de género en su contexto, sin embargo, el seguimiento a las recomendaciones es fundamental.

Fuente: Auditoría Participativa de Género, OIT.²¹



El manual de la OIT para realizar una auditoría de género participativa propone 12 temas de discusión para que la organización revise sus prácticas internas en materia de género.

1. Cuestiones de actualidad en la esfera del género, debate y relación con las instituciones nacionales competentes en la materia.
2. La incorporación de la perspectiva de género como preocupación que atañe a todos los objetivos, el programa y el presupuesto de la institución.
3. La incorporación de la perspectiva de género en la ejecución de los programas y las actividades de cooperación técnica.
4. Conocimientos especializados y competencias con las que se cuenta.
5. Gestión de la información y los conocimientos sobre temas relacionados con el género.
6. Sistemas e instrumentos en vigor por lo que respecta a la responsabilización, la evaluación y el monitoreo de la igualdad entre los sexos.
7. Elección de las organizaciones asociadas.
8. Productos promocionales e imagen pública.
9. La incorporación de las consideraciones de género.
10. Dotación de personal y recursos humanos en relación con el equilibrio entre los sexos y las políticas favorables a las consideraciones de género.
11. La cultura institucional y sus repercusiones en la igualdad entre los hombres y las mujeres.
12. Percepción de los avances logrados en la igualdad entre las mujeres y los hombres.

En Costa Rica, la colaboración entre una OSC que trabaja con mujeres y distintas instituciones gubernamentales ha logrado dar prioridad a la problemática específica de las trabajadoras migrantes.

Buenas prácticas 12

La Asociación de Trabajadoras Domésticas (ASTRADOMES) en Costa Rica.

La Asociación de Trabajadoras Domésticas (ASTRADOMES) en Costa Rica es una organización que promueve los derechos laborales y humanos de este sector, conformado por 150 mil personas, en su mayoría por migrantes nicaragüenses. Ha colaborado con instituciones gubernamentales, intergubernamentales y de la sociedad civil a dar visibilidad y respuesta a la problemática que enfrentan las trabajadoras domésticas.

Entre 1994 y 1998 trabajó en conjunto con el *Centro Nacional para el Desarrollo de la Mujer y la Familia* del Ministerio de Cultura para llevar a cabo una serie de módulos de capacitación sobre la contratación, salarios, derechos laborales, salud y el derecho de vivir sin violencia. También ha participado con la OIM en encuestas sobre condiciones de trabajo y migración de las trabajadoras domésticas, tiene enlaces con ONG, grupos religiosos, asociaciones de trabajadoras domésticas en América Latina, sindicatos, agencias gubernamentales, organizaciones internacionales de derechos humanos y laborales.

Las ventajas para los gobiernos en participar con una red amplia como ASTRADOMES son múltiples: facilitar el intercambio de información (coyuntura, problemas existentes y emergentes, opciones de acción), colaborar en proyectos, apoyar la eficiente provisión de servicios y mantener una actividad permanente en temas que podrían ser invisibles o relegados a un bajo perfil en el entramado institucional tradicional, en este caso, la problemática específica de género entre trabajadoras migrantes.

Gracias al trabajo conjunto entre ASTRADOMES y algunos diputados costarricenses, a finales de 2008, fue aprobado un proyecto de ley que redujo la jornada laboral de doce a ocho horas para prestadores de servicio doméstico, principalmente mujeres y en una buena proporción migrantes. Se determinó que el pago en especie, como alojamiento y alimentación, debería ser adicional al salario mínimo que tendrá que pagarse en efectivo (ver Módulo II).

2.2 Remesas

Los objetivos en el manejo de remesas son; reducir los costos de envío y maximizar su impacto en las comunidades de origen. Para esto se requiere estrecha cooperación entre los bancos centrales, instituciones bancarias y financieras no bancarias que prestan servicios como remesadoras, y los ministerios de Asuntos Exteriores y de Desarrollo de cada país.

Las instituciones financieras internacionales han tenido un papel importante al facilitar recursos para proyectos relacionados con nuevas opciones para el envío y la inversión de remesas. En este sentido, una política pública que promueve la capacitación en materia de cultura financiera es preponderante. Es primordial que la población beneficiaria de remesas pueda participar de forma voluntaria en proyectos productivos que generen empleo y desarrollo local en sus comunidades de origen para optimizar de los beneficios de la migración.

Dentro de los acuerdos bilaterales, algunas instituciones financieras del sector privado en países de destino han firmado convenios con los países de origen para el envío seguro de remesas, como el convenio entre el Banco Santander de España y el Banco Central de Ecuador.²² Las instituciones gubernamentales también cooperan para este fin. El Banco Central del Ecuador (BCE), junto con la Secretaría Nacional del Migrante (SENAMI) y la Corporación Financiera Nacional (CFN), firmaron en 2009 el Convenio Global de Participación para la Provisión de Servicios Financieros y Transaccionales a favor de personas migrantes, residentes en EUA.

También existe una experiencia de cooperación sur-sur en el caso de Nicaragua y Costa Rica de un nuevo modelo para la coordinación interinstitucional en el envío de remesas.

Cuadro 3

El proyecto Bancarización de remesas, democratización financiera y oportunidades innovadoras de inversión en Costa Rica y Nicaragua tiene la misión de contribuir a la reducción de la pobreza entre los inmigrantes nicaragüenses en Costa Rica que envían remesas a su país, mediante la democratización financiera y el aprovechamiento de oportunidades empresariales. Sus objetivos son: reducir el costo de envío de remesas por medio de intermediarios financieros formales, incrementar el acceso a servicios bancarios y promover un modelo de servicios de desarrollo empresarial. El marco institucional, involucra al sector público y privado, la sociedad civil y el sector académico. La ejecución conjunta del proyecto está a cargo de:

- La Asociación Académica de Centroamérica, es un centro de investigación del sector privado, responsable de coordinar, monitorear el desempeño, medir y evaluar el impacto del proyecto.
 - La OIM es responsable de promover actividades relacionadas con la documentación de los inmigrantes nicaragüenses para asegurar su acceso a los servicios financieros en Costa Rica, y coordinar la cooperación bilateral.
 - El Banco Nacional de Costa Rica está a cargo de la bancarización de las remesas enviadas por los inmigrantes nicaragüenses hacia su país de origen y de ofrecer los servicios financieros al sector.
 - El Centro de Incubación de Empresas del Instituto Tecnológico de Costa Rica (CIETEC) se encarga de brindar capacitación y servicios de asistencia técnica necesarios.
 - La Universidad Nacional Autónoma de Nicaragua, como socio del CIETEC.
 - La Red Nicaragüense de la Sociedad Civil para las Migraciones (RNSCM) está a cargo de la coordinación de las actividades desarrolladas por entidades en Nicaragua.
 - La Fundación Comisión Asesora en Alta Tecnología de Costa Rica (CAATEC).
-

Además de la cooperación entre estas entidades, el proyecto requiere de la estrecha colaboración en el marco del acuerdo bilateral de Codesarrollo entre Costa Rica y Nicaragua, para avanzar en la documentación de los inmigrantes nicaragüenses. Muchos no tienen documentos o no están reconocidos por Costa Rica, lo cual se identifica como un posible “cuello de botella” para el nuevo proyecto ya que no pueden ser identificados e incorporados al sistema financiero. En Nicaragua, se inicia el trabajo en el tema liderado por la OIM, en coordinación con instituciones gubernamentales. La meta es que el proyecto sea retomado por el Ministerio de Trabajo en el futuro.

En el área de maximizar el impacto de las remesas en las comunidades de origen, un buen ejemplo de cooperación interinstitucional es el Programa 3 x 1 de México, (ver Módulo I, buena práctica 7).

2.3 Prevención, protección y combate a la trata y el tráfico de migrantes

En algunos países de la región hay una buena visibilidad del tema, aunque persisten las confusiones, ya no sólo entre trata y tráfico de personas, sino entre el delito de trata y otros delitos como abuso laboral, trabajo infantil y explotación laboral, lo que significa que es preciso definir los criterios de evaluación de casos de trata. La definición de la ley es muy general, lo que ha provocado que en varias ocasiones instituciones que están trabajando en la identificación y asistencia a víctimas vean situaciones de trata en donde no las hay o viceversa.

La trata y el tráfico de migrantes son dos áreas que han generado en esta década nuevas instituciones, políticas gubernamentales, esfuerzos de coordinación interinstitucional y cooperación internacional. Es el caso de México que en el 2008 creó la Fiscalía Especial para casos de Violencia contra las Mujeres y trata de personas (FEVIMTRA). Ver cuadro 4.

Cuadro 4

La Procuraduría General de la República (PGR) de México, mediante un acuerdo publicado en el Diario Oficial de la Federación, dio a conocer la creación de la Fiscalía Especial para los Delitos de Violencia contra las Mujeres y Trata de Personas (FEVIMTRA) adscrita a la PGR (dependencia federal). Es la respuesta del Estado ante la violencia contra las mujeres. Contribuye a la procuración de justicia, la igualdad de género y el Estado de derecho; pone como centro de sus tareas la atención integral de las víctimas, y participa en la construcción y establecimiento de políticas públicas dirigidas a prevenir la violencia contra las mujeres y la trata de personas.

Dicha fiscalía está en constante colaboración con la Unidad Especializada en Investigación de Tráfico de Menores, Indocumentados y Órganos, así como para los casos de violencia contra las mujeres o trata de personas que se inicien o produzcan efectos en el extranjero.

Si alguna mujer sufre de Violencia (daño, sufrimiento causado a cualquier mujer o niña), ejercido por su pareja, ex-pareja, novio, esposo, familia, conocido, compañero de escuela, trabajo, amistad o persona desconocida; en cualquiera de los siguientes tipos:

- Psicológica (insultos, amenazas, que te ignore).
- Física (jalones, golpes, pellizcos).
- Sexual (tocarte sin tu consentimiento, forzarte a tener relaciones sexuales o decirte palabras o señas sexuales ofensivas).
- Patrimonial (cuando dañen tus pertenencias).
- Económica (si te pagan menos que a un hombre por el mismo trabajo).

Esta Fiscalía brinda apoyo. En el D.F. 53 46 25 16. Interior de la Republica: 01 800 00 854 00 (sin costo). Correo Electrónico: atencionmujeres@pgr.gob.mx

Este tipo de acciones obedece a la necesidad internacional de encarar esta realidad, desarrollar nuevos métodos de detección de víctimas, identificar brechas en las prácticas institucionales, agilizar la atención efectiva y prioritaria a las víctimas y sancionar a los responsables de tales actos.

La falta de instituciones y organismos especializados con personal capacitado en el tema así como la carencia de leyes que tipifiquen adecuadamente este delito puede facilitar el crecimiento del crimen y de la impunidad. Por otro lado, en ausencia de un alto nivel de coordinación interinstitucional, los esfuerzos de una oficina pueden perder impacto por la falta de seguimiento de otras instancias.

Así, la FEVIMTRA, dependiente de la Procuraduría General de la República de México, involucró a diversos actores como la Secretaría de Relaciones Exteriores, el Instituto Nacional de Migración, la Comisión Nacional de los Derechos Humanos y la propia OIM México. Estas acciones estuvieron acompañadas por iniciativas de OSC, y varios de los Estados de la República propusieron reformas legales.



Es necesario implementar un marco legal que contemple la capacidad de las agencias de seguridad e investigación, así como de las áreas de supervisión y verificación laboral, en la detección de casos de trata de personas y les faculte para sancionar.

Las mejores prácticas institucionales se definen en base a sus resultados, medidos por el número de casos detectados y de sentencias a personas y organizaciones criminales, ya que no se pueden establecer estadísticas fiables de víctimas. Esto en parte se debe a que los agentes de control migratorio deportan a las víctimas sin haber realizado investigaciones precisas, por falta de conocimiento o por carecer de procedimientos legales que les permita detectarlas.

En la región existen denuncias de posibles casos de trata con fines de explotación laboral de adultos en fábricas y maquiladoras; y otros de mujeres y niñas en el servicio doméstico. Entidades como FEVIMTRA, Migración, Derechos Humanos y los Ministerios Públicos están facultados para recibir y encauzar dichas denuncias. Por ello, algunos puntos sensibles que hay que cuidar para evitar inconvenientes en el marco institucional son:

- Priorizar la coparticipación entre instancias públicas y organizaciones de la sociedad civil, a fin de evitar la duplicación de funciones y la optimización de recursos financieros y humanos.
- Definir con precisión la competencia de cada institución en la materia.
- Definir canales de regulación internacional y respuesta consular para la atención y seguimiento a víctimas.²³

Algunas propuestas para realizar actividades de especialización en materia institucional son:

- Fortalecimiento de mecanismos institucionales de protección y asistencia a víctimas.
- Elaboración de un protocolo institucional para la asistencia integral a las víctimas de trata.
- Capacitación a cónsules.
- Talleres de intervención psicosocial.

Buenas prácticas 13

Combate integral contra la trata de personas en El Salvador.

El gobierno de El Salvador coordina varias entidades encargadas de la siguiente manera:

- a) Capacitar a delegados migratorios destacados en puestos fronterizos en la detección de personas irregulares o con documentación fraudulenta.
- b) Fortalecer la Unidad de Patrullas Migratorias, para realizar supervisiones efectivas.
- c) Integrar una mesa nacional de trabajo en contra de la trata de personas, conformada por varias instituciones gubernamentales.
- d) Trabajar coordinadamente entre la Policía Nacional Civil, la Fiscalía General de la República y el Órgano Judicial, para prevenir y castigar este delito.²⁴ También colabora con *Save the Children* (ONG) en el tema.

Otro ejemplo es Costa Rica, donde se creó por decreto en 2005 la Coalición Nacional contra el Tráfico de Migrantes y la Trata de Personas²⁵ integrada por entidades públicas y privadas, además de las organizaciones no gubernamentales, locales e internacionales. Éstas podrán brindar facilidades y cooperación necesarias dentro del marco de sus competencias. La Coalición tiene protocolos de atención a emergencias en colaboración con OSC y está trabajando en propuestas para adecuar las leyes en el tema.

Sección 3 Resumen y lista de verificación

En muchos casos aún no se ha acumulado la experiencia necesaria para hacer una evaluación sustentable de la atención integral a la gestión migratoria, sin embargo, las instituciones de hoy buscan cumplir con la coordinación interinstitucional, la creación de un organismo rector de la política migratoria, la coordinación con las organizaciones de migrantes, empleadores, sindicatos y organizaciones no gubernamentales.

Incluso la creación de nuevas instituciones y coordinación interinstitucional se han especializado en aspectos de migración laboral y han logrado ampliar los servicios prestados a las y los migrantes, para atender sus necesidades y reclamos; institucionalizar procedimientos transparentes y ordenados de promoción del empleo en el exterior, mejoramiento de la contribución al desarrollo y colaboración con la sociedad civil en la elaboración de nuevas políticas y programas.



Lista de verificación

Para fortalecer y coordinar las estructuras institucionales de migración:

- ¿Se han definido la misión y la visión de la institución y están formuladas por escrito?
- ¿Se ha establecido una entidad rectora o coordinadora de la política migratoria laboral?
- ¿Se han acordado y aplicado indicadores de desempeño específicos, mecanismos y tiempo de evaluación?
- ¿Se ha incorporado una perspectiva de género en las operaciones de todas las instituciones gubernamentales?
- ¿Se han establecido enlaces interinstitucionales con organizaciones de la sociedad civil?

Notas

- ¹ Abella, M. "Policies and Institutions for the Orderly Movement of Labour Abroad", ILO Briefing Paper, ILO, Geneva, 2000, p. 85.
- ² Drucker, Peter, "Managing for the Future: The 1990's and Beyond", Truman Talley Books/Plume, New York, 1993, citado en Handbook, p. 95.
- ³ Philippine Overseas Employment Administration (POEA) Handbook.
- ⁴ Gobierno de Panamá, Servicio Nacional de Migración, disponible en http://www.migracion.gob.pa/?pag=PageAbout_Back
- ⁵ OSCE-IOM-ILO, *Handbook on Establishing Effective Labour Migration Policies*, Mediterranean Edition", 2007, p. 93.
- ⁶ Ver Módulo I.
- ⁷ National Alliance of Latin American and Caribbean Communities (NALACC), "Contribuyendo con su parte: el aporte de los migrantes a la salud fiscal en México y El Salvador", Chicago, IL. 2010, disponible en www.nalacc.org/fileadmin/Documents/PressReleaseEnglish/NALACC_2010/2010/20100310-Contribuyendo_con_su_parte.pdf
- ⁸ Gobierno de Guatemala, Migración, disponible en http://www.migracion.gob.gt/es/index.php?option=com_content&task=view&id=166&Itemid=225;
- ⁹ Instituto de los Mexicanos en el Exterior (IME), disponible en <http://www.ime.gob.mx/>
- ¹⁰ Gobierno de Ecuador, Secretaría Nacional del Migrante, disponible en <http://www.senami.gov.ec/>
- ¹¹ *Ibid.*, p. 82.
- ¹² OIM-INM, "Aspectos Básicos de la Gestión Migratoria", México, 2009, p. 185.
- ¹³ Según las "Directrices para la participación de las organizaciones de la sociedad civil en las actividades de la Organización de Estados Americanos", "organización de la sociedad civil se entiende por "toda institución, organización o entidad nacional o internacional integrada por personas naturales o jurídicas de carácter no gubernamental." Directrices disponibles en <http://www.civil-society.oas.org/Permanent%20Council/CP-RES-759%20Span.htm>
- ¹⁴ OSCE-IOM-ILO, *Handbook on Establishing Effective Labour Migration Policies*, Mediterranean Edition", 2007, p. 87.
- ¹⁵ *Ibid.*, p. 211.
- ¹⁶ OIT Oficina de actividades para los trabajadores (ACTRAV), citado en *Handbook*, 2007, p. 147.
- ¹⁷ *Ibid.*, p. 147.
- ¹⁸ Consejo Nacional de Atención al Migrante de Guatemala, "Presidente Colom aprueba el Reglamento de la Ley de CONAMIGUA," disponible en http://conamigua.gob.gt/index.php?option=com_content&task=view&id=9&Itemid=67
- ¹⁹ Mesa nacional para las migraciones en Guatemala, disponible en <http://www.menamig.org/>
- ²⁰ Instituto de los Mexicanos en el Exterior (IME), disponible en <http://www.ime.gob.mx/>

- ²¹ Para más información, ver “Manual para facilitadores de auditorías de género: metodología para las auditorías participativas de género de la OIT. Disponible en http://www.ilo.org/global/What_we_do/Publications/ILOBookstore/Orderonline/Books/lang--es/docName--WCMS_093426/index.htm
- ²² “Bancos Santander y Central ecuatoriano firman convenio para envío de remesas”, OI de diciembre 2009, disponible en <http://www.hoy.com.ec/noticias-ecuador/bancos-santander-y-central-ecuatoriano-firman-convenio-para-envio-de-remesas-380328.html>
- ²³ Integrado con información de la OIM México.
- ²⁴ Cuestionario sobre migración laboral OIM, Salvador, 2010.
- ²⁵ Decreto ejecutivo núm. 32824, “Coalición Nacional contra el Tráfico Ilícito de Migrantes y la trata de Personas”, disponible en http://www.pgr.go.cr/scij/scripts/TextoCompleto.dll?Texto&nNorma=56113&nVersion=61489&nTamanoLetra=10&strWebNormativa=http://www.pgr.go.cr/scij/&strODBC=DSN=SCIJ_NRM;UID=sa;PWD=scij;DATABASE=SCIJ_NRM;&strServidor=\\pgr04&strUnidad=D:&strJavaScript=NO

Módulo IV Recolección de Datos y Análisis

ESTE MÓDULO EXAMINA LAS FORMAS EXISTENTES DE RECOLECCIÓN DE DATOS, ANÁLISIS, COMPATIBILIDAD Y COMPARACIÓN, EVALUANDO LAS DISTINTAS MANERAS DE MEJORAR LOS MÉTODOS, LA COMPARABILIDAD Y LA CALIDAD DE LOS DATOS DISPONIBLES SOBRE MIGRACIÓN LABORAL.

Sección 1 Recolección y análisis de datos sobre migración laboral

- 1.1 Definición de términos
- 1.2 Instrumentos nacionales de recolección de datos
 - 1.2.1 Registros administrativos
 - 1.2.2 Los censos de población y encuestas de hogares
 - 1.2.3 Perfiles migratorios de la OIM
 - 1.2.4 Observatorios laborales
 - 1.2.5 Encuestas sobre Migración de la Frontera (EMIF) de México
 - 1.2.6 Compartir información en el marco de los acuerdos bilaterales de migración laboral
 - 1.2.7 Información de los principales países receptores
- 1.3 Sistemas regionales y bilaterales de información: SIEMMES, CENTROESTAD, SIMICA
- 1.4 Sistemas Internacionales
- 1.5 El uso de nuevas tecnologías; el manejo y difusión de datos

Sección 2 Temas transversales

- 2.1 Incorporando una perspectiva de género
- 2.2 Remesas
- 2.3 Prevención, protección y combate a la trata y el tráfico de migrantes

Sección 3 Resumen y lista de verificación

Índice de buenas prácticas

- 1 Utilizando el censo general de población para recopilar datos sobre migración laboral, Ecuador.
 - 2 Encuesta sobre remesas niñez y adolescencia 2009, Guatemala.
 - 3 Encuesta Juventud, Empleo y Migración Internacional 2009 (ENJUV), Perú.
 - 4 Perfil migratorio de la OIM, Ecuador.
 - 5 El Observatorio del Mercado Laboral de Centroamérica y República Dominicana.
 - 6 Encuestas sobre Migración en la Frontera (EMIF), México.
 - 7 El Sistema Continuo de Reportes de Migración Laboral para las Américas, (SICREMI) de la OEA.
 - 8 Base de datos en Internet para la Migración Circular en la República de Mauricio.
 - 9 Proyecto: Género, remesas y desarrollo del INSTRAW-ONU.
 - 10 Boletín Remesas y Desarrollo.
-

Sección 1 **Recolección y análisis de datos sobre migración laboral**

Una necesidad prioritaria es mejorar los conocimientos mundiales, regionales y nacionales de la tendencia del mercado laboral, los perfiles de la fuerza laboral y las tendencias de la migración laboral mediante el establecimiento de bases de datos adecuadas y los estudios analíticos.

La recolección y análisis de datos es una tarea esencial para generar la información necesaria en la elaboración e implementación de políticas de gestión de flujos migratorios laborales, para monitorear y proteger a los trabajadores en el exterior. Un estudio de la Comisión Europea concluyó que la recolección de datos sobre la migración proporciona insumos indispensables para la toma de decisiones, la implementación de políticas por parte del gobierno para desarrollar actividades de promoción y protección entre los actores en países de destino las personas migrantes y sus familiares.¹

Si bien hay una variedad de herramientas para la recolección de datos migratorios y su análisis, siguen existiendo grandes problemas en la disponibilidad de datos desagregados por sexo y otros factores importantes, armonizados para ser comparables y específicos sobre la migración laboral y sus actores. En muchos países hace falta sensibilización hacia el tema para darle prioridad. Este módulo presenta las herramientas y buenas prácticas que existen actualmente en la región.

Gobiernos y expertos en el tema reportan que uno de los limitantes más importantes para entender el fenómeno de la migración laboral y gestionar mejores sistemas de promoción y regulación en América Latina y el Caribe es precisamente la deficiencia de los sistemas de información.² En la mayoría de los países, la construcción de bases

de datos es deficiente, además de que existe una carencia notable de fuentes oficiales confiables. La dispersión de los datos y la falta de sistematización dificultan el entendimiento del tema y el desarrollo de políticas basadas en hechos reales.³

Cuadro 1

Obstáculos comunes para la recopilación y sistematización de datos sobre la migración laboral internacional en América Latina y el Caribe.

- a) Falta de recursos estatales (salarios, equipo de cómputo).
 - b) Falta de capacitación técnica.
 - c) Falta de coordinación e intercambio interinstitucional.
 - d) Falta de investigación y sistematización de datos sobre flujos y condiciones en la migración laboral.
-

Todos los países de la región, en distintos grados, comparten el problema de la falta de datos, análisis y fallas en el intercambio efectivo de información migratoria entre las distintas instituciones gubernamentales y países. Los datos estadísticos y demográficos actualmente disponibles no permiten establecer una identificación y cuantificación del número de migrantes, los puertos de salida, de destino, la situación migratoria de los migrantes, los lugares de origen, el país receptor, la estructura familiar, el impacto social de la migración, la duración, así como las causas y consecuencias de la migración. Esto hace difícil dimensionar el fenómeno migratorio y por ende elaborar políticas de migración laboral basadas en la realidad migratoria.

Para los países destino, los datos y estadísticas sobre la oferta y demanda de la fuerza laboral y las tendencias de la migración laboral son necesarios para medir las necesidades y potencialidades de mercado laboral, con el fin de evitar la escasez de fuerza de trabajo como resultado tanto de la falta de inmigración, como del exceso de emigración. En los países de origen y los países destino tener datos confiables y actualizados ayuda a monitorear las tendencias migratorias, mejorar los instrumentos de protección de los migrantes trabajando en el exterior, identificar necesidades de capacitación laboral y focalizar programas de creación de empleo en zonas de expulsión. Para los países de origen, los datos sirven para conocer el número de emigrantes, sus condiciones, su ubicación y para elaborar programas de manejo de flujos migratorios laborales y servicios.

1.1 Definición de términos

La definición formal de los términos de la migración laboral es un paso importante para homologar datos y avanzar hacia una mayor precisión en la recolección de los mismos; para identificar a la migración laboral dentro de la categoría amplia de migración; y para mejorar en el diagnóstico de la oferta y demanda en el mercado laboral internacional.⁴ Muchos de los términos básicos de la migración laboral aún no cuentan con definiciones legales o universales.⁵ El esfuerzo más importante en este sentido son las “Recomendaciones sobre Estadísticas de las Migraciones Internacionales” de la Organización de las Naciones Unidas, 1998.⁶

Según la práctica más generalizada, se define a la *migración internacional* como el “movimiento de personas que dejan su país de origen o en el que tienen residencia habitual, para establecerse temporal o permanentemente en otro país distinto al suyo”.⁷ Para medir la migración internacional, se utilizan los términos “*stock*” y “*flujos*”. El *stock* se define como el número total de migrantes internacionales que viven en un país en el momento de la medición y que son “nacionalizados” o “extranjeros nacidos en otro país”.⁸ El primer término refiere a las personas que nacen en otro país pero escogieron otro como su residencia permanente, y que tienen la ciudadanía. El segundo se refiere a los extranjeros que nacieron fuera del país y que radican de manera temporal en el país de acogida. Las metodologías utilizadas suelen aplicar una combinación de ambas categorías.

Los *flujos* están conformados por el número de migrantes que entran a, o salen de, un país en un periodo específico (por ejemplo, un año). Los flujos de migrantes ocurren entre dos áreas geográficas, que son el punto de origen y el punto de destino.

Siguiendo con la definición de términos, la *migración internacional neta* se entiende como la diferencia entre el número total de migrantes que entra al país, menos los que salen. La periodicidad de las medidas depende del país y sus métodos de recolección de datos, que pueden variar y ser anuales, o en el caso de los censos de población, hasta cada 10 años.

La migración internacional laboral es una subcategoría de la *migración internacional*, y ésta se puede calcular de varias maneras. Una de ellas es midiendo el papel de la migración laboral a través del cálculo del *stock*, es decir, contabilizar a todas las personas que actualmente forman parte de la población económicamente activa, incluyendo desempleados y analizar la información comparándola con las respuestas sobre el país de origen y la nacionalidad. Otra manera de contar únicamente a los migrantes que ingresaron al país en búsqueda de trabajo es a través del número de permisos y visas otorgados por las autoridades migratorias o por medio de pregun-

tas directas al migrante sobre el motivo principal de entrada al país. Sin embargo, el gran vacío que la metodología basada en visas y permisos tiene es que no calcula el flujo de migrantes indocumentados, lo cual representa un gran problema para los países de América Latina.



Los gobiernos pueden adoptar las recomendaciones y prácticas internacionales para la recopilación y análisis de datos (homologación “desde arriba”), y pueden desarrollar sistemas bilaterales o regionales que respondan a las necesidades de la integración (homologación “desde abajo”).

1.2 Instrumentos nacionales de recolección de datos

En los países de origen, los principales instrumentos para medir la migración internacional laboral son los datos derivados del control de salidas, listas de contratación en el extranjero, visas y datos recogidos en las fronteras por instituciones de migración, y encuestas *ad hoc*, como la que realiza la OIM en Guatemala (ver buenas prácticas 2). La tarea es mucho más compleja y los cálculos son sólo estimaciones respecto al número de personas que migran de forma irregular. Posteriormente, se detallarán los métodos que se utilizan para dicho cálculo.

1.2.1 Registros administrativos

Los registros administrativos de población o de extranjeros, también son importantes fuentes de información sobre la migración laboral en algunos países. Pueden ser utilizados para medir el *stock* de migrantes internacionales, los *flujos* de nuevos migrantes, y las salidas. La mayoría de los registros incluyen datos sobre género, nacionalidad y edad. Sin embargo, no suelen incluir información sobre los migrantes indocumentados, sin mencionar que muchas personas no se dan de baja cuando salen del país.⁹

Las Secretarías de Trabajo y, en caso de que existan, las Subsecretarías de Migraciones Laborales, junto con la Secretaría de Relaciones Exteriores y las Instituciones de Migración, son las instancias principales que registran los datos del flujo de migración laboral, a través del registro de personas que entran con visas de trabajo temporales. Los datos que intentan registrar los flujos de trabajadores indocumentados suelen provenir de las instituciones estatales de estadísticas, a través de los censos.

Cuadro 2

Herramientas principales para medir la migración laboral internacional.

- a) Encuestas de hogares (censos de población, censos laborales).
- b) Registros administrativos (registros civiles, registros de extranjeros).
- c) Otras fuentes administrativas (permisos de residencia, permisos de trabajo, solicitudes de asilo).
- d) Datos derivados del control de salidas y entradas en los aeropuertos.
- e) Datos provenientes de controles fronterizos (visas, conteos de salida y entrada).
- f) Registros de la entrada y salida de remesas.
- g) Registros de los agregados laborales en las embajadas y consulados en los países de destino.

Fuente: OSCE-IOM-ILO, *Handbook on Establishing Effective Labour Migration Policies*, Mediterranean Edition, p. 99.

Algunas limitaciones detectadas en varios países son:

- ▣ Las direcciones de migración registran el ingreso y salida de personas nacionales y extranjeras por los puntos de internación (puertos marítimos, terrestres y aéreos) del país; sin embargo, ésta representa solamente una parte de los movimientos migratorios.
- ▣ Los ministerios de Relaciones Exteriores manejan cifras de los pasaportes expedidos y los actos relativos al estado civil y autorizaciones que se efectúan en los diferentes Consulados en el extranjero, sin embargo, a menudo no cuentan con un registro sistematizado de los ciudadanos residentes en el exterior.
- ▣ Los registros de remesas son parciales, ya que no captan una gran parte de las remesas que fluyen por vías no formales.

1.2.2 Los censos de población y encuestas de hogares

El censo nacional de población cubre en teoría, la totalidad de la población. Los censos sirven para medir ciertas variables que permiten diseñar los marcos de muestras para otras encuestas de hogares, pero es costoso y se lleva a cabo con poca frecuencia (en la mayoría de los países cada 10 años). Como resultado, existen largos periodos en los cuales los datos migratorios no están actualizados. Este instrumento tendría que acompañarse de algunas otras opciones en la recopilación de datos

sobre la migración laboral, ya que las dinámicas de la migración laboral son cambiantes, y la escasa periodicidad de los censos implica que la información puede reflejar un retraso importante respecto a la situación actual.¹⁰

Para recopilar dicha información es necesario agregar preguntas específicas al censo.

Buenas prácticas 1

Utilizando el censo general de población para recopilar datos sobre migración laboral, Ecuador.

El Censo de Población y Vivienda del Ecuador del año 2001 por primera vez incluyó una pregunta sobre migración, relativa al número de familiares que se encontraban en el extranjero desde 1996 y que no habían regresado al país. Esta pregunta permitió hacer cruces de información para saber el lugar de procedencia del inmigrante, desagregar la información por cantones y hacer una lectura de las relaciones entre migración y pobreza.¹¹

Las encuestas de hogares especializadas en la fuerza laboral son útiles para medir la migración laboral cuando se comparan datos de ocupación laboral con las respuestas a preguntas en torno al lugar de nacimiento, y cuando incluyen preguntas sobre familiares en el exterior. El factor limitante de estas encuestas es que se basan en muestras relativamente pequeñas, muchas veces circunscritas a las zonas urbanas del país. Sin embargo, arrojan datos sobre los principales indicadores del mercado laboral, incluyendo ocupación por sector, desempleo abierto, subempleo, que pueden ser extrapolados tomando en cuenta sus limitaciones. Otra de las limitaciones de las encuestas de hogares es que muchos inmigrantes que laboran en sectores productivos como agricultura, construcción o servicio doméstico ubican su residencia en los lugares en que trabajan, por lo que no son contabilizados.

Organizaciones internacionales involucradas en el tema migratorio han hecho esfuerzos para ayudar a los gobiernos nacionales a remediar las carencias en los datos. Actualmente, la Organización Internacional de Trabajo (OIT) está desarrollando una serie de preguntas relacionadas con la migración laboral para que sean incorporadas a las encuestas de hogares nacionales; dichas preguntas están orientadas a dimensionar la fuerza laboral.¹² El objetivo es “mejorar la recolección y producción de estadísticas comparables a nivel internacional sobre la migración laboral”.

El cuestionario tiene tres secciones una para todos los miembros del hogar, otra para miembros nacionales, y la última para migrantes internacionales. Contiene aproximadamente 200 preguntas con varias modalidades de selección. Es un instrumento flexible ya que el gobierno escoge las preguntas más relevantes según sus necesidades de información. Una serie de preguntas está orientada hacia los países de origen, y otra hacia los países de destino. Otros criterios de selección tienen que ver con la extensión del cuestionario (existen versiones cortas, medianas y largas), y los intereses principales del gobierno nacional en la elaboración e implementación de sus políticas y programas migratorios.



Pueden incorporarse preguntas específicas sobre la migración laboral en las encuestas de hogar previamente programadas. La OIT ha elaborado series de preguntas adicionales sobre el tema, entre las cuales el gobierno puede escoger las más relevantes para su país.

La experiencia de la OIT en la elaboración de las preguntas sobre migración laboral y en pruebas de aplicación que se han llevado a cabo en varios países ha arrojado algunas lecciones. Por un lado, la metodología de agregar las preguntas sobre migración laboral a encuestas preexistentes, y la flexibilidad de seleccionar versiones del cuestionario adaptadas a la coyuntura nacional se ven como ventajas. Por otro, el equipo de la OIT encontró algunos problemas relacionados con la falta de traducción a otros idiomas, la carencia de respuestas por parte de trabajadores indocumentados, y dificultades para lograr el acceso a los migrantes. En su informe, se señala que el obstáculo principal para la aplicación de las encuestas de hogar y la inclusión del tema de migración laboral se relaciona con el costo de la aplicación de la encuesta. Este obstáculo es particularmente relevante para nuestra región, ya que los recursos en el área son sumamente limitados. Se considera que una mejor planificación de las preguntas y el enfoque de los sectores y lugares de aplicación de la encuesta podría ayudar a superar tal obstáculo.

También son muy útiles las encuestas especializadas, que se podrían realizar en colaboración con centros académicos, el sector privado u organizaciones intergubernamentales o no gubernamentales. Un ejemplo reciente es la encuesta sobre remesas niñez y adolescencia 2009, realizada por la OIM-Guatemala.

Buenas prácticas 2

Encuesta sobre remesas niñez y adolescencia 2009, Guatemala.

La encuesta cuenta con ocho fases.

1. Diseño de la muestra.
2. Diseño de los instrumentos de recolección de información.
3. Capacitación de encuestadores.
4. Trabajo de campo.
5. Codificación de las variables de la encuesta.
6. Elaboración de la base de datos.
7. Procesamiento de los datos, interpretación y análisis de los datos.
8. Preparación y presentación del informe definitivo.

La encuesta cumple con el requisito de incluir una perspectiva de género, lo cual le permite concluir con estimaciones desglosadas, por ejemplo, calculó que para el año 2009 la población guatemalteca residente en el exterior era de aproximadamente 1 590 832, de las cuales aproximadamente 1 365 404 envían remesas. Esta población está compuesta por 70.5% de hombres y 29.5% de mujeres.

Fuente: OIM-Guatemala, Cuadernos sobre Migración 27: Encuesta sobre remesas niños y adolescentes 2009.

Otro ejemplo reciente es la Encuesta Juventud, Empleo y Migración Internacional 2009 (ENJUV), llevada a cabo en Perú.

Buenas prácticas 3

Encuesta Juventud, Empleo y Migración Internacional 2009 (ENJUV), Perú.

- ▣ **Objetivos generales:** a) conocer la situación y tendencias sociodemográficas de la población juvenil, b) caracterizar a los jóvenes dentro de su mercado laboral y sus barreras de acceso, c) conocer las actitudes de los jóvenes sobre el empleo y emprendimiento y d) evaluar el impacto de la migración internacional en los hogares y en esta población en particular.
- ▣ La encuesta ENJUV 2009 fue realizada como parte del Programa Conjunto “Promoción del Empleo y Emprendimiento de Jóvenes y Gestión Pública de la Migración Laboral Internacional Juvenil” con el apoyo del Instituto Nacional de Estadística e Informática. Éste es

implementado por la OIM, OIT, UNFPA y PNUD, y tiene como contrapartes gubernamentales al Ministerio de Trabajo y Promoción del Empleo, el Ministerio de la Mujer y Desarrollo Social (MIMDES) y la Secretaría Nacional de la Juventud (SENAJU) y financiado por el Fondo para el Logro de los Objetivos de Desarrollo del Milenio (F-ODM).

- ▣ Con base en los resultados se llevó a cabo el Foro Juventud, Empleo y Migración y se plantean otras actividades de seguimiento.

Fuente: <http://www.onu.org.pe/Publico/CentroPrensa/DetalleNoticia.aspx?id=2499>

1.2.3 Perfiles migratorios de la OIM

Los perfiles migratorios son instrumentos elaborados por la OIM en estrecha colaboración con las instituciones gubernamentales involucradas en la gestión migratoria y con unidades responsables de la recolección de datos. En la región de América Latina y el Caribe se han hecho perfiles para Ecuador (ver buenas prácticas 2),¹³ Colombia y Argentina. Los perfiles reúnen y sistematizan información empírica sobre los siguientes temas.¹⁴

- ▣ Mercado laboral.
- ▣ Tasas de desempleo.
- ▣ Oferta y demanda de mano de obra.
- ▣ Carencias actuales o potenciales de habilidades por sector y ocupación.
- ▣ Habilidades y capacitación requerida en el país.
- ▣ Habilidades en la diáspora.
- ▣ Flujos migratorios.
- ▣ Flujos financieros hacia adentro y hacia afuera vinculados con la migración (incluyendo remesas).
- ▣ Aspectos relevantes de género y edad.



Los perfiles migratorios son una herramienta de recopilación y análisis de datos que sirven en la elaboración, implementación y modificación de políticas y programas de migración laboral, para identificar áreas en donde se tiene que ampliar o mejorar la información.

Los perfiles migratorios también tienen la ventaja de reunir información de distintas fuentes y proporcionan una herramienta para identificar lagunas existentes en los datos disponibles sobre migraciones y para desarrollar estrategias con el fin de mejorar la recolección, el análisis y la distribución de información a los gobiernos, en una

región determinada, a partir del análisis de información y datos accesibles sobre inmigración, emigración, migración irregular, condiciones del mercado laboral, carencia de habilidades y capacidades requeridas, diásporas y remesas por país.¹⁵

Buenas prácticas 4

Perfil migratorio de la OIM, Ecuador.

El Perfil Migratorio del Ecuador preparado en 2006 y actualizado en 2008, muestra la estructura y amplitud de esta herramienta para la sistematización de información sobre la migración internacional laboral. El contenido se presenta de la siguiente forma.

Introducción: datos generales e indicadores de desarrollo y situación política.

Flujos migratorios y sus efectos: reseña de la migración interna e internacional del Ecuador.

- a) Emigración (causas, características, feminización, nuevos destinos, uso de Tecnologías de Información y Comunicación, jóvenes y migración, mercado laboral, migración irregular, dificultades sobre la recolección de información, impacto en la familia, impacto económico de la migración y las remesas).
- b) Inmigración (colombianos, peruanos).

Marco legal e institucional

- a) Marco jurídico (nacional, normas relativas al tráfico y trata de personas, otras regulaciones sobre los ecuatorianos residentes en el exterior).
- b) Marco institucional (instituciones públicas que trabajan en el tema migratorio, planes y programas estatales).

Fuentes y metodología: Dirección Nacional de Migración de la Policía Nacional, Instituto Nacional de Estadística y Censos (INEC), Ministerio de Relaciones Exteriores (a través de sus direcciones y consulados en el exterior), el Banco Central del Ecuador, la Dirección General del Registro Civil, Identificación y Cedulación, el Tribunal Supremo Electoral, el Censo de Población y Vivienda y el Sistema Integrado de Indicadores Sociales (SIISE).¹⁶ La metodología consiste en recopilar publicaciones y cuando sea necesario para la actualización, entrevistar a las autoridades correspondientes.

Fuente: OIM, Perfil Migratorio de Ecuador, disponible en http://publications.iom.int/bookstore/free/ecuador_profile.pdf

Esta experiencia ha logrado reunir una gran cantidad de información sobre el tema en un sólo lugar con una estructura uniforme. También ha logrado identificar los desafíos principales, que sin duda son compartidos por la mayoría de los países en

la región. Entre ellos, la deficiencia más notable en los datos disponibles está relacionada a la migración irregular. En muchos casos, la información sobre el proceso migratorio de diversas instituciones públicas y organizaciones de la sociedad civil se encuentra dispersa, es parcial y no ha sido contrastada. A esto se suma que las instituciones han creado y mantenido información especializada, de acuerdo con sus necesidades sin una visión nacional.¹⁷

1.2.4 Observatorios laborales

Los Observatorios laborales son instrumentos diseñados para medir y entender el mercado laboral nacional, sin embargo, en la era de la globalización de la mano de obra, también sirven para ampliar esta visión a nivel internacional incluyendo flujos entre países. Los datos que identifican sectores nacionales y las regiones geográficas en donde se encuentra escasez o sobreoferta de mano de obra también son útiles para descifrar las dinámicas de los flujos migratorios internacionales y los datos sobre desempleo, subempleo, salarios y capacitación de la mano de obra proporcionan información sumamente relevante al tema.

En Centroamérica y República Dominicana cuentan con el *Observatorio del Mercado Laboral*, que está encargado de identificar la demanda y oferta en dicho mercado. En el 2006, la Secretaría de Trabajo y Seguridad Social Hondureña creó el Observatorio del Mercado Laboral (OML),¹⁸ el cual pone al servicio de los agentes económicos que intervienen y a la sociedad en general dicho conocimiento, lo cual facilita la toma de decisiones y contribuye a la planificación, gestión y evaluación de las políticas de empleo. El objetivo principal es contribuir a la toma de decisiones acertadas, facilitando la recolección, análisis y difusión de información sobre el mercado de trabajo. La recolección y sistematización de datos proporciona información importante para la gestión de la migración internacional, incluyendo tasas de desempleo y subempleo, por sexo y por rama de actividad.

Asimismo, en México, la Secretaría del Trabajo ofrece al público información sobre las oportunidades existentes de empleo y capacitación y a través del Observatorio Laboral proporciona información sobre características, tendencias y comportamiento de las principales profesiones y ocupaciones. Estos datos se complementan con la información que genera el Instituto Nacional de Migración de entradas y salidas, los registros administrativos propios y las encuestas del Instituto Nacional de Estadística y Geografía, sobre ocupación y empleo.

Una característica de los Observatorios Laborales nacionales es que miden ofertas y demandas internas y no están enfocados en la migración laboral internacional. Un esfuerzo para analizar la dimensión internacional que tienen los mercados labo-

rales es la puesta en marcha del Observatorio Laboral de Centroamérica y República Dominicana (ver buenas prácticas 5).

Buenas prácticas 5

El Observatorio del Mercado Laboral de Centroamérica y República Dominicana

Firmado el 30 de junio de 2006 entre la Organización Internacional del Trabajo (OIT), la Agencia Española de Cooperación Internacional (AECI), a través del Programa de Formación Ocupacional e Inserción Laboral (FOIL) y la Coordinación Educativa y Cultural Centroamericana (CECC) del Sistema de Integración Centroamericana (SICA), con el apoyo técnico del Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales de España (MTAS).

Reconoce que existe un mercado laboral regional y por ende la necesidad de conocer los flujos migratorios dentro y fuera de la región y facilitar los sistemas de intermediación laboral entre los países, elaborar políticas de empleo y formación conjuntas, aprovechar los recursos complementarios entre los países y afrontar tratados comerciales que tienen distintos efectos en los mercados de trabajo nacionales.

Un sistema integrado de información y conocimiento que analiza, investiga y estudia distintas dimensiones y ámbitos del mercado de trabajo, del cual ofrece y divulga diagnósticos, perspectivas y tendencias. Se pretende que sus productos y servicios puedan dotar de forma permanente insumos a los Consejos de Ministros de Trabajo y de Educación, a la Red de Institutos de Formación Profesional y a otros agentes y actores sociales como entes responsables del fortalecimiento de la inserción laboral. Pretende cubrir la carencia de investigaciones y diagnósticos relacionados con la oferta y la demanda de empleo, con las vinculaciones entre el empleo, la formación y las tendencias laborales.

Apoya la Red de Observatorios Laborales Nacionales. Su objetivo es aprovechar el nivel de complementariedad y de coincidencia entre los observatorios, para afrontar proyectos comunes y acciones conjuntas que aporten insumos y recursos a cada uno de ellos.

Objetivos

- ▣ Facilitar el conocimiento sistemático, actualizado y permanente sobre el comportamiento, dinámica, tendencias y las características del mercado de trabajo en Centroamérica y República Dominicana.
- ▣ Proporcionar instrumentos que sirvan de apoyo al diseño, implementación y evaluación de acciones de formación, orientación e inserción laboral.
- ▣ Favorecer la reflexión y el debate sobre las distintas dimensiones sociales, culturales y económicas del mercado de trabajo.
- ▣ Facilitar el funcionamiento y consolidación de los sistemas de intermediación laboral en Centroamérica y República Dominicana.
- ▣ Detectar dinámicas transfronterizas que influyan en el funcionamiento del mercado de trabajo.

- Conocer, divulgar y hacer accesible la información relativa a los flujos de trabajadores dentro y fuera de la región.
- Analizar desequilibrios y complementariedades regionales para identificar y fortalecer las posibilidades de desarrollo económico y social de distintos territorios.
- Contribuir a la comprensión y uso de las estadísticas e indicadores laborales, tanto por parte de los distintos responsables públicos como por los agentes sociales.
- Favorecer la armonización de indicadores y estadísticas laborales y mejorar la calidad de los mismos.
- Implicar y sensibilizar a los distintos agentes sociales y responsables políticos sobre la importancia de disponer de un sistema de información y análisis ligado al mercado de trabajo de ámbito regional.

Fuente: El proyecto completo disponible en <http://www.sica.int/busqueda/Proyectos.aspx?IDItem=12935&IDCat=23&IdEnt=157&Idm=1&IdmStyle=1>

El proyecto enfrenta dos grandes obstáculos que se han mencionado en este módulo, la falta de recursos nacionales para sistemas de recopilación y análisis de datos, aprovechando el proyecto conjunto e intercambio de datos a nivel regional y el apoyo de la cooperación internacional y, la homologación de datos y metodologías.

1.2.5 Encuestas sobre Migración en la Frontera (EMIF) de México

México cuenta desde el año 1993 con un instrumento avanzado en la recopilación de datos sobre la migración -la *Encuesta sobre migración en la frontera* (EMIF). Estas encuestas se llevan a cabo en la frontera norte de México, y en la frontera sur con Guatemala, resultado de una colaboración entre el Instituto Nacional de Migración, el Consejo Nacional de Población, El Colegio de la Frontera Norte, la Secretaría de Trabajo y la Secretaría de Relaciones Exteriores. La encuesta es un instrumento que recoge información directamente de los migrantes, superando las limitaciones tradicionales de otras medidas que no tienen métodos para tomar en cuenta a la migración irregular.

El punto de partida para las EMIF es el objetivo de estudiar una población en movimiento. Las EMIF identifican los ejes geográficos que son centros de movilidad como son: “las centrales de autobuses, los aeropuertos, las aduanas y los puntos por donde se llevan a cabo las deportaciones, de tal forma que es posible construir un marco de muestra que cuenta, pondera y caracteriza a los migrantes según la dirección de su desplazamiento y los objetivos del mismo”.

De esta manera, el enfoque de estudio no es la aplicación de definiciones categóricas, sino la caracterización de los movimientos. En términos conceptuales, la encuesta se aleja de la definición tradicional del migrante, entendida como una persona que cambia su lugar de residencia desde una unidad administrativa-territorial a otra, y que los censos de población captan comunmente, sustituyéndola por la del migrante en flujo y enfocada en la medición de sus movimientos.¹⁹ Se aplica un cuestionario en los principales puntos de salida y entrada del país a personas migrantes de 15 años en adelante que inicia con cinco preguntas para establecer primero si la persona se encuentra en proceso de migración. La EMIF 2006 reporta una muestra de 32 400 cuestionarios.²⁰ Es importante señalar que los números que arroja son extrapolaciones de las respuestas a los cuestionarios aplicados al conteo de personas en movimiento, y por ende no son datos duros. La gran aportación de las EMIF son las caracterizaciones que permiten calcular aspectos dentro la población migratoria como procedencia, sexo, edad, trabajo previo, entre otros.

Figura 4.1



Buenas prácticas 6

Encuestas sobre Migración en la Frontera (EMIF), México.

En la frontera norte se aplican las encuestas en doce ciudades fronterizas y en cuatro aeropuertos; en la frontera sur los puntos de muestreo son Tecun Uman, El Carmen, La Mesilla, y los aeropuertos principales de Guatemala, El Salvador y Honduras.

Los datos de las encuestas están agregados a la información disponible de la STPS, la CONAPO, el INM, y de la SRE, que miden: a) los procedentes del norte, que incluye a quienes se encuentran de regreso de alguna de las ciudades fronterizas con destino a sus lugares de origen o alguna otra localidad del resto del país; b) los procedentes de EUA, cuyo flujo incluye a las personas que por decisión propia decidieron regresar a alguna localidad mexicana y que a través de las ciudades fronterizas se encuentran en tránsito a sus lugares de destino; y c) los deportados por la Patrulla Fronteriza, que se refiere a los migrantes aprehendidos y deportados por las autoridades migratorias estadounidenses.²¹

Los cuestionarios de la frontera Guatemala-México utilizan la misma metodología, registrando datos que incluyen, sexo, edad, estado civil, si habla algún idioma indígena, si piensa trabajar en México o pasar a EUA, alfabetización y nivel de escolaridad, lugar de procedencia, tiempo de residencia, el trabajo (o no) en el lugar de procedencia, medio de transporte, punto de cruce y duración de estancia, costo del viaje, preguntas específicas para personas devueltas, si contrató o contratará a una persona para el cruce, costo y forma del pago, tipo de documentos migratorios, punto de destino, si ya cuenta con trabajo en el lugar de destino, cuántas veces ha cruzado a México en búsqueda de trabajo, y antecedentes de cruce y trabajo en México o EUA.

Las Encuestas sobre Migración en la Frontera definen variables fijas que muestran situaciones fluidas, que pueden ser comparadas y analizadas a través del tiempo. Con esta información se pueden hacer comparaciones entre distintos periodos para identificar tendencias y hacer análisis según una amplia combinación de variables.

Fuente: http://www.colef.mx/gaceta/estemes_detallado.asp?idregistro=32

1.2.6 Compartir información en el marco de los acuerdos bilaterales de migración laboral

Los acuerdos bilaterales promueven la migración laboral regulada a través de sistemas de reclutamiento, contratación y reglamentación. Así, las Partes firmantes logran tener bases de datos confiables de migrantes que participan en el programa. Es importante que estos acuerdos incluyan un punto explícito sobre el desarrollo de mecanismos para compartir información sobre los flujos migratorios. Éstos deben ir más allá del registro de participantes e incluir aspectos de homologación de datos y términos, cálculos de migración irregular, condiciones de trabajo, quejas e inspecciones registradas. Por ejemplo, el programa Codesarrollo Costa Rica-Nicaragua actualmente registra a los migrantes laborales nicaragüenses que viajan como parte

del programa, pero no contempla mecanismos para compartir información sobre contrataciones por empleadores costarricenses fuera del marco del programa.



Los acuerdos bilaterales de migración laboral que incorporan explícitamente mecanismos y sistemas de recolección e intercambio de datos ayudan a los gobiernos a no duplicar esfuerzos y establecer bases de datos confiables sobre los flujos migratorios laborales entre sus países.

1.2.7 Información de los principales países receptores

Los principales países receptores de migrantes laborales de América Latina (EUA, Canadá y España) también son una buena fuente de información. Desde luego, los datos relacionados con los programas bilaterales y unilaterales son necesarios para dar seguimiento a los nacionales trabajando en el exterior, pero más allá de estos programas regulados, otros datos generales son importantes para los países de origen para que tomen en cuenta los factores en la decisión de migrar y se preparen para cambios en las dinámicas migratorias. Entre los datos más relevantes se encuentran los que registran los salarios para medir el diferencial salarial, el empleo para saber la demanda internacional, las condiciones de trabajo de los migrantes, y los censos que registran extranjeros viviendo en el país.

En EUA se obtienen estimaciones sobre el número de migrantes indocumentados por el “método residual” que consiste en sustraer el número de la población migrante con residencia legal del número total de la población nacida en el extranjero. Los datos para calcular a las personas con residencia legal provienen del *Department of Homeland Security*, mientras que la del Buró del Censo es la fuente de las cifras sobre la población nacida en el extranjero. Entre 2008 y 2009, la cifra de migrantes indocumentados en el país bajó de 11.6 millones a 10.8 millones, según este método de cálculo.

Los datos sobre deportaciones son indispensables para la planeación y ejecución de programas de retorno. En varios países se utiliza esta base de datos para saber cómo se les puede dar apoyo técnico específico y llevar a cabo reuniones técnicas para atender a los retornados en la reintegración, que son aproximadamente 80 mil personas por año.

Los esfuerzos para mejorar la información y análisis sobre la migración laboral también pueden incorporar aspectos de construcción de capacidad en temas más amplios. Por ejemplo, el “Modelo general para la recolección, aplicación e intercam-

bio de datos migratorios”, desarrollado por los países de la región Europea de Este y Asia Central, OIM, OSCE, ODIHR y otras agencias, propone la creación de una red nacional de instituciones, un mapeo de fuentes existentes de datos, la identificación de necesidades informáticas, un sistema electrónico para compartir datos y talleres regionales, buenas prácticas, nuevos retos y estrategias.²²

1.3 Sistemas regionales y bilaterales de información: SIEMMES, CENTROESTAD, SIMICA

Además de los sistemas nacionales de recolección de datos y análisis estadístico que fueron presentados anteriormente, en América Latina se han creado sistemas regionales en el marco del proceso de integración.

El Sistema de Información Estadística sobre Migraciones en Mesoamérica (SIEMMES) se inicia en 2005, ejecutado por la OIM, como respuesta a “la preocupación por conocer la dinámica migratoria y sus vinculaciones con el desarrollo, a través del establecimiento de sistemas de información adecuados”. Está reconocido por la Conferencia Regional sobre Migración (CRM) y por la Comisión Centroamericana de Directores de Migración (OCAM).²³

El sistema forma parte fundamental del proceso de integración regional en el tema de migraciones que se deriva del Acuerdo de Cooperación entre el Sistema de la Integración Centroamericana (SICA) y la OIM (1999) que estipula en su art. 4:

Las Partes, considerando la vital importancia que tiene la información actualizada y oportuna para la implementación de acciones regionales en materia migratoria, considerarán la posibilidad de potenciar y fomentar el desarrollo y uso de sistemas de información tanto entre los países Centroamericanos como entre éstos y otros interesados en el tema.

Y establece la cooperación en el punto de información migratoria.²⁴

Cuadro 3

El Sistema de Información Estadística sobre las Migraciones en Mesoamérica (SIEMMES)

El SIEMMES establece un Sistema de Información Estadística que permite conocer y monitorear la magnitud y características de los movimientos migratorios que se producen entre, desde y hacia los países de América Central y México, mediante la articulación y compatibilización de los datos generados por las distintas fuentes de los ocho países integrados en SIEMMES: Belice, Costa Rica, El Salvador, Guatemala, Honduras, México, Nicaragua y Panamá. SIEMMES tiene su sede en San José y es ejecutado por un Equipo Central y un conjunto de técnicos que sirven de enlace en cada uno de los Organismos proveedores de información. Existen 17 técnicos a lo largo de la región (uno por cada Instituto de Estadística y Dirección o Instituto de Migración, y dos en el caso del Instituto Nacional de Migración de México).

Objetivos del SIEMMES

- ▣ Disponer de un Sistema de Información Estadística Migratoria y de un banco de datos que articule información de distintas fuentes que permita conocer y monitorear de manera adecuada, ágil y oportuna, la magnitud y características de los movimientos migratorios entre los países de Mesoamérica, como, desde y hacia el exterior de la misma.
- ▣ Mejorar, actualizar, consolidar la producción y disponibilidad de información sobre entradas y salidas internacionales, provenientes de los Registros administrativos de los países de la Región Mesoamericana.
- ▣ Ampliar el banco de datos y conocer la migración internacional hacia, desde y dentro de la Región Mesoamericana y las características socio demográficas y laborales de los migrantes, a partir de la información de los Censos Nacionales de Población.
- ▣ Ampliar el banco de datos para el seguimiento y monitoreo de la migración internacional durante los periodos intersexenales, mediante la aplicación de módulos migratorios en las Encuestas de Hogares de los países y los estudios especiales.
- ▣ Difundir los resultados del SIEMMES por medio de la página de Internet y la realización de publicaciones y estudios sobre la situación migratoria de los países y de la Región.
- ▣ Asegurar la sustentabilidad del Sistema a través del fortalecimiento de los recursos humanos de los organismos productores de información migratoria de los países de la Región.
- ▣ Los datos están homologados según cinco variables: tipo de movimiento, edad, punto de cruce de frontera, sexo y nacionalidad.²⁵
- ▣ El SIEMMES ayuda a sistematizar y homologar la información que proporcionan las fuentes oficiales.

Limitaciones y recomendaciones

- ▣ El SIEMMES no ha sido actualizado en los últimos años. Para lograr sus objetivos es necesario garantizar el mantenimiento del sistema.
- ▣ Es urgente revisar y evaluar el proceso para tomar decisiones y reconsiderar su futuro financiamiento y funcionamiento.

Fuente: Sistema de Información Estadística sobre las Migraciones en Mesoamérica, disponible en <http://163.178.140.43/marco.shtml>

CENTROESTAD

En 2003, el Sistema de la Integración Centroamericana (SICA) creó la Comisión Centroamericana de Estadística del Sistema de la Integración Centroamericana, CENTROESTAD con los siguientes objetivos generales.

- ▣ Facilitar el desarrollo de un sistema estadístico regional.

- Generar información estadística regional actualizada y oportuna, con base en información proveniente de instituciones nacionales y regionales.
- Homogenizar metodologías y definiciones para permitir la comparación y agregación de los datos estadísticos de la Región Centroamericana y de República Dominicana, conforme a los principios internacionales y en armonía con los procedimientos y técnicas universalmente empleados en la materia.

En la ejecución de sus funciones tiene los siguientes objetivos específicos.

- Promover y facilitar las actividades de los Institutos Nacionales de Estadística y Direcciones de Estadística y Censos de los gobiernos de la Región Centroamericana y de Panamá, a fin de que puedan proveer información acorde con las diversas etapas de avance que muestran los programas y políticas del SICA, cumpliendo con los estándares internacionales y los principios rectores, políticas y recomendaciones que, a nivel internacional o regional, se acuerden para uniformar los sistemas estadísticos y censales.
- Recomendar medidas legislativas, operacionales o de otro orden, así como la adopción de acciones, planes o programas de cooperación regional, sobre los diferentes aspectos relacionados con la obtención y producción de información de carácter estadístico y censal en la Región Centroamericana y de Panamá.
- Gestionar y mantener estrecha relación de cooperación bilateral y multilateral con Gobiernos y Organismos Internacionales, relacionados con la normatividad, obtención y producción de datos estadísticos y censales.
- Adoptar regionalmente las metodologías estandarizadas para la producción estadística y la elaboración de indicadores, de acuerdo con las normas internacionales que rigen la materia.
- Velar que en la Región Centroamericana y de República Dominicana se disponga de estadísticas de calidad y oportunidad.²⁶

El esfuerzo de homologar las estadísticas en la región y adoptar las buenas prácticas y modelos metodológicos es una de las grandes aportaciones de esta entidad, aunque no está enfocada específicamente en estadísticas laborales y migratorias.



La elaboración de un manual para medir la migración laboral en la región puede ayudar a avanzar en la homologación de datos y sistemas de análisis y el intercambio de información esencial para la toma de decisiones.

El Sistema Continuo de Reportes de Migración Laboral para las Américas (SICREMI) de la OEA parte del reconocimiento de que:

La falta de información sistematizada, confiable y oportuna debilita la toma de decisiones y la formulación de políticas de migración laboral en la región que respondan a las dinámicas migratorias actuales. En América Latina y el Caribe la información sobre migración es heterogénea, desfasada y poco sistematizada o confiable.²⁷

Buenas prácticas 7

El Sistema Continuo de Reportes de Migración Laboral para las Américas, (SICREMI) de la OEA.

Objetivo general

Contribuir al desarrollo e implementación de políticas públicas sobre migración para promover procesos migratorios ordenados, justos y controlados, mediante el fortalecimiento de capacidades institucionales para generar información oportuna y confiable en la materia de los países miembros de la OEA.²⁸

Objetivos específicos

- ❑ Recolectar de las diversas fuentes de datos (censos, encuestas, registros administrativos), procesar y difundir información sobre la magnitud, tendencias y características de la migración internacional en la región.
- ❑ Constituir un espacio de intercambio de experiencias en materia de tratamiento de información sobre migración internacional.
- ❑ Promover el fortalecimiento de los recursos humanos y las capacidades de los organismos de los países miembros de la OEA responsables de la generación de información en materia migratoria.

El SICREMI toma como base el modelo metodológico del Sistema de Observación Permanente de las Migraciones (SOPEMI) de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE).

La estrategia de recolección de datos, compilación y generación de información consiste en el establecimiento de una red de corresponsales a nivel nacional apoyados por aquellas instituciones clave en la producción de información migratoria (direcciones o institutos de migración, oficinas nacionales de estadística u oficinas del registro civil).

También promueve alianzas y acuerdos interinstitucionales a nivel nacional e internacional para la mejora y fortalecimiento de las capacidades institucionales en la generación y análisis de información. El modelo se va ajustando y adaptando de acuerdo con un proceso participativo a través de talleres regionales y otros espacios de intercambio de opinión con corresponsales de los países participantes y organizaciones nacionales e internacionales que trabajan alrededor del tema de las migraciones.

Los principales productos de información del proyecto son:

- La elaboración de reportes anuales nacionales sobre migración.
- La elaboración de un Reporte Anual SICREMI integrando los reportes nacionales en una perspectiva regional sobre la migración internacional.

La difusión del Reporte Anual se completa por un monitoreo de impacto y opinión de parte de los diferentes grupos de usuarios destinatarios del Reporte, lo cual genera retroalimentación para mejorar las siguientes ediciones.

Fuente: SICREMI http://www.sedi.oas.org/ddse/espanol/cpo_MIDE_03p1.aspx

1.4 Sistemas Internacionales

Finalmente, existen organismos internacionales que recogen y ordenan información sobre flujos migratorios. Entre ellos está la Dirección de Población de la ONU que hace entre otras publicaciones relevantes, un informe titulado “*Tendencias en el Stock Total de Migrantes*”.²⁹ Esta información proporciona estadística desglosada por género, de manera que contribuye a identificar tendencias con respecto a la feminización de la migración laboral.

También en la ONU existen bases de datos y análisis especializados en el tema migratorio y categorías de migración. UNICEF recopila y analiza información sobre la migración de niños y adolescentes por país que son muy útiles para desarrollar políticas de protección a este sector vulnerable. La División de Estadísticas del Departamento de Asuntos Económicos y Sociales de las Naciones Unidas es otra fuente importante. En cuanto a datos sobre el envío de remesas por país, el Banco Mundial produce un informe anual de *Datos sobre migración y remesas*, y un sitio de Internet con cifras actualizadas.³⁰ El Banco Interamericano de Desarrollo también proporciona información sobre las remesas en la región.

Cuadro 4

Agencias Internacionales o Divisiones que producen estadísticas sobre flujos migratorios.

- División de Población de las Naciones Unidas
- División de Estadística de las Naciones Unidas
- Comisiones económicas regionales de las Naciones Unidas
- Organización Internacional del Trabajo (OIT)
- Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE)

- Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados (ACNUR)
- Organización Internacional para las Migraciones (OIM)
- Comisión de Comunidades Europeas
- Consejo de Europa
- Eurostat

Fuente: Organización Internacional para las Migraciones (OIM), Desarrollo de Políticas Migratorias, disponible en <http://www.iom.int/jahia/Jahia/about-migration/developing-migration-policy/key-producers-intl/lang/es>

1.5 El uso de nuevas tecnologías; el manejo y difusión de datos

Los nuevos programas y sistemas de computación pueden ser herramientas útiles en la recolección, sistematización, análisis y difusión de datos sobre migración laboral. Existen programas especializados para las tareas de sistematización de datos migratorios que facilitan su manejo. El uso de bases de datos a través de Internet ofrece efectivas y transparentes maneras de difundir información al público.

Un ejemplo del uso del Internet para el manejo de información relativa al reclutamiento y seguimiento de programas de promoción del empleo en el exterior es la creación de bases de datos electrónicas. Un ejemplo de buena práctica es el sistema establecido por la República de Mauricio.

Buenas prácticas 8

Base de datos en Internet para la Migración Circular en la República de Mauricio.

- Fue lanzada con los Ministros de Finanzas, Trabajo y Relaciones Exteriores de Mauricio, con asistencia técnica y temática de la OIM en colaboración con la Fundación Nacional para el Empoderamiento.
- El MCMD (por sus siglas en inglés) es una base de datos permanente que funciona como bolsa de trabajo y junta perfiles de trabajadores con diversas calificaciones, habilidades, experiencia e intereses con empleadores previamente registrados.

¿Cómo funciona la base de datos?

Los empleadores extranjeros aprobados por el gobierno pueden hacer la selección de trabajadores migrantes por Internet. Tienen la posibilidad de crear una lista corta de candidatos según el perfil que requieran, pueden entrevistarlos, hacer la selección final, y dar seguimiento a las solicitudes de visas y la orientación previa a la salida.

Área de candidatos

Candidatos deben tener 21 años para registrarse en el MCMD

La base de datos para Mauricianos que buscan empleo en el exterior, conocido como MDCD, ha sido diseñada para registrar a las y los mauricianos interesados en oportunidades de empleo extranjero. Cuando su solicitud haya sido validada, sus datos entrarán en la base de datos y serán compartidos con los posibles empleadores extranjeros si es requerido. Antes de participar en un proyecto de migración laboral, se tiene que obtener la aprobación del Gobierno de Mauricio.

La hoja electrónica de registro pide datos personales, de contacto, educación, idiomas, registro con el Ministerio de Trabajo, experiencia laboral, intereses, salud.

Área de empleadores

Empleadores en el exterior interesados en reclutar a mauricianos deben hacer una solicitud formal al Gobierno de Mauricio a través de la OIM e ingresar información incluyendo: perfil de la empresa y número de su registro de negocio; carta de intención; perfil de candidatos o criterios de selección; contrato de empleo.

En la mayoría de los casos, un Acuerdo de Migración Laboral ha sido firmado entre todas las partes involucradas en la implementación del Proyecto de Migración Laboral para que los papeles, responsabilidades y distribución de presupuesto sean claramente definidos. La OIM monitoreará el procedimiento y guiará a los empleadores en el proceso. Cuando el Proyecto esté formalizado, la OIM registrará al empleador y creará una página en la base de datos, y enviará un nombre de usuario y clave que se puede utilizar en el proceso de selección por Internet. Cuando el empleador ingrese por primera vez a la página, tendrá que aceptar los Términos y Condiciones aplicables para llevar a cabo la selección en la base de datos.

Fuente: <http://www.myjob.mu./iom/>

Sección 2 Temas transversales

2.1 Incorporando una perspectiva de género

El desglose de las estadísticas por sexo es sólo el primer paso en la incorporación de una perspectiva de género, pero es sumamente importante. Gracias a estos esfuerzos se sabe que las mujeres dentro de los flujos migratorios en toda la región son de casi 50% y en ocasiones un porcentaje más alto. Los retos pendientes son investigar por qué migran, en qué condiciones, qué perjuicios y beneficios encuentran en la migración. Para obtener estos datos es necesario combinar la información estadística con encuestas, entrevistas y testimonios relacionados a motivos e impactos económicos, sociales, culturales y psicológicos de la migración en las mujeres.

Buenas prácticas 9

Proyecto: Género, remesas y desarrollo del INSTRAW-ONU.

En 2003 el Instituto Internacional de Investigaciones y Capacitación de las Naciones Unidas para la Promoción de la Mujer (INSTRAW por sus siglas en inglés) inició una línea de investigación sobre género, remesas y desarrollo, con la convicción de que el análisis del potencial de las remesas sobre el desarrollo debe tomar en cuenta la inequidad que existe entre hombres y mujeres en todas las esferas sociales y económicas.

El proyecto de investigación está enfocado en recolectar datos e información sobre:

- ▣ ¿Cuál es la contribución de las mujeres migrantes al desarrollo de sus países de origen, y en la lucha contra la pobreza?
- ▣ ¿Cómo orientar las estrategias relacionadas con el potencial de las remesas hacia la igualdad entre hombres y mujeres?

Con esta perspectiva INSTRAW ha iniciado varios proyectos de investigación en diferentes regiones del mundo. En septiembre de 2006, terminó un estudio de caso sobre la migración de las

mujeres dominicanas originarias del pueblo llamado Vicente Noble, en el Sur del país, hacia España. A inicios de 2008 se finalizaron estudios similares en Colombia, Guatemala, Filipinas, y el envío de remesas desde Sudáfrica hacia 6 países vecinos.

Fuente: UN-INSTRAW <http://www.un-instraw.org/es/grd/general/genero-remesas-y-desarrollo.html>

2.2 Remesas

El número de transferencias que las familias reciben a través de remesas y el monto de las remesas registradas pueden ser vistos como un barómetro del número de migrantes en el exterior y su estatus de empleo, infiriendo que una mayor cantidad de remesas indica más empleo o un mayor número de migrantes. Debido a que son datos anuales, evidencian importantes tendencias en la migración laboral internacional.

Existen dos problemas comunes en la recolección de datos sobre las remesas. Primero, muchas veces los migrantes envían recursos a través de canales informales que son difíciles de registrar. Frecuentemente los bancos centrales manejan estadísticas sobre la evolución de las remesas y su efecto en la economía nacional, sin tomar en cuenta las transferencias realizadas por otros medios que carecen de registro. Adicionalmente, no permiten una caracterización de las remesas (mecanismos de transferencia, lugar de procedencia, parentesco de quien envía las remesas). Las encuestas de hogares mejoran estos datos pero tampoco registran todas las remesas ni toda la información sobre sus características. Segundo, problemas con la calidad de los datos y de los métodos de recopilación y el hecho de que a veces se registran transferencias que no son remesas junto con los cálculos de éstas hace que las cifras no sean exactas.



Para mejorar la recolección de datos sobre remesas

- ▣ Establecer una base de datos y mecanismos de reporte centralizado para bancos y remesadoras para medir los montos en conjunto.
- ▣ Llevar a cabo encuestas de hogar y encuestas entre informantes clave para valorar los tipos de servicios de envío de remesas y su eficiencia, el volumen de las remesas informales, su uso y efecto.
- ▣ Intercambiar buenas prácticas entre tomadores de decisiones, remesadoras, bancos e instituciones de micro-finanzas.³¹

Para mejorar y completar la información sobre las remesas que recibe el país, el gobierno puede hacer convenios con el banco, aduanas, correos, universidades y organizaciones de transferencia de remesas.

Buenas prácticas 10**Boletín Remesas y Desarrollo.**

Remesas y Desarrollo.org nació en el año 2004 como una iniciativa de difusión y distribución de información alrededor de la temática de las remesas en América Latina y su efecto en el desarrollo social y económico de la región.

Con el apoyo de la Fundación Ford, la Fundación Galileo, en conjunto con HIVOS, elaboran un boletín mensual llamado "Remesas y Desarrollo", el cual proporciona información sintética y de interés. Está orientado a ser una herramienta de gestión de conocimiento y utiliza una gran cantidad de innovaciones tecnológicas que han surgido en la Web en los últimos años, logrando así convertirse en un mecanismo de comunicación moderno.

Fuente: <http://www.remesasydesarrollo.org/inicio/>

2.3 Prevención, protección y combate a la trata y el tráfico de migrantes

En muchos países se carece de un sistema de seguimiento, información y construcción suficiente de estadísticas para describir con precisión las dimensiones y alcances de los delitos de la trata y el tráfico de personas. Por lo general, las pocas fuentes oficiales disponibles en la materia se reducen a los informes institucionales de las dependencias federales relacionadas, como el ministerio de Justicia o Procuraduría, las secretarías de Seguridad Pública o de gobierno y los institutos de Migración.

La trata y el tráfico de personas son crímenes sub-reportados, así que las bases de datos sobre estos delitos son parciales en el mejor de los casos. En otros casos simplemente no existen, lo cual dificulta mucho los esfuerzos por dimensionar el problema y caracterizar las tendencias y las prácticas. La fuente mundial de datos más grande sobre el tema es la Base de Datos sobre la Trata y Tráfico de Personas de la OIM. Contiene información primaria sobre víctimas de trata de personas de 80 nacionalidades llevadas a 90 países de destino. De los 12 681 casos registrados hasta diciembre de 2007, 83% eran mujeres y 17% hombres. La base de datos registra no sólo el crimen sino permite dar seguimiento a los casos durante la etapa de retorno y reintegración.³²

En la mayoría de los países de la región no existe ningún registro global de los casos de trata o tráfico de personas asistidos. Por otro lado, es común que las instituciones lleven sus propios registros y sus propias estadísticas, por lo que muchas víctimas son contabilizadas varias veces porque muchas son detectadas, atendidas y retornadas por diferentes organizaciones (ONG, instituciones públicas, OIM). Esta situación no permite tener claridad en cuanto al número de casos de trata.

Sección 3 Resumen y lista de verificación

La recolección de datos confiables, completos y actualizados sobre la migración laboral internacional es un reto complejo. Es necesario juntar y comparar información de múltiples fuentes, diseñar nuevos instrumentos, coordinar instituciones y países, y homologar términos y metodologías. Por ser un fenómeno de movimiento y en muchos casos clandestino, la migración laboral debe ser medida con herramientas innovadoras y con mucha creatividad. La meta es llegar a contar con números confiables, pero lo más importante es identificar tendencias para la planeación y manejo de la migración laboral y localizar a los sectores y las personas que necesitan ayuda.

Los instrumentos presentados en este módulo muestran métodos de recolección de datos existentes, entre ellos el uso de los Censos poblacionales, las Encuestas de hogar, los Observatorios laborales y los sistemas regionales e internacionales, así como los desafíos pendientes en esta tarea. También se resalta la necesidad de intercambiar datos entre países unidos por flujos migratorios, de desagregar los datos por sexo y de definir con precisión el tipo de información necesaria para la toma de decisiones y el diseño e implementación de políticas migratorias laborales.



Lista de verificación

- ¿Se ha identificado el tipo de datos y análisis que hacen falta para la elaboración de políticas de migración laboral y su planificación?
 - ¿Se incluyen preguntas específicas sobre migración laboral en los censos y encuestas de hogar?
 - ¿Los sistemas de recolección de datos nacionales y regionales cuentan con recursos suficientes para mantenerse actualizados?
 - ¿Se están haciendo esfuerzos para homologar datos entre los países de la región?
 - ¿Se contempla el desarrollo de bases de datos e intercambio de información en los acuerdos bilaterales de migración laboral?
 - ¿Existen mecanismos y lineamientos para registrar los casos de la trata y tráfico de personas? ¿Con quién y cómo se comparten? ¿Qué datos son confidenciales?
-

Notas

- ¹ Comisión Europea, “Migration and Development: Some Concrete Orientations”, COM, 2005, p. 390.
- ² Palma, Irene, “Migración en la época del post-conflicto: Vulneración de derechos de las poblaciones excluidas e impacto sobre la participación política. Consejería en Proyectos”, Guatemala, 2006, p. 96.
- ³ Cuestionario sobre migración Laboral, OIM, Honduras.
- ⁴ UNSD, Department of Economic and Social Affairs, Recommendations on Statistics of International Migration, Revisión I, Naciones Unidas, New York, 1998 http://unstats.un.org/unsd/publication/SeriesM/SeriesM_58revIE.pdf
- ⁵ OSCE-IOM-ILO, *Handbook on Establishing Effective Labour Migration Policies*, Mediterranean Edition”, 2007, p. 97.
- ⁶ Organización de las Naciones Unidas (ONU), Departamento de Asuntos Económicos y Sociales, División de Estadística, “Recomendaciones sobre las Estadísticas de las Migraciones Internacionales”, Informes Estadísticos, Serie M, núm. 58, rev. I, disponible en http://unstats.un.org/unsd/publication/SeriesM/SeriesM_58revIS.pdf
- ⁷ OIM, “Glosario sobre Migración”, Ginebra, 2006.
- ⁸ Definido como el número de migrantes residiendo en un lugar específico en un periodo de tiempo definido. Véase OIM, *World Migration Report*, vol. 4, Ginebra, 2008.
- ⁹ OSCE-IOM-ILO, *Handbook on Establishing Effective Labour Migration Policies*, Mediterranean Edition”, 2007, p. 99.
- ¹⁰ OSCE-IOM-ILO, *Handbook on Establishing Effective Labour Migration Policies*, Mediterranean Edition”, 2007, p. 98.
- ¹¹ Ramírez, F. y Ramírez, Jacques, “La estampida migratoria ecuatoriana” en Giuseppe Solfrini editor, *Tendencias y efectos de la emigración en el Ecuador: Características de la nueva ola emigratoria*, ALISEI-Unión Europea, Quito, Ecuador, 2005, p. 68.
- ¹² Organización Internacional del Trabajo (OIT), “Labour Migration Module”, 2009, disponible en http://www.ilo.org/dyn/migpractice/migmmain.showPractice?p_lang=en&p_practice_id=42
- ¹³ Perfil Migratorio Ecuador, p. 10. Disponible en http://publications.iom.int/bookstore/free/ecuador_profile.pdf
- ¹⁴ Organización Internacional para las Migraciones (OIM), “Development of Migrant Profiles and a Comprehensive Migration Database”, Vietnam. Disponible en http://www.iom.int.vn/joomla/index.php?option=com_content&task=view&id=222&Itemid=1
- ¹⁵ *Ibid.*
- ¹⁶ Sistema Integrado de Indicadores Sociales (SIISE) 2006, versión 4.5, Quito, Ecuador (también en CD) <http://www.frentesocial.gov.ec/siise/siise.htm/> y <http://www.siise.gov.ec/ISiise45.htm>
- ¹⁷ Perfil Migratorio de Ecuador, *op. cit.*

- ¹⁸ República de Honduras, Secretaría del Trabajo y Previsión Social, disponible en <http://www.trabajo.gob.hn/oml>
- ¹⁹ Colegio de la Frontera Norte (COLEF), *La EMIF: una encuesta sobre flujos migratorios en la frontera*, disponible en http://www.colef.mx/gaceta/estemes_detalle.asp?idregistro=32
- ²⁰ EMIF NORTE, Encuesta sobre Migración en la Frontera Norte de México, 2006.
- ²¹ *Ibid.*
- ²² OIM-INM, “Aspectos Básicos de la Gestión Migratoria”, México, 2009, p. 245.
- ²³ Sistema de Información Estadística sobre las Migraciones en Mesoamérica (SIEMMES), Marco Institucional, disponible en <http://163.178.140.43/marco.shtml>
- ²⁴ Acuerdo de Cooperación entre la Secretaría General del Sistema de la Integración Centroamericana y la Organización Internacional para las Migraciones
- ²⁵ Folden, *et. al.*, citado en *World Migration Report*, Ginebra, 2008, p. 245.
- ²⁶ Sistema de Integración Centroamericana (SICA), CENTROESTAD, disponible en <http://www.sica.int/sica/centroestad.aspx>
- ²⁷ Azuara Ferreiro, Araceli, Sistema Continuo de Reportes de Migración Laboral para las Américas SICREMI, disponible en http://webcache.googleusercontent.com/search?q=cache:LALnDvRSIkj:www.sedi.oas.org/ddse/documentos/rial/quebecI/Ppts/P2OEA_AAzuara_ESP.ppt+SICREMI&cd=I&hl=es&ct=clnk&gl=mx
- ²⁸ Más información disponible en http://www.sedi.oas.org/ddse/espanol/cpo_MIDE_03pI.asp
- ²⁹ Population Division of the Department of Economic and Social Affairs of the United Nations Secretariat, *Trends in Total Migrant Stock: The 2005 Revision*.
- ³⁰ Banco Mundial (BM), Prospects, Datos sobre migración, 2008, disponible en <http://econ.worldbank.org/WBSITE/EXTERNAL/EXTDEC/EXTDECPROSPECTS/0,,contentMDK:21801364~pagePK:6416540I~piPK:64165026~theSitePK:476883,00.html>
- ³¹ OSCE-IOM-ILO, *Handbook on Establishing Effective Labour Migration Policies, Mediterranean Edition*, 2007, p. 75.
- ³² IOM, *World Migration Report*, Ginebra, 2008, p. 205.

Módulo V Reclutamiento

ESTE MÓDULO SE ENFOCA EN LOS ASPECTOS REGULATORIOS DE EMPLEO EN EL EXTRANJERO, PARTICULARMENTE EN LAS MEDIDAS PRÁCTICAS QUE PUEDEN TOMARSE PARA PROTEGER Y PROMOVER EL EMPLEO EN EL EXTERIOR. EL MÓDULO DESCRIBE ACTIVIDADES Y MEJORES PRÁCTICAS EN EL RECLUTAMIENTO, MEDIDAS DE PROTECCIÓN, EN PAÍSES DE ORIGEN Y DESTINO Y FORMAS DE COMBATIR PRÁCTICAS ILEGALES.

Sección 1 Hacia modelos de reclutamiento para proteger a los migrantes y promover la migración laboral internacional ordenada

- 1.1 Introducción
- 1.2 El papel de las Agencias de Empleo Privadas (AEP) y sistemas de regulación
 - 1.2.1 Convenio I81 de la OIT sobre las AEP
- 1.3 Autoregulación de las AEP
- 1.4 Prohibición y sanción a prácticas ilegales
- 1.5 Participación del Estado en el reclutamiento en el marco de los acuerdos bilaterales

Sección 2 Temas transversales

- 2.1 Incorporando una perspectiva de género
- 2.2 Prevención, protección y combate a la trata y el tráfico de migrantes

Sección 3 Resumen y lista de verificación

Índice de buenas prácticas

- 1 Registro de AEP y su estatus legal, Filipinas.
 - 2 Reglamento para el reclutamiento y contratación de trabajadores hondureños en el extranjero, 2008.
 - 3 Estándares que pueden negociarse entre el país de origen y el país destino: El Contrato de Ejemplo Estándar de la Administración de Empleo en el Extranjero, Filipinas.
 - 4 Diez principios en el código de conducta de las AEP.
 - 5 Código de conducta sobre el reclutamiento de personal de salud, Organización Mundial de la Salud (OMS), 2010.
 - 6 Cómo evitar el reclutamiento ilegal, Filipinas.
 - 7 Un modelo de reclutamiento privado supervisado por los Estados: Proyecto Codesarrollo Costa Rica-Nicaragua.
 - 8 Reclutamiento bajo el Acuerdo entre la República del Ecuador y el Reino de España relativo a la regulación y ordenación de los flujos migratorios.
 - 9 Indicadores de desempeño en el reclutamiento.
 - 10 Posibles recursos legales en el reclutamiento por la trata laboral, EUA-México.
 - 11 Fuera de peligro: protegiendo a las niñas de la trata de personas en Nepal.
-

Sección 1 **Hacia modelos de reclutamiento para proteger a los migrantes y promover la migración laboral internacional ordenada**

1.1 Introducción

Durante las últimas décadas, las Agencias de Empleo Privadas (AEP) han incrementado su presencia en el mercado de trabajo como resultado de varios factores, entre ellos: mayor flexibilidad del mercado de trabajo, movilidad global de la fuerza laboral y menor participación de servicios del Estado. La Guía para las AEP de la Organización Internacional de Trabajo (OIT) reporta que estas agencias han colocado a más de 8 millones de trabajadores en todo el mundo y han mejorado la ocupación de los solicitantes de empleo al mantenerlos en contacto con el mercado de trabajo mediante su formación.”¹

En América Latina y el Caribe su expansión en el mercado laboral ha sido notable. Empresas como Manpower ven un mercado en crecimiento en la región debido a lo que llaman *el bono demográfico*, que significa que la proporción de población en edad de trabajar continuará creciendo más rápidamente que la población dependiente en edad escolar o en edad de retiro. En esta situación se cuenta con una mayor proporción de la población en edad de ahorrar, invertir, trabajar y producir. Estas agencias tienen el papel de vincular la oferta con la demanda en el mercado laboral, tanto nacional como internacional.

Los gobiernos de los países de origen y de destino están explorando y adoptando legislaciones y prácticas para regular y monitorear a reclutadores privados, a fin de optimizar los beneficios de la migración laboral y proteger a los migrantes, con objeto de acabar con abusos y malas prácticas en contra de migrantes. Es importante seña-

lar que América Latina y el Caribe es una región de altos niveles de migración laboral irregular en donde existen muchas formas de reclutamiento y contratación ilegales, que incluyen engaños, cobros indebidos y sustitución del contrato, hasta delitos graves como de trata y tráfico de personas. Merece atención especial el reclutamiento de grupos particularmente vulnerables, como mujeres, indígenas, menores de edad y trabajadores de baja educación y calificación.²

En este contexto, es necesario, por un lado, promover la eficiencia y competitividad de las AEP para estimular la contratación en condiciones reguladas, evitando restricciones o trámites onerosos para las empresas y, por otro lado, establecer un marco regulatorio que permita detectar y someter a procedimientos criminales a las empresas o individuos que violen las leyes y los derechos de los migrantes. Se requiere de un marco legal que establezca reglas y procedimientos claros y ágiles, un sistema de regulación y vigilancia de sus actividades, y formas de cooperación entre el sector privado y el Estado, además de castigos efectivos en caso de violaciones a la ley.

En resumen, en el tema del reclutamiento se puede decir que los gobiernos tienen tres grandes desafíos:

- a) Regular las actividades de las AEP.
- b) Promover el acceso legal al mercado laboral y reducir la migración irregular.
- c) Proteger a los migrantes de abusos y explotación.

1.2 El papel de las Agencias de Empleo Privadas (AEP) y sistemas de regulación

1.2.1 Convenio 181 de la OIT sobre las AEP

Define a las AEP como toda persona física o jurídica, independiente de las autoridades públicas, que presta uno o más de los siguientes servicios en relación con el mercado de trabajo:

- a) Servicios destinados a vincular ofertas y demandas de empleo, sin que la AEP forme parte en las relaciones laborales que pudieran derivarse.
- b) Servicios consistentes para emplear trabajadores con el fin de ponerlos a disposición de una tercera persona, física o jurídica, que determine sus tareas y supervise su ejecución.

- c) Previa consulta con las organizaciones más representativas de empleadores y de trabajadores, proporcionar servicios relacionados con la búsqueda de empleo, determinados por la autoridad competente, como brindar información, sin estar por ello destinados a vincular una oferta y una demanda específicas.”³

La mayoría de los trabajadores migrantes carecen de información adecuada respecto a las oportunidades de trabajo, particularmente cuando salen de su país por primera vez en búsqueda de trabajo en el exterior. Asimismo, los empleadores en los países receptores buscan maneras eficientes para contratar a trabajadores migrantes y por tal motivo necesitan información sobre candidatos que cumplan con el perfil requerido. En el mundo globalizado, los reclutadores privados juegan un papel importante para satisfacer estas necesidades.⁴

Los gobiernos reconocen a las AEP como aliados importantes en la optimización de la migración laboral, sin embargo, también reconocen que las prioridades y preocupaciones del Estado son distintas a las del sector privado en el manejo de la migración. Los gobiernos tienen que tomar en cuenta además de la movilidad a favor de las empresas y el talento, problemas como la protección de sus ciudadanos que deciden migrar en búsqueda de trabajo, reclutamiento y contratación.

El Convenio I81, junto con la recomendación I88, es el instrumento internacional más detallado en el tema de la regulación de las AEP. Este Convenio reconoce el papel necesario de dichas agencias y obliga a los Estados ratificantes a monitorear su carácter legal y sus condiciones de operación.

Cuadro 1

Algunos puntos principales del Convenio 181 y la recomendación 188 (OIT).

1. **Realizar consultas:** el artículo 3 del Convenio 181 establece que, antes de redactar y adoptar una legislación, deberá consultarse a las organizaciones de trabajadores y de empleadores. Deberá prestarse especial atención a los trabajadores vulnerables, como mujeres o trabajadores migrantes, también podría ser aconsejable informarse con las organizaciones pertinentes de la sociedad civil y otras partes interesadas.⁵
2. **Establecer un sistema de regulación:** todo Miembro deberá determinar, mediante un sistema de licencias o autorizaciones, las condiciones por las que se rige el funcionamiento de las AEP salvo cuando dichas condiciones estén determinadas de otra forma por la legislación y la práctica nacionales.”

3. Incorporar en la regulación:

- ▣ Garantía al derecho de sindicalización.
- ▣ Protecciones en condiciones y términos de trabajo.
- ▣ La no discriminación en el trato a los trabajadores y/o solicitantes de trabajo.
- ▣ Confidencialidad de los datos de los trabajadores y protecciones a su privacidad.
- ▣ Compromiso de no cobrar a los trabajadores.
- ▣ Sanciones hasta con la prohibición para agencias que incurran en prácticas fraudulentas y abusos.
- ▣ Compromiso de no recurrir al trabajo infantil.
- ▣ Mecanismos para atención a quejas.
- ▣ Compartir información con las autoridades.

Fuente: Convenio 181, OIT, <http://www.ilo.org/ilolex/spanish/convdisp1.htm>

Hasta la fecha, ningún país de la región ha firmado este convenio, aunque algunos tienen leyes que incorporan sus términos. Lo más importante es utilizar las recomendaciones del Convenio I81, para establecer marcos regulatorios y normas legales para el reclutamiento que refuercen y respeten los derechos de los migrantes y las leyes laborales del país.



El Convenio 181 de la OIT sobre AEP da un marco para adecuar las leyes nacionales, cuya inclusión o modificación respaldada por una estructura institucional permite vigilar su práctica y sancionar el incumplimiento o reclutamiento ilegal.

Un sistema de regulación, además de incorporar aspectos estipulados en el Convenio I81, debe cubrir las distintas funciones que desempeñan las agencias. Es importante señalar que dichas AEP cubren dos tipos de relación en el empleo a) los países de origen, seleccionan y colocan trabajadores en empresas extranjeras; b) en los países de destino, reclutan personal de otros países para laborar en empresas nacionales.

Así que las responsabilidades de los gobiernos dependen en parte de su carácter de país de origen o de destino:

País origen

- Promover empleo regulado en el exterior.
- Proteger a potenciales trabajadores migrantes.
- Regular y monitorear a los reclutadores.

País destino

- Penalizar prácticas ilegales de reclutamiento.
- Inspecciones para detectar contratación ilegal, trata o tráfico de personas.
- Promover reclutamiento regular.

Es importante que los países que son simultáneamente de origen, tránsito y destino en migraciones laborales contemplen sistemas reglamentarios que abarquen todas estas características, considerando que, en la mayoría, el marco legal y reglamentario se encuentra rezagado. Por ejemplo, Costa Rica es mayoritariamente un país receptor, con solo 182 589 nacionales viviendo en el extranjero, la mayoría en EUA, según el Informe Estado de la Nación del 2008 refiriéndose al año 2006.⁶ Cuenta con un apartado en el Código de Trabajo para regular empresas que reclutan trabajadores para envío al exterior. Sin embargo, el reglamento no contempla las AEP que reclutan extranjeros para que trabajen en Costa Rica, con empleadores nacionales.

Éstas suelen ser pequeñas y sin capital social, lo que hace difícil que respondan patrimonialmente por faltas a las normas laborales y simplemente dejan de operar en el caso de encontrar violaciones en el reclutamiento o la contratación. También son usadas para evadir la responsabilidad patronal a los trabajadores.

Estos intermediarios laborales hacen la selección de los trabajadores migrantes, vinculando solicitudes particulares con oferta de mano de obra principalmente nicaragüense. Actualmente no existen registros o regulaciones específicas para estas empresas. La excepción a este padrón privado de reclutamiento sin supervisión es el Programa de Codesarrollo Costa Rica-Nicaragua (ver buenas prácticas 7). Para el reclutamiento de inmigrantes, la otra consideración importante es que en casi todos los países de la región, las AEP tienen que constatar que los empleos no puedan ser cubiertos por trabajadores nacionales.

Además de crear marcos regulatorios desde la perspectiva del país de origen y destino es necesario tener en cuenta los distintos segmentos del mercado laboral en las prácticas de reclutamiento. En los países de la región, las AEP grandes y transnacio-

nales suelen trabajar con candidatos altamente calificados. Gran parte del reclutamiento de dichos migrantes se hace internamente en los departamentos de recursos humanos de las empresas transnacionales, en donde el Estado interviene solamente para proporcionar los documentos migratorios necesarios como visas y pasaportes, para realizar actividades lucrativas, lícitas.⁷ Este segmento del mercado laboral reporta menos problemas de violaciones de derechos humanos y laborales, no obstante es necesario que se registre, regule y establezcan mecanismos para compartir información y monitorear los movimientos de la población calificada para evitar la fuga de cerebros y aprovechar la circulación de talentos (ver Módulo VI).

Por otro lado, existen multitud de empresas pequeñas que se dedican al reclutamiento de migrantes de media o baja calificación y entre ellos se han detectado prácticas fraudulentas como la sustitución de contrato, contratos que no cumplen con las normas laborales, cobros indebidos a migrantes, cobro excesivo por transporte. En esta categoría el trabajo de protección del Estado contra violaciones a los derechos de migrantes debe ser más puntual.



El primer paso para la regulación de las AEP es hacer un registro de éstas a través de un diagnóstico nacional.

Además de establecer un registro de las AEP en el país, una buena práctica es el sistema de calificación que hace la AFAEE en Filipinas: a través de este sistema de información abierta al público, se advierte cuáles agencias no tienen licencia por suspensión o revocación. De esta manera, se refuerza el cumplimiento con el sistema de regulación, informando directamente al mercado cuando una agencia no ha cumplido.

Buenas prácticas 1

Registro de AEP y su estatus legal, Filipinas.

La Agencia Filipina de Administración del Empleo en el Exterior (AFAEE) mantiene una lista pública y actualizada de las agencias que operan o han operado en el país según su estatus legal. La lista se encuentra en <http://www.poea.gov.ph/cgi-bin/agList.asp?mode=all> y puede ser consultada por otros medios también.

Las agencias de reclutamiento están clasificadas en las siguientes categorías: *buen estatus, fuera de la lista, canceladas, prohibidas para siempre, inactivas, revocadas, suspendidas, y rechazadas para la renovación*. La lista incluye nombre, dirección y datos de contacto. Las agencias que no tienen buen estatus están señaladas en rojo. De esta manera, un persona buscando trabajo en otro país puede averiguar el estatus legal de la agencia de empleo y verificar que su licencia del Estado continúe vigente antes de involucrarse con la agencia.

Actualmente, el sistema registra más de tres mil agencias de empleo.

La regulación puede tener enfoques distintos entre los países, dependiendo del trabajo principal que desarrollen las agencias en el contexto nacional. Varias leyes en la región ponen énfasis en el trabajo en el exterior por ser países de origen (ver buenas prácticas 2).

En todo caso, las normas deben incluir estándares mínimos de empleo, la obligación de informar y proteger los datos de los migrantes, y restricciones para el cobro de servicios, condicionando el cobro al trabajador con algunas excepciones. El artículo 7 del Convenio I81 de la OIT estipula lo siguiente:

... En interés de los trabajadores afectados, la autoridad competente, previa consulta con las organizaciones más representativas de empleadores y de trabajadores, podrá autorizar excepciones a lo dispuesto en el párrafo I del presente artículo respecto de determinadas categorías de trabajadores, así como de determinados servicios prestados por las AEP.

Todo Miembro que autorice excepciones en virtud del párrafo 2 del presente artículo deberá, en las memorias que envíe de conformidad con el artículo 22 de la Constitución de la Organización Internacional del Trabajo, suministrar información acerca de esas excepciones y motivarlas debidamente.⁸

Sin embargo, algunos reglamentos nacionales permiten cobros específicos por servicios como:

- ▣ Para la colocación en el empleo y la documentación.
- ▣ Exámenes de habilidades.
- ▣ Exámenes médicos y vacunas.
- ▣ Pasaportes y visas.
- ▣ Impuestos del aeropuerto.

Los cobros autorizados por ley tienen que ser transparentes y comunicados a los migrantes en su idioma, desde el inicio del proceso. En la India, por ejemplo, los costos varían según el nivel de calificación del trabajador migrante. En Filipinas, el cobro para el reclutamiento no debe superar un mes de salario según el contrato. Problemas de cobros excesivos por parte de las AEP han resultado en restricciones por parte de algunos países de destino, como Israel donde el límite del cobro al migrante es de aproximadamente US\$650.⁹

El problema de cobros excesivos, junto con irregularidades en los contratos, ha sido tan grave que el Banco Mundial recomienda a los gobiernos que establezcan una oficina especial en el Ministerio de Trabajo o de Relaciones Exteriores para regular los cobros y contratos antes de la salida de los trabajadores migrantes. Los consulados y embajadas también tienen la responsabilidad de monitorear el trato a los trabajadores migrantes de su país, ofrecer servicios para tramitar quejas y denuncias en disputas laborales¹⁰ (ver Módulo VII).

Antes de adoptar una política particular hacia las AEP, los gobiernos deben establecer un marco institucional adecuado para monitorear y asegurar el cumplimiento con la legislación nacional (ver buenas prácticas 2). Este tema se trata en términos generales en el Módulo II sobre el marco institucional. En la mayoría de los países, un departamento del Ministerio de Trabajo se encarga de estas tareas. El departamento o agencia encargado necesita tener un mandato claro y destinar los recursos necesarios para llevar a cabo sus obligaciones.

Tomando en cuenta las diferencias que pueden existir entre un país y otro referente a los marcos políticos, legales e institucionales, se ha establecido una lista de requerimientos básicos para emitir licencias a las agencias de reclutamiento. La mayoría de los reglamentos que se han adoptado en distintas partes del mundo incluyen los siguientes aspectos:

Cuadro 2

Estándares y requerimientos para expedir licencias a las AEP.

1. Comprobar personalidad jurídica (registro, incorporación, etc).
2. Comprobar personalidad corporativa (comprobando un fondo bancario mínimo, pago de impuestos, estatus legal).
3. Comprobación de la capacidad financiera del solicitante para garantizar su respuesta frente a demandas que pueden derivarse de violaciones o incumplimientos del contrato, entre otras.

4. Capacidad de promoción de empleo (carta poder, orden de solicitud de empleo autorizado).
5. Capacidad gerencial y de mercadotecnia para llevar a cabo las actividades de contratación.
6. Capacidad de reclutamiento para seleccionar a los trabajadores (lista de administradores y sus calificaciones, oficina, infraestructura).

Fuente: Mughal y Padilla, tomado del Tabla III.1 Standards and Requirements for Licensing Recruitment Agencies, *Handbook on Establishing Effective Labour Migration Policies*, 2005.

Los principales procedimientos para la implementación del sistema de regulación son:

- a) Llevar a cabo una consulta para la elaboración del reglamento de las agencias.
- b) Crear un inventario y un registro de agencias de reclutamiento que operan en el país.
- c) Implementar un sistema de permisos o licencias.

Después de conceder el permiso, las instancias gubernamentales encargadas, generalmente los Ministerios de Trabajo, deben realizar inspecciones para garantizar el cumplimiento de la legislación vigente. Tienen la responsabilidad de revocar, suspender licencias o negar la renovación en caso de incumplimiento, también de cobrar las tarifas para el registro en el sistema. Es importante que el pago para la licencia no sea oneroso para la empresa; algunos países aplican una escala móvil para facilitar la entrada regulada de pequeñas empresas.

Buenas prácticas 2

Reglamento para el reclutamiento y contratación de trabajadores hondureños en el extranjero, 2008.

Art. 4. (Empresas o agentes reclutadores extranjeros) deberán efectuar el reclutamiento y todas las acciones que conlleven a la contratación de los trabajadores a través de la Dirección General de Empleo de la Secretaría del Trabajo y Seguridad Social.

Art. 8. Obligaciones

- Tener Certificado de Operatividad vigente (2 años).
- Facilitar al trabajador copia del contrato de trabajo.
- Asegurar ante las autoridades que los empleadores a quienes representan, ofrecen a los trabajadores hondureños condiciones igualitarias a las que se otorgan a sus connacionales.
- Comunicar a la Dirección la información sobre ocupaciones, cantidad de oportunidades, tareas a realizar, copia de la oferta de trabajo, y país destino.

- Gestionar la autorización por cada desplazamiento de trabajadores hondureños al extranjero.
- Registrar en la Dirección los contratos de trabajo.
- Proporcionar a los trabajadores orientación e información en relación a:
 - Deberes y derechos del puesto.
 - Costumbres y regulación laboral del país destino.
 - La obligación en el envío de aportación económica a sus dependientes.
 - Dirección exacta, tanto física como electrónica, números telefónicos y de fax, del Consulado más cercano a su lugar de trabajo y/o Embajada de Honduras en el país destino.
 - Manual básico del idioma para poder comunicarse en el país destino, cuando este sea distinto al español.
- Permitir y facilitar la inspección y supervisión de sus actividades de reclutamiento y/o contratación de trabajadores hondureños para trabajar en el extranjero, por parte de la Secretaría de Trabajo en los países de origen y destino.
- Comparecer ante la Dirección cuando sean requeridos.
- Reportar a la Dirección y Autoridades Migratorias los casos que se les presenten, sobre trabajadores que durante la vigencia de su contrato de trabajo, hayan transgredido leyes migratorias, civiles o penales del país a donde fue desplazado.
- Tener un registro con el nombre y dirección de las personas en Honduras a quien el trabajador designe.

Art. 10. Prohibiciones:

- Cobrar a los trabajadores para obtener una oportunidad de empleo. La Dirección podrá autorizar excepciones.
- Ejercer actividades que impliquen discriminación en el reclutamiento y/o contratación.
- La promoción premeditada de oportunidades falsas de empleo para trabajar en el exterior.
- Reclutar y/o contratar a personas menores de dieciocho años de edad.
- Ejercer o cooperar en el tráfico y trata de personas.
- Promover o ejecutar migración laboral en contravención con la legislación en la materia del país origen o destino.
- Reclutar y/o contratar trabajadores hondureños para laborar en el extranjero, en actividades ilícitas.
- Reclutar y/o contratar trabajadores hondureños para realizar labores de vigilancia y seguridad en el extranjero.
- Reclutar y/o contratar trabajadores hondureños para prestar servicios o ejecutar obras, en países que no sean miembros de la Organización Internacional del Trabajo (OIT) o de las Naciones Unidas (ONU).

El registro de los contratos de trabajo en el exterior es una forma de protección importante para los trabajadores migrantes. Con eso, obtienen un instrumento formal para reclamar incumplimiento, sustitución de contrato o violaciones a los derechos humanos o laborales. Los contratos son resultado de la negociación entre los países de destino y origen o de las empresas con las agencias, sin embargo el Estado puede establecer las condiciones mínimas o ideales que deben servir de base en la negociación. Un buen modelo de estatuto se encuentra en el Contrato de Ejemplo Estándar de la Administración de Empleo en el Extranjero de las Filipinas. Este ejemplo puede ser adaptado a las leyes y prácticas de otros países.

Buenas prácticas 3

Estándares que pueden negociarse entre el país de origen y el país destino: El Contrato de Ejemplo Estándar de la Administración de Empleo en el Extranjero, Filipinas.

- ▣ Horas de trabajo regulares: máximo 8 horas al día, seis días a la semana.
- ▣ Pago de tiempo extra.
- ▣ Permiso con pago completo:
 - Vacaciones.
 - Incapacidad por enfermedad.
- ▣ Traslado gratuito al sitio de trabajo y, en los siguientes casos, traslado de regreso gratuito al punto de origen:
 - Expiración del contrato.
 - Conclusión del contrato por el empleador sin causa justificada.
 - En el caso que el empleado no pueda seguir trabajando debido a una lesión o enfermedad relacionada con el trabajo o agravada por el trabajo.
 - Causa de fuerza mayor.
 - En otros casos donde el contrato de empleo sea terminado sin existir alguna falta del empleado.
- ▣ Comida gratuita o compensación en dólares americanos, alojamiento adecuado gratuito.
- ▣ Servicio médico y dental de emergencia gratuito, incluyendo medicina.
- ▣ Seguro de vida personal y de accidentes, de conformidad con el gobierno huésped y/o las leyes del gobierno de Filipinas sin costo para el trabajador. Además, para las áreas declaradas por el gobierno de Filipinas como áreas de riesgo de guerra, el empleador proporcionará un seguro contra riesgo de guerra de no menos de 100 mil pesos filipinos sin costo para el trabajador.

Fuente: <http://www.poea.gov.ph/>

1.3 Autoregulación de las AEP

Junto con los esfuerzos de regulación por parte del Estado, las AEP han elaborado una serie de instrumentos para la autoregulación. Este esfuerzo voluntario en el sector privado no puede ser un sustituto para la regulación por el Estado, sin embargo, juega un papel muy útil en; a) difundir estándares mínimos dentro del sector de las AEP y, b) crear mecanismos de presión hacia las empresas que no cumplan con las recomendaciones. Este último es importante dado que las funciones de inspección y seguimiento del Estado casi siempre están limitadas por carencia de recursos y personal.

El caso más importante en esta área es el “Compromiso de los miembros de la Confederación Internacional de Agencias Privadas de Contratación (CIETT, por sus siglas en inglés) con el Bienestar y el Buen Funcionamiento del Mercado Internacional de Mano de Obra”, que agrupa 35 federaciones nacionales y seis empresas.

Buenas prácticas 4

Diez principios en el código de conducta de las AEP.

1. Respeto por la conducta ética y profesional.
2. Respeto por la ley.
3. Respeto por la transparencia en términos de contratación.
4. Respeto por la prestación de servicios en forma gratuita a quienes buscan empleo.
5. Respeto por la seguridad en el empleo.
6. Respeto por la diversidad.
7. Respeto por los derechos de los trabajadores.
8. Respeto por la confidencialidad.
9. Respeto por el conocimiento profesional y la calidad del servicio.
10. Respeto por la competencia leal.

Fuente: http://www.ciett.org/fileadmin/templates/ciett/docs/CIETT_Code_Conduct.pdf.

La Organización Mundial de Salud recientemente emitió un Código de Conducta para el reclutamiento ético de personal de salud. Acordado entre ministros de 193 países, al no ser vinculante, combina aspectos de autoregulación entre las empresas reclutadoras de personal de salud, con recomendaciones para reforzar el marco reglamentario del Estado y ofrecer principios básicos significativos en la negociación de acuerdos bilaterales y otros instrumentos legales internacionales (ver buenas prácticas 5).

Buenas prácticas 5

Código de conducta sobre el reclutamiento de personal de Salud, Organización Mundial de Salud (OMS), 2010.

Objetivos:

1. Establecer y promover principios y conductas voluntarios para el reclutamiento ético de personal de salud, tomando en cuenta derechos, obligaciones y expectativas de los países de origen, de destino y de los trabajadores migrantes en el sector salud.
2. Servir como marco de referencia para los Estados Miembros para establecer o mejorar los marcos legales e institucionales necesarios para el reclutamiento internacional de personal de salud.
3. Ofrecer recomendaciones que puedan ser incorporadas, cuando sea apropiado, en la formulación e implementación de acuerdos bilaterales y otros instrumentos legales.
4. Facilitar y promover el diálogo a nivel internacional y facilitar la cooperación en asuntos relacionados al reclutamiento ético de personal de salud para fortalecer los sistemas sanitarios, con un enfoque particular en países en vías de desarrollo.

Responsabilidades, derechos y prácticas de reclutamiento

- Personal, organizaciones profesionales y consejos del sector salud deben cooperar plenamente con los reguladores y autoridades para proteger los intereses de los pacientes y de la sociedad en general.
- Los reclutadores y empleadores deben considerar cualquier responsabilidad legal que tengan los trabajadores sanitarios (como un contrato vigente) al sistema de salud en el país de origen y negarse a reclutarlos en este caso.
- Los Estados Miembros deben asegurar que los reclutadores y los empleadores operen de manera justa y equitativa en el reclutamiento y contratación del migrante.
- Los Estados Miembros deben asegurar que bajo las leyes aplicables, incluyendo los instrumentos legales internacionales relevantes, el personal de salud migrante tenga los mismos derechos y responsabilidades que el personal entrenado domésticamente en todos los aspectos del empleo y condiciones de trabajo.

Fuente: Tomado y traducido del WHO Global Code of Practice on the International Recruitment of Health Personnel, 21 de mayo de 2010.¹¹

1.4 Prohibición y sanción a prácticas ilegales

Dentro de las redes migratorias transnacionales, además de las AEP, existen agencias de viajes, prestamistas y traficantes de migrantes.¹² Por otra parte, el reclutamiento de migrantes regulares o irregulares se hace a través de “enganchadores”. Estas personas contratadas por el empleador suelen ser originarias del mismo país que los posibles trabajadores, ofrecen beneficios laborales irreales o poco factibles y, en muchas ocasiones son sujetos de trata laboral, lo que incluye retención de documentos, de salarios, malas condiciones de vivienda, salud y alimentación, entre otras. Estas actividades presentan severos problemas para la protección de dichos trabajadores.¹³ Las medidas de prevención adoptadas por la AFAEE pueden ser un buen ejemplo, (ver buenas prácticas 6).

Buenas prácticas 6

Cómo evitar el reclutamiento ilegal, Filipinas.

Para evitar ser objeto del reclutamiento ilegal se recomienda:

1. No postularse en agencias de reclutamiento no registradas por la AFAEE.
2. No tratar con agencias registradas sin órdenes de empleo.
3. No tratar con ninguna persona que no sea representante autorizado de una agencia registrada.
4. No entrevistarse fuera de la dirección registrada de la agencia. Si el reclutamiento se lleva a cabo en la provincia, revisar que la agencia cuente con algún representante de reclutamiento provincial.
5. No pagar más de la tarifa de colocación permitida. Debe ser equivalente a un mes de salario, exclusivamente para la documentación y costos de procesamiento.
6. No pagar más de la tarifa de colocación a menos que, se obtenga un contrato de empleo válido y un recibo oficial.
7. No dejarse engañar por folletos o anuncios que requieran contestación por correo o que soliciten pagos para procesar documentos.
8. No tratar con centros de capacitación y agencias de viajes que prometan empleo en el extranjero.
9. No aceptar visa de turista.
10. No tratar con enganchadores.

Fuente: <http://www.poea.gov.ph/air/air.htm>

1.5 Participación del Estado en el reclutamiento en el marco de los acuerdos bilaterales

En algunos países el Estado tienen un papel directo en el reclutamiento y envío de trabajadores para el empleo en el exterior, en el marco de los acuerdos bilaterales negociados entre el país de origen y de destino. En varios casos, colaboran con organismos internacionales para llevar a cabo la preselección de trabajadores migrantes y otras tareas relacionadas con la fase de reclutamiento, como talleres previos a la salida, facilitar documentación, exámenes médicos y de habilidades, etc, en el marco de acuerdos específicos de migración laboral bilateral. Aunque los acuerdos bilaterales implican a una proporción relativamente pequeña de la población migrante, ofrecen una buena opción para implementar buenas prácticas en el reclutamiento y otros aspectos desarrollados en otros Módulos, siendo una garantía adicional del cumplimiento y seguimiento de las normas.

Buenas prácticas 7

Un modelo de reclutamiento privado supervisado por los Estados: Proyecto Codesarrollo Costa Rica-Nicaragua.

Este programa cubre el proceso de reclutamiento de trabajadores temporales desde el registro y autorización de la empresa costarricense en el programa, hasta la contratación de trabajadores migrantes en Nicaragua su traslado y seguimiento. El Ministerio de Trabajo y Seguridad Social de Costa Rica (MTSS/CR), a través de la Dirección Nacional de Empleo (DNE) y su Departamento de Migraciones Laborales (DML), son los organismos encargados de recomendar las actividades productivas generales donde requieran mano de obra complementaria. Actualmente, el programa abarca la contratación de trabajadores migrantes temporales únicamente en los sectores de agricultura y construcción.

El MTSS/CR recomienda los puestos de trabajo y las plazas autorizadas. En agricultura y agroindustria se establece la cuota por cosecha, en construcción se establece la cuota por año. Una vez definidas estas condiciones, el MTSS/CR informa y entrega copias de la resolución a la Dirección General de Migración y Extranjería de Costa Rica (DGME/CR) y a empleadores vinculados con las actividades productivas recomendadas.

El empleador debe completar en su totalidad los procedimientos que se detallan para las dos modalidades de contratación. Garantizar el transporte de ida y regreso de los trabajadores contratados y deberá brindar alojamiento en condiciones óptimas de higiene y seguridad física de las instalaciones, sin que ambos conceptos generen ningún costo al trabajador. Periódicamente, el MTSS/CR y el Ministerio de Trabajo de Nicaragua (MITRAB) realizarán visitas conjuntas para comprobar el cumplimiento de estos compromisos laborales.

El proceso de reclutamiento sigue los siguientes pasos:

1. El empleador solicita la admisión de trabajadores ante el MTSS/CR (Departamento de Migraciones Laborales de la Dirección Nacional de Empleo).
2. El MTSS/CR evalúa la solicitud del empleador y resuelve en un plazo máximo de 15 días hábiles.
 - En caso de resultar favorable: emite un oficio recomendando la admisión de los trabajadores. El MTSS/CR registra al empleador en la base de datos. El MITRAB recibe esta información y registra a los empleadores en sus bases de datos.
 - En caso de resultar desfavorable (por información incompleta o errónea): se le comunica al empleador que haga correcciones.
3. El empleador (representante legal) prepara la documentación de la empresa.
4. El empleador viaja a Nicaragua y presenta los documentos en el MITRAB. Éste verifica la documentación y emite autorización escrita y sellada al empleador para reclutar personal en Nicaragua.
5. El empleador recluta trabajadores mayores de 18 años en los diferentes departamentos que visite en Nicaragua.

El empleador debe cerciorarse que los pasaportes de los potenciales trabajadores estén vigentes y en buen estado. Si el interesado no tuviera pasaporte, puede ser reclutado por el empleador, pero deberá tramitar un salvoconducto en la Dirección General de Migración y Extranjería en Nicaragua (DGME/NIC) para ingresar a Costa Rica. El salvoconducto es un documento “alternativo” al pasaporte que emite la DGME/NIC, debe ser tramitado personalmente por el trabajador y sirve exclusivamente para ser reclutado. Es una de las formas más accesibles de viajar para el migrante proveniente de sectores con menores recursos económicos.

6. En Nicaragua, el empleador presenta la documentación recopilada ante el MITRAB y la envía a la DGME/CR con 10 días de anticipación, como mínimo, a la salida del contingente.
7. El empleador genera los contratos de trabajo de cada persona reclutada y los presenta ante el MITRAB, éste verifica las condiciones laborales de los contratos, los avala, conserva copias y entrega los originales al empleador.

Fuente: Manual para empleadores: contratando trabajadores migrantes nicaragüenses.

Existen varias ventajas en este modelo de reclutamiento con participación de las autoridades. Primero, asegura el seguimiento constante del proceso; segundo, incorpora los derechos directamente en el procedimiento y el contrato de los trabajadores; tercero, fortalece la colaboración entre las autoridades de los dos países involucrados y, cuarto, mantiene un vínculo estrecho entre las políticas de trabajo del país, el volumen y los términos de contratación de trabajadores en y desde el exterior.

Otro ejemplo en la región se encuentra en el marco del “Acuerdo de regularización de flujos migratorios” firmado entre Ecuador y España. En este esquema, la Cancillería ecuatoriana registra los perfiles y datos de candidatos migrantes a través de campañas de información, agencias de trabajo y otras medidas. La unidad se encarga de la preselección de candidatos de acuerdo con las ofertas laborales disponibles, sin embargo la selección final la realizan los empleadores o sus delegados los cuales se trasladan al país para acompañar el proceso hasta su ejecución y término (ver buenas prácticas 8).

La Unidad de Trabajadores Migratorios tiene un enlace electrónico que permite a los trabajadores descargar un formulario y luego reenviarlo por correo electrónico. Este ha permitido registrar aproximadamente 30 mil personas.¹⁴ Posteriormente se realizan entrevistas y pruebas psicométricas. Se notifica al candidato por medio verbal al momento de concertar la cita. La Unidad realiza con regularidad un “saneamiento” de su base de datos de modo que trata de mantenerla actualizada.

Buenas prácticas 8

Reclutamiento bajo el Acuerdo entre la República del Ecuador y el Reino de España relativo a la regulación y ordenación de los flujos migratorios.

I. Comunicación de ofertas de empleo.

1. La Embajada de España en Quito comunicará a las autoridades ecuatorianas el número y las características de las necesidades de mano de obra considerando la oferta de empleo.
2. Las autoridades ecuatorianas darán a conocer a las autoridades españolas las posibilidades de satisfacer esta demanda de trabajo mediante trabajadores ecuatorianos que deseen trasladarse a España.
3. La oferta de empleo deberá indicar al menos:
 - a) El sector y la zona geográfica de actividad.
 - b) La cantidad de trabajadores a contratar.
 - c) La fecha límite para su selección.
 - d) La duración del trabajo.
 - e) Las informaciones generales sobre condiciones de trabajo, salarios, alojamiento y retribución en especie.
 - f) El período en que los trabajadores seleccionados deberán llegar a su lugar de trabajo en España.

4. Las autoridades ecuatorianas pondrán en conocimiento a las autoridades españolas las ofertas de trabajo que haya recibido de empleadores españoles.
- II. Valoración de requisitos profesionales, viaje y acogida de trabajadores migrantes.
1. La preselección profesional de los candidatos se efectuará por medio de una Comisión de Selección hispano-ecuatoriana en Ecuador. Los candidatos seleccionados profesionalmente serán sometidos a un examen médico y, en su caso, a un período previo de formación. La comisión de selección estará compuesta por representantes de las administraciones de ambas partes contratantes, en la misma podrá participar el empleador o sus representantes, organismos intergubernamentales y organizaciones no gubernamentales. Dicha comisión tendrá como objetivo la selección de trabajadores, la organización de cursos previos de formación que puedan ser necesarios, así como el asesoramiento y asistencia a los trabajadores en durante todo el proceso.
 2. Los trabajadores seleccionados firmarán un contrato y recibirán la documentación de viaje. Una copia del contrato de trabajo será facilitada a las autoridades ecuatorianas.
 3. Las solicitudes de los visados serán tramitadas con carácter de urgencia por la Oficina Consular española competente. En el visado, se hará constar su tipo, finalidad y la duración de la permanencia en España que autoriza. Cuando esta duración sea igual o inferior a seis meses, el visado servirá para documentar dicha permanencia.

Fuente: Acuerdo entre la República del Ecuador y el Reino de España Relativo a la regulación y ordenación de los flujos migratorios, Quito, Ecuador, 31 de enero de 2001.¹⁵

Otro ejemplo es el proceso de reclutamiento para los trabajadores temporales guatemaltecos y salvadoreños a Canadá. Durante el proceso de inscripción y registro en la base de datos se puede apreciar una semejanza al modelo arriba descrito (ver Módulo II). En Guatemala, el proyecto de Trabajadores Agrícolas Temporales a Canadá se inició con 215 personas en el 2003. Para 2009 registró a más de 3 858 trabajadores. En el 2008 se hizo la segunda evaluación del programa mostrando una tasa de retorno prematuro de sólo 3.2%, lo que indica que el proceso de reclutamiento manejado por el Gobierno de Guatemala y la OIM ha sido exitoso. Se señala que en el reclutamiento no se acepta ningún listado ni recomendaciones de trabajadores, ya que todos los que ingresan al programa pasan estrictamente por todo el proceso de selección. De esta forma, se evita la corrupción y la aplicación de criterios políticos en la selección.¹⁶ También señala que el reclutamiento debe realizarse en las áreas laborales y sin previo aviso para descartar candidatos sin experiencia, por ejemplo, si requieren mano de obra para cortar lechuga, visitan los campos donde se cosechan lechugas y allí hacen el reclutamiento.



Para que el reclutamiento sea exitoso evitando el retorno prematuro es necesario proporcionar información completa a los candidatos sobre las condiciones del trabajo específico al que serán asignados, alimentación, duración, derechos laborales y condiciones de convivencia. Medios como videos y folletos de educación popular con información en su idioma, son métodos efectivos para lograr este propósito.

Igual que en todos los rubros de acción de las instituciones gubernamentales, el monitoreo es indispensable. Así, el reclutamiento debe tener una serie de indicadores de desempeño específicos para medir avances o detectar áreas de oportunidad (ver buenas prácticas 9).

Buenas prácticas 9

Indicadores de desempeño en el reclutamiento.

Actividades	Indicadores
Reclutamiento	
<ul style="list-style-type: none"> ■ Reducir reclutamiento ilegal. ■ Reducir tráfico de migrantes. ■ Reglamentar las AEP. ■ Facilitar procesos transparentes y eficientes de reclutamiento. 	<ul style="list-style-type: none"> ■ Número de detenciones, juicios y sentencias de reclutadores ilegales y traficantes. ■ Número de reclutadores con permisos legales. ■ Número de arrestos de reclutadores ilegales. ■ Número de quejas sobre el procedimiento de expedición de permisos para reclutadores. ■ Reducción del tiempo y mejor calidad de servicio al procesar solicitudes de reclutamiento. ■ Reducción de tiempo y mejor calidad de servicio al procesar licencias para agencias de reclutamiento. ■ Mayor difusión de información sobre procedimientos de solicitud y reclutamiento. ■ Mayor difusión de información sobre empleadores y reclutadores extranjeros abusivos en lista negra.

Actividades	Indicadores
Previos a la salida	
<ul style="list-style-type: none"> ▣ Reducir la suplantación de contratos. ▣ Facilitar seminarios previos a la salida. ▣ Elaborar y adecuar cursos de capacitación. ▣ Alertar sobre posible maltrato, explotación o abuso sexual por medio de talleres y capacitación. 	<ul style="list-style-type: none"> ▣ Disminución del número de casos relacionados con la suplantación de contrato. ▣ Suficientes seminarios previos a la salida. ▣ Satisfacción de clientes en seminarios. ▣ Satisfacción de clientes en talleres de capacitación. ▣ Mayor aprobación en exámenes vocacionales después del seminario. ▣ Disminución del número de quejas de maltrato, abuso y explotación.
Durante el traslado	
<ul style="list-style-type: none"> ▣ Facilitar una salida segura y sin inconvenientes. ▣ Eliminar pagos excesivos de salida en los aeropuertos. ▣ Erradicar el tráfico de trabajadores migrantes. ▣ Eliminar el abuso o victimización en el punto de salida (aeropuerto). 	<ul style="list-style-type: none"> ▣ Reducción del número de quejas de victimización o problemas en salida. ▣ Reducción del número de denuncias por extorsión o colección de pagos excesivos antes de salida. ▣ Reducción del número de incidentes de tráfico de migrantes laborales.
Llegada	
<ul style="list-style-type: none"> ▣ Asegurar una llegada segura a través de la asistencia de oficiales de la embajada. ▣ Garantizar alojamiento adecuado según lo especificado en el contrato. ▣ Asegurar un sistema de comunicación (teléfonos, Internet, etc). 	<ul style="list-style-type: none"> ▣ Reducción del número de quejas por falta de apoyo de la embajada. ▣ Reducción del número de quejas por alojamiento inadecuado. ▣ Evidencia de comunicación constante con familiares y redes sociales.
<p>Fuente: OSCE-IOM-ILO, <i>Handbook on Establishing Effective Labour Migration Policies</i>, Mediterranean Edition, 2007, p. 95.</p>	

Sección 2 Temas transversales

2.1 Incorporando una perspectiva de género

Se puede hablar de tres áreas en donde es necesario incorporar la perspectiva de género, que corresponden a los tres aspectos de acción estatal: la regulación de las AEP, la participación directa del gobierno en el reclutamiento, y la protección contra prácticas criminales. El reglamento de las AEP incluye el principio de no discriminación en el reclutamiento por varios motivos, entre ellos género. Se sugiere llevar a cabo una revisión de colocación de trabajadoras y trabajadores en los puestos de trabajo para averiguar si se está cumpliendo con este principio.

Por otro lado, los programas de reclutamiento en el marco de los acuerdos bilaterales de migración laboral deben corroborar que los sectores de empleo mayoritariamente femenino estén incluidos y evidenciar que la contratación en los distintos sectores no muestre discriminación. Por ejemplo, miles de trabajadoras nicaragüenses migran a Costa Rica para realizar trabajo doméstico y este sector aún no está incluido en el programa de Codesarrollo, aunque ahora cuenta con un modelo de regulación de contratación paralelo.

Finalmente, en la prevención de la trata de personas y el tráfico de migrantes, a nivel internacional ya existe un enfoque de género para el entendimiento del problema debido a que la trata se presenta alta y repetidamente en mujeres que trabajan en la industria del sexo. Sin embargo, el conocimiento del problema no siempre origina buenas prácticas en los países. A menudo, la policía no toma con igual seriedad la denuncia de una mujer por trata o secuestro por el hecho de ser mujer o a causa de la estigmatización por ser trabajadora sexual. También existe mayor vulnerabilidad debido al estatus de la mujer en la sociedad, al igual que desventajas físicas cuando

se hace uso de la fuerza, y su susceptibilidad a formas de abuso y coerción psicológicas, predispone a las mujeres a ser víctimas de prácticas criminales de reclutamiento, para después tener menos recursos o posibilidades de reclamo y reparaciones. En la Sección 2.2 se detalla el problema y algunas respuestas particulares en la trata de mujeres.

2.2 Prevención, protección y combate a la trata y el tráfico de migrantes

Prevención y procuración de justicia son elementos importantes, más no suficientes, si no se considera con el mismo tesón el plano de la protección y la asistencia a las víctimas de trata, lo que sin duda contribuye a romper el ciclo de la trata de personas al ofrecer a las víctimas una oportunidad real de reiniciar su vida.¹⁷

No existe un conocimiento amplio entre las autoridades de la explotación laboral como un delito y mucho menos un conjunto de casos que se podría analizar. De hecho, en la región, las autoridades suelen considerar la competencia de los tribunales laborales, sin tipificar los hechos como un delito. Por lo mismo, cuando un trabajador llega a presentar una queja relacionada con las condiciones de trabajo, son derivadas a instancias menores, en lugar de encauzarlas a la procuración federal.¹⁸

En el caso de los trabajadores migrantes es un proceso que se inicia con el reclutamiento y cuando las condiciones laborales (falta de pago, retención de pagos) se combina con amenazas físicas o mentales y la apariencia de que la persona carece de libertad de movimiento (retención de documentos, amenazas de deportación, denuncias por parte del empleador), los elementos de trata están presentes.

La definición de trata se encuentra en el Protocolo para prevenir, reprimir y sancionar la trata de personas, especialmente mujeres y niños (ver Módulo II):

“Al reclutamiento, transportación, transferencia, albergue o recibo de personas, por medio de amenazas o el uso de la fuerza u otras formas de coerción, rapto, fraude, engaño, abuso de poder, de una posición de vulnerabilidad por dar o recibir pagos o beneficios, para lograr el consentimiento de una persona que tiene el control sobre el trabajo para propósitos de explotación sexual, trabajos forzados o servicios, esclavitud o prácticas similares a la esclavitud, servidumbre o la extirpación de órganos...”¹⁹

El secuestro es la forma más violenta de reclutamiento para la trata. Las situaciones de mayor riesgo son los campos de refugiados, o de personas desplazadas, o en una crisis humanitaria. Otra forma común es la oferta falsa de empleo (engaño o enganche), que se ha detectado en centros urbanos, donde los enganchadores

usan una serie de pretextos y promesas relacionados al trabajo en la industria de entretenimiento, el trabajo sexual, el trabajo doméstico, estudios, o mejor vida.

Las víctimas son presionadas psicológicamente a través de intimidación relacionada con la deuda que deben cubrir con el empleador, por supuestos costos de viaje, medicinas, transporte, visas, alojamiento u otros servicios, lo que de ninguna manera justifica la explotación y privación de la libertad que sufren llegando al lugar de trabajo.

Buenas prácticas 10

Posibles recursos legales en el reclutamiento por la trata laboral EUA-México.

Ejemplo hipotético. Eduardo fue contratado como jardinero con la promesa de recibir \$10.50 por hora, a 50 horas la semana, con pago por horas extra. Tiene que pagar al supervisor para llegar a EUA \$1 500 y el título de su tierra. Llegando al Estado de Kansas con la ayuda de un “coyote” (reclutador) le dan trabajo de pintor y le descuentan el equipo de trabajo, el servicio del “coyote” y el alojamiento a \$900 el mes. Recibe menos trabajo de lo prometido y después de sufrir un accidente y reclamar atención médica, es deportado.

Los abusos de contratación que pueden ser reclamados legalmente en este caso son incumplimiento de contrato, ya que no recibió el número de horas de trabajo pactadas. La ley de Kansas dice que se tiene que respetar los contratos de empleo sin importar que los trabajadores estén documentados o no. Además, la Ley Federal de Trabajo obliga al reclutador a presentar el contrato de trabajo por escrito, y prohíbe al empleador que descuenta del salario del trabajador gastos por concepto de viaje, comida o algunos inherentes al proceso migratorio. Asimismo, defensores del país podrían demandar que el traspaso de nombre de título de propiedad al supervisor o empleador, se hizo en violación de la ley por lo que es fraudulento. Además, el supervisor y el empleador deberían ser multados y se les podría prohibir llevar a cabo más operaciones o prácticas de reclutamiento dentro del país de origen.”

Adicionalmente, podría existir una violación de las leyes federales y estatales de EUA referentes al tráfico de personas, dependiendo del arreglo que se haya hecho con el “coyote” y el empleador. Este cargo depende de que el traslado haya sido en contra de su voluntad, pero debido a las distorsiones en la manera de presentar la oferta de trabajo podría argumentarse que el traslado fue involuntario. Bajo la Ley de Reautorización de Protección a Víctimas del Trata (*Trafficking Victims Protection Reauthorization Act*, Art. 22 U.S.C. 7101), cuando un pasaporte es confiscado por el empleador, se tipifica como trabajo forzado y eso permite al trabajador entablar una demanda en contra del reclutador y del empleador con el que tuvo la relación laboral bajo condiciones coercitivas.

Fuente: Manual de Justicia Binacional: marco normativo para la defensa de trabajadoras y trabajadores migrantes en México y EUA.²⁰

En el afán de eliminar las prácticas de la trata de personas y el tráfico de migrantes, el problema principal no es tanto el marco legal sino la falta de vigilancia y aplicación. Hace falta sensibilización y capacitación de los actores para la aplicación correcta del marco legal de la ley. Como se describe anteriormente, eso tiene que ver con una combinación de factores que incluyen prejuicios de género, falta de recursos y carencias en la capacitación de la policía y los jueces. Las mejores prácticas son las que identifican zonas y/o poblaciones de riesgo y desarrollan el trabajo en el campo. Un proyecto en Nepal ofrece un ejemplo de cómo proteger a las niñas de reclutadores para la trata de personas en los prostíbulos de la India.

Buenas prácticas 11

Fuera de peligro: protegiendo a las niñas de la trata de personas en Nepal.

Se calcula que cada año 12 mil mujeres y niñas originarias de Nepal son víctimas de la trata de personas en India. El Banco de Desarrollo de Asia calcula que 100 mil a 200 mil mujeres y niñas de Nepal están trabajando en prostíbulos en la India en contra de su voluntad. 25% son menores de 18 años de edad. Los tratantes típicamente prometen empleo en centros urbanos o en el extranjero a las niñas de familias pobres. A veces las familias saben que serán enviadas a prostíbulos pero consideran que sus hijas son una carga. Muchas de las mujeres y niñas son analfabetas y no saben que han cruzado la frontera. El Gobierno de Nepal ha identificado 26 distritos de los que mujeres y niñas han desaparecido.

En respuesta, la iniciativa para la Salud Reproductiva para los Jóvenes en Asia (RHIYA, por sus siglas en inglés), una colaboración entre la Unión Europea y el Fondo de Población de las Naciones Unidas, junto con ONG, enfoca su trabajo en 19 distritos pobres de alto riesgo.²¹ El Programa se dedica a educar a los padres de familia, líderes comunitarios, funcionarios de salud y jóvenes sobre los peligros de la trata. Proporciona a las niñas y mujeres jóvenes capacitación y oportunidades de empoderamiento. Las sobrevivientes de la trata están reintegradas en las comunidades a través de esfuerzos diseñados para reducir la estigmatización y reciben servicios legales y sociales.

La iniciativa ha tenido éxito. El Comité de Desarrollo Municipal en el distrito de Prasuni, una educadora pudo rescatar a tres adolescentes el mismo día en que iban a partir. Ella descubrió que los hombres que les habían prometido empleos a las niñas eran tratantes. Cuando dio aviso, los residentes del lugar capturaron a los hombres y los entregaron a la policía, donde confesaron. En el distrito de Rupandehi, el cuñado de una mujer joven le pidió que le acompañara de compras en Gorakhpur, al otro lado de la frontera. Cuando llegaron a la frontera, le dijo que pasara con otras dos mujeres a la India y que después las alcanzaría. Ella se asustó, acordándose de la información que recibió de la RHIYA sobre trata, y sospechó que su cuñado podría ser tratante. Inmediatamente, buscó ayuda de una ONG en la frontera Nepalí y todas las mujeres regresaron a salvo a casa.

Fuente: OIM-INM, "Aspectos Básicos de la Gestión Migratoria", México, 2009, p. 220.

Sección 3 Resumen y lista de verificación

El recuento de la situación actual en materia de condiciones de reclutamiento, protección y regulación lleva a una serie de conclusiones generales:

- a) La regulación para el marco legal varía entre los países. Algunos cuentan con reglamentos específicos y los están aplicando; otros tienen reglamentos pero la aplicación y el proceso de registro de empresas no ha avanzado, otros no tienen registros ni reglamentos. Los huecos en la ley y su aplicación permiten la competencia desleal y peligrosa para los migrantes por parte de enganchadores y operaciones irregulares.
- b) Han habido importantes avances en la sistematización y regulación de reclutamiento bajo los programas de migración laboral manejados por los gobiernos en el marco de acuerdos bilaterales. Por lo general, estos avances se traducen en mejores datos, menos corrupción, menores costos al migrante y mayor protección. Sin embargo, abarcan una cantidad mínima del total de las personas migrantes y sus perspectivas de crecimiento son limitadas actualmente por la crisis económica global, aunque existen oportunidades de aumentar y enriquecer estas experiencias. Esta contracción es particularmente notable en los programas con España que enfrenta una tasa de desempleo de casi 20% en el contexto de la crisis actual, lo cual le lleva a disminuir la contratación de extranjeros.
- c) Paralelamente, el reclutamiento de trabajadores migrantes irregulares carece de reglamentación y control efectivos, llevando a serios riesgos de trata y tráfico ilícito de personas. El papel del Estado en normar y aplicar los reglamentos a las empresas privadas y agentes de reclutamiento y velar por la aplicación de

las leyes que prohíben estas prácticas es fundamental para proteger a las y los trabajadores migrantes internacionales.

- d) Los obstáculos principales para mayor regulación y supervisión del proceso de reclutamiento son el carácter subterráneo del reclutamiento de trabajadores irregulares, la falta de inventarios completos de AEP, y la falta de recursos estatales para la creación e implementación de nuevas iniciativas en la materia. En algunos casos, también faltan marcos regulatorios en la legislación y voluntad política para priorizar el tema.

En resumen, las mejores prácticas en el reclutamiento en la región se encuentran en los avances de tres líneas estratégicas: la participación directa en el reclutamiento por parte de las autoridades en el marco de los programas bilaterales de trabajadores migrantes, las leyes de regulación de las AEP que llevan a cabo actividades para reclutar trabajadores inmigrantes y emigrantes, y la legislación relativa a la penalización ante el tráfico de personas y reclutamiento ilegal.



Lista de verificación

- ¿Se ha hecho un inventario o registro de AEP que operan en el país?
- ¿Se ha revisado el Convenio 181 y la Recomendación 188 de la OIT, y se está integrando y adaptando sus recomendaciones al marco normativo nacional?
- ¿Están reglamentados los aspectos del reclutamiento en el sector privado, como las tarifas, los contratos de trabajo, etc?
- ¿Existen reglamentos de autoregulación para las AEP?
- ¿El Estado lleva a cabo inspecciones para vigilar el cumplimiento de los reglamentos, y aplicando sanciones en caso de incumplimiento?

Notas

- ¹ Organización Internacional del Trabajo (OIT), “Guía para las Agencias de Empleo Privadas, Regulación, Monitoreo y Ejecución”, 2008.
- ² OSCE-IOM-ILO, *Handbook on Establishing Effective Labour Migration Policies*, Mediterranean Edition, 2007, p. 45.
- ³ *Ibid*, pp. 46-47.
- ⁴ *Ibid*, p. 46.
- ⁵ Organización Internacional del Trabajo (OIT), “Guía para las Agencias de Empleo Privadas, Regulación, monitoreo y ejecución”, 2008.
- ⁶ Convenio sobre las agencias de empleo privadas, Sesión 85, Ginebra, 19 de junio de 1997. Disponible en <http://www.ilo.org/ilol/C181>
- ⁷ Comité comentario El Salvador, *Comentarios vertidos por las delegaciones de México y El Salvador durante la segunda Reunión del Comité Directivo del taller sobre buenas prácticas en movilidad laboral*, 10 de junio de 2010.
- ⁸ <http://www.ilo.org/ilolex/spanish/convdspI.htm>
- ⁹ OSCE-IOM-ILO, *Handbook on Establishing Effective Labour Migration Policies*, Mediterranean Edition, 2007, p. 52.
- ¹⁰ Disponible en http://siteresources.worldbank.org/INTPROSPECTS/Resources/334934-1110315015165/MD_Brief6.pdf
- ¹¹ Más información en español disponible en <http://www.data-red.com/leernota.php?referencia=20I0525162059®istro=522I6540I074I>
- ¹² Ver por ejemplo: el estudio sobre Ecuador por Franklin Ramírez Gallegos y Jacques Ramírez.
- ¹³ Falconí, F. y Ordoñez, C. “Las mujeres migrantes irregulares del Cantón Cuenca”. *Tendencias y efectos de la Emigración en el Ecuador. Vol. 2. Las dinámicas de la migración irregular*, ALISEI en Giuseppe Solfrini, editor, 2005.
- ¹⁴ Disponible en http://www.mmrree.gov.ec/servicios/formato_uvc.asp
- ¹⁵ Disponible en <http://www.derechos.org/nizkor/espana/doc/ecuesp.html>
- ¹⁶ 2a. Evaluación Programa Trabajadores Agrícolas Temporales en Canadá.
- ¹⁷ OIM-INM, “Aspectos Básicos de la Gestión Migratoria”, México, 2009, p. 261.
- ¹⁸ Casillas, R., y LX Legislatura, H. Cámara de Diputados. ‘Rostros diversos de la trata de personas en México: Situaciones presentes y potenciales de las mujeres, niñas, niños y adolescentes’, 2009.
- ¹⁹ *Ibid*.
- ²⁰ PRODESC, Centro de los Derechos del Migrante, “Manual de Justicia Binacional: Marco normativo para la defensa de trabajadores migrantes en México y EUA”, 2009.
- ²¹ Fondo de Población para las Naciones Unidas (UNFPA), Declaración sobre la Misión de la UNFPA, disponible en <http://www.unfpa.org/public/site/global/lang/en/pid/4628>

Módulo VI Desarrollo de Recursos Humanos y del Mercado Externo

ESTE MÓDULO ESTUDIARÁ EL DESARROLLO E IMPLEMENTACIÓN DE LAS POLÍTICAS DE MIGRACIÓN LABORAL DESDE UNA PERSPECTIVA INTEGRAL, REVISANDO NO SÓLO LA MANERA DE ANALIZAR LOS MERCADOS LABORALES EXTERNOS, SINO CÓMO OPTIMIZAR LA RESPUESTA A LAS NECESIDADES DE CONTRATACIÓN EN EL EXTRANJERO CON LAS DE PLANIFICACIÓN INTERNA. AUNADO A ESTO, SE DARÁN LAS RECOMENDACIONES NECESARIAS PARA GARANTIZAR QUE LA PREVISIÓN DEL MERCADO LABORAL SE VINCULE A LOS SERVICIOS EDUCATIVOS Y DE CAPACITACIÓN, TOMANDO EN CUENTA LOS FACTORES DEMOGRÁFICOS Y LOS CONSTANTES CAMBIOS EN LA ECONOMÍA GLOBAL.

Sección 1 Desarrollo de recursos humanos para el mercado interno y externo

- 1.1 Evaluación del mercado laboral y el posicionamiento de la región
- 1.2 Educación, capacitación y formación profesional
- 1.3 Migración de talentos
- 1.4 Aprovechando la capacidad de los migrantes a su retorno
 - 1.4.1 Cooperación entre países para el retorno

Sección 2 Temas transversales

- 2.1 Incorporando una perspectiva de género
- 2.2 Remesas
- 2.3 Prevención, protección y combate a la trata y el tráfico de migrantes

Sección 3 Resumen y lista de verificación

Índice de buenas prácticas

- 1 La preparación de científicos y técnicos en la India.
 - 2 Capacitación en Filipinas para el empleo en el extranjero.
 - 3 Reconocimiento de capacidades en el extranjero PNUD, México.
 - 4 Espacio de Encuentro Latinoamericano y Caribeño de Educación Superior, ENLACES.
 - 5 Programa de Migración para el Desarrollo de África (MIDA) de la OIM: el caso de Somalia.
 - 6 Políticas para lograr mejores resultados en el desarrollo humano (PNUD).
 - 7 La iniciativa Cluster entre el Cáucaso del Sur y la Unión Europea.
 - 8 El Programa RETALE, Reinversión de Talento, Obra Social de *Caixa Catalunya Fundació un sol Món*.
 - 9 Programa Desarrollo Humano Juvenil vía Empleo para Superar los Retos de la Migración, Honduras.
 - 10 “Bienvenid@s a Casa”: Plan de retorno voluntario, digno, sostenible para emigrantes ecuatorianos.
 - 11 Proyecto Migrantes Emprendedores, Programa de autoempleo en Nicaragua.
 - 12 Aportaciones de migrantes altamente calificados al desarrollo en la India.
-

Sección 1 **Desarrollo de recursos humanos para el mercado interno y externo**

Varios países en América Latina y el Caribe han adoptado o están adoptando legislaciones y políticas para aprovechar las oportunidades de empleo que se ofrecen en el exterior, mientras tratan de asegurar que existan salvaguardas para la protección de los derechos de los trabajadores migrantes.¹ Para estos países, la creación de empleo en el territorio nacional es la opción preferida, pero las altas tasas de desempleo y subempleo, y las grandes diferencias salariales entre los países siguen siendo fuertes impulsos a la migración internacional. Por otro lado, la oportunidad de mejorar el bienestar familiar, aprender nuevas habilidades y adquirir nuevas experiencias son aspectos positivos de la migración que atraen a muchos trabajadores a buscar empleo en el exterior.

En este contexto, es importante para los gobiernos conocer su capacidad de recursos humanos, demografía, el nivel de exigencia por sector de ocupación y la posibilidad de que la migración laboral se convierta en una estrategia para el desarrollo, planeación y especialización de los recursos humanos.

Adicionalmente, la necesidad de varios países desarrollados de contar con personas que satisfagan su demanda laboral, en todos los niveles de especialidad, nos muestra un área de oportunidad para el mediano plazo. Estos elementos fundamentales para el manejo de la movilidad laboral a nivel internacional llevan a los países de origen a la reflexión de ¿por qué y cómo se deben diseñar políticas de desarrollo de recursos humanos para el mercado laboral globalizado?

La pregunta es muy compleja, porque la respuesta tiene que ser fundamentada en una serie de preguntas previas.

- ¿Qué beneficios necesito en mi país? ¿Qué sectores de especialidad debo reforzar? ¿Qué sectores estratégicos debo mantener competitivos, cuáles puedo compartir? Por ejemplo, la fuga de cerebros y el tráfico ilícito de migrantes para el mercado laboral son formas perjudiciales, mientras que la migración laboral regulada siempre puede traer beneficios.
- ¿Cuáles son los costos/beneficios de la colocación de trabajadores nacionales en el mercado laboral internacional?
- ¿Cómo hacer un análisis integral de las necesidades internas y las oportunidades en el mercado externo que permita calcular una combinación óptima del uso de recursos estatales? Se necesita considerar programas de gestión y capacitación para la movilidad laboral, de adquisición y transferencia de tecnologías y conocimientos, generación de empleo local, de retorno y reintegración, formación profesional, satisfacción de necesidades laborales internas.
- ¿Cuáles son las posibilidades reales para el empleo en el extranjero, basado en los flujos migratorios registrados hasta la fecha, las posibilidades de desarrollo humano y las tendencias de demanda laboral hacia el futuro? ¿Cómo identificar dichas posibilidades?

Todos los gobiernos tendrán respuestas distintas a estas preguntas; sin embargo, las siguientes consideraciones pueden servir de guía.

- a) La política de desarrollo de capital humano y la política nacional de empleo tienen que fundamentarse en el Plan Nacional de Desarrollo, con objetivos estrechamente vinculados al objetivo general del bienestar de la población y el desarrollo sostenible de la economía nacional. Es decir, la colocación de trabajadores en el mercado nacional o internacional laboral no puede ser un objetivo aislado.
- b) La planeación de recursos humanos debe basarse en estudios integrales donde se incluyan las necesidades del mercado externo de trabajo, las necesidades del mercado interno y la oferta de habilidades en el país.
- c) La colocación de trabajadores calificados en empleos en el exterior tiene que ser equilibrada con la visión de retener las habilidades requeridas en el país y mantener el tejido económico, familiar y social.
- d) La construcción de un sistema educativo de calidad vinculado a las necesidades del mercado laboral local y global es un reto insoslayable que afecta directamente la dinámica migratoria nacional.

Figura 6.1

Desafío principal

Optimizar la respuesta a las necesidades de contratación en el extranjero con las necesidades de planificación interna.



- e) La revalidación o la certificación de habilidades y conocimientos adquiridos en otros países es también prioritaria.² Esto en el caso de los programas de trabajadores temporales, implica que los trabajadores sean nominados nuevamente, es decir, recontratados, y en muchos casos por el tema de la certificación les representa un incremento salarial. Igualmente, si los migrantes perfeccionan capacidades y las certifican le dan un valor agregado de conocimiento a las comunidades expulsoras y les permite replicar dichos conocimientos para el funcionamiento independiente, como empresarios.

1.1 Evaluación del mercado laboral global y el posicionamiento de la región

La creciente demanda de mano de obra, acompañada del envejecimiento de la población en países desarrollados, hace evidente una oportunidad para satisfacer dicha demanda en el corto y mediano plazo. Por ello, los gobiernos deben establecer un diálogo abierto y constante con las empresas, organizaciones, sindicatos nacionales, internacionales y sobre todo las especializadas en recursos humanos, para compartir información laboral y estar en una mejor posición para suplir la demanda creciente de personal de todos los niveles de calificación.

Una política de migración laboral busca ordenar los movimientos migratorios conforme a las realidades que experimenta cada país. Entre los equilibrios que pro-

porciona esta política está la de descomprimir áreas sobrepobladas y de bajo desarrollo por un lado, y satisfacer necesidades de recursos humanos por el otro. Esto conlleva a diversificar fuentes de ingreso, mejora la economía familiar, incrementa el conocimiento, fortalece el desarrollo. Al igual que las empresas que consideran todos los factores para su crecimiento, una política de recursos humanos bien articulada en el marco de la migración laboral permitirá mejorar las estructuras económicas y demográficas nacionales.

Por ejemplo, la mayoría de las grandes empresas tienen un plan de recursos humanos que sirve como eje en su estrategia de reclutamiento (ver Módulo V). Los planes frecuentemente estipulan cuáles son los puestos abiertos al reclutamiento de personal extranjero y cuáles se deben cubrir internamente. La planeación de los recursos humanos en las empresas sigue un modelo basado en:

- a) Pronosticar la demanda de recursos humanos.
- b) Analizar la oferta.
- c) Equilibrar las consideraciones de oferta y demanda.

Los siguientes apartados detallan algunas herramientas para evaluar las necesidades y después sistematizar y actualizar permanentemente las necesidades identificadas. Varias agencias de trabajo internacionales manejan datos actualizados generados por los gobiernos y las empresas especializadas en recursos humanos sobre sus mercados laborales. Este tipo de información es fundamental para evaluar las necesidades en los países en donde existe mayor demanda internacional.

La evaluación de la demanda de mano de obra extranjera incluye la identificación de la cantidad y las calificaciones de las personas requeridas para cumplir con los objetivos de la empresa con criterios de productividad y eficiencia. Debido a la falta de datos y el entorno laboral y económico cambiantes, el cálculo de demanda de mano de obra nunca es preciso. Por lo general, se aplican dos enfoques: el cuantitativo y el cualitativo. El cuantitativo toma en cuenta las tendencias históricas de demanda de empleados con base en técnicas estadísticas. Los pronósticos cualitativos son opiniones de expertos, empresarios y asociaciones empresariales, reclutadores y otras personas respecto a las necesidades futuras de empleo.³

Algunos aspectos que el sector privado toma en cuenta para la planeación de recursos humanos son factores económicos; nacionales, regionales y tendencias competitivas, cambios tecnológicos; modernidad, automatización, energías renovables; aspectos políticos y legislativos, aspectos sociales; educación formal, depen-

dencia familiar; y tendencias demográficas, edad, sexo, nivel de dependencia. También son importantes los costos de reclutamiento y las prestaciones e incentivos laborales que ofrecen.



La formación de un grupo de expertos en métodos de pronóstico de demanda en los mercados laborales permite una mejor planificación en aspectos de educación, formación profesional, movilidad laboral y empleo interno.

Dicho grupo debe integrarse por representantes de las dependencias de gobierno involucradas y de la opinión del sector privado. Su punto de partida para la prospección serán las estadísticas propias y el cruce de cifras relevantes a la migración laboral. Su aporte deberá sustentarse en la planificación esbozada en el PND.

Actualmente, algunas profesiones que muestran un nivel de crecimiento de demanda por arriba del promedio son técnicos, trabajadores de servicios, profesionistas independientes, representantes de ventas, ejecutivos y gerentes. Los sectores que muestran crecimiento sostenido en su demanda son las ingenierías, sistemas computacionales, ciencias naturales, administración y finanzas, educación y medicina.

El instrumento más utilizado para conocer estas tendencias son los observatorios, ya que proporcionan información sobre las características, tendencias y comportamiento de las principales profesiones y ocupaciones más representativas del mundo laboral. Es importante que los gobiernos se apoyen en estas estructuras para la toma de decisiones. Las posibles acciones a seguir para establecer tales observatorios y sus potenciales funciones son mediante el establecimiento de un órgano rector (normalmente los ministerios de trabajo), y adicionar los insumos de las cámaras empresariales, universidades, sindicatos y aquellas instancias de gobierno relacionadas con la formación de recursos humanos, como los ministerios de educación, de economía, de finanzas, así como el órgano encargado de llevar a cabo los censos poblacionales.

Con esta información consensuada, el objetivo del Observatorio Laboral es proporcionar una relación nacional de la demanda de los empleadores que podrá satisfacerse mediante el conocimiento de la formación de recursos humanos egresados de las instituciones educativas, de esta forma se establecerá una correspondencia entre la oferta y la demanda laboral.

De igual forma, una política de migración laboral hacia el exterior implica conocer las tendencias laborales y económicas propias para cubrir sus necesidades, así

como las del país de destino para asegurar que haya una oferta suficiente de nacionales formados y calificados para ocupar puestos, tanto en las empresas que operan en su país como para el mercado laboral externo.

Existen algunos datos complementarios para lograr un diagnóstico detallado del mercado laboral, para hacer una caracterización del mercado externo hacia el futuro. Dada la existencia de señales mixtas, se sugiere tomar en cuenta.

- a) Los tiempos de crisis económica como la que se inició en 2008, ya que contrae el mercado externo de trabajo y las condiciones de contratación entran en un periodo de inestabilidad en el corto y mediano plazos. Por ello es importante que los países de origen y de destino tomen en cuenta los cambios coyunturales en su planeación de la oferta y demanda de mano de obra internacional.
- b) La demanda de mano de obra joven y dispuesta a desempeñar trabajos de baja calificación. Las condiciones de migración y de estancia en el país de destino pueden ser difíciles debido a las políticas de control migratorio. Los gobiernos de los países de origen en este caso tienen como tareas prioritarias apoyar procesos de regularización y proteger los derechos laborales de sus connacionales.
- c) La eventual recuperación de la economía en algunos países tradicionalmente receptores, la amplia oferta y factores demográficos.

Características demográficas regionales

Junto al análisis del mercado externo de mano de obra es necesario tener una idea clara de la oferta laboral del país y qué potenciales tiene para participar en el mercado internacional de trabajo. Según el análisis de varios gobiernos y empresas de reclutamiento, la oferta de mano de obra desde la región de América Latina muestra algunas características claras, algunas compartidas con otros países en el mundo, y otras específicas a la región. Por ejemplo.

- a) El “*bono demográfico*” se refiere a la edad promedio joven de la población latinoamericana y del Caribe, sobretodo con relación a la mayoría de los países desarrollados que son receptores de fuerza laboral internacional. Por ejemplo, en México, la población entre 14 y 24 años de edad era la quinta parte del total de la población en 2008, dividido este segmento en 10.7 millones de hombres y 11.3 millones de mujeres.⁴ Por otra parte, y según el Censo 2000 de EUA sólo 12% de la población se encontraba en este rango de edad, y en el Censo 2006 de Canadá el porcentaje era de 13.4%. Este hecho es un desafío y una oportunidad para los países de origen.⁵

La relativa juventud de la fuerza laboral en América Latina implica que los jóvenes enfrentan serios problemas en su trayectoria laboral, tales como el desempleo, el subempleo, la ausencia de mecanismos adecuados de vinculación laboral, desigualdades y situaciones de exclusión.

Por otro lado, Manpower indica que América Latina tendrá una oportunidad única de desarrollo al alcanzar la mayor ventaja en cuanto a proporción de la Población Económicamente Activa (PEA) respecto a dependientes económicos en las próximas décadas. Para aprovechar adecuadamente este bono demográfico, la región debe generar fuentes de empleo suficientes y de calidad para los 50 millones de personas que se incorporarán al mundo del trabajo en los próximos diez años; en 2015 casi 300 millones de personas integrarán la PEA latinoamericana.⁶

La pirámide poblacional empieza a invertirse: para el 2025, la proporción de dependientes económicos con respecto al total de la población económicamente activa volverá a crecer, ya no por el crecimiento de los menores de edad, sino por el envejecimiento relativo de la población.⁷

- b) *La incorporación de la mujer en la fuerza laboral*, el número de mujeres que se incorporará a la fuerza laboral en Latinoamérica durante la próxima década igualará al número de hombres, conforme a estudios de Manpower.⁸ En este contexto, es necesario llevar a cabo planes adecuados para la formación y acceso a fuentes de trabajo para las mujeres, en igualdad de condiciones.
- c) *Se aumenta la expectativa de vida y se registra un descenso en el índice de natalidad*, los gobiernos tienen que fomentar la expansión de empleo en sectores que ofrecen trabajos formales con prestaciones y planes de jubilación, ya que las cargas tributarias a los contribuyentes formales son ya insuficientes para cubrir las pensiones de los retirados.

1.2 Educación, capacitación y formación profesional

El desafío principal que tienen los países de origen de la región para el mejoramiento de la educación es la falta de recursos que conlleva a limitaciones en la calidad y el acceso. Aunque los niveles de analfabetismo han disminuido en la mayoría de los países, el presupuesto para la educación sigue siendo bajo sobre todo a niveles superiores, como consecuencia de políticas de adelgazamiento del Estado y reestructuración de la economía. Este problema es exacerbado debido a la discriminación por género y origen étnico: en la mayoría de los países los niveles educativos son más bajos para los indígenas, afrodescendientes y mujeres. Por lo general, las familias dan prioridad a la educación de sus hijos como camino a un mejor empleo y nivel de vida.

Según niveles de escolaridad, los trabajadores migrantes corresponden a tres categorías principales, definidos por el Banco Mundial.

- a) Altamente calificados, es decir, que cuentan con un título universitario y un promedio de 16 años de escolaridad.
- b) Semi calificados, como técnicos, operadores de equipo especializado, mecánicos, soldadores, plomeros, de entre 12 a 16 años de escolaridad.
- c) Bajo calificados, como meseros, trabajadoras domésticas, personal de limpieza, con menos de 12 años de escolaridad o instrucción formal.

Ciertos gobiernos están trabajando para fortalecer las capacidades de sus trabajadores migrantes, con el fin de mejorar sus oportunidades de trabajo en el exterior, suplir la demanda en los países receptores y asegurar que los migrantes tengan mayores herramientas para defender sus derechos.

Por ejemplo, algunos programas bilaterales incluyen, entre los requisitos del contrato, el conocimiento básico del idioma, para lo cual la empresa contratante o el gobierno del país de origen procuran programas con clases intensivas.



Los orientadores vocacionales en las universidades son excelentes conductos para guiar la elección de profesiones, con base en la oferta laboral proyectada. Es fundamental que dichos orientadores cuenten con información concreta y actualizada, por ejemplo de los Observatorios Laborales y las bolsas de trabajo, para ayudar a formar estudiantes de acuerdo con las oportunidades existentes en el mercado laboral.

¿Cómo han hecho otros países para evitar el nicho de los trabajos de baja calificación en el mercado laboral externo? La India y Filipinas ofrecen experiencias que apuntan a algunas buenas prácticas.

Buenas prácticas 1

La preparación de científicos y técnicos en la India.

Hasta la fecha, no existen datos y análisis suficientes para medir el costo/beneficio de la migración laboral para el desarrollo sustentable de un país. Sin embargo, algunos países con una larga trayectoria de migración altamente calificada han estado analizando el problema de cómo aprovechar las oportunidades de la migración y al mismo tiempo evitar la fuga de cerebros que puede perjudicar el desarrollo nacional.

Después de su independencia, la India estableció cinco institutos tecnológicos, utilizando el modelo del Instituto Tecnológico de Massachussets, y estableció intercambios académicos con instituciones en Europa y otros lugares. Esta estructura de educación superior ha facilitado la migración de miles de nacionales a países desarrollados, por “la puerta académica” (como estudiantes de posgrado que terminaron sus estudios y lograron conseguir trabajo calificado en el extranjero) o “la puerta de empleo” (contratados directamente en el mercado laboral global). Los indios han logrado un nicho en los países desarrollados en las industrias de computación y comunicación, entre otras.

Esta migración ‘planeada’ trae beneficios y desventajas. El debate cuestiona si constituye una “fuga de cerebros” –una transferencia neta de capital humano y recursos debido a la inversión educativa en el país de origen y pérdidas de impuestos–, o un “banco de cerebros” por la motivación de invertir en capacitación especializada y educación superior en el país de origen. En las décadas de los ochenta y noventa, entre 20% y 30% de los graduados de los Institutos de Tecnología migraron (*Docquier and Marfouk* 2004, *Khadria* 2004). Recientemente, corporaciones transnacionales han trasladado sus operaciones (*Business Processing Operations*) a la India, generando un despunte para la economía del país. Por su parte, las remesas son una fuente importante de divisas (ver buenas prácticas 7).

Fuentes: *Migration and Development, Brief 4*, World Bank, 2008.

Buenas prácticas 2

Capacitación en Filipinas para el empleo en el extranjero.

Desde la década de los setenta, la migración filipina ha crecido a 8 millones, y en 2006 el país logró su meta de enviar un millón de trabajadores migrantes al año. Filipinas ha establecido fuerte presencia internacional en el trabajo doméstico, marítimo y en la enfermería. La institucionalización de la migración está claramente reflejada en sus sistemas educativos y de capacitación.

- Los programas de estudio responden con rapidez y flexibilidad a la demanda del mercado laboral externo.
- La Comisión para los Filipinos en el Extranjero ofrece cursos de orientación y educación previos a la salida de los migrantes.

Algunos problemas detectados

- Existe actualmente un exceso de graduados para el trabajo marítimo; la Agencia Filipina de Administración del Empleo en el Exterior (AFAEE) tiene registrados 550 mil inscritos, de los cuales 300 mil están esperando empleo.
- Con la proliferación de escuelas dedicadas a formar trabajadores para el mercado global, se corre el riesgo de que la educación no cumpla plenamente con los estándares de calidad en algunas instituciones.
- Se reporta escasez de enfermeras en algunas clínicas rurales.

Fuentes: *Migration and Development: Perspectives from the South*, OIM, 2007.

Tres consideraciones más para la elaboración de una política integral de desarrollo de recursos humanos

- a) Muchos trabajadores de la región tienen conocimientos agrícolas, culinarios, artesanales, que no son valoradas en su justa dimensión en los mercados laborales que buscan mano de obra barata. Por lo anterior, establecer *Programas binacionales de certificación de competencias laborales* puede ser útil para reconocerlas y compensarlas adecuadamente. El primer paso sería entonces sustentar la propuesta de certificación con base en los sondeos elaborados en torno a la política migratoria laboral (mercado laboral, demografía, sectores de oportunidad, PND).
- b) El informe de la Comisión Mundial sobre las Migraciones Internacionales (2005) concluye: “la distinción tradicional entre trabajadores calificados y no calificados es en ciertos aspectos no muy útil, debido a que no toma en cuenta la complejidad de la migración internacional. Aunque tengan diferentes niveles educativos, todos pueden ser descritos legítimamente como trabajadores esenciales”⁹.
- c) La planeación del uso de recursos estatales para la educación tiene que buscar el equilibrio entre la capacitación para el trabajo en diferentes sectores y niveles de calificación y la formación de talentos, ya que de lo contrario se corre el riesgo de que el sistema educativo reproduzca desigualdades, que son una característica estructural adversa de la globalización.



Recomendaciones para un modelo de desarrollo de recursos humanos que integre los objetivos de la movilidad laboral y del desarrollo nacional

- Las tendencias en la migración laboral internacional deben formar parte de un plan nacional de desarrollo de recursos humanos para el presente y el futuro, ya que mantendrá la competitividad nacional.
- Fortalecer los servicios de asesoría vocacional a nivel secundaria ayudará a los jóvenes a escoger profesiones con base en la oferta laboral proyectada.
- Ofrecer becas académicas o subsidios para formación de especialistas en donde existen carencias de personal en el mercado laboral.
- Monitorear a las instituciones académicas y de capacitación para asegurar la calidad y enfoque de la educación.

Una conclusión que reúne los elementos revisados y explique cómo se relaciona la planeación respecto al desarrollo de recursos humanos a nivel nacional y las oportunidades del mercado laboral global que los países de origen pueden aprovechar se explica a continuación.

Buenas prácticas 3

Reconocimiento de capacidades en el extranjero PNUD, México.

Muchos migrantes altamente calificados y provenientes de países en desarrollo no tienen la posibilidad de utilizar sus conocimientos en el extranjero. Por lo que existen diversas estrategias para promover el uso de los conocimientos y calificaciones de extranjeros, como:

Acuerdos de reconocimiento mutuo

Son muy frecuentes entre países con sistemas educacionales y niveles de desarrollo similares, como en la Unión Europea.

Revisión previa

- Tanto los gobiernos de origen como de destino pueden revisar las certificaciones o capacidades de los posibles migrantes antes de su partida. Australia lidera este enfoque. En todo caso, si una persona pretende mejorar su desarrollo profesional a través de la migración, espera que se le reconozcan sus capacidades ya que podría resultar más oneroso que intentarlo en otro país donde no tomen en cuenta dichas capacidades, en especial si no puede practicar su profesión o debe trabajar por un salario más bajo.

Estudio acelerado

- Los gobiernos pueden facilitar el estudio acelerado de habilidades o capacidades y establecer oficinas nacionales para lograr un reconocimiento más expedito. En el extranjero, los mentores y cursos breves pueden ayudar a los migrantes a llenar cualquier deficiencia. Algunos Estados en EUA crearon oficinas 'New Americans' para ayudar a los recién llegados a aprender en lo que puede ser un laberinto incluso para quienes cambiaron su lugar de residencia dentro del mismo país.

Reconocimiento de aptitudes profesionales

- Muchas aptitudes se aprenden en el lugar de trabajo y posiblemente no existen los mecanismos para reconocer las competencias adquiridas de manera informal. La construcción de capacidades para reconocer y certificar las habilidades y competencias adquiridas en el empleo podría facilitar el reconocimiento de las habilidades de los trabajadores en el extranjero.

Ejemplo: El Instituto de los Mexicanos en el Exterior (IME) ha empezado a trabajar con asociaciones de productores y servicios en EUA para certificar a ordeñadores de vacas en Wisconsin, cocineros en Arizona y otros trabajadores, para lograr mayor remuneración y acceso a trabajos semicalificados.

Fuente: Iredale (2001), en "Informe de Desarrollo Humano del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD)", cap. 5; Instituto de los Mexicanos en el Exterior, 2009.

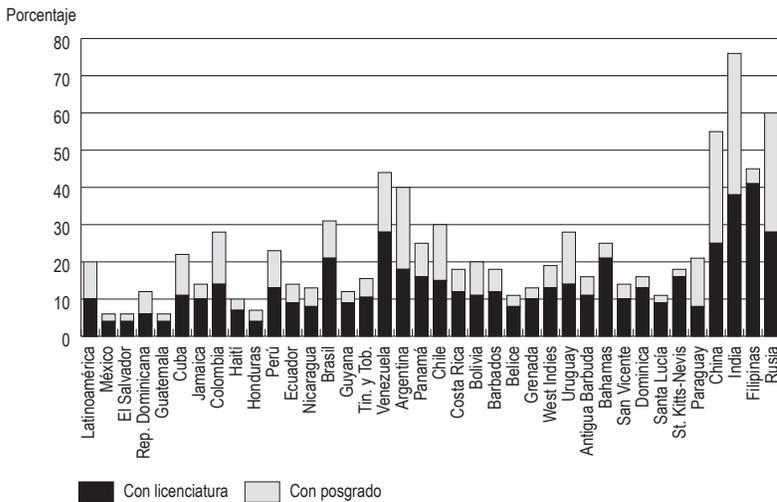
1.3 Migración de talentos

Un estudio del Banco Mundial (BM) sobre el empleo de latinos en EUA, basado en el censo de 2000, revela que de las personas trabajando, los migrantes se concentran en los extremos de la escala educativa.¹⁰ Aproximadamente 18% tienen título universitario. Por otro lado, 40% de los migrantes latinoamericanos con formación universitaria se encuentran en trabajos no calificados. En este caso, el BM concluye que el problema no es tanto la fuga de cerebros sino el “desperdicio de cerebros”.

Esto se debe a varios factores: el tipo de educación en sus países de origen para acceder a empleos calificados en el exterior; la falta de empleos que corresponden a su nivel educativo en su país; la diferencia salarial; la falta de canales regulados para la migración laboral de trabajadores calificados y especialistas en áreas del conocimiento donde no existe mucha oferta en el mercado local. La “puerta académica” y la “puerta de empleo” en los países receptores están generalmente limitadas a trabajadores calificados del sector tecnológico, de las ingenierías y del sector salud, y reciben muy pocos graduados de otras especialidades. Por esta razón, frecuentemente la gente que migra puede tener formación pero no en las áreas para las cuales hay puestos de trabajo disponibles.

Figura 6.2

Migrantes ocupados en EUA que llegaron durante la década de los noventa.



Fuente: Censo Estadounidense del año 2000.

Un estudio reciente de Manpower divide la migración de talentos en cuatro tipos, señalando además que se acentuarán en los próximos años generando retos y oportunidades para el desarrollo en la región.¹¹ Estos son:

- ▣ *Fuga de cerebros.* Los gobiernos podrían desalentar la fuga de cerebros ofreciendo salarios competitivos, infraestructura y oportunidades de investigación y desarrollo al talento nacional. Para hacerlo, sería importante contar con un registro de personas calificadas que emigran con el propósito de estudios o trabajo y establecer mecanismos de retorno en los programas de estudio en el exterior, acompañados de programas de inversión productiva para aprovechar el conocimiento adquirido.
- ▣ *Circulación de talentos.* Los países podrán desarrollar programas de trabajo o estudio en otros países por periodos limitados que promuevan la circulación de talentos dentro de la región. Así se establece una “lista de especialistas” que se enriquece con el intercambio de experiencias y conocimientos.

Buenas prácticas 4

Espacio de Encuentro Latinoamericano y Caribeño de Educación Superior, ENLACES.

La circulación de talentos beneficia a los individuos, instituciones y países, por lo cual requiere de esfuerzos gubernamentales e intergubernamentales para su promoción. El Espacio de Encuentro Latinoamericano y Caribeño de Educación Superior (ENLACES) es un buen ejemplo de estos esfuerzos recientes.¹² ENLACES es una plataforma regional para la movilización y articulación de acciones concretas de cooperación académica solidaria.¹³ Algunos proyectos de ENLACES pertinentes al tema de la migración laboral y académico son:

1. El proyecto del Instituto Internacional de la UNESCO para la Educación Superior en América Latina y el Caribe (IESALC),¹⁴ en alianza con la *Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior* (CAPES) de Brasil, la Comisión Nacional de Evaluación y Acreditación Universitaria (CONEAU) de Argentina, y la Red Iberoamericana para la Acreditación de la Calidad de la Educación Superior (RIACES) sobre los Sistemas de Evaluación y Certificación de Calidad de los Programas de Posgrado en América Latina y el Caribe. Uno de sus objetivos es lograr el reconocimiento de títulos para viabilizar la movilidad académica y científica en la región.
2. El Observatorio sobre Movilidades Académicas y Científicas (OBSMAC) tiene como propósito central volverse un espacio virtual de referencia, una estructura de información para la toma de decisiones y un mecanismo de alerta y vigilancia sobre las evoluciones que afectan la migración estudiantil y profesional. Según su sitio web, el OBSMAC nace como respuesta a la necesidad de ordenar los datos disponibles en cuanto a los programas de salida de estudiantes de posgrado, el retorno de personal altamente calificado a sus países de origen y la circulación de competencias.¹⁵

ENLACES y otros programas promueven el desarrollo de competencias a través de reformas en los sistemas de educación superior. El término “competencias” se define así: conjunto de conocimientos, habilidades y actitudes que necesita un trabajador para ocupar adecuadamente un puesto de trabajo.¹⁶ La circulación de talentos contribuye al desarrollo al abrir espacios para intercambiar conocimientos y destrezas y de construir redes de competencias que aprovechan la experiencia de profesionales emigrados, vinculándolos al desarrollo científico y cultural en su país de origen.

- *La recuperación de talentos.* Permite al país contar con los conocimientos adquiridos por los migrantes en el exterior. Además, el retorno de estas personas altamente calificadas también implica un aumento en capital de inversión. Para incentivar este proceso es necesario identificar tanto a los individuos como a las empresas exitosas de connacionales en el exterior y diseñar programas de recuperación de talentos (ver buenas prácticas 5). Existen dos millones de empresas hispanas en EUA que generan 11% del PIB de Latinoamérica y están en crecimiento.¹⁷ Cuando migrantes calificados y experimentados en algún rubro regresan a su país de origen, pueden ser una importante fuente de recursos y talento hacia la región.

Buenas prácticas 5

Programa de Migración para el Desarrollo de África (MIDA) de la OIM: el caso de Somalia.

Ejecutado por la OIM desde hace más de diez años, el programa Migración para el Desarrollo de África (MIDA) conecta las necesidades de recursos humanos calificados en los países de origen, con la experticia profesional de la diáspora.

MIDA generalmente comienza con un análisis de la diáspora para establecer perfiles profesionales individuales y disponibilidad para contribuir con el desarrollo de los países de origen a través de estancias de corto o mediano plazo en su país de origen. Las políticas públicas dirigidas a la diáspora necesitan reconocer las expectativas, los niveles de habilidades y experiencias de sus integrantes, ya que los perfiles no son homogéneos, por lo cual requieren intervenciones que se adapten a las condiciones del país de origen y a las características de los integrantes de la diáspora.

MIDA ofrece una respuesta integral, mediante el apoyo a las estrategias a mediano y largo plazo para el desarrollo de los países beneficiarios, con la participación activa de miembros de las diásporas y el aprovechamiento de las remesas sociales y financieras. Este enfoque holístico e innovador combina el desarrollo de capacidades mediante asistencia técnica, transferencia de conocimiento, activos financieros y tecnología. Además se utilizan estrategias tales como codesarrollo, aprovechamiento de cerebros, lazos virtuales a través de la educación en línea y la participación del sector privado.

Llevado a cabo en más de quince países africanos, el programa MIDA también ha contribuido a la integración de los nacionales de terceros países, a través de la creación de redes transnacionales en las que participan miembros de las diásporas con el fin de aumentar la imagen positiva de los migrantes en países de destino. El sector privado participa con contribuciones financieras para proyectos en el país de origen, y así demuestra su compromiso con la comunidad local.

El **caso de Somalia** es particularmente interesante, siendo la causa-raíz del desarrollo precario de la infraestructura de salud y la fuerte emigración de profesionales de la salud debido a la guerra civil que afecta este país desde hace 20 años. MIDA Somalia empezó en el 2006 vinculando profesionales del sector salud y la diáspora somalí en los países nórdicos, especialmente Finlandia. Se buscó atender la necesidad de profesionales calificados para ayudar en la reconstrucción, el desarrollo y creación de capacidades médicas en Somalia, en donde, al igual que en toda la región del Cuerno de África, hay una falta de establecimientos de salud pública. Además, el movimiento de personas internamente desplazadas y la llegada de migrantes en situación irregular procedentes de países vecinos como Etiopía también han incrementado las presiones en el sector salud en Somalia.

Se desarrolló un proyecto piloto con miras a fortalecer las capacidades de los profesionales locales del sector salud en el norte de Somalia (*Puntland* y *Somaliland*), a través de la transferencia de habilidades y conocimientos de los profesionales de salud calificados de la diáspora somalí con sede en Finlandia (médicos, enfermeras, bacteriólogos, dentistas, etc.).

El desarrollo y éxito de esta iniciativa innovadora se ha basado, en gran medida, en tres elementos principales:

1. Un diagnóstico desarrollado en conjunto con la asociación de profesionales de la salud de Somalia en los países nórdicos (registrada como: SOMHELP). En general, hombres y mujeres profesionales de la salud, originarios o con algún vínculo con Somalia, mostraron gran interés en volver a trabajar de forma temporal en ese país para ayudar a aliviar las precariedades del sector salud y capacitar al personal local en sus respectivos campos de especialización.
2. El retorno temporal (entre un mes y seis meses) a Somalia de los profesionales de la diáspora para compartir destrezas, conocimientos y experiencias en instituciones de salud del sector público y privado, sin poner en peligro su estatus legal en Finlandia.
3. La cooperación con las autoridades de salud de Somalia en la preparación y ejecución del proyecto MIDA-Somalia, desarrollado en respuesta al interés expresado por los funcionarios somalíes. El fortalecimiento del sector salud en la planeación, ejecución y adaptación de las actividades del proyecto, con la asistencia técnica de la diáspora fue bienvenido y considerado de gran utilidad.

Respaldo financieramente por el gobierno de Finlandia, el proyecto se ejecutó en un período de tres años, siendo sus principales logros la asistencia técnica mediante el retorno temporal de más de 40 profesionales de la salud de la diáspora finlandesa y la capacitación especializada mediante cursos de capacitación para el personal del sector salud en Somalia. Se demostró también el compromiso y la capacidad de la diáspora los cuales tienen un valor incalculable en la prestación de servicios médicos de calidad en un país herido por la guerra y la emigración forzada de profesionales.

Fuente: Thomas Lothar Weiss, *Migration for Development in the Horn of Africa*, IOM, 2009.¹⁸

- *Intercambio de cerebros.* Finalmente, la posibilidad de trabajar en casa desde cualquier parte del mundo en muchos sectores hace factible la retención de talentos aun trabajando en empresas internacionales. Así la persona sigue siendo miembro de la comunidad, aportando recursos y conocimientos a la nación. Para lograr la retención de talentos tiene que existir una infraestructura adecuada (Internet, servicios públicos) e incentivos focalizados para permanecer en el país.

El análisis de los datos existentes sobre la “fuga de cerebros” en la región revela un panorama complejo y confuso para la toma de decisiones en el desarrollo de recursos humanos. Por ejemplo, resulta que la mayoría de las personas migrantes trabajando en EUA con un nivel superior de educación terminaron sus estudios allá. El problema es que muchos talentos que estudian en el exterior consiguen trabajo en el país de destino, lo cual de alguna manera representa una pérdida de la inversión en la educación básica y media superior en el país de origen.

Sin embargo, para el gobierno del país de origen es importante cuidar que los programas de estudio en el exterior no estén incentivando la fuga de cerebros y por otro lado, que existan oportunidades de reinserción adecuadas para el retorno de personas altamente calificadas. Es recomendable elaborar registros de instituciones y empresas reclutadoras de mano de obra altamente calificada, monitoreo, reglamentación e intercambio de información con agencias que prestan este servicio (ver Módulo IV).

El Informe de Desarrollo Humano del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) 2009, *Superando barreras. Movilidad y Desarrollo Humanos*, ofrece una riqueza de mecanismos concretos y datos sobre el manejo de la migración de talentos. El mensaje central es: la movilidad tiene el potencial de mejorar el desarrollo humano de quienes se desplazan y de quienes se quedan, y también de la mayoría de las personas de la sociedad de destino. Sin embargo, los procesos y resultados pueden ser adversos y por consiguiente hay cabida para mejorar las políticas e instituciones a escala nacional, regional e internacional.¹⁹

El informe concluye que más que poner el énfasis en evitar la “fuga de cerebros” el desafío para los gobiernos de países en vías de desarrollo es manejar correctamente la migración laboral. Esto se logra, no limitando el acceso al mercado laboral externo a las personas calificadas, sino eliminando las barreras en el flujo de capacidades y conocimientos.

Buenas prácticas 6

Políticas para lograr mejores resultados en desarrollo humano (PNUD).

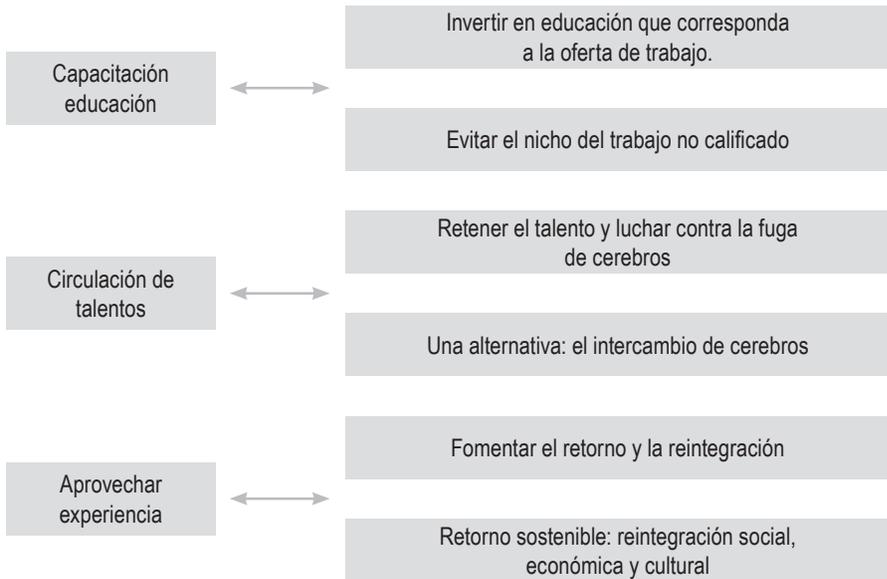
Según los resultados del estudio del PNUD estas seis medidas fundamentales aplicadas en su conjunto constituyen la mejor alternativa para aprovechar al máximo los impactos de la migración en el desarrollo humano:²⁰

1. Liberar y simplificar los canales oficiales a fin de permitir a las personas buscar trabajo en el extranjero. Por ejemplo:
 - ▣ Ampliar los sistemas de trabajo estacional.
 - ▣ Aumentar el número de visas para personas con poca calificación.
 - ▣ Fijar número de ingresos anuales.
 - ▣ Transferibilidad de empleo (con límite de tiempo).
2. Garantizar derechos básicos para los migrantes:
 - ▣ Refugio, remuneración, negociación colectiva (ver Módulo II).
3. Reducir los costos de transacción asociados con la migración:
 - ▣ Cooperación intergubernamental.
 - ▣ Facilitar acceso a documentos oficiales (actas de nacimiento, pasaportes).
 - ▣ Regulación de Agencias de Empleo Privadas (AEP).
4. Mejorar los resultados para los migrantes y las comunidades de destino:
 - ▣ Proporcionar acceso a servicios básicos.
 - ▣ Ayudar a los recién llegados a dominar el idioma.
 - ▣ Apoyar la función de los gobiernos locales.
5. Permitir beneficios a partir de la movilidad interna:
 - ▣ Eliminar obstáculos a dicha movilidad.
 - ▣ Apoyar a los desvalidos, rechazar xenofobia a minorías étnicas.
6. La movilidad laboral como parte integral de las estrategias nacionales de desarrollo.
 - ▣ Reforzar las condiciones económicas de un país y la solidez de sus instituciones públicas para aprovechar los beneficios de la movilidad laboral.

Fuente: Informe de Desarrollo Humano "Superando Barreras: Movilidad y Desarrollo Humano". PNUD, 2009.

Figura 6.3

Una evaluación idónea de las necesidades permite desarrollar programas y prácticas para optimizar los beneficios de la migración.



1.4 Aprovechando la capacidad de los migrantes a su retorno

Desde el punto de vista de la gestión de la migración, los retornos ocurren, generalmente, de tres maneras (ver cuadro 1), sin importar la condición de la persona en el país de destino.

Cuadro 1

Tipos de retorno.

- ▣ **Voluntarios sin obligación.** Cuando los inmigrantes deciden en cualquier momento durante su estancia volver a su país de origen por voluntad propia.
- ▣ **Voluntarios obligados.** Cuando no están deportados pero se ven obligados a salir, por ejemplo: al final de su contrato de empleo temporal, o porque se le rechaza una petición de asilo.
- ▣ **Involuntarios.** Como resultado de la orden de deportación dictada por las autoridades del Estado receptor.²¹

Las políticas restrictivas y la crisis económica en los países receptores aumentan el número de retornos. Por un lado, grandes afluencias de migrantes retornados pueden presentar desafíos para los países de origen en términos de reintegración y estabilización socioeconómica. Por otro lado, voluntarios o involuntarios, los migrantes retornados han adquirido experiencias y habilidades que aportan recursos adicionales al país, por lo que se deben diseñar programas para aprovechar dicho aprendizaje y sus beneficios potenciales.

Una política integral de retorno debe incluir diversos factores clave para fomentar el éxito.



Recomendaciones para una política integral de retorno

1. Fomento del retorno voluntario como la primera opción, mediante atractivos programas de inversión, reinserción o acompañamiento productivo.
2. Medidas para garantizar la seguridad y la dignidad en el retorno obligado, supervisando que se respeten los derechos humanos del migrante.
3. Fomento de la sostenibilidad del retorno, lo cual significa reducir las presiones que conducen a renovados intentos de migración indocumentada.
4. Facilitación de reintegración económica, social y cultural del migrante.
5. Alianzas interinstitucionales en la instrumentación del retorno, para facilitar los aspectos de salud, educación, certificación, o cualquier servicio proporcionado por el Estado.

1.4.1 Cooperación entre países para el retorno

Con frecuencia países de origen, tránsito y destino deben enfrentarse a episodios de retorno que muchas veces implica flujos migratorios mixtos. Los modelos de cooperación entre dichos países están evolucionando para este aspecto migratorio, sin embargo, se pueden elaborar acuerdos que facilitan el retorno, sobre todo para migrantes irregulares.

Un ejemplo de ello es la “Iniciativa Cluster”, la cual reúne a países de origen, tránsito y destino para encontrar soluciones comunes y prácticas para la migración irregular y de retorno. En este caso, “cluster” simplemente hace referencia a una agrupación de países a lo largo de una ruta específica de migración. Al ofrecer un marco de referencia convenido para el retorno y reintegración, el enfoque de grupo (cluster) contribuye a fomentar retornos voluntarios. Así:

- a) A nivel nacional deberán existir convenios para el intercambio de información entre Ministerios o Secretarías. Cuando se trabaje con otros gobiernos es importante negociar la designación de un punto de contacto (focal), para dar solución a temas particulares. Por ejemplo: de existir un bono por antigüedad, el reconocimiento de la misma será importante para el migrante que laboró en el extranjero, y estará motivado a retornar si sabe que contará con ese apoyo en su país de origen.
- b) El retorno sustentable de personas, tanto voluntario como obligado por aplicación de la ley debería facilitarse mediante políticas que alienten la cooperación de países terceros en incentivos posteriores al retorno. Se deben alentar políticas que impliquen colaboración con agencias que puedan ofrecer regeneración económica y social para áreas con grandes cantidades de inmigrantes irregulares. Estas iniciativas tendrán un impacto positivo a largo plazo en la prevención de la migración irregular al país de destino, y un mejor bienestar social para las comunidades en los países de origen.²²

Buenas prácticas 7

La iniciativa Cluster entre el Cáucaso del Sur y la Unión Europea.

Desde 2001, la OIM ha asistido a Armenia, Azerbaiyán y Georgia en la migración interregional y el diálogo de gestión de asilo (La iniciativa Cluster) entre los países de origen y tránsito de la región del Cáucaso del Sur, y de recepción en la Unión Europea. A través de los mecanismos de *clústeres* y las políticas para reducir la migración irregular, se fortalecieron tanto la capacidad institucional de los países de la región como los sistemas de migración legal, el retorno sostenible y las políticas prácticas de reintegración, basándose en un estudio que examinó el proceso de retorno y reintegración de los migrantes (incluyendo retornos asistidos, propia iniciativa y deportados) y evaluó el impacto de los migrantes repatriados en sus familias y comunidades (con ejemplos de los problemas que se presentan al regresar a sus países de origen). El apoyo de OIM consistió en la creación de una Unidad de Apoyo a Migrantes que contempló una vasta campaña de sensibilización sobre las desventajas de la migración irregular.

La segunda etapa del proceso fue organizada por Bélgica, Georgia y Alemania bajo los auspicios de la UE "Informes de Migración, un enfoque integrado para promover la migración legal a través de creación de capacidad nacional y el Diálogo Interregional entre el Sur del Cáucaso y la UE". Para aumentar la conciencia sobre las desventajas de la migración irregular y los beneficios de la migración laboral legal, se estableció un Centro de Recursos Migratorios (CRM) en Armenia para elaborar campañas de información con folletos, carteles, anuncios de televisión y documentales con la colaboración de una banda de rock local con un tema exprofeso.

El CRM cuenta con una "unidad móvil de información" que viaja a las diferentes regiones de Armenia a proveer orientación gratuita sobre las posibilidades de emigración legal (hasta la fecha 2,500 consultas) y las documenta en una base de datos sobre el tipo de consulta: en persona y por teléfono. El Centro será entregado al Gobierno y continuará sus actividades como una unidad dependiente del Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales.

Por otro lado, la mayoría de los países de la región han establecido programas para facilitar el retorno de sus migrantes. Debido al interés de reintegrar a las personas retornadas de manera sustentable, para que no vuelvan de manera irregular al país receptor y para restablecer la economía familiar, varios cuentan con cooperación bilateral. A continuación se presentan algunos ejemplos de programas de retorno.

Buenas prácticas 8

El Programa RETALE, Reinversión de Talento, Obra Social de *Caixa Catalunya, Fundació Un Sol Món*.

El Programa RETALE (Reinversión del Talento) tiene como objetivo apoyar a los ecuatorianos y colombianos que quieran desarrollar microempresas en su país de origen, a través de servicios gratuitos de orientación, información y asesoramiento, así como financiamiento y acompañamiento al arranque del negocio. Los beneficiarios de este programa deben llevar por lo menos un año en España, en situación regular o irregular, y disponer de tiempo para las capacitaciones y un pequeño monto de ahorro como inversión inicial. Está destinado tanto para las personas que desean regresar, como para aquellas que desde España cuentan con una persona en Ecuador o Colombia que administre su negocio.

Actualmente, este programa se ofrece a migrantes en Cataluña, Levante y Madrid hasta el momento cuenta ya con más de 500 solicitudes de participación, más de 100 planes de empresa iniciados y 35 negocios en marcha que han generado alrededor de 120 puestos de trabajo.

Fuente: Programa RETALE, Reinversión de Talento, www.retale.org

Buenas prácticas 9

Programa Desarrollo Humano Juvenil vía Empleo para Superar los Retos de la Migración, Honduras.

El Proyecto contempla acciones para favorecer el empleo, iniciar empresas por parte de los jóvenes en tres departamentos de Honduras con alta tendencia migratoria, así como apoyar la inserción laboral de migrantes retornados, y cuenta con el apoyo financiero del Fondo para el logro de los Objetivos del Milenio (F-ODM9) y con el apoyo técnico de agencias de las Naciones Unidas (como la OIT y la OIM). Se encuentra en las primeras fases de implementación.

El Programa generará oportunidades para empresarios y empleo a jóvenes vulnerables (15 a 29 años) con igualdad de oportunidades, insertándolos al proceso productivo, fomentando arraigo, desincentivando migración irregular, con un modelo de intervención basado en.

1. Mejorar condiciones de empleo.
2. Fomentar capacidad empresarial creando microempresas con enfoque en empleo digno, promoción de asociatividad empresarial y criterios de sostenibilidad ambiental.
3. Reforzar arraigo e identidad nacional.

La estrategia integral combina: a) enfoque de cadenas productivas con fuerte potencial de generar empleo digno, b) jóvenes elegibles de origen preferentemente rural y en vulnerabilidad social, incluyendo indígenas leucas; c) zona de intervención con alto potencial migratorio. Impulsará fortalecimiento institucional local, convenios con empresas y centros educativos, planes de sucesión y capacitación acorde demanda laboral. La institución líder es la Secretaría de Trabajo.

El modelo incorpora la equidad de género y la integración de grupos vulnerables y jóvenes migrantes retornados; mitigando efectos negativos de la migración, potenciando los positivos, y fortaleciendo el desarrollo del liderazgo local.

Fuente: Descripción del proyecto <http://sdnhq.undp.org/opas/es/proposals/suitable/1401>

Ambos programas cuentan con apoyo del exterior, logrando completar los recursos de los gobiernos nacionales en innovadores esfuerzos para apoyar el retorno. El objetivo de ofrecer opciones de empleo local en zonas de alta migración abarca dos problemáticas: la necesidad de reducir las tasas de migración entre sectores pobres, especialmente jóvenes, que no encuentran otras opciones de vida; y la contracción del mercado laboral extranjero debido a la crisis económica global. En el caso del Programa RETALE, se hace un trabajo previo de identificación de migrantes con probada capacidad de iniciativa, aprovechando su estancia en el país de destino para aumentar sus habilidades, recursos y conocimientos para emprender negocio en su lugar de origen.

Buenas prácticas 10

“Bienvenid@s a Casa”: Plan de retorno voluntario, digno, sostenible para emigrantes ecuatorianos.

Forma parte del Plan Nacional de Desarrollo Humano (PNDH) para las Migraciones del Gobierno ecuatoriano, con el objetivo de alentar la permanencia de los ecuatorianos en su país y construir las condiciones que hagan posible el retorno voluntario digno y sostenible de las personas emigrantes.

Elaborado por la Secretaría Nacional del Migrante (SENAMI), con asistencia técnica de la OIM.

Incluye mecanismos de apoyo al retorno de ecuatorianos; entre ellos.

- ▣ Canalización de la participación de ecuatorianos retornados en proyectos sostenibles.

El programa principal que se ha emprendido en cuanto a este aspecto es el Programa de Incentivos Productivos “El Cucayo”, el cual consiste en estimular y orientar las inversiones productivas y sociales de los migrantes retornados en Ecuador, a través de la oferta de créditos y capitales semillas para micro emprendimientos y asesoramiento técnico.

- ▣ Seguimiento del retorno de personas en situación de vulnerabilidad.

Contempla la atención de los migrantes deportados o que retornan bajo otras condiciones de vulnerabilidad, e incluye mecanismos de atención tales como servicios psicológicos, acogida en los aeropuertos, contacto con los familiares y autoridades en lugares de destino y tránsito.

Por otro lado, el Programa de Acompañamiento al Retorno Físico “Volver a Casa”, promueve una serie de medidas que pretenden contribuir a la disminución de las trabas económicas y legales que se presentan para las personas retornadas, así como un paquete de medidas para facilitar la reinserción socio-laboral.

- Apoyo al retorno de talento humano (migración calificada).

Esta línea de acción se lleva a cabo a través del Sistema de Promoción y Apoyo al Talento Humano Ecuatoriano, dirigido a estudiantes, profesionales, técnicos, artesanos, artistas, investigadores y científicos, deportistas, emprendedores”.

Este sistema ha buscado identificar los obstáculos para la inserción laboral de esta población a su retorno al país, a través de estudios de diagnóstico de la situación del talento humano ecuatoriano en países como Chile, Argentina, Italia y España.

Actualmente, el programa ha tomado medidas para eliminar dichos obstáculos, entre los cuales se cuenta lo siguiente: facilitar la convalidación de títulos de estudios realizados en el exterior, ampliar la oferta de becas de estudio y buscar mecanismos de inclusión en el mercado laboral a través de la gestión interinstitucional de la colocación de esta fuerza de trabajo.

- Evaluación del impacto del PNDH en la población beneficiaria y en la sociedad.

La SENAMI realizará durante el año 2010 la evaluación del efecto del Plan Nacional de Desarrollo Humano para las Migraciones y su adecuación al Plan Nacional del Buen Vivir del Gobierno de Ecuador.

Fuente: OIM-Ecuador 2009-2010, SENAMI, 2010 www.migranteecuatoriano.gov.ec

Además, casi todos los países tienen fondos especiales para facilitar el retorno con mecanismos para fomentar la aplicación de los conocimientos y capacidades de los migrantes en nuevos negocios en la comunidad de origen.

El Proyecto “Migrantes Emprendedores” del gobierno nicaragüense es un ejemplo.

Buenas prácticas 11

Proyecto Migrantes Emprendedores, Programa de autoempleo en Nicaragua.

El Proyecto Migrantes Emprendedores es un proyecto que pretende dar respuesta en materia de empleo, a migrantes y sus familias que carezcan de opciones en el sector privado, tomando como línea estratégica sus potencialidades.

El objetivo es mitigar la migración a través de la elaboración e implementación de iniciativas que propicien la incubación de microempresas que generen empleo directamente en las familias de los migrantes, con incidencia en sus comunidades.

Para cumplir con esta meta, el Proyecto tiene tres objetivos específicos.

- a) Desarrollar acciones encaminadas a la formación laboral de las personas beneficiarias en materia de autoempleo, en aras de despertar su espíritu emprendedor y que repercuta en el mejoramiento de su nivel de vida.
- b) Contribuir a la implementación de los negocios del grupo meta, a través de la entrega de equipos y herramientas básicas de trabajo que posibiliten una labor efectiva y eficiente en la elaboración del producto o servicio ofertado.
- c) Monitorear y brindar apoyo técnico en la elaboración y ejecución de los planes de negocio de la población beneficiaria, a fin de alcanzar mayores niveles de crecimiento, desarrollo empresarial y un eficiente posicionamiento en el mercado competitivo actual.

Los grupos beneficiarios son: los migrantes potenciales (personas desempleadas con iniciativas emprendedoras, especialmente madres desempleadas); los migrantes retornados (personas que han retornado a Nicaragua con cierta experiencia en oficios básicos) y las familias de migrantes (personas que cuentan con el apoyo de sus familiares en el exterior para despertar sus iniciativas emprendedoras). El proyecto es implementado en los departamentos del país en los que, de acuerdo con estadísticas, existe una gran cantidad de población migrante en el exterior.

Los beneficios que obtienen las personas son la capacitación que contribuirá a su formación como futuros emprendedores, aprendizaje en elaboración de planes de negocio, suministro de herramientas básicas para emprender su negocio, iniciación como microempresarios y acompañamiento técnico.

Fuente: *Documento oficial del Proyecto.*

Sección 2 Temas transversales

2.1 Incorporando una perspectiva de género

La demanda para el trabajo femenino sigue concentrada en el cuidado de niños y ancianos, el trabajo doméstico y de limpieza, y otros sectores que generalmente no requieren de educación formal o de capacitación especializada, con algunas excepciones. Otro problema es la discriminación salarial, donde las mujeres perciben hasta 25% menos que un hombre por el mismo trabajo.

Sin embargo, las estrategias de desarrollo de recursos humanos para la migración laboral con perspectiva de género tienen que ir mucho más allá de asegurar oportunidades de empleo en el exterior. Se puede decir que las barreras a la plena incorporación de las mujeres ya no se encuentran en la etapa de formación, porque ahora constituyen más de la mitad de los universitarios en América Latina, y en este sentido también existe una oferta para mujeres calificadas en el exterior.

Por ejemplo, en España la población migrante femenina se inserta en una mayor diversidad de sectores y a niveles más altos en cuanto a especialización, como son la enfermería o de tecnologías de información, gracias a su mayor nivel educativo.

Lo más importante en el desarrollo de estos recursos humanos es reafirmar la relevancia de incidir en las esferas de la democratización, la gobernabilidad local y la participación política de las mujeres. Para ello, la institucionalización de la perspectiva de género permite detectar y considerar las necesidades de las mujeres migrantes al momento de establecer las políticas públicas y la asignación de capital en los programas referentes a la formación de recursos humanos y en los convenios laborales que se establezcan con los empleadores locales.

De esta forma será posible avanzar en el reconocimiento de la importancia de las labores que han venido desempeñando de manera tradicional, por ejemplo, en el caso de baja calificación, el trabajo doméstico y de cuidados. Es importante recalcar la importancia de replicar metodologías de capacitación de carácter vivencial de las experiencias buenas y malas vividas durante su estancia en el extranjero, aunada a la protección de los derechos humanos. Esto les permitirá empoderarse, informarse y contar con conocimientos útiles durante el proceso migratorio.

Otro aspecto de la formación equitativa es que tanto los gobiernos como las asociaciones de mujeres migrantes han destinado recursos y esfuerzos para facilitar a las mujeres su independencia empresarial.



- Enfocar proyectos sociales y económicos al fortalecimiento de las estructuras sociales de mujeres, como los Clubes de Madres de República Dominicana, sirven para empoderar a mujeres a través de la capacitación para la gestión de pequeños proyectos productivos y espacios propios de organización. Además generan vínculos entre las mujeres migrantes y de la comunidad.
- Establecer programas de fortalecimiento de capacidades con mujeres de la comunidad reduce los patrones de subordinación.

2.2 Remesas

El nivel de calificación en que los migrantes participan en el mercado laboral externo tiene fuertes implicaciones en su vida personal, pero también en el papel que juega la migración en el desarrollo nacional. El tema de la maximización de las remesas económicas ha recibido mucha atención últimamente, sin embargo, la migración puede contribuir no sólo a través de envíos monetarios, sino también en aspectos de desarrollo de recursos humanos a través de la transferencia de conocimientos y tecnología, transferencias a veces conocidas como “remesas sociales”.²²

Algunos estudios advierten del impacto negativo en las sociedades que reciben dinero, contribuyendo a las desigualdades entre familias receptoras y las que no lo hacen. En el mercado laboral influyen como desincentivo en las comunidades receptoras, especialmente entre los jóvenes.²⁴

Para optimizar el uso de las remesas es necesario promover la incorporación de las y los migrantes en el mercado laboral internacional en mejores condiciones y con mejores salarios. Como fue descrito arriba, la escolaridad y capacitación son ele-

mentos importantes para lograr esta meta. Por ejemplo, México supera a otros países en el número de migrantes que envían remesas. Sin embargo, según datos de 2007, los países que recibieron más remesas fueron la India (US\$27 mil millones) y China (US\$25 700 millones) con México (US\$25 mil millones) en tercer lugar, seguido por Filipinas (US\$17 mil millones) con un número mucho menor de migrantes que envían remesas. Esto se debe en gran parte a que 89% de los migrantes de la India cuenta con estudios de preparatoria, en comparación con tan solo 2% de los trabajadores mexicanos en EUA (ver figura 6.2).

Buenas prácticas 12

Aportaciones de migrantes altamente calificados al desarrollo en la India.

Entre 20 y 25 millones de migrantes de la India trabajan en el exterior, principalmente en el Sures-te de Asia, el Golfo, EUA y el Reino Unido. Muchos son altamente calificados y logran obtener buenos salarios en el país de destino.

- **Remesas:** Las remesas que envían a su país son una importante fuente de divisas y un impulso a la economía nacional. Puede ser un círculo virtuoso, ya que una parte de las remesas que envían los emigrantes calificados es utilizada para la educación de los niños, y por ende para el desarrollo de los recursos humanos.
- **Inversiones en bonos:** Las aportaciones de los migrantes altamente calificados van más allá de las remesas. Los países en desarrollo, e incluso el sector privado en estos países, pueden generar recursos con la emisión de bonos ofrecidos a sus migrantes en la diáspora para el desarrollo económico nacional. La India ha logrado atraer 11 millones de dólares por esta vía.
- **Transferencia de conocimientos:** En muchos casos, los empleados de empresas exitosas de la tecnología informática en los EUA (como Silicon Valley en California) han proporcionado asesoría técnica, conocimientos y contactos para la comercialización que facilitan la exportación de servicios de software de la India e inversiones en el sector de Tecnología de Información en el país.

Fuentes: *Migration and Development*. Colef disponible en: <http://www.mexicomigrante.com/?p=21140>, http://siteresources.worldbank.org/INTPROSPECTS/Resources/3349341110315015165/Migration&Development_Brief_4.pdf

2.3 Prevención, protección y combate a la trata y el tráfico de migrantes

Incrementar el capital humano y proporcionar información sobre las oportunidades de empleo en el exterior son de igual importancia para el desarrollo de cada país.²⁵

Por ello, algunos se están concentrando en elevar el nivel de habilidades de los trabajadores para mejorar sus oportunidades de empleo.

En el caso de los países de renta media o baja, parte de la población migrante cuenta con conocimientos especializados (por ejemplo: agricultura o albañilería) y trabajan por muy poca remuneración. Adicionalmente, algunos empleadores abusan de la poca o nula preparación de los trabajadores que deciden migrar ante casi cualquier oferta laboral que suene atractiva. Esto conlleva retención de documentos, de pagos, de salidas o jornadas prolongadas.

Aunque no todos los migrantes enfrentan el mismo riesgo, los abusos son menos comunes en los empleos más exigentes en calificación académica, ya que los trabajadores suelen estar más conscientes de las vicisitudes que implica migrar, además de contar con mejores condiciones y términos de reclutamiento y contratación.

Sin embargo, los países que envían mano de obra han reconocido esta realidad y a través mayores niveles de educación y formación preventiva han inculcado medidas de protección contra la trata y el tráfico de personas.



La educación es la herramienta más efectiva para prevenir las prácticas ilegales como la trata y el tráfico de migrantes. Al implementar los programas de educación general entre poblaciones excluidas se podrían incluir campañas de prevención contra abusos.

Otras medidas para prevenir las prácticas ilegales de reclutamiento de migrantes incluyen campañas publicitarias (anuncios televisivos y radiofónicos, carteles y otros materiales) que se muestran en lugares públicos. Realizar talleres en los lugares de alto riesgo de reclutamiento ilegal, llevar registros detallados para conocer las rutas y reincidencias y usar la prensa.

Actualmente, existe cada vez más capacitación y sensibilización sobre la trata de personas, aunque hay una alta concentración de personal capacitado en detectar y combatir la explotación sexual comercial infantil (ESCI) hay menos gente que atienda problema del tráfico de migrantes.

Sección 3 Resumen y lista de verificación

El desarrollo de los recursos humanos es un objetivo general de todos los gobiernos. El acceso a la educación y la capacitación para lograr un trabajo digno es un derecho humano que tiene que ser el eje de los planes gubernamentales, tratándose del empleo nacional o internacional.

La relación entre la migración laboral internacional y el desarrollo nacional es la clave para diseñar una estrategia adecuada, en donde la promoción de la movilidad laboral sea una herramienta en la búsqueda del bienestar.

Acorde con las conclusiones de la Conferencia de Bellagio sobre Migración y Desarrollo, 2006.

La migración internacional puede estimular el desarrollo a través de las remesas, la circulación de cerebros, y las contribuciones a las comunidades transnacionales, pero no debe ser visto como el vehículo o estrategia para el desarrollo. Una perspectiva así promueve la ‘estabilidad’ socioeconómica de corto plazo y contribuye a las oportunidades limitadas de sobrevivencia en vez de fomentar el desarrollo sustentable... *La migración sólo puede ser una entre varias estrategias hacia el desarrollo.*²⁶

Aunque existen fuertes factores limitantes a la capacidad del desarrollo de recursos humanos para mejorar o modificar los patrones de migración actuales, la inversión focalizada en programas de educación y capacitación que corresponden a la oferta de trabajo en el mercado externo —junto con medidas para aprovechar la experiencia de migrantes retornados, retener el talento que el país necesita internamente, y evitar la migración laboral en condiciones desventajosas— puede rendir frutos para las personas migrantes y para el país.

Cuadro 2

- **Pérdida o fuga de cerebros.** Migrantes altamente calificados que dejan sus países de origen por falta estructural de oportunidades para desarrollarse en su especialidad o por crisis económicas o políticas. Se trata de migrantes que no regresan a su país de origen.
 - **Circulación de talentos.** Talentos que están de manera transitoria en un país y que después de un tiempo regresan al de origen o se van a un tercero.
 - **Recuperación de talentos.** Migrantes calificados que regresan por razones económicas: encuentran que su dinero puede ser rentable en un largo plazo en su país de origen por oportunidades de negocio.
 - **Intercambio de cerebros.** Aquellos que buscan un desarrollo profesional sin requerir desplazamiento físico, gracias a las tecnologías de información y comunicación que se han generalizado sobre todo entre los segmentos sociales de mayor nivel educativo.
-



Lista de verificación

- ¿Se cuenta con estudios integrales y actualizados de las necesidades del mercado externo de trabajo, las necesidades del mercado interno y la oferta de habilidades en el país?
 - ¿El sistema educativo cuenta con mecanismos para adecuar los planes de estudio a las necesidades del mercado laboral nacional e internacional?
 - ¿Se está trabajando en el reconocimiento de títulos académicos a nivel interregional y de convenios para certificación de capacidades?
 - ¿Existen programas para la reintegración de los migrantes retornados?
 - ¿Existen incentivos para la retención y circulación de talentos, y para mantener vínculos con profesionales emigrados?
-

Notas

- ¹ IOM, *World Migration Report*, Ginebra, 2008, p. 257.
- ² OIM-INM, “Aspectos Básicos de la Gestión Migratoria”, México, 2009.
- ³ Por ejemplo, ver Monografías: “Reclutamiento”, disponible en <http://www.monografias.com/trabajos14/reclutamiento/reclutamiento.shtml>
- ⁴ Datos del tercer trimestre de 2008, “Encuesta Nacional de Ocupación y Empleo (ENOE)”, que llevan a cabo de manera coordinada la Secretaría del Trabajo y Previsión Social y el Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI).
- ⁵ Seminario sobre el Empleo Juvenil, Secretariado de la Comisión para la Cooperación Laboral, ITAM, diciembre de 2008, disponible en http://sp.naalc.org/coop-activities_es/YES_es.htm
- ⁶ Manpower, “El Futuro de Trabajo en América Latina 2006-2025”, D.F., México, 2006, p. II.
- ⁷ *Ibid*, p. 9.
- ⁸ Manpower, *op. cit.* p. 10.
- ⁹ Comisión Mundial sobre las Migraciones Internacionales, “Las migraciones en un mundo interdependiente: nuevas orientaciones para actuar”, Octubre de 2005, disponible en [http://www.gcim.org/mm/File/Spanish\(I\).pdf](http://www.gcim.org/mm/File/Spanish(I).pdf)
- ¹⁰ Özden, Çağlar, “Fuga de cerebros en América Latina”, BM, 2005.
- ¹¹ Manpower, *op. cit.*, p. 21.
- ¹² Instituto Internacional para la Educación Superior en América Latina y el Caribe (IESALC) disponible en www.iesalc.unesco.org.ve
- ¹³ Espacio de Encuentro Latinoamericano y Caribeño de Educación Superior (ENLACES) disponible en http://www.iesalc.unesco.org.ve/index.php?option=com_content&view=article&id=334&Itemid=292&lang=es
- ¹⁴ Para más información, véase: Encuentro Latinoamericano y Caribeño de Educación Superior (ENLACES) disponible en <http://www.iesalc.unesco.org.ve/>
- ¹⁵ Espacio de Encuentro Latinoamericano y Caribeño de Educación Superior (ENLACES) “Observatorio sobre movilidades académicas y científicas (OBSMAC)”, disponible en http://www.iesalc.unesco.org.ve/index.php?option=com_content&view=article&id=1197&Itemid=563&filterclear=1&iesalc_observatorios___nombre=Movilidad%20Acad%C3%A9mica

- ¹⁶ Espacio de Encuentro Latinoamericano y Caribeño de Educación Superior (ENLACES) “Desarrollo de competencias de graduados universitarios”, Entrevista a José Miguel Carot, disponible en http://www.iesalc.unesco.org.ve/index.php?option=com_content&view=article&id=1565%3A&Itemid=494&lang=es
- ¹⁷ *Ibid.*, p. 22.
- ¹⁸ Weiss, Thomas Lothar, *Migration for Development in the Horn of Africa, Health Expertise from the Somali Diaspora in Finland*, IOM, Helsinki, 2009.
- ¹⁹ Informe de Desarrollo Humano del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) “Superando barreras. Movilidad y Desarrollo Humanos”, 2009, p. 126.
- ²⁰ Informe de Desarrollo Humano 2009 “Superando Barreras: Movilidad y Desarrollo Humano” contiene recomendaciones de medidas y políticas en cada rubro mencionado, disponible en <http://hdr.undp.org/es/informes/mundial/idh2009/capitulos/espanol/>
- ²¹ OIM-INM, “Aspectos Básicos de la Gestión Migratoria”, México, 2009.
- ²² Marco de referencia para una política de Migración de Retorno, OIM, disponible en <http://www.iom.int/jahia/Jahia/about-migration/managing-migration/managing-migration-return-migration/framework-for-return-migration-policy/lang/es>
- ²³ Banco Mundial (BM) “Brain Drain and the Global Mobility of High-Skilled Talent 2, Septiembre de 2008, disponible en <http://siteresources.worldbank.org/INTPROSPECTS/Resources/premnote123.pdf>
- ²⁴ Castles, Stephen y Raúl Delgado Wise, “Migration and Development: Perspectives from the South”, OIM. El caso de la India, 2008
- ²⁵ OSCE-IOM-ILO, *Handbook on Establishing Effective Labour Migration Policies*, Mediterranean Edition”, 2007, p. 82.
- ²⁶ Castles, Stephen y Raúl Delgado Wise, “Migration and Development: Perspectives from the South”, OIM, 2008, p. 308.

Módulo VII Servicios de Apoyo

ESTE MÓDULO SE ENFOCARÁ EN LOS SERVICIOS DE APOYO QUE PUEDEN PROVEER LOS GOBIERNOS DE ORIGEN Y DESTINO, ASÍ COMO LOS QUE PROPORCIONAN LAS ORGANIZACIONES DE LA SOCIEDAD CIVIL (OSC) COMO CENTROS DE APOYO A MIGRANTES, ASESORÍA LEGAL, ETC. PARTICULARMENTE, SE CENTRARÁ EN LA PARTICIPACIÓN QUE LAS OSC Y ONG PUEDEN TENER, TANTO EN LA PROMOCIÓN COMO EN LA PROTECCIÓN DE LOS TRABAJADORES MIGRANTES.

Sección 1 Servicios de apoyo para trabajadores migrantes

- 1.1 El papel de las redes sociales
- 1.2 Servicios de información y orientación previa a la contratación y a la salida
- 1.3 Protección de derechos humanos, laborales y asesoría legal
- 1.4 Servicios proporcionados por los Sindicatos
- 1.5 Fondos de apoyo para los migrantes
- 1.6 Apoyo para el retorno voluntario
- 1.7 Comunicación y vinculación de la diáspora con su comunidad de origen y familiares

Sección 2 Temas transversales

- 2.1 Incorporando una perspectiva de género
- 2.2 Remesas
- 2.3 Prevención, protección y combate a la trata y el tráfico de migrantes

Sección 3 Resumen y lista de verificación

Índice de buenas prácticas

- 1 Datos para la provisión de servicios entre gobiernos, OSC y ONG (Organizaciones de la Sociedad Civil y Organizaciones No Gubernamentales, Caso: Filipinas.
 - 2 Recursos para Familias Inmigrantes (*Immigrant Family Resources*), Illinois, EUA.
 - 3 Métodos de difusión de información al migrante, Nicaragua.
 - 4 Capacitación en el marco de los acuerdos bilaterales de trabajo temporal en El Salvador.
 - 5 Asociación de la Red de Comités de Migrantes y sus Familiares, Honduras.
 - 6 Servicios sindicales de atención a migrantes en un país destino, Costa Rica.
 - 7 Ventanillas de salud, México.
 - 8 El Centro de Atención al Migrante Retornado (CAMR), Honduras.
 - 9 Modelo de Migración Laboral, Temporal y Circular (MLTC), entre España y Colombia.
 - 10 El Centro de Atención al Migrante, Guatemala.
 - 11 La Red de Casas Ecuatorianas en el exterior.
 - 12 Campaña *Corazón Azul*, contra la trata de personas, México.
 - 13 Curso Virtual para el Servicio Exterior sobre la trata de personas, Ecuador.
-

Sección 1 Servicios de apoyo para trabajadores migrantes

El incremento en la migración laboral en las últimas décadas ha llevado a la proliferación de servicios de apoyo, en particular de parte de los gobiernos de los países de origen, pero también de los Organismos Internacionales (OI) y las Organizaciones de la Sociedad Civil (OSC). Las áreas principales de atención son:

- ▣ Orientación previa a la contratación y a la salida.
- ▣ Protección de derechos humanos y laborales, asesoría legal.
- ▣ Programas para facilitar el envío de las remesas.
- ▣ Apoyo para obtener educación y capacitación.
- ▣ Comunicación y vinculación con familiares y comunidad de origen.
- ▣ Servicios de salud en el exterior.
- ▣ Seguro de salud y apoyo en caso de muerte o discapacidad.
- ▣ Apoyo en el retorno mediante tarifas especiales en caso de repatriación involuntaria o forzada.
- ▣ Apoyo financiero y repatriación de los restos.
- ▣ Crédito con diversos fines (financiamiento de la migración, vivienda, para el establecimiento de pequeñas empresas).
- ▣ Fondos para los migrantes.

En todas estas áreas un gran número de oficinas gubernamentales y OSC se encuentran trabajando. Los retos para los gobiernos son: multiplicar esfuerzos para ampliar la atención, coordinar servicios y desarrollar mecanismos de trabajo en conjunto con el sector no gubernamental, de tal forma que se puede evitar duplicar esfuerzos y maximizar recursos.

Por su parte, los OI colaboran en la oferta de servicios de apoyo a migrantes, mismos que son propuestos con base en experiencias adquiridas en otras latitudes y a sabiendas de su impacto positivo en la región, previa adaptación al entorno. Inclusive, en algunos casos, dicha oferta de servicios de apoyo puede estar acompañada con fondos ‘semilla’, como lo hace la OIM, a fin de motivar el interés, el impacto y el beneficio de la migración bien gestionada.

Es importante señalar que algunos gobiernos ya cuentan con presupuesto para el bienestar de sus connacionales en el extranjero, que ejercen a través de sus embajadas y consulados. Igual que todo proveedor, el punto de partida para ofrecer servicios a los migrantes tiene que ser identificar las necesidades y establecer prioridades. Para lograr esto es necesario tener un registro fiel de los trabajadores migrantes que salen del país, su lugar de destino, su condición migratoria y en general un estudio analítico completo de la población migrante en cuestión.



Es recomendable crear un registro de personas que aplicaron para migración regulada y no fueron seleccionados, ya que pueden ser potenciales migrantes irregulares.

Buenas prácticas 1

Datos para la provisión de servicios entre gobiernos, OSC y ONG (Organizaciones de la Sociedad Civil y Organizaciones No Gubernamentales, Caso: Filipinas.

Filipinas ha hecho esfuerzos en la recolección de información demográfica sobre sus trabajadores migrantes en el exterior para la planificación de servicios gubernamentales y para que el sector privado y las ONG puedan proporcionar servicios complementarios. La Agencia Filipina de Administración del Empleo en el Exterior (AFAEE), (*Philippines Overseas Employment Administration, POEA*) y la Comisión para Filipinos en el Exterior llevan un registro de los nacionales que salen del país con contratos de empleo o con fines de emigración permanente. Cada migrante recibe una *tarjeta de identificación para trabajadoras y trabajadores filipinos en el exterior*. El registro brinda el número de trabajadores migrantes regulares en el exterior y un mapa de su ubicación, entre otras particularidades.

Desde 1993, la Oficina Nacional de Estadísticas ha realizado una encuesta anual de filipinos en el exterior la cual proporciona datos sobre las características socioeconómicas de los y las migrantes, y estadísticas sobre las transferencias a sus familiares en efectivo y en especie.

Estos mecanismos de registro y monitoreo ayudan a los gobiernos, al sector privado y a las ONG a atender de mejor manera, las necesidades de los trabajadores migrantes en el exterior.

Fuente: http://siteresources.worldbank.org/INTPROSPECTS/Resources/334934-1110315015165/MD_Brief6.pdf

Los servicios de apoyo gubernamentales normalmente están concentrados en las embajadas y consulados en los países de destino. Sin embargo, optar por publicidad preventiva informando a posibles migrantes sobre los riesgos que conlleva una decisión tan importante permitirá concientizar a la población, reducir la migración irregular y sobre todo, optimizar los gastos que los gobiernos destinan en el exterior.

En el caso que existan, dichos servicios se concentran en instituciones especializadas, como son los casos de la *Casa Ecuatoriana*, proyecto de la Secretaría Nacional del Migrante de Ecuador, o el del *Instituto de los Mexicanos en el Exterior* de la Secretaría de Relaciones Exteriores de México.

Dados los volúmenes crecientes de la migración laboral es previsible un aumento de la demanda de acciones en favor de la protección y el desarrollo social y económico de las comunidades en el exterior. Por ello es indispensable fortalecer la capacidad institucional para garantizar que todo residente en el extranjero reciba apoyo y atención de la más alta calidad por parte de su Gobierno y sus dependencias.



Es recomendable crear una Comisión Interministerial de carácter permanente, que tenga por objeto elaborar propuestas que coadyuven en la adopción de las políticas y ejecución de acciones de gobierno encaminadas a la atención de las necesidades y demandas de sus conacionales radicados fuera del país, respetando en todo momento la soberanía y autoridad de los Estados donde residen.

Vale la pena hacer la distinción entre los servicios básicos destinados a proteger a los trabajadores migrantes en el exterior, los servicios previos a la partida y tras el retorno de dichos trabajadores, así como los servicios dirigidos a los familiares que permanecen en el país de origen, ya que por lo general, estos últimos se ofrecen en el país de procedencia.

Los principales actores de la Sociedad Civil involucrados en la provisión de servicios a las personas migrantes incluye a:

- Organizaciones No Gubernamentales (ONG)
- Iglesias
- Grupos de derechos humanos
- Centros académicos
- Empleadores

- Organizaciones de migrantes y sus familiares
- Sindicatos (ver Módulo III)

1.1 El papel de las redes sociales

Las redes sociales son los lazos directos o indirectos que vinculan a unas personas con otras, con la comunidad, con grupos, con instituciones formales o informales y en general con la estructura social. Esta interacción nos proporciona retroalimentación y validación sobre sí mismos, apoyo afectivo o emocional, información, consejos, ayuda material y asistencia física. En resumen esas redes que conectan a las personas entre sí y con grupos, con la comunidad y con la estructura social nos dan palabra, significado, motivación, acción y sentimiento.¹

Por lo anterior, no se puede subestimar el papel de las redes sociales nacionales y transnacionales en la migración laboral. Para tener una idea general, la Encuesta Nacional de Migrantes en España, 2007 preguntaba si en el momento de emigrar “tuvo influencia alguna de personas oriundas del mismo país que ya estaban radicados en España”. Los migrantes de los países latinoamericanos son los que más responde afirmativamente a esta pregunta, por arriba del 70% de los nacidos en Ecuador y Perú, y más del 60% de Colombia y Bolivia. Según los resultados de la encuesta, las redes sociales transnacionales y especialmente familiares fueron la influencia principal en la decisión de las mujeres para migrar.²



Los gobiernos pueden aprovechar las redes sociales transnacionales de los trabajadores migrantes a través de mecanismos institucionales de colaboración, en el diseño y la implementación de programas y servicios migratorios, apoyando estructuras de bajo costo de provisión de servicios comunitarios con recursos públicos, y fomentando el uso de canales preestablecidos de comunicación para la disseminación de información.

La perspectiva transnacional que concibe a la migración como un proceso que los migrantes desarrollan y mantienen, y que los vincula con sus lugares de origen y asentamiento es útil para entender y planear la provisión de servicios, porque plantea claramente el carácter dinámico y multidimensional de la migración y pone en primera plana la necesidad de contar con una “agencia” para migrantes y sus redes. Las redes inciden en la decisión y forma de migrar, en la dirección y volumen de los flujos, en la reducción de costos y riesgos, es decir, en la transmisión de información

básica. Las redes también posibilitan la atención a los miembros de la familia que se quedan en el país de origen a través del envío de remesas.³

Por ejemplo, la Constitución de Ecuador reconoce la figura de la “familia transnacional” formalmente en su artículo 40.6, que

‘...compromete al Estado a desarrollar acciones para el ejercicio de los derechos de los ecuatorianos en el exterior, cualquiera que sea su condición migratoria’...⁴

Adicionalmente, protegerá a las *familias transnacionales* y los derechos de sus miembros, definiéndolas como

“aquellas familias que están divididas, espacialmente por la partida de uno o más de sus integrantes, pero cuyos miembros mantienen lazos afectivos, económicos, informativos y se apoyan en la reproducción social y material de sus miembros...”

En este contexto de transnacionalidad, los programas gubernamentales deben buscar la manera de apoyar, informar y potenciar las redes de migrantes. En los lugares de destino donde dichas redes han pasado de ser únicamente familiares e informales y han logrado la institucionalización en forma de asociaciones o *clubes*, los mexicanos en EUA son un ejemplo avanzado de este proceso, es más fácil construir puentes de colaboración. En algunos lugares, estas organizaciones llegan a conformar constelaciones comunitarias de servicios de apoyo, movilizandolos recursos de la comunidad y fomentan la cooperación nacional e internacional. Incluso, en algunos casos, podría ser más efectivo para los programas estatales utilizar y potenciar estas redes en vez de crear nuevas estructuras burocráticas.

Tal es el caso del Instituto Estatal de Migración de Zacatecas, el cual a través del Programa Enlace Binacional se encarga de mantener, fomentar y fortalecer las relaciones de cooperación, coordinación y organización de los residentes zacatecanos en el exterior, con los tres órdenes de gobierno y también con organismos no gubernamentales a nivel nacional e internacional. Aquí también destaca el acompañamiento de la *Federación de clubes Zacatecanos del sur de California*, quienes han fomentado la economía del Estado. En todo caso, es imprescindible coordinar esfuerzos con la diáspora organizada.⁵

Otra perspectiva de las redes sociales es cuando ya organizadas en el Estado receptor encuentran la forma de interactuar en la sociedad de acogida y las formas de respuesta que pueden obtener. Por ejemplo, en Illinois, EUA, el gobierno del Estado aprovecha las redes sociales de las comunidades de migrantes, transfiriendo recursos a las ONG locales para llevar servicios a la gente.

Buenas prácticas 2

Recursos para Familias Inmigrantes (*Immigrant Family Resources*), Illinois, EUA.

Fundado hace diez años en el Estado de Illinois, el programa Recursos para Familias Inmigrantes abre acceso a una amplia gama de servicios disponibles para personas de bajos ingresos y poco dominio del inglés. El programa es una alianza entre el Departamento de Servicios Humanos de Illinois, la Coalición de Illinois *Pro* Derechos de Inmigrantes y Refugiados y 40 organizaciones comunitarias. Ofrece servicios de interpretación y orientación para asegurar que los migrantes puedan recibir servicios que tienen derecho por ley, apoyos en nutrición, salud, vivienda, empleo, guarderías, etc. El Estado aprovecha el poder de organización y la cercanía a las poblaciones necesitadas que tienen las comunidades, financiando el programa mientras las organizaciones administran los fondos para trabajar y son el vínculo entre las familias y los servicios estatales.

Fuente: Illinois *Coalition for Immigrant and Refugee Rights*, disponible en <http://ficirr.org/en/oi>



La contratación selectiva de parte de los gobiernos para provisión de servicios a OSC debe ser eficiente en términos de costo, fortalecer a las organizaciones y construir fuertes vínculos con las agencias gubernamentales que trabajan en asuntos migratorios. Para coordinar el trabajo con OSC es útil hacer un inventario de organizaciones y servicios existentes, tanto en el país de origen como en el país destino.

Para elaborar la lista se puede solicitar información a la dependencia de gobierno que ejerce el marco normativo sobre las Organizaciones de la Sociedad Civil (OSC). Un ejemplo se presenta en la siguiente tabla de El Salvador:

Organización	Servicios que presta
Instituto de Derechos Humanos de la UCA y IDHUCA	Apoyo a proyectos de reunificación familiar. Derecho migratorio. Derechos humanos.
<i>Soleterre</i>	Asesoría migratoria hacia Italia. Mediación intercultural en procesos migratorios a Italia.
<i>Save the Children</i>	Apoyo a víctimas de trata de personas.
Asociación El Rescate, Los Ángeles	Asesoría a migrantes hacia EUA.

<i>Neighborhood Centers Inc Texas</i>	Involucramiento comunitario con migrantes.
Consulados en México, EUA y Canadá	Protección consular a los migrantes, derechos humanos de salvadoreños en el exterior.
OIM	Apoyo a programas de migración y desarrollo de políticas para atención a migrantes.

Fuente: OIM-El Salvador.

Una vez que el gobierno tiene la radiografía de los servicios existentes y los actores principales, se pasa a la fase de coordinación activa y permanente (ver Módulo III: para recomendaciones sobre la coordinación con OSC).

1.2 Servicios de información y orientación previa a la contratación y a la salida

La primera fase empieza en el país de origen con los servicios de información. El objetivo es que los trabajadores migrantes tomen decisiones adecuadas basadas en información confiable suministrada antes de salir y prepararlos para el trabajo en el exterior. La existencia de percepciones equivocadas e información insuficiente sobre las condiciones de trabajo y convivencia reales en los países destino requiere que los migrantes reciban información sobre las implicaciones legales, sociales y económicas de trasladarse a otro país para trabajar.⁶

Las charlas y seminarios previos a la contratación, impartidos en los países de origen están diseñados para que los postulantes conozcan sus derechos y obligaciones. Informarles sobre el reclutamiento seguro, el viaje, los riesgos de la migración irregular, opciones de contratación en condiciones legales, y los reglamentos laborales en los países de origen y destino. Es frecuente que los seminarios se lleven a cabo en colaboración los Ministerios de Trabajo, agencias intergubernamentales como la OIM y organizaciones no gubernamentales. En algunos casos, el sector privado y en particular la empresa contratante también realiza seminarios de orientación previo a la salida de los trabajadores. Por ejemplo, en Honduras, Guatemala, El Salvador, Colombia y Ecuador los Ministerios de Trabajo organizan seminarios de orientación conjuntamente con la OIM, los cuales incluyen la participación de los familiares del migrante.⁷

Algunos métodos efectivos para la difusión de esta información son:⁸

- ▣ Centros de recursos para migrantes
- ▣ Documentales de televisión
- ▣ Pláticas televisadas
- ▣ Anuncios en la televisión
- ▣ Programas de radio
- ▣ Telenovelas
- ▣ Folletos sencillos
- ▣ Uso de redes y eventos públicos

Buenas prácticas 3

Métodos de difusión de información al migrante, Nicaragua.

Radionovela “Pueblo de Paso”: Se implementó en 2010 con la OIM como seguimiento a una primera sesión producida en 2006 (se trató de 10 capítulos en los cuales cada episodio cuenta una historia completa sobre migrantes y sus familiares). Este material fue utilizado por radios y organizaciones, por lo cual se tomó la decisión de hacer una segunda serie. El “paquete” comprende 5 discos compactos con la serie novela, un disco de recursos con materiales de apoyo para profundizar en los temas y una guía de uso. Las historias abordan temas como la separación familiar, el uso de las remesas, la Mara Salvatrucha, la trata de personas y la discriminación.

Folletos en el marco del Proyecto Codesarrollo Costa Rica-Nicaragua, la OIM y el MITRAB están implementando una campaña de información que incluye el diseño, producción y distribución de 6 folletos en la frontera de Costa Rica. Se trata de informar a los migrantes, migrantes potenciales, retornados, familiares de migrantes sobre sus derechos laborales, los procedimientos para documentarse, los servicios que les proporciona cada institución etc. En cada folleto, se informan los números de teléfono para comunicarse con las instituciones y departamentos. A fin de asegurar el seguimiento de esta iniciativa de sensibilización, el gobierno realizó una encuesta en la frontera para medir los beneficios de tal iniciativa. Los títulos de los folletos son:

- ▣ Lo que debes saber antes de migrar a Costa Rica.
- ▣ Procedimientos para la Documentación de Trabajadores Temporales Nicaragüenses a Laborar en Costa Rica.
- ▣ Información Consular para Legalización de Documentos.
- ▣ Departamento de Migraciones Laborales de Nicaragua.
- ▣ ¿Sabías cuáles son los servicios que te brinda la Dirección General Consular?
- ▣ Trabajo Temporal de Nicaragüenses en Costa Rica”.

Fuente: OIM-Nicaragua.

Para los migrantes que ya han conseguido un contrato de empleo, los talleres previos a la salida ofrecen; información sobre las condiciones de vida en el país, de trabajo, el idioma, administración de finanzas personales, salud, derechos humanos y laborales.



Recomendaciones para proporcionar orientación previa a la salida

Identificar las necesidades de los migrantes, revisar y evaluar los planes de estudio que describen los temas que se imparten.

Desarrollar planes de estudio orientados a los principales países de destino y para grupos de migrantes más vulnerables.

Desarrollar capacidades internas con información de las instituciones involucradas sobre los temas que deben incluirse en los cursos de orientación, capacitar instructores, y actualizar los planes de estudio.

Establecer mecanismos de financiamiento para asegurar que los cursos puedan seguir replicándose por medio de aportaciones de los migrantes, de los empleadores, del estado, etc.

Asegurar la retroalimentación de los migrantes una vez que se encuentren en el país de destino a través de instrumentos como un cuestionario al mes de estadía y otro a los 6 meses.

Asegurar la retroalimentación de los migrantes al momento de su retorno, para mejorar la información y los servicios que se les proveen.

Fuente: OSCE-IOM-ILO, *Handbook on Establishing Effective Labour Migration Policies*.

Algunas empresas, como las compañías cárnicas de Canadá, que contratan trabajadores migrantes en la región mediante un contrato con la OIM y el gobierno del país de origen, patrocinan cursos de preparación, proporcionando información sobre qué esperar en el lugar de trabajo, lo que ayuda a prevenir retornos prematuros en contratos de trabajo temporal y facilita la adaptación del migrante en su nuevo país y empleo.

Buenas prácticas 4

Capacitación en el marco de los acuerdos bilaterales de trabajo temporal en El Salvador.

El Programa de Trabajadores Temporales de Salvadoreños en el Exterior está apoyado por, y coordinado entre, el Ministerio de Trabajo y Previsión Social, el Ministerio de Relaciones Exteriores y la Organización Internacional para las Migraciones, a través un Convenio Marco de Cooperación donde se define la participación de las partes en las distintas fases del proceso: información, selección, capacitación, facilitación de trámites migratorios y retorno de trabajadores salvadoreños.

El taller de capacitación “previo a la salida” brinda a los trabajadores una inducción para orientarlos sobre trámites migratorios. Se apoya con un manual y currículo de información para el grupo de trabajadores, en el cual se proporciona información sobre la cultura, principios sociales y el proceso de integración en Canadá. La capacitación incluye información legal y jurídica para proporcionar una mejor comprensión e incrementar el conocimiento sobre los términos contractuales. Por su parte, el manual contiene contactos de agencias y organizaciones en Canadá y El Salvador que prestan asistencia técnica, social y legal.

Destaca el patrocinio de 120 horas de clases de inglés a las personas seleccionadas. La asistencia y progreso de aprendizaje es monitoreado para garantizar el nivel de dominio requerido por la empresa contratante. Adicionalmente, el Instituto Salvadoreño de Formación Profesional ofrece capacitación sobre técnicas de carnicería industrial por un periodo de 8 días. La capacitación también explica aquellas causas justas por las que el trabajador podría dar por terminado su contrato. Por ejemplo: retención de salario.

Fuente: OIM-El Salvador.

1.3 Protección de derechos humanos, laborales y asesoría legal

Los encargados de la protección y defensa de los derechos de los trabajadores migrantes en los países de destino son generalmente, las Embajadas o Consulados de los países de origen. El representante consular o, si existiera, el agregado laboral, tienen entre sus obligaciones: proteger a los trabajadores en el área de su unidad diplomática, identificar oportunidades de empleo, asistir en el desarrollo de políticas en la materia, y promover buenas relaciones con el país receptor en estos temas.⁹

Similar a representaciones diplomáticas de otros países de origen, el responsable de protección laboral en el Consulado General de México en Chicago está encargado de llevar a cabo consultas laborales, investigar casos de discriminación laboral, garantizar indemnizaciones por accidentes laborales e indemnizaciones por enfermedades adquiridas en centros de trabajo, buscar la recuperación de salarios no pagados, y dar seguimiento en casos de violación de derechos laborales.¹⁰

Otro ejemplo es Costa Rica, que por su condición de país de destino, cuenta con un organigrama de los servicios estatales a migrantes distinto. El Gobierno a través de las Direcciones de Inspección Laboral y de Relaciones Laborales, del Ministerio de Trabajo y Seguridad Social provee servicios de tutelaje de los derechos de los trabajadores mediante el ejercicio de inspecciones y la recepción y resolución de denuncias de trabajadores ante conflictos de trabajo. Este esquema se replica en varios países receptores de la región.

Existen también OSC que ofrecen servicios de protección y asesoría legal. Centros de apoyo al migrante en las comunidades de acogida generalmente tienen una oficina legal y reciben denuncias, mientras que organizaciones en los países de origen frecuentemente tienen más flexibilidad para dar seguimiento a casos binacionales, por ejemplo en la defensa de un migrante cuyo caso está en el país de destino pero que ha retornado. Estos servicios son necesarios debido a la incidencia de quejas y el hecho de que, en EUA el gobierno no garantiza la representación legal en casos civiles (de inmigración o empleo), y entre 90 y 95% de los migrantes detenidos carecen de abogados.¹¹

Organizaciones de migrantes y sus familiares también han jugado un papel clave en la defensa de sus derechos. Ejemplo de ello es la Red Regional de Organizaciones Civiles para las Migraciones (RROCM), la cual está conformada por redes nacionales, instituciones, organizaciones y personas que trabajan el tema de las migraciones y se preocupan por los Derechos de las personas migrantes.¹²

El motivo principal de la formación de estas organizaciones suele ser el de mantener vínculos entre familias y con la comunidad de origen, sin embargo, han desarrollado programas efectivos en la defensa de sus derechos, empoderamiento político y otros temas, utilizando las redes sociales como ejes de la organización y la comunicación, como muestra el ejemplo de Comités de migrante y familiares de Honduras, (COMIFAH).

Buenas prácticas 5

Asociación de la Red de Comités de Migrantes y sus Familiares, Honduras.

Objetivos Generales:

- ▣ Promover el conocimiento, ejercicio y defensa de los derechos humanos de los migrantes y sus familiares.
- ▣ Desarrollar procesos de incidencia hacia políticas públicas favorables a los migrantes y sus familiares.
- ▣ Desarrollo institucional de la Red COMIFAH.
- ▣ Actualmente existen treinta comités de familiares de migrantes en varias zonas del país.

Logros:

- ▣ Fundación de la Cooperativa Mixta “Migrantes y Familias en Acción” Ltda.
- ▣ Creación de microempresas para comités miembros de la Asociación Red COMIFAH.

- ▣ Realización de 5 viajes de búsqueda de migrantes desaparecidos.
- ▣ Concientización sobre los derechos de los migrantes ante Sociedad Civil, Medios de Comunicación y Gobierno.
- ▣ Creación de proyectos productivos en conjunto con la Pastoral de Movilidad Humana.
- ▣ Fortalecimiento Institucional de la Organización.
- ▣ Más de quinientas personas capacitadas en temas como: Derechos Humanos, Convención de las Naciones Unidas 1990, Estrategia Reducción a la Pobreza, Participación Ciudadana, VIH-SIDA e Incidencia Política, entre otros.
- ▣ Incremento del Fondo de Auxilio con el Hondureño Migrantes, de 1.5 millones de lempiras a 15 millones.
- ▣ Pertenecer al Consejo Consultivo del Fondo de Solidaridad con el hondureño Migrante en Situación de Vulnerabilidad, (FOSHOMI).
- ▣ Ser un referente en el tema migratorio, ante las OSC y el gobierno.
- ▣ Gestión de fondos para la repatriación de muertos y mutilados ante la Cancillería.

Fuente: OIM-Honduras.



Para consolidar una alianza estratégica es necesario llevar a cabo una gestión conjunta. Las acciones coordinadas del proyecto que se busque entre el gobierno y la sociedad civil requieren integrar una filosofía en base a resultados.

Estimular de la acción social, generar confianza en las instituciones, transparencia, agenda de temas migratorios condicionada por la prioridad que asignen los migrantes.¹³

1.4 Servicios proporcionados por los Sindicatos

Los sindicatos tienen el mandato de abogar por los derechos laborales y varios se han unido a través de las fronteras para crear iniciativas con trabajadores migrantes. En Costa Rica la formación del Centro Sindical de Atención al Migrante es un proyecto internacional que ha logrado abrir un espacio para la defensa de los derechos de los trabajadores migrantes.

Buenas prácticas 6

Servicios sindicales de atención a migrantes en un país destino, Costa Rica.

Para dar atención a migraciones transfronterizas multisectoriales, la Confederación de Trabajadores *Rerum Novarum* (CTRN) y la Central Sandinista de Trabajadores han creado en San José en 2007 el Centro Sindical de Atención al Migrante (CSM), para el tratamiento de los migrantes nicaragüenses, con el apoyo de la Confederación Sindical Internacional y el sindicato noruego LO-TCO, en alianza con la Organización Internacional para las Migraciones (OIM) y otros integrantes de la sociedad civil, incluida la iglesia. También participan la Central de Unificación Sindical (CUS) y CUS-A en Nicaragua. Los objetivos prioritarios son el desarrollo de la organización sindical de los trabajadores migrantes, y el fortalecimiento de sus capacidades en protección social, articulado con las políticas sindicales hacia las mujeres y jóvenes.

Se han identificado algunos sectores prioritarios: los trabajadores agrícolas del banano, piña, caña, cítricos, melón y café, los conductores de autobús y taxis, la construcción, y el trabajo doméstico. Se ha creado una comisión especial para la mujer migrante, y un cuerpo de atención a la juventud, desde los sindicatos afiliados a la CTRN. El CSM también está trabajando en reformas a la política migratoria del país.¹⁴

Fuente: CSA, "Organización de Trabajadores Migrantes", disponible en <http://migrantecostarricense.globered.com/categoria.asp?idcat=24>



Los convenios con sindicatos pueden orientar para evitar el abuso de contratantes, patronos e intermediarios, de tal manera que aquel que ingresó como trabajador migrante no se vea afectado en sus derechos laborales y migratorios.¹⁵

1.5 Fondos de apoyo para los migrantes

Es probable que los servicios usuales de bienestar social y protección ofrecidos en el ámbito interno, no sean accesibles para los trabajadores migrantes en los países de destino, tanto en la ley como en la práctica. Estos servicios pueden incluir ayuda de emergencia, asistencia gubernamental, seguro de accidentes, enfermedades del trabajo y seguro de salud, entre otros. En esos casos, los fondos de bienestar para la población migrante pueden cumplir una función significativa de protección.

Los fondos de bienestar para la población migrante o Fondos de Apoyo se definen como: un recurso innovador y financieramente sostenible para ofrecer servicios de apoyo a personas migrantes en condición vulnerable y a aquellas que se encuentren pasando por situaciones de gran necesidad. Sin embargo, este concepto se ha ampliado al igual que las fuentes de financiamiento.

Normalmente estos fondos son administrados por entidades públicas o semipúblicas, aunque por el nivel de especialización requerido de los trabajadores temporales, algunos empleadores ya han incursionado en complementar dichos recursos.

La mayoría de los países de la región destinan fondos para apoyar y asistir a los migrantes. Éstos provienen del presupuesto federal o estatal y están destinados a proporcionar servicios a los migrantes, por ejemplo: para iniciar negocios o reintegrarse a la economía local, facilitar el retorno y/o cubrir necesidades urgentes de los migrantes. En el caso de México, existen los programas 3 x 1, Jornaleros Agrícolas, Programas de Empleo Temporal para migrantes retornados.



Los Fondos de Apoyo para migrantes, además de solucionar problemas pueden motivar el retorno y la inversión tanto social como productiva.

Por otra parte, para los que permanecen en el exterior existen los apoyos en las ventanillas de salud, la matrícula consular, y en general para temas relacionados con la cultura, el deporte, educación, educación financiera, organización comunitaria, proyectos productivos, remesas, salud y vivienda.

Un ejemplo en El Salvador es el “Fondo para el retorno de migrantes salvadoreños heridos, enfermos de gravedad, en situación de vulnerabilidad o que hayan fallecido en su tránsito a países de destino”, creado en 2002 mediante un acuerdo entre el Ministerio de Relaciones Exteriores y la Organización Internacional para las Migraciones (OIM). El Fondo inició con un financiamiento de la OIM y establece que para su mantenimiento y ampliación se podrán recibir contribuciones provenientes de Organismos Nacionales, Internacionales y Estados, así como asociaciones y fundaciones privadas sin fines de lucro, asociaciones de salvadoreños en el exterior, empresas, iniciativa privada y otros.¹⁶

Por otra parte, los fondos de países asiáticos como La Fundación Pakistaní en el Exterior (OPF, por sus siglas en inglés), la Administración Filipina de Bienestar de los Trabajadores en el Exterior (OWWA) y el Fondo de Bienestar de los Trabajadores de Sri Lanka en el Exterior (OWWF) son financiados por pagos de los migrantes en el momento de salir¹⁷. Por ejemplo, para financiar programas destinados al manejo de la migración laboral y bienestar de los trabajadores migrantes, una opción desarrollada con éxito en Filipinas es cobrar tarifas mínimas a los migrantes, sus empleadores y las agencias reclutadoras como parte del proceso de contratación regulada. El aporte es de US\$25 por persona.

La instauración de un fondo a base de aportaciones de los trabajadores migrantes no ha sido replicada en América Latina. Los fondos de la región, como en otros casos, son financiados del presupuesto público y a veces a través de la cooperación internacional, en el contexto de acuerdos bilaterales de migración laboral o de los foros regionales como el Proceso Puebla.

Estas situaciones implican que los recursos varíen en el monto que pueden destinarse para garantizar los servicios antes mencionados. Además, hay que recordar que dichos fondos están sujetos a disminución o recorte debido a crisis económicas.



Para evitar la incertidumbre en la disponibilidad de fondos es recomendable buscar fuentes que no tengan que renovarse anualmente y otros mecanismos de institucionalización presupuestaria, como la designación directa del gobierno.

Buenas prácticas 7

Ventanillas de Salud, México.

El 56% de la población migrante mexicana carece de seguro médico y el programa de Ventanillas de Salud, ubicadas en los Consulados de México, representa una oportunidad para orientar sobre servicios médicos gratuitos o de bajo costo, así como educación para prevención de enfermedades y servicios de vacunación, entre otros.

Las Ventanillas de Salud también ofrecen la posibilidad de practicar de forma gratuita determinados exámenes médicos como la medición de glucosa, presión arterial, examen de la vista, revisiones dentales, así como estudios de salud reproductiva para la mujer. Adicionalmente, se realizan campañas de vacunación.

El programa busca fomentar la educación para la salud a través de sesiones informativas y conferencias sobre temas diversos como la salud nutricional, salud reproductiva, primeros auxilios o prevención de enfermedades.

Para mediados de 2010, se habían puesto en funcionamiento 40 Ventanillas de Salud y se proyectó que antes de finalizar el año se contará con 50 para cubrir en su totalidad la red consular de México en ese país.

Se estima que, para el primer semestre de 2010, cerca de 3 millones de personas habían utilizado los servicios que brindan las Ventanillas de Salud.

Fuente: Guía IME Secretaría de Relaciones Exteriores.

1.6 Apoyo para el retorno voluntario

Como se explica en el Módulo VI, el retorno de los migrantes a su país de origen se da en dos formas, voluntario o involuntario. En el caso de los acuerdos bilaterales de trabajo temporal, el retorno está contemplado como parte del proceso.

Retorno Voluntario. Transporte de retorno gratuito al punto de origen por:

- a) Vencimiento del contrato.
- b) Término del contrato por parte del empleador sin causa justa.
- c) Si el empleado no puede continuar trabajando debido a lesiones relacionadas con el trabajo o agravadas por éste.

Retorno forzado por:

- a) No contar con documentos que le permitan al migrante una estancia legal.
- b) Contar con documentos vencidos para permanecer en el país de destino.

Adicionalmente, existen Órdenes Religiosas que han establecido casas y proyectos de atención a migrantes retornados en puntos clave de América Latina, aunque la demanda sobrepasa la capacidad de atención y los recursos disponibles. El funcionamiento del Centro de Atención al Migrante Retornado en Honduras ilustra el modelo.

No obstante lo anterior, explicaremos una tercera forma de retornos. Desde agosto de 2005, la OIM México opera un Programa de Retornos Voluntarios Asistidos (PRVA), que facilita el retorno seguro y en condiciones humanas a migrantes provenientes de América del Sur, África, Asia, el Caribe, Europa y Oceanía. La asistencia está dirigida a solicitantes de refugio pendientes, rechazados o que renunciaron a su condición de refugiado, así como a migrantes que en el proceso de definición de su estatus migratorio optan por retornar voluntariamente a sus países de origen. El PRVA proporciona:

- Información-orientación sobre la preparación del viaje de retorno.
- Ayuda en la obtención de los documentos de viaje para quienes carezcan de ellos.
- Pasajes aéreos (internacional y de conexión interna).
- Enlace con familiares, ONG y las oficinas de la OIM en los países de origen para coordinar su recepción.

Para el desarrollo de este programa, funcionarios de la OIM trabajan estrechamente con el gobierno Federal, a través del Instituto Nacional de Migración y las representaciones consulares. Desde su inicio y hasta junio de 2010, se ha apoyado en su retorno alrededor de 6,000 migrantes especialmente provenientes de América del Sur.

Buenas prácticas 8

El Centro de Atención al Migrante Retornado (CAMR), Honduras.

Los Centros de Atención al Migrante Retornado en Tegucigalpa y San Pedro Sula están bajo la coordinación de las Hermanas Scalabrinianas en un proyecto de la Pastoral de Movilidad Humana. En 2000 se firmó un convenio entre la Dirección de Migración, la Pastoral Social Cáritas y la OIM con el objetivo de fortalecer sus operaciones.

Los propósitos principales de los Centros son; ofrecer atención humanitaria de emergencia a hondureños que regresan, voluntaria o involuntariamente de EUA, con énfasis en grupos vulnerables para fortalecer el proceso de reinserción social, educativa y económica de los migrantes retornados y su funcionamiento es el siguiente.

Primero, los Centros se dirigen a satisfacer las necesidades más inmediatas de la población en materia de información, salud, albergue, alimentación temporal, vestuario, documentación, orientación psicosocial, contacto con familiares y/o centros de rehabilitación y transporte social, y gestiones para prótesis.

En una segunda fase, se apoya la reinserción de estas personas mediante la creación de condiciones favorables para su desempeño en el medio social, económico y productivo. Incluye la formación en diversos temas como; socioeducativa, en danza, educación en valores, deportes, artes plásticas para niños y adolescentes, cursos de manualidades, refrigeración, panadería y confitería, corte y confección y computación para adultos temas de autoestima, fomento de la salud y facilita clases de primaria y secundaria.

Ambos componentes (atención y reinserción) se realizan mediante acciones coordinadas entre la Iglesia, el gobierno y otras OSC hondureñas vinculadas al tema, procurando aprovechar la capacidad instalada de los tres sectores para asegurar el impacto y sostenibilidad del proyecto.

Financiamiento: *Catholic Relief Services*, Hermandad de Texas, Trocaire, Agencia Holandesa de Desarrollo, Cooperación de la Iglesia Irlandesa, entre otros; por parte del gobierno participa la Comisión Nacional de Educación No Formal para la gestión del nuevo Fondo de Apoyo al Migrante.

Fuentes: OIM-Honduras, Pastoral de Movilidad Humana <http://www.pmhonduras.trimilenio.net/Centro-de-Atenci%F3n-al-migrante.php>



En el caso de los acuerdos bilaterales relacionados con trabajadores temporales, en general es recomendable incluir mecanismos de codesarrollo y reintegración.

Buenas prácticas 9

Modelo de Migración Laboral, Temporal y Circular (MLTC) entre España y Colombia.

El modelo MLTC fue inicialmente implementado en el año 2000 por la *Unió de Pagesos de Catalunya* (UP) y su Fundación Agricultores Solidaris (FAS) para hacer frente a la escasez de mano de obra en la región de Cataluña (España). Se refiere a la contratación de migrantes laborales por períodos que van de 6 a 9 meses para desempeñar exclusivamente labores agrícolas y retornar a los países de origen una vez terminado el contrato, y así tener la posibilidad de ser contratados nuevamente para una nueva cosecha al siguiente año.

La ejecución de esta iniciativa comprende 4 componentes:

1. Documentación y sistematización del modelo a través de estudios académicos sobre la dinámica migratoria.
2. Consolidación y replica del modelo MLTC a través del desarrollo de políticas públicas y alianzas estratégicas
3. Optimización del uso de las remesas y el ahorro como herramienta para el desarrollo socioeconómico y mejoramiento de la calidad de vida de los migrantes laborales, sus familias y comunidades de origen.
4. Creación de alianzas con organizaciones públicas y privadas para la implementación de procesos de desarrollo local y regional.

El modelo ha formalizado alianzas con organizaciones sociales para identificar comunidades que tengan un perfil asociativo e incluirlas dentro del modelo, fortaleciendo así los procesos comunitarios que impactan en el desarrollo local. De esta forma se está logrando una contribución directa de la migración al desarrollo de las comunidades de origen.

Los resultados del MLTC:

Durante el año 2007 se enviaron a Cataluña 1 400 trabajadores temporales y 1 271 colombianos fueron a trabajar en el 2008.

Más de 40 alcaldías y gobernaciones de Colombia se han vinculado al modelo, aportando más de un millón de dólares para el apalancamiento de proyectos de codesarrollo en las comunidades de trabajadores temporales.

90 proyectos productivos individuales y 32 asociativos están en fase de planeación o ejecución en las comunidades de origen de los migrantes que han participado en el modelo.

Los trabajadores migrantes temporales han recibido capacitación (orientada a proyectos de codesarrollo) en 20 diferentes áreas de formación antes, durante y después de su migración laboral.

Fuente: OIM-Colombia, <http://www.oim.org.co/Programas/Relacionadosconmigraci%C3%B3ninternacional/Programasdemigraci%C3%B3nlaboral/tabid/85/language/es-CO/Default.aspx>

1.7 Comunicación y vinculación de la diáspora con su comunidad de origen y familiares

La vinculación de migrantes con el país de origen se mantiene a través de sus relaciones familiares y comunitarias y de su identidad nacional que no se pierde en el proceso migratorio. Estos vínculos son importantes, y se mantienen mediante el fomento de la participación política, de la aplicación de programas de apoyo y la participación de las personas migrantes en el desarrollo del país de origen. Para lograr fuertes vínculos que faciliten su colaboración, los gobiernos deben generar confianza y desarrollar servicios y programas que muestren a las comunidades de migrantes el apoyo de su gobierno.

Una herramienta importante en este esfuerzo es la tecnología de información. Aunque no existe información cuantitativa consolidada sobre el uso de Tecnologías de Información y Comunicación (TIC), se ha constatado en los últimos años un incremento importante del uso de estas herramientas, en particular de Internet, tanto en origen como destino. El Internet se ha convertido en uno de los principales recursos para mantener la comunicación entre los emigrantes y sus familias.¹⁸ En consecuencia, con este incremento, algunas asociaciones de migrantes, así como las instituciones que prestan servicios para los residentes en el exterior y algunos medios de comunicación, han creado portales, comunidades virtuales, foros de discusión, entre otros, para fortalecer sus actividades y reforzar los lazos con su comunidad. Universidades, gobiernos y organizaciones civiles están promoviendo el contacto a través de páginas y servicios de Internet gratuitos para migrantes y sus familiares.

Buenas prácticas 10

El Centro de Atención al Migrante, Guatemala.

El Centro de Atención al Migrante del Ministerio de Relaciones Exteriores de Guatemala ofrece servicios tanto a los retornados como a los emigrantes en el exterior, principalmente en el área de protección. Atiende todos los casos de detenidos, deportados, casos de alta vulnerabilidad y repatriación de cadáveres, entre otros. Cuenta con servicio de Internet gratuito, el cual permite realizar llamadas internacionales con la finalidad de acercar a los migrantes con sus familiares. También cuenta con una sala de Videoconferencia; por medio de este servicio los familiares pueden verse entre sí, a través de un televisor y comunicarse con aquellos que no han visto en años. Cuenta con asesoría legal, brindando consultoría a migrantes y sus familiares sin costo alguno.

En apoyo a estas acciones existe el Proyecto entre OIM y el Ministerio de Relaciones Exteriores para un digno y seguro retorno de guatemaltecos fallecidos en el exterior y en situación de vulnerabilidad en el exterior.

Fuente: OIM-Guatemala y portal del migrante, disponible en http://www.unidosporguate.gov.gt/index.php?option=com_content&task=view&id=234&Itemid=45

En el caso de Ecuador el propósito es concentrar los servicios de comunicación y vinculación junto con otros servicios, y mantener la identidad nacional y contactos con el país de origen a través de las Casas Ecuatorianas.

Buenas prácticas 11

La Red de Casas Ecuatorianas en el exterior.

El proyecto “Red de Casas Ecuatorianas en el exterior” está en fase de implementación y consolidación. Al momento se cuentan con Casas Ecuatorianas en las ciudades de Nueva York, Caracas, Milán, Madrid y Barcelona, ciudades con altos porcentajes de migración ecuatoriana, y al momento se está trabajando en la apertura de las Casas en Londres, así como oficinas de información y atención en Santiago de Chile, Buenos Aires, Roma y Génova. Sin embargo, la lista de servicios contemplados sirve para guiar el diseño de servicios integrales para las personas migrantes. Las Casas, que son concebidas como representación de la Secretaría Nacional del Migrante (SENAMI) en el exterior, brindan los siguientes servicios:

En el área social:

- ▣ Producción de material de apoyo para que el migrante logre una mejor inserción social al medio.
- ▣ Talleres de orientación sobre proyectos productivos.
- ▣ Organización de grupos de voluntariado de madres que, previa capacitación, puedan establecer estancias infantiles que permitan el cuidado de niños mientras las otras madres trabajan o asisten a cursos de mejoramiento y motivación.

En el área educativa:

- ▣ Orientación y facilitación para el ingreso de niños menores a escuelas y colegios en el país de acogida y reforzamiento del alumno para su adaptación al sistema educativo estadounidense.
- ▣ Asesoramiento para convalidación y revalidación de estudios y títulos entre el Ecuador y los establecimientos de EUA (convenio entre entidades educativas).
- ▣ Sistema de apoyo y seguimiento del aprovechamiento escolar a través del contacto de video conferencia a través de la Plataforma Virtual que permita al migrante involucrarse en el quehacer educativo de sus hijos que se encuentran en Ecuador y mantener comunicación con los maestros que reportarán sobre el aprovechamiento escolar de sus hijos.
- ▣ Cursos para mejoramiento o especialización técnica de trabajadores ecuatorianos en su respectiva ocupación u oficio.
- ▣ Facilidades y orientación para el ingreso o continuación de estudios universitarios de ecuatorianos e hijos de ecuatorianos.
- ▣ Firma de convenios con instituciones educativas que permitan a los migrantes obtener su bachillerato mediante el sistema semi presencial o a distancia.
- ▣ Cursos de computación a impartirse periódicamente en la Casa Ecuatoriana.
- ▣ Cursos periódicos de inglés impartidos en la Casa Ecuatoriana.

En el área de salud:

- ▣ Orientación para obtener planes de seguro médico.
- ▣ Canalización a servicios de salud con médicos y enfermeras voluntarios.
- ▣ Campañas informativas de salud preventiva.
- ▣ Campañas de prevención del SIDA, alcoholismo y drogadicción.

En el área jurídica:

- ▣ Atención a consultas legales específicas para orientar la regularización de estancia y otras situaciones de tipo migratorio.
- ▣ Consultas sobre procesos de deportación.
- ▣ Un espacio específico para asesoría legal disponible en el Portal del Migrante: www.migranteecuadoriano.gov.ec
- ▣ Información legal en general y derivación a entidades competentes sobre actos y contratos de carácter comercial, situaciones de orden penal, a actos y contratos de carácter civil (matrimonios, divorcios, pensiones alimenticias, herencias, testamentos, resolución de conflictos).
- ▣ Talleres y foros sobre derechos humanos y migración.

Formación y capacitación:

- ▣ Capacitación para el trabajo en las diversas ramas técnicas.
- ▣ Formar y coordinar una red de apoyo entre profesionales ecuatorianos, Núcleo SENAMI, con el fin de intercambiar información sobre facilidades y oportunidades de empleo en las respectivas empresas en donde ellos trabajan.
- ▣ Fundación y organización del centro artesanal en la Casa Ecuatoriana, cursos de capacitación.

Apoyo y asesoría para el Plan Retorno:

- ▣ Información y asesoría sobre el Plan Nacional de Desarrollo Humano para las Migraciones y sobre el Plan Retorno.
- ▣ Relación con entidades ecuatorianas que pueden ofrecer trabajo.
- ▣ Información sobre proyectos productivos en los que puede invertir como accionista o como trabajador.
- ▣ Información sobre trámites para despacho de menaje de casa.
- ▣ Información de disponibilidad de escuelas y colegios para niños que retornan.
- ▣ Facilitar la obtención de visa ecuatoriana a cónyuges extranjeros de migrantes.

Fuente: OIM-Ecuador.



La herramienta clave en el esfuerzo de vincular a la diáspora con su comunidad de origen es la tecnología de información, estructurada con recursos del gobierno que incluya los programas de apoyo y otros recursos administrativos y legales.

Sección 2 Temas transversales

2.1 Incorporando una perspectiva de género

En cualquier programa de servicios a migrantes ya sea gubernamental o de la sociedad civil es imprescindible asegurar que los servicios migratorios lleguen a las mujeres y que se dirijan a sus necesidades. Para lograrlo hay que superar algunos obstáculos específicos. Las mujeres migrantes suelen trabajar en casas particulares donde tienen poco contacto social o tiempo libre. Es difícil llegar a ellas y cuentan con pocas posibilidades de participar en programas, talleres de derechos, etc. Sus necesidades son distintas o con otras prioridades que las de los hombres migrantes.

Un estudio realizado por la OIM Costa Rica-Nicaragua¹⁹ concluye que las trabajadoras domésticas nicaragüenses que migran a Costa Rica enfrentan muchos retos y problemas como discriminación, sentimiento de cansancio y actitud defensiva frente a la estigmatización, violencia simbólica, y xenofobia. Estas relaciones sociales transfronterizas requieren la atención no sólo de los gobiernos, sino de toda la sociedad, para promover la cultura de respeto a la diversidad y para fomentar prácticas interculturales que sirvan de base para evitar procesos de exclusión y discriminación.

A continuación se presentan las recomendaciones del estudio Costa Rica Nicaragua en mención, que podrían ser de utilidad para otros países y sectores:



Recomendaciones para servicios con enfoque de género

1. Planificar acciones que faciliten la obtención de los respectivos documentos para que las mujeres y sus familias puedan salir y retornar a su país, así como acciones que faciliten el proceso de regularización y obtención de la residencia en el país de acogida y el registro de nacimiento de sus hijos en este país, entre otros documentos.

2. Difundir información sobre las organizaciones que desarrollan diversas acciones o proyectos en beneficio de la población migrante, para que acudan a ellas, tanto en el país de origen como en el de destino.
3. Diseñar programas de formación curricular y extracurricular sobre los derechos de las mujeres migrantes.
4. Difundir y socializar la información que visibiliza el impacto de la migración, así como organizar campañas para sensibilizar a la ciudadanía sobre los problemas que enfrentan las mujeres.
5. Crear instancias competentes o equipos de trabajo, en las cabeceras departamentales y puestos fronterizos del país de origen, en los cuales se utilice la metodología de “mujer a mujer” para brindar un asesoramiento integral sobre beneficios y problemas que conlleva la migración.
6. Habilitar y promover el uso de una línea telefónica de atención en situaciones de emergencia, a la cual pueden recurrir para solicitar información sobre asuntos migratorios y realizar denuncias.
7. Desarrollar programas de atención psicológica e integral en las comunidades de origen y destino.
8. Apoyar proyectos integrales para un retorno digno. Fortalecer iniciativas productivas que las mujeres y sus familias ya están implementando. Se recomienda realizar un inventario de los proyectos implementados y/o elaborar un banco de proyectos de acuerdo a las expectativas de las mujeres (ver Módulo VI, buenas prácticas 6).
9. Organizar campañas de sensibilización a los funcionarios públicos, especialmente a quienes laboran en instituciones de salud pública, educativas o que atienden asuntos migratorios a fin de evitar prácticas de maltrato y discriminación.
10. Investigar en torno a la situación de las mujeres migrantes en su país, combinando estadísticas, trabajo de campo y entrevistas; socializar la información acumulada a través de eventos binacionales, como muestras fotográficas y de texto impreso, para que de manera creativa y visual se sensibilice a las sociedades de origen y destino, sobre las vivencias y testimonios de las mujeres inmigrantes y sus familiares.

Fuente: Elaboración propia con base en “Estudio exploratorio y binacional de Nicaragua y Costa Rica, sobre la incidencia de la migración en las mujeres,” OIM, 2009.

Adicionalmente, el programa de Mujeres Migrantes del gobierno de México ofrece diversos servicios entre los que resaltan la información sobre cursos y procedimientos para realizar trámites y orientación para obtener servicios consulares, envío de remesas, adquisición de créditos, entre muchos otros. Igualmente, ofrece un espacio para la aten-

ción en línea o “chat” donde se pueden obtener respuestas a temas particulares. Mayor información disponible en <http://www.muojermigrante.gob.mx/chat/>

Por otra parte, bajo el punto de vista del país destino, hay que recordar que también los consulados deben construir relaciones con aquellos centros de apoyo existentes en dichos países, para que los servicios ofrecidos por la Representación Diplomática sean integrales y colaboren con la detección, supervisión y ayuda de casos reales cuando sea necesario. Este proceso de detección debiera tomarse como referente tanto para la elaboración de políticas de protección, como para optimizar los canales de denuncia y compartirlo con la diáspora de su país. Como ejemplo mencionaremos una de las ONG existentes en EUA que ofrece servicios especializados para mujeres migrantes; el Centro de Justicia para Mujeres establecido en Santa Rosa, California cuya referencia es <http://www.justicewomen.com/index.html>



Para incorporar un enfoque de género se puede iniciar con la detección de necesidades y comparación con el nivel de cumplimiento tanto en los servicios proporcionados por el Estado, como verificando que no existan abusos por parte de empleadores.

2.2 Remesas

Los principales servicios en el área de remesas son los que tienen el objetivo de bajar los costos de envío y los que buscan maximizar el impacto en el país de origen a través de proyectos productivos de remesas colectivas. Además existen nuevos servicios que ofrecen educación financiera a los receptores de estos recursos para que tanto los familiares como los propios migrantes puedan destinarles un mejor uso.

En principio, los gobiernos se han enfocado en hacer más seguras y eficientes las transferencias, a través de convenios interinstitucionales, como el que existe entre el Banco Central del Ecuador (BCE), en cooperación con el Banco Español *Caixa* en Catalunya para prestar el servicio “Transferencia Segura: integración de remesas Ecuador-España”.

Para asegurar la competencia entre empresas que forman parte de la industria de remesas, los gobiernos pueden exigir a las remesadoras que publiquen los costos de transacciones. En México lo hace la Procuraduría Federal del Consumidor (PROFECO), a través del portal <http://www.profeco.gob.mx/envio/envio.asp>. También se pueden dar cursos previos a la salida de los migrantes sobre finanzas mediante los cuales se muestren distintas opciones y costos de envío de remesas.

Por su parte, el Banco Mundial ha publicado una lista de Principios generales para la provisión de servicios de remesas internacionales, que puede servir de guía en la elaboración y coordinación de políticas y prácticas en éstas áreas.



Los principios generales para la provisión de servicios de remesas internacionales y sus funciones relacionadas (Banco Mundial)

Los siguientes principios generales fueron diseñados para conseguir objetivos de política económica como la mejora de la seguridad y eficiencia de los servicios de remesas internacionales. Para ello los mercados que ofrecen estos servicios deberán ser abiertos a la competencia, transparentes, accesibles y sólidos.

Transparencia y protección del consumidor

- ▣ Principio general 1. El mercado para servicios de remesas ha de ser transparente y debe ofrecer suficiente protección al consumidor.

Infraestructura para el sistema de pagos

- ▣ Principio general 2. Debe procurarse la mejora de aquellas infraestructuras de sistemas de pago que puedan aumentar la eficiencia de los servicios de remesas.

Entorno jurídico y regulador

- ▣ Principio general 3. Los servicios de remesas deben contar, en las jurisdicciones pertinentes, con un marco jurídico y regulador sólido, predecible, no discriminatorio y adecuado.

Estructura y competencia en el mercado

- ▣ Principio general 4. Debe fomentarse condiciones de mercado competitivas en el sector de remesas, incluyendo un acceso adecuado a la infraestructura de pago local.

Buen gobierno y gestión del riesgo

- ▣ Principio general 5. Los servicios de remesas deberán ser respaldados por prácticas adecuadas de buen gobierno y de gestión de riesgos.

Proveedores y poderes públicos

- a) La función de los proveedores de servicios de remesas es participar activamente en la puesta en práctica de los principios generales.
- b) La función de los poderes públicos es estudiar qué medidas adoptar para conseguir los objetivos de política económica a través de la aplicación de los principios generales.

Fuente: Principios generales para la provisión de servicios de remesas internacionales, Banco Mundial, enero 2007, disponible en <http://www.bis.org/publ/cpps76es.pdf>

Un ejemplo práctico es el sitio web destinado a ayudar a migrantes de 14 países diferentes a elegir la manera más adecuada de enviar remesas, www.mandasoldiacasa.it (envía dinero a casa). En él se comparan los servicios de envío de remesas a Albania, Bolivia, Brasil, China, Colombia, Ecuador, Ghana, Costa de Marfil, Marruecos, Nigeria, Perú, Filipinas, Rumania y Senegal, los cuales reciben el 73% de los recursos enviados desde Italia. Además, los migrantes acceden a otra información importante como; la fluctuación de los tipos de cambio, la cantidad neta que recogerá el receptor y el tiempo que tardará en efectuarse la transferencia.

También la iniciativa y buena práctica en el área de transferencia de remesas fue desarrollada con el proyecto “*Send Money Home*” (Envía Dinero a Casa) financiado por el Departamento para el Desarrollo Internacional del Reino Unido (DfID por sus siglas en inglés). El objetivo fundamental fue transparentar el sector de la transferencia de remesas para las comunidades migrantes que viven y trabajan en el Reino Unido y que envían dinero a sus países de origen.²⁰



Un sitio web diseñado para mejorar las competencias de los migrantes en ámbitos financieros mediante la provisión de información útil sobre plazos y los principales productos financieros que se ofrecen, así como las ventajas y desventajas de los mismos permitirá difundir información sobre iniciativas de canalización de remesas para su uso óptimo.

2.3 Prevención, protección y combate a la trata y el tráfico de migrantes

La provisión de servicios a las víctimas de prácticas ilegales como son la trata de personas y el tráfico de migrantes se encuentra en una etapa incipiente de estudio en la región. Muchos servicios mencionados anteriormente son accesibles a migrantes regulares e irregulares. Para desarrollar este tipo de programas, el primer paso es crear conciencia en la sociedad sobre el problema para la prevención y la detección.

Buenas prácticas 12

Campaña *Corazón Azul*, contra la trata de personas, México.

La Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito (UNODC) en México lanzó en 2010 la Campaña de “Corazón Azul” (contra la trata) que está respaldada por todas las instituciones de gobierno. Esta campaña está permitiendo visualizar cada vez más la problemática y la necesidad de crear políticas en el país y en la región.

El objetivo de la campaña es despertar la conciencia de la población y movilizar apoyo de las organizaciones internacionales, los gobiernos, la sociedad civil, el sector, privado, y en última instancia, cada persona en favor de la lucha contra la trata de personas. La campaña "Corazón Azul" también tiene como finalidad posibilitar a los ciudadanos a expresar su apoyo a esa causa y conocer más a fondo ese problema y su gravedad, para promover las medidas coordinadas de la lucha contra este delito. Se pretende que "Corazón Azul" se convierta en el símbolo de la lucha contra la trata de personas, del mismo modo que el lazo rojo ha llegado a ser el símbolo de la lucha contra el VIH/SIDA y que la campaña cree una cultura ciudadana de la denuncia.

El logotipo del corazón azul está diseñado para ser una herramienta de educación popular y se puede utilizar sin autorización para las siguientes actividades o productos:

- Campañas de información y promoción.
- Actividades, boletines y artículos de prensa para la sensibilización.
- Sitios web, programas de radio, televisión o publicidad.
- Conferencias y seminarios.
- Artículos de promoción.

Fuente: UN-INSTRAW, Campaña Corazón Azul, disponible en www.un-instraw.org/es/media-centre/noticias-de-genero/un-blue-heart-campaign.html

Un ejemplo funcional es el que opera OIM México desde octubre de 2004, realizando diversas actividades de capacitación, sensibilización y diagnóstico sobre la trata de personas, sus características y consecuencias. En este sentido, entre 2005 y 2006 fruto de un proyecto conjunto con la Comisión Interamericana de Mujeres (CIM)-OEA, el INM y el INMUJERES, se realizaron dos diagnósticos preliminares sobre la incidencia y características de la trata de personas en Tijuana, Baja California (sin publicarse) y Tapachula, Chiapas (publicado en 2007).

Igualmente, se publicó un pequeño libro: "La trata de personas: Aspectos Básicos" destinado a clarificar los conceptos fundamentales del tema. Más recientemente, junto con la Asamblea legislativa del Distrito Federal y la CDHDF, OIM coeditó un libro de testimonios y percepciones sobre la trata de personas en México. OIM México realiza y co-participa en actividades de capacitación y sensibilización en distintos Estados de la República en coordinación con contrapartes tanto a nivel local como federal. Asimismo, brinda apoyo técnico a distintas instancias públicas, privadas y de la sociedad civil para generar estrategias de organización y coordinación para hacer frente a este delito. Finalmente, fomenta la creación de sinergias con las organizaciones civiles interesadas en el tema y entre éstas y las instancias públicas.

Otra colaboración entre Naciones Unidas y un país en la región para combatir la trata de personas es el Proyecto de Capacitación Policial en Costa Rica. El “Curso de Formación Especializado para la Detección de Situaciones de Trata de Personas” está dirigido a las fuerzas de seguridad de Costa Rica, con el fin de sensibilizarlos al delito de la trata de personas y capacitarlos en el combate a estas prácticas bajo un marco legal.²¹ También busca fomentar la cooperación interagencia sobre el tema. Los esfuerzos para combatir la trata de personas en Costa Rica están apoyados por la Coalición Nacional contra el Tráfico Ilícito de Migrantes y la Trata de Personas, creada en 2005.

De la misma forma la OIM en colaboración con diversas contrapartes tanto de gobierno como de la sociedad civil ha logrado avanzar en el tema. En Ecuador por ejemplo la OIM en conjunto con el gobierno han sumado esfuerzos y capacidades para desarrollar el Curso virtual sobre el Protocolo de Asistencia a Víctimas ecuatorianas de trata de personas en el exterior, que busca capacitar a funcionarios del servicio exterior de Ecuador en la identificación de víctimas ecuatorianas de trata en el extranjero, así como en la provisión de asistencia integral a víctimas desde una perspectiva de derechos humanos (ver buenas prácticas I3).

Buenas prácticas 13

Curso Virtual para el Servicio Exterior sobre la trata de personas, Ecuador.

Con el propósito de proporcionar herramientas útiles para mejorar su actuación en el reconocimiento y atención integral a las víctimas del delito de la trata de personas, la OIM y el Ministerio de Relaciones Exteriores, Comercio e Integración de Ecuador han diseñado y producido el Protocolo de Asistencia Consular a Víctimas Ecuatorianas de Trata de Personas en el Exterior y el Programa de Capacitación Virtual para la aplicación del Protocolo.

El programa de capacitación está conducido por la Academia Diplomática de Ecuador. Está dirigido para el personal de servicio consular ecuatoriano con una duración de 5 semanas y una ejecución de 2 veces al año en tres modalidades: presencial, en CD ROM y virtual través del sitio: www.capacitacionconsular-trata.

Los objetivos del programa de capacitación son:

- Conocer y comprender el delito transnacional de la trata de personas en Ecuador y en el exterior.
- Dimensionar el rol del Servicio Exterior ante el reto de garantizar los derechos humanos de los ecuatorianos víctimas de la trata de personas.

- Comprender y aplicar el Protocolo de Asistencia a Víctimas Ecuatorianas de Trata de Personas en el Exterior, distinguiendo los casos de trata de los de tráfico de migrantes.
- Aplicar los procedimientos para identificar a las víctimas de trata según los distintos tipos de explotación, para iniciar la protección y ayuda, considerando los derechos especiales de niñas, niños y adolescentes.
- Disponer de herramientas necesarias para reconocer a los tratantes y sus redes, informar a las autoridades competentes en los países de origen y destino de las víctimas, y aplicar la normativa correspondiente.
- Fomentar la conciencia pública sobre este delito que vulnera los derechos humanos de las personas y generar acciones de prevención, protección y difusión.

Fuente: Gobierno de Ecuador, Ministerio de Relaciones Exteriores, Comercio e Integración, "Capacitación Virtual para el Servicio Exterior sobre el Protocolo de Atención a Víctimas de Trata de Personas en el Exterior", disponible en <http://www.capacitacionconsular-trata.gov.ec/estudiantes/files/silabo.pdf>



La proactividad del gobierno en campañas preventivas ante el flagelo de la trata de personas es la mejor estrategia para evitar su propagación. La información gestionada también puede ser utilizada para advertir a la opinión pública, la cual, puede influir en el desarrollo de políticas migratorias y en el proceso de integración de los migrantes.

Sección 3 Resúmen y lista de verificación

Los gobiernos deben seguir varios pasos en la provisión y coordinación de servicios para sus connacionales en el exterior, así como para los trabajadores inmigrantes en su país. Para empezar, se puede implementar un sistema para ubicar e identificar a trabajadores migrantes, sus características y necesidades. De este ejercicio habrá que crear y mantener actualizada una base de datos sobre dichos migrantes y los servicios recibidos y/o requeridos.

El segundo paso es establecer mecanismos de coordinación entre las instituciones del Estado y la gran diversidad de actores de la sociedad civil y de los sectores sindicales y empresariales que proporcionan servicios a migrantes. Es importante apoyar sus esfuerzos y hacer convenios con estos actores para contar con servicios eficientes, definidos y de bajo costo, además de una amplia cobertura para la población migrante necesitada.

Esto se puede lograr a través de un estudio diagnóstico para identificar qué servicios existen y cómo funcionan, detectar debilidades y fortalezas, asegurándose que formen parte de una política estratégica que favorezca el proceso de atención a migrantes.

También es posible idear procedimientos de cooperación bilateral relacionados con servicios que puedan ser ‘compartidos’ (costos), además de crear canales de diseminación de información, monitoreo y evaluación.

Hay que asegurarse que exista una perspectiva de género en todos los servicios, así como la protección de los derechos humanos y laborales de las y los trabajadores migrantes. Para confirmar que los servicios lleguen a la población más vulnerable, los gobiernos pueden apoyarse en las redes sociales que han construido los y trabajadores en el exterior.



Lista de verificación

- ¿Se han establecido sistemas de registro y monitoreo para conocer las cifras, ubicación y características de las necesidades de los trabajadores inmigrantes y emigrantes?
 - ¿Se cuenta con orientación disponible previa a la salida, cursos de capacitación y talleres para familiares brindados por el Estado o a través de convenios con OSC?
 - ¿En los acuerdos de migración laboral, se ha incluido o está en proceso de incluirse el tema de intercambio de datos?
 - ¿Cuáles son los servicios que se ofrecen a los connacionales en el exterior a través de las Embajadas y Consulados?, ¿se ha hecho un inventario de los servicios existentes que se ofrecen en el país de origen y de destino, y sus agencias proveedoras (OI, ONG, Empleadores Privados, Gobierno, etc)?
 - ¿Se ofrece asesoría legal, orientación e información consular, protección y recepción de quejas?, ¿se han recibido peticiones específicas de servicios?
 - ¿Los servicios toman en cuenta las relaciones de género, necesidades diferenciadas por género y la no discriminación?
 - ¿Se cuenta con programas de apoyo para los migrantes a fin de optimizar el beneficio de los flujos migratorios de retorno, como son; fondos para establecer pequeños negocios, cursos de capacitación, certificación de capacidades o aprovechamiento de conocimientos como parte de los servicios de reintegración?
 - ¿Existen campañas de información para prevenir y denunciar la trata y el tráfico de migrantes?, ¿existen medios para dar seguimiento a las denuncias?
 - ¿Se llevan a cabo cursos de capacitación para las autoridades de gobierno, policías, agentes migratorios y jueces en la detección y procedimientos en casos de trata laboral?
 - ¿Existen mecanismos de evaluación sobre los servicios que se proporcionan a los trabajadores migrantes? ¿Existe una base de datos de casos y atención a víctimas?
-

Notas

- ¹ Rivas Nina, Mirna, “La participación social y las redes sociales de los inmigrantes en España: análisis desde una perspectiva psicosocial comunitaria.”
- ² Colectivo Ioé y Mercedes Fernández, “Encuesta Nacional de Inmigrantes 2007: el mercado de trabajo y las redes sociales de los inmigrantes”, Gobierno de España-Ministerio de Trabajo e Inmigración, Observatorio Permanente de la Inmigración, disponible en http://extranjeros.mtas.es/es/ObservatorioPermanenteInmigracion/Publicaciones/contenido_0005.html
- ³ *Ibid.*
- ⁴ Disponible en www.infomigrante.org/infoecuator/propuesta_constituyente.pdf
- ⁵ Disponibles en <http://www.iemzacatecas.gob.mx/> y <http://federacionzacatecana.org/index.php>.
- ⁶ OSCE-IOM-ILO, *Handbook on Establishing Effective Labour Migration Policies*, Mediterranean Edition”, 2007, p. 55.
- ⁷ *Ibid.*, p. 60. Ver también, Convención de Viena sobre Relaciones Consulares, 24 de abril de 1963, disponible en <http://www.oas.org/legal/spanish/documentos/convvienaconsulares.htm>
- ⁸ Consulado General de México en Chicago, “Protección a mexicanos”, disponible en <http://www.consulmexchicago.com>
- ⁹ OSCE-IOM-ILO, *Handbook on Establishing Effective Labour Migration Policies*, Mediterranean Edition”, 2007, p. 60.
- ¹⁰ Consulado General de México en Chicago, “Protección a mexicanos” y “Conoce tus derechos”, disponible en <http://www.consulmexchicago.com/>, Ver también: <http://portal.sre.gob.mx/chicago/pdf/060I09ManualLaboral2.pdf>
- ¹¹ PRODESC, Centro de los Derechos del Migrante, “Manual de Justicia Binacional”, D.F., México, 2010.
- ¹² Disponible en <http://www.rrocm.com/acercade.html>
- ¹³ Elaboración propia con base en ‘Capacitación y Desarrollo Internacional, SARL-INWENT, disponible en http://www.inwent.org.br/doc/CSR/PAPER_BASE_I_Foro_RSE_MERCOSUR_Alianzas_Sociales.pdf
- ¹⁴ Confederación Sindical de Trabajadores de las Américas y Grupo de Autoreforma Sindical, “Organización de Trabajadores Migrantes”, 2009.
- ¹⁵ Elaboración propia con base en <http://migrantecostarricense.globered.com/categoria.asp?idcat=24>
- ¹⁶ Disponible en www.comunidades.gob.sv/website/pdf/ACTA%20ENTENDIMIENTO%20fondo%20repatriacion.pdf
- ¹⁷ OSCE-IOM-ILO, *Handbook on Establishing Effective Labour Migration Policies*, Mediterranean Edition”, 2007, p. 60.
- ¹⁸ Ver “Unidos por el Internet”, en La voz del migrante, Guatemala, disponible en <http://www.lavozdelmigrante.com/notas.php?key=II8&fch=2008-04-14>
- ¹⁹ Organización Internacional para las Migraciones (OIM) Costa Rica-Nicaragua, Fondo de Poblaciones de las Naciones Unidas (UNFPA), Nicaragua, Informe Final “Estudio exploratorio y binacional (Costa Rica y Nicaragua), sobre la incidencia de la migración en las mujeres” 2009.
- ²⁰ *Send Money Home*, disponible en <http://www.sendmoneyhome.org/Content/about.php>
- ²¹ Alianza por tus Derechos Humanos, Costa Rica: Destacan capacitación para combatir trata de personas, disponible en <http://www.alianzaportusderechos.org/boletin/leer.php/8954>

Anexo 1

Resolución 86 de la Organización Internacional del Trabajo, recomendación sobre los trabajadores migrantes

(Revisado) 1949.

La Conferencia General de la Organización Internacional del Trabajo Convocada en Ginebra por el Consejo de Administración de la Oficina Internacional del Trabajo, y congregada en dicha ciudad el 8 junio de 1949 en su trigésima segunda reunión.

Después de haber decidido adoptar diversas proposiciones relativas a la revisión de la Recomendación sobre los trabajadores migrantes, en 1939, y de la Recomendación sobre los trabajadores migrantes (colaboración entre Estados), en 1939, adoptadas por la Conferencia en su vigésima quinta reunión, cuestión que está comprendida en el undécimo punto del orden del día de la reunión, y Después de haber decidido que dichas proposiciones revistan la forma de una recomendación, adopta, con fecha primero de julio de mil novecientos cuarenta y nueve, la siguiente recomendación, que podrá ser citada como la Recomendación sobre los trabajadores migrantes (revisada), 1949.

La Conferencia después de haber adoptado el Convenio sobre los trabajadores migrantes (revisado), 1949, y deseando completarlo, *recomienda lo que sigue:*

Parte I

1. A los efectos de la presente Recomendación:
 - a) La expresión trabajador migrante significa toda persona que emigra de un país a otro para ocupar un empleo que no habrá de ejercer por su propia cuenta, e incluye a cualquier persona normalmente admitida como trabajador migrante.
 - b) El término reclutamiento significa:
 - i) El hecho de contratar a una persona, en un territorio, por cuenta de un empleador en otro territorio.
 - ii) El hecho de obligarse con una persona, en un territorio, a proporcionarle un empleo en otro territorio, así como la adopción de medidas relativas a las operaciones comprendidas en i) y ii), e incluso la búsqueda y selección de emigrantes y los preparativos para su salida.
 - c) El término introducción significa todas las operaciones efectuadas para preparar o facilitar la llegada o la admisión a un territorio de personas reclutadas en las condiciones enunciadas en el apartado b) de este párrafo.
 - d) El término colocación significa todas las operaciones efectuadas para procurar o facilitar el empleo de las personas introducidas en las condiciones enunciadas en el apartado c) de este párrafo.
2. Cuando se menciona en la presente Recomendación al gobierno o a la autoridad competente del territorio de emigración, estas palabras designan, si se trata de migrantes refugiados o de personas desplazadas, cualquier organismo establecido de conformidad con las disposiciones de un instrumento internacional que esté encargado de la protección de refugiados y personas desplazadas que no gocen de la protección de ningún gobierno.
3. La presente Recomendación no se aplica
 - a) A los trabajadores fronterizos.
 - b) A la entrada, por un corto periodo, de artistas y de personas que ejerzan una profesión liberal.
 - c) A la gente de mar.

Parte II

4.
 1. De una manera general, los Miembros deberían tener por norma el desarrollo y uso de todas las posibilidades de empleo, y deberían facilitar, a estos efectos, la distribución internacional de la mano de obra y, en particular, su movimiento desde los países en que haya excedente hacia los países que tengan un déficit.

2. Las medidas adoptadas por cada Miembro deberían tener debidamente en cuenta la situación nacional de la mano de obra, y el gobierno debería consultar a las organizaciones apropiadas de empleadores y de trabajadores sobre todas las cuestiones de carácter general relativas a las migraciones de trabajadores.

Parte III

5.

1. El servicio gratuito establecido en cada país para ayudar a los migrantes y a sus familias, y especialmente para proporcionarles información exacta, debería estar dirigido
 - a) por autoridades públicas
 - b) por una o varias organizaciones voluntarias que ejerzan su actividad sin fines lucrativos, aprobadas para este efecto por las autoridades públicas y sujetas a su vigilancia; o
 - c) en parte, por las autoridades públicas, y, en parte, por una o varias organizaciones voluntarias que reúnan las condiciones enunciadas en el apartado b) de este párrafo.
2. El servicio debería aconsejar a los migrantes y a sus familias, en sus idiomas o dialectos, o al menos, en un idioma que puedan comprender, acerca de las cuestiones referentes a la emigración, inmigración, condiciones de trabajo y de vida, comprendidas las condiciones de higiene en el lugar de destino, regreso al país de origen o de emigración y, de una manera general, acerca de cualquier otra cuestión que pueda interesarles en su calidad de migrantes.
3. El servicio debería facilitar a los migrantes y a sus familias, si ello fuera necesario, el cumplimiento de las formalidades administrativas y demás gestiones que necesiten hacer para su regreso al país de origen o de emigración.
4. Para facilitar la adaptación de los migrantes, deberían organizarse, cuando se consideren necesarios, cursos preparatorios destinados a informar a los migrantes sobre las condiciones generales y los sistemas de trabajo que prevalezcan en el país de inmigración y a enseñarles el idioma de ese país. Los países de inmigración y emigración deberían ponerse de acuerdo para la organización de dichos cursos.
5. Cada Miembro debería proporcionar a la Oficina Internacional del Trabajo y a cualquier Miembro que la solicite información acerca de su legislación relativa a la emigración, comprendida cualquier disposición administrativa concerniente a las restricciones a la emigración y a las facilidades concedidas a los emigrantes, e indicaciones útiles sobre las categorías de personas que deseen emigrar.

6. Cada Miembro debería proporcionar a la Oficina Internacional del Trabajo y a cualquier Miembro que la solicite información acerca de su legislación relativa a la inmigración, e incluso acerca de cualquier disposición administrativa sobre los permisos de entrada, en los casos en que éstos sean necesarios, del número y calificaciones profesionales de los inmigrantes deseados, de la legislación relativa a la admisión de los trabajadores migrantes y de cualquier facilidad especial otorgada a los migrantes, así como de toda medida destinada a favorecer su adaptación a la organización económica y social del país de inmigración.
7. Siempre que fuere posible, un plazo razonable debería separar la fecha de publicación de la entrada en vigor de cualquier disposición que modifique las condiciones a que estén sujetas las autorizaciones para emigrar e inmigrar o la admisión al trabajo de los migrantes, a fin de que estas condiciones sean comunicadas en tiempo oportuno a las personas que se preparan a emigrar.
8. Se deberían dictar disposiciones para dar suficiente publicidad, en el momento oportuno, a las medidas más importantes indicadas en el párrafo anterior; dicha publicidad debería hacerse en los idiomas más generalizados entre los migrantes.
9. Las migraciones deberían facilitarse con medidas apropiadas destinadas a:
 - a) Asegurar a los trabajadores migrantes, a su llegada al país de destino, en caso de necesidad, vivienda, alimentos y ropa adecuados.
 - b) Asegurar, si ello fuere necesario, una formación profesional que permita a los trabajadores migrantes adquirir las calificaciones exigidas en el país de inmigración.
 - c) Permitir, teniendo en cuenta los límites fijados por la legislación nacional relativa a la exportación e importación de divisas, la transferencia de cualquier parte de las ganancias y de las economías del trabajador migrante que éste desee transferir.
 - d) Proveer a la transferencia del capital de los trabajadores migrantes, si éstos así lo desean, al país de inmigración, dentro de los límites permitidos por la legislación nacional relativa a la exportación e importación de divisas, cuando se trate de migraciones permanentes.
 - e) Asegurar el acceso de los migrantes y de los miembros de sus familias a las escuelas.
10. Debería ayudarse a los migrantes y a los miembros de sus familias para que puedan beneficiarse de las medidas relativas al recreo y al bienestar, y deberían tomarse medidas, cuando fuere necesario, para asegurar a los migrantes el disfrute de facilidades especiales durante el periodo inicial de instalación en el país de inmigración.

11. Los trabajadores migrantes reclutados en virtud de acuerdos sobre migraciones colectivas celebrados bajo el control gubernamental deberían disfrutar de la asistencia médica prestada a los nacionales.

Parte IV

12.

- a) Cuando el interés del migrante lo exija, los Miembros deberían obligar a cualquier intermediario que se dedique al reclutamiento, introducción o colocación de trabajadores migrantes por cuenta de un empleador a que se provea de un mandato escrito de dicho empleador, o de otro documento por el que se pruebe que está actuando en su representación.
- b) Este documento debería estar redactado o traducido en el idioma oficial del país de emigración y debería contener todos los datos necesarios sobre el empleador, la naturaleza e importancia de las operaciones de reclutamiento, introducción o colocación confiadas al intermediario, y el empleo ofrecido, inclusive la remuneración.

13.

- a) La selección técnica de los trabajadores migrantes debería efectuarse de suerte que limite lo menos posible las migraciones y garantice al mismo tiempo la calificación de los migrantes para efectuar el trabajo exigido.
- b) Dicha selección debería confiarse:
 - i) A instituciones oficiales, o
 - ii) Cuando sea pertinente, a instituciones privadas del territorio de inmigración debidamente autorizadas y, si fuere necesario en interés del migrante, vigiladas por la autoridad competente del territorio de emigración.
- c) El derecho a efectuar operaciones de selección debería subordinarse a la autorización previa de la autoridad competente del territorio donde dichas operaciones tengan lugar, en los casos y de acuerdo con las condiciones previstas por la legislación vigente en ese territorio, o por un acuerdo celebrado entre el gobierno del territorio de emigración y el gobierno del territorio de inmigración.
- d) En todo lo posible, los trabajadores que deseen emigrar deberían, antes de dejar el país de emigración, ser examinados, a los efectos de la selección profesional y médica, por un representante de la autoridad competente del territorio de inmigración.
- e) Si las operaciones de reclutamiento revisten gran amplitud, deberían celebrarse acuerdos que prevean un sistema de consultas y una colaboración es-

trecha entre las autoridades competentes de los territorios de emigración e inmigración interesados.

- f) Las operaciones referidas en los apartados precedentes de este párrafo deberían efectuarse en el lugar más próximo posible de aquel donde los migrantes hayan sido reclutados.

14.

- a) Se deberían tomar disposiciones por medio de acuerdos a fin de autorizar a cualquier trabajador migrante, introducido a título permanente, para que lo acompañen los miembros de su familia o para que ellos se reúnan con él.
- b) Se deberían dar amplias facilidades, tanto en el país de emigración como en el de inmigración, para el desplazamiento de los miembros de la familia de un trabajador migrante autorizados a acompañarlo o a reunirse con él.
- c) A los efectos del presente párrafo, se deberían considerar como miembros de la familia de un trabajador migrante a la mujer y a sus hijos menores. Las solicitudes tendientes a extender el beneficio de este régimen a otros miembros de la familia del trabajador migrante que estén a su cargo deberían examinarse con benevolencia.

Parte V

15.

- a) Los trabajadores migrantes autorizados a residir en un territorio y los miembros de su familia autorizados a acompañarlos o a reunirse con ellos deberían, siempre que fuere posible, ser admitidos al trabajo en las mismas condiciones que los nacionales.
- b) En los países donde el empleo de los trabajadores migrantes está sujeto a restricciones, éstas deberían, siempre que fuere posible:
 - i) Cesar de ser aplicadas a los trabajadores migrantes que hayan residido en el país de inmigración durante un periodo determinado, cuya duración no debería, en principio, exceder de cinco años.
 - ii) Cesar de ser aplicadas a la mujer y a los hijos en edad de trabajar, que estén autorizados a acompañar al trabajador migrante o a reunirse con él, al mismo tiempo que cesen de aplicarse a este último.

- 16.** En los países donde el número de trabajadores migrantes sea bastante elevado, las condiciones de empleo de estos trabajadores deberían ser objeto de una vigilancia especial, que podrá efectuarse, según las circunstancias, por un servicio especial de inspección, o por inspectores del trabajo u otros funcionarios especializados en esta labor.

Parte VI

17.

1. Cuando un trabajador migrante haya sido regularmente admitido en el territorio de un Miembro, dicho Miembro debería abstenerse, en todo lo posible, de alejar de su territorio a este trabajador o a los miembros de su familia por motivo de la insuficiencia de recursos del trabajador o de la situación del mercado del empleo, a menos que se haya celebrado un acuerdo a este respecto entre las autoridades competentes de los territorios de emigración e inmigración interesados.
2. Dicho acuerdo debería prever:
 - a) Que la duración de la estadía del trabajador migrante en el territorio de inmigración será tenida en consideración y que, en principio, ningún trabajador migrante podrá ser expulsado si ha permanecido en el territorio más de cinco años.
 - b) Que el migrante deberá haber agotado sus derechos a las prestaciones del seguro de desempleo.
 - c) Que el migrante deberá haber recibido una notificación previa a fin de que tenga tiempo suficiente para disponer de sus propiedades.
 - d) Que se tomarán medidas adecuadas para el transporte del trabajador y de los miembros de su familia.
 - e) Que se tomarán las disposiciones indispensables para que el trabajador migrante y los miembros de su familia disfruten de un trato humano.
 - f) Que los gastos de regreso del migrante y de los miembros de su familia, así como los del transporte de sus enseres hasta el punto final de destino, no correrán a su cargo.
18. Las autoridades de los países interesados deberían tomar medidas apropiadas a fin de que las organizaciones de empleadores y de trabajadores sean consultadas en lo que respecta a las operaciones de reclutamiento, introducción y colocación de trabajadores migrantes.

Parte VII

19. Cuando los trabajadores o los miembros de sus familias que hayan conservado la nacionalidad de su Estado de origen regresen a él, dicho Estado debería conceder a las referidas personas el beneficio de cualesquiera medidas que estén vigentes sobre la asistencia a los desamparados y a los desempleados, así como el de aquellas tendientes a facilitar la reintegración al trabajo de los desempleados, eximiéndolos al mismo tiempo de toda condición de residencia o de ocupación previa en el país o en la localidad.

Parte VIII**20.**

- a) Los Miembros deberían, cuando esto fuere pertinente, completar el Convenio sobre los trabajadores migrantes (revisado), 1949, y los párrafos precedentes de la presente Recomendación, mediante acuerdos bilaterales que deberían especificar los métodos para aplicar los principios contenidos en el Convenio y en la Recomendación.
- b) Al celebrar dichos acuerdos, los Miembros deberían tener en cuenta las disposiciones del acuerdo-tipo anexo a la presente Recomendación, en lo que concierne a la elaboración de cláusulas apropiadas para la organización de las migraciones de trabajadores y a la reglamentación de las condiciones de traslado y de empleo de los trabajadores migrantes, comprendidos los refugiados y las personas desplazadas.

Anexo 2

Principales convenios de la OIT relevantes a trabajadoras y trabajadores migrantes

CI9	Convenio sobre la igualdad de trato (accidentes del trabajo), 1925
C29	Convenio sobre el trabajo forzoso, 1930
C81	Convenio sobre la inspección del trabajo, 1947
C87	Convenio sobre la libertad sindical y la protección del derecho de sindicación, 1948
C88	Convenio sobre el servicio del empleo, 1948
C94	Convenio sobre las cláusulas de trabajo (contratos celebrados por las autoridades públicas), 1949
C95	Convenio sobre la protección del salario, 1949
C97	Convenio sobre los trabajadores migrantes (revisado), 1949
C98	Convenio sobre el derecho de sindicación y de negociación colectiva, 1949
CI00	Convenio sobre igualdad de remuneración, 1951
CI02	Convenio sobre la seguridad social (norma mínima), 1952
CI05	Convenio sobre la abolición del trabajo forzoso, 1957
CI10	Convenio sobre las plantaciones, 1958
CI11	Convenio sobre la discriminación (empleo y ocupación), 1958

CI18	Convenio sobre la igualdad de trato (seguridad social), 1962
CI21	Convenio sobre las prestaciones en caso de accidentes del trabajo y enfermedades profesionales, 1964
CI22	Convenio sobre la política del empleo, 1964
CI29	Convenio sobre la inspección del trabajo (agricultura), 1969
CI38	Convenio sobre la edad mínima, 1973
CI43	Convenio sobre los trabajadores migrantes (complementos), 1975
CI49	Convenio sobre el personal de enfermería, 1977
CI55	Convenio sobre seguridad y salud de los trabajadores, 1981
CI57	Convenio sobre la conservación de los derechos en materia de seguridad social, 1982
CI67	Convenio sobre seguridad y salud en la construcción, 1988
CI72	Convenio sobre las condiciones de trabajo (hoteles y restaurantes), 1991
CI81	Convenio sobre las agencias de empleo privadas, 1997
CI82	Convenio sobre las peores formas de trabajo infantil, 1999
CI83	Convenio sobre la protección de la maternidad, 2000
CI84	Convenio sobre la seguridad y la salud en la agricultura, 2001

Anexo 3

MEMORÁNDUM DE ENTENDIMIENTO ENTRE LA FONDATION DES ENTREPRISES POUR LE RECRUTEMENT DE LA MAIN-D'OEUVRE ÉTRANGÈRE (FERME) Y LA OFICINA DE GUATEMALA DE LA ORGANIZACIÓN INTERNACIONAL PARA LAS MIGRACIONES (OIM), PARA LA IMPLEMENTACIÓN DEL PROYECTO DE TRABAJADORES MIGRANTES A CANADÁ.

Considerando:

1. El mandato, metas y funciones de la OIM como organización intergubernamental sin fines de lucro y, según se estipula en el artículo I de su Constitución que fue ratificada por Canadá y Guatemala, que tiene la experiencia y conocimientos especializados relacionados con el movimiento migratorio de personas y proyectos de trabajadores migrantes;
2. Que el Gobierno de Canadá mantiene un proyecto de trabajadores migrantes temporales donde FERME se ha involucrado como agente para la demanda de trabajadores agrícolas temporales provenientes de otros países;
3. Que el Ministerio de Trabajo de Guatemala y la OIM mantienen un firme vínculo de cooperación en proyectos para trabajadores migrantes temporales, según se expresa en el “Memorándum de Entendimiento para la Cooperación Técnica respecto a los Trabajadores Migrantes Temporales entre el Ministerio de Trabajo y Previsión Social de Guatemala y la Organización Internacional para las Migraciones (OIM);
4. Que ambas partes acordaron implementar este proyecto con pleno cumplimiento de las leyes pertinentes de migración y trabajo de Canadá y

Guatemala;

5. Que, dispuestas a implementar este proyecto para trabajadores migrantes, seguro y ordenado, ambas instituciones expresan su interés en beneficiar tanto a los trabajadores migrantes temporales guatemaltecos como a las empresas agrícolas canadienses que solicitan sus servicios.

Acuerdan:

1. Cooperar conjuntamente en el desarrollo de un proyecto de trabajadores migrantes temporales guatemaltecos en Canadá, que en general se regirá según las leyes pertinentes de trabajo y migración de Canadá y Guatemala, y según los siguientes artículos:
 - a) La OIM, en coordinación con el Ministerio de Trabajo y el Ministerio de Relaciones Exteriores de Guatemala, llevará a cabo las tareas de identificación y preselección de trabajadores agrícolas guatemaltecos, tratando de reclutar a candidatos con experiencia en el tipo de cultivos de las empresas que solicitan esta mano de obra. Para ese efecto, FERME proveerá con suficiente anticipación la información detallada sobre la demanda de mano de obra agrícola a proveer.
 - b) Para cumplir con el inciso anterior, la OIM colaborará con el Ministerio de Trabajo en el diseño e implementación de un sistema computarizado para llevar un registro de la oferta y demanda de trabajadores migrantes, asegurando el cumplimiento de procedimientos de selección precisos e imparciales, en concordancia con los estándares internacionales imperantes.
 - c) FERME y el Ministerio de Trabajo de Guatemala asumirán la responsabilidad final de la selección de trabajadores.
 - d) La OIM, en coordinación con el Ministerio de Trabajo y el Ministerio de Relaciones Exteriores de Guatemala, ayudará a los potenciales trabajadores a obtener sus documentos de migración, antecedentes policíacos, historiales de salud y antecedentes penales requeridos, en concordancia con los procedimientos establecidos por el Gobierno de Canadá para el ingreso y estadía laboral de los trabajadores migrantes temporales.
 - e) La OIM llevará a cabo las actividades logísticas de transporte requeridas para el transporte seguro y ordenado de los trabajadores migrantes temporales a Canadá. Por lo tanto, será responsable de realizar las reservaciones y adquirir los boletos aéreos para los beneficiarios del proyecto, una vez que FERME le haya proporcionado los fondos necesarios”.

Anexo 4

Coordinación y Cooperación Interagencia en Filipinas

Aunque agencias como la Agencia Filipina de Administración del Empleo en el Exterior (AFAEE) cuentan con la autoridad de manejar su programa de empleo en el exterior, para lograrlo es indispensable la cooperación y coordinación de una amplia gama de agencias gubernamentales. Lo siguiente es un guión del tipo de cooperación y coordinación entre entidades y al interior de las agencias establecido por la AFAEE:

- a) Departamento de Relaciones Internacionales
 - ▣ Expedición de pasaportes para trabajadores migrantes.
 - ▣ Investigación de redes ilegales de reclutamiento en el extranjero.
 - ▣ Asistencia a víctimas de reclutamiento ilegal en el país receptor.
 - ▣ Medidas correctivas en cooperación con el país receptor de la fuerza laboral.
- b) Departamento de Justicia
 - ▣ Investigación preliminar y procedimientos de investigación judicial en casos de reclutamiento ilegal.
 - ▣ Enjuiciamiento en caso de reclutamiento ilegal.
 - ▣ Presentación en la corte de personal de AFAEE para apoyar el caso.
 - ▣ Monitoreo de casos de reclutamiento ilegal y reporte de incidencias a nivel nacional.
- c) Policía Nacional Filipina
 - ▣ Investigación de casos de reclutamiento ilegal y casos relacionados.
 - ▣ Presentación de cargos contra los delincuentes.
 - ▣ Detención de sospechosos y aplicación de órdenes de aprehensión.
 - ▣ Cierre de centros de reclutamiento ilegal.
 - ▣ Realización de talleres de orientación para personal de la policía.

- ▣ Provisión de fondos de operación para ser utilizados por la policía en operaciones contra el reclutamiento ilegal.
- d) Agencia Nacional de Investigación
 - ▣ Complemento para la policía
- e) Instituto de Inmigración
 - ▣ Control de la entrada de reclutadores extranjeros.
 - ▣ Investigación de casos de reclutamiento ilegal que involucran extranjeros.
 - ▣ Evita la salida de extranjeros involucrados en el reclutamiento ilegal.
 - ▣ Evita la salida de trabajadores indocumentados.
- f) Unidades de Gobiernos Locales y Organizaciones No Gubernamentales
 - ▣ Monitoreo de actividades de reclutamiento ilegal.
 - ▣ Supervisión de la policía local por medio de jefes locales.
 - ▣ Cancelación de permisos a empresas acusadas de reclutamiento ilegal.
 - ▣ Apoyo en investigación y detención de sujetos sospechosos de reclutamiento ilegal.
 - ▣ Institucionalización del papel de las unidades de gobierno local y ONG asociadas con la policía en campañas contra el reclutamiento ilegal.
- g) Departamento de Turismo
 - ▣ Cierre de agencias de turismo sin escrúpulos.
 - ▣ Regulación de agencias de turismo.
 - ▣ Investigación de agencias de turismo involucradas en el tráfico de trabajadores internacionales disfrazados de turistas y de actividades de reclutamiento ilegal.
- h) Cortes de Justicia
 - ▣ Servicio de órdenes de arresto.
 - ▣ Procedimientos judiciales en caso de reclutamiento ilegal.
 - ▣ Publicación de las convicciones que involucran reclutamiento ilegal y casos relacionados.
 - ▣ Monitoreo de casos de reclutamiento ilegal.
 - ▣ Presentaciones al administrador de justicia para la disposición expedita y visible de los casos de reclutamiento ilegal.
- i) El Congreso
 - ▣ Desarrollo de iniciativas en la agenda legislativa para producir medidas de ley que fortalezcan la campaña del gobierno para proteger y promover el bienestar de los trabajadores migrantes.
- j) Agencias de Información Pública
 - ▣ Apoyo para compromisos mutuos para optimizar el impacto de las campañas de información.

- k) Oficinas Regionales del Ministerio de Trabajo
 - Coordinar y apoyar las oficinas regionales de la AFAEE en la implementación de reglas y reglamentos sobre el empleo en el exterior.
- l) Comisión de Valores
 - Registro de corporaciones con reclutamiento laboral como su actividad principal.

Estas son algunas de las agencias más importantes con quienes la AFAEE trabaja para llevar a cabo su mandato. Sin la estrecha cooperación y coordinación de cada una de ellas, su éxito sería inalcanzable.

Fuente: OSCE-IOM-ILO, *Handbook on Establishing Effective Labour Migration Policies*, Mediterranean Edition, 2007. Traducción OIM-México.

Anexo 5

Estructura institucional de la Secretaría Nacional del Migrante (SENAMI) en el Estado Ecuatoriano y sus funciones

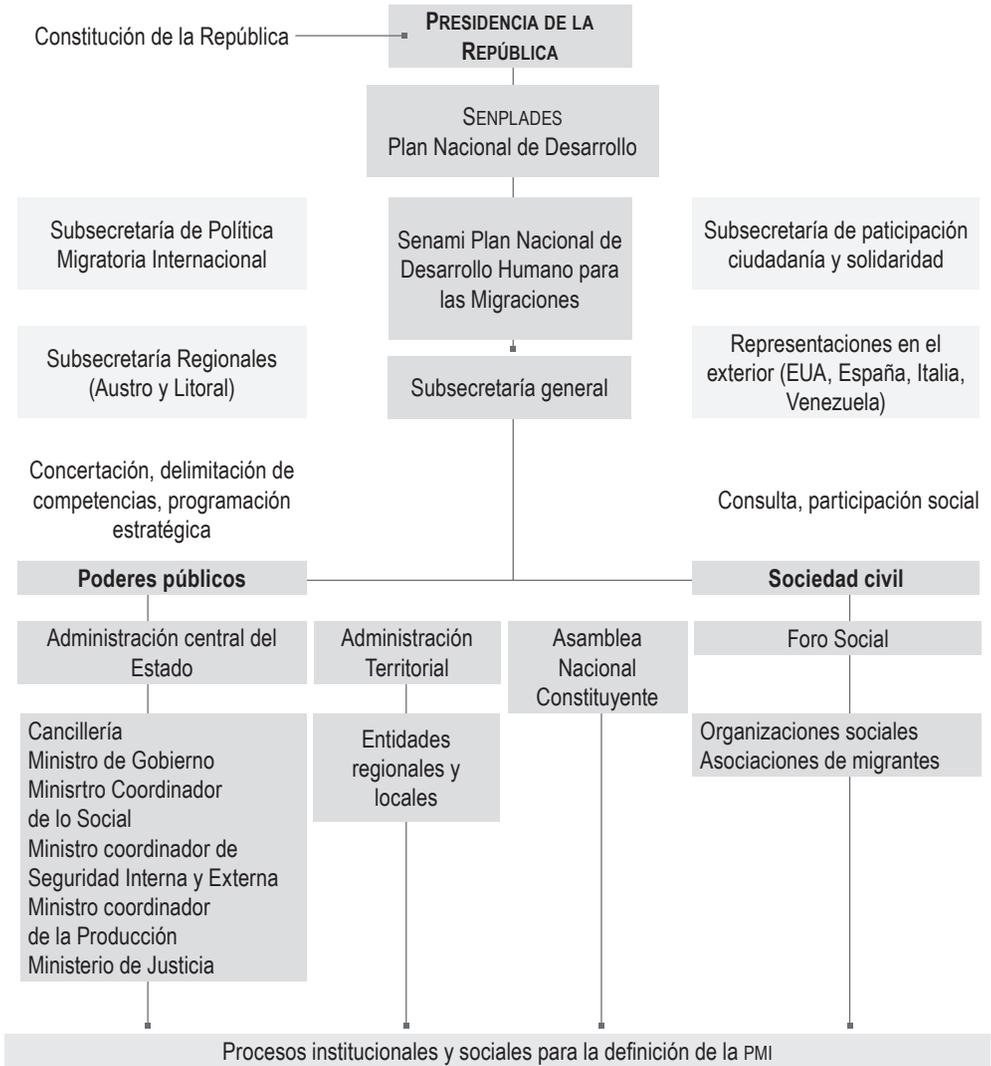


Diagrama “Arquitectura de la nueva política migratoria integral.”

Elaboración: SENAMI. Fuente: <http://www.romaconsuldor.it/senami/folletosenami.pdf>

La SENAMI tiene dos subsecretarías que se encargan de la política migratoria internacional y la participación ciudadana. Tiene representaciones en Nueva York, Madrid, Milán y Caracas y mantiene una red de Casas de Ecuador en el exterior y Casas del Migrante en territorio nacional.

Adicionalmente la SENAMI cumple la función de *transversalizar el enfoque migratorio* en el trabajo de otros ministerios y programas públicos. Gran parte de la labor de esta Secretaría tiene que ver con la coordinación de acciones entre otras entidades públicas, a través de su “Programa de posicionamiento y consolidación de la política migratoria integral”, para incorporar todos los niveles de gobierno y la sociedad civil organizada a fin de incluir en las políticas públicas a los ausentes.

Los objetivos, mandatos y principios orientadores de la acción de la SENAMI aquí expuestos, particularmente, el Plan Nacional de Desarrollo Humano de las Migraciones, se pone en marcha a través de los programas y proyectos que mantiene esta Secretaría. Las diferentes iniciativas que se han emprendido en función de los distintos aspectos de la dinámica migratoria ecuatoriana, se reúnen en el “Plan Bienvenid@S a Casa”. Éste consta de tres programas:

- Vínculos: busca consolidar y mejorar los espacios y mecanismos de participación y comunicación de las personas emigradas con su familia, su comunidad, sus organizaciones y su país de origen.
- Incentivos productivos “El Cucayo”: pretende incentivar y orientar las inversiones productivas y sociales que las personas y colectivos de migrantes deseen realizar en el Ecuador.
- Acompañamiento al retorno físico “Volver a casa”: busca facilitar el derecho al regreso digno. Promueve una serie de facilidades y medidas que contribuirán a la disminución de las trabas económicas y legales para realizar el proyecto de regreso, así como un paquete de medidas de ayuda a la reinserción socio-laboral.
- Otros ámbitos de acción: además de este marco institucional, la SENAMI mantiene oficinas de atención directa a migrantes, tanto en territorio nacional como en sus representaciones internacionales. Asimismo trabaja, en situaciones coyunturales o contingentes como; brindar información, orientación, asesoramiento y seguimiento a las múltiples situaciones presentadas por los ecuatorianos que se encuentran en el exterior y a sus familiares en Ecuador, en todos los temas relacionados al hecho migratorio como:
 1. Intervención en el proceso de localización de ecuatorianos en el exterior con la coordinación de representaciones diplomáticas de Ecuador en los diferentes países.

2. Orientación y asesoramiento sobre los requisitos y procedimientos para la obtención de los diferentes tipos de visas que ofrecen los países destino a ciudadanos ecuatorianos como: reagrupación familiar, visas de corta duración, estudio, trabajo, turismo y otras.
3. Asesoramiento para la obtención de documentos: requisitos y procedimientos para la obtención de pasaportes, tarjetas de residencia dependiendo del status migratorio y del país de acogida.
4. Información general para interponer la demanda por pensión alimenticia a ecuatorianos que se encuentran en el exterior, así como orientación sobre los procedimientos que deben cumplirse para litigar estos juicios y remitirlos a los órganos competentes como el Consejo Nacional de la Niñez y Adolescencia de Ecuador.
5. Información, acogida y transporte de ecuatorianos que han sido deportados, repatriados, expulsados de los países receptores.
6. Intervención de los ecuatorianos privados de su libertad en otros países, coordinando con los Consulados ecuatorianos y sus familiares a fin de velar por sus derechos.
7. Coordinación con otras instituciones nacionales competentes y centrales para el tratamiento y seguimiento de restitución de derechos de menores, alimentos, denuncias de coyoterismo, maltrato y casos de trata de personas. Las instituciones nacionales con las cuales SENAMI coordina este trabajo son; el Consejo Nacional de la Niñez y Adolescencia, Ministerio de Relaciones Exteriores, Instituto Nacional de la Familia, Ministerio de Justicia y Derechos Humanos, Dirección Nacional de la Policía Especializada en Niñas, Niños y Adolescentes (DINAPEN), Dirección Nacional de Migración, Defensoría del Pueblo, entre otros.

Más información disponible en www.senami.gov.ec y www.migranteecuatoriano.gov.ec

Sitios de Internet

Alianza Nacional de Comunidades Latino Americanas y Caribeñas (NALACC)
<http://www.nalacc.org>

Alianza por tus Derechos
<http://www.alianzaportusderechos.org/>

Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados (ACNUR)
<http://www.acnur.org/t3>

Banco Interamericano de Desarrollo (BID)
<http://www.iadb.org>

Banco Mundial (BM)
<http://www.bancomundial.org>

Cámara de Diputados
<http://www.diputados.gob.mx/>

Centro de Estudios e Investigación en Desarrollo y Asistencia Social (CEIDAS)
<http://www.ceidas.org/>

Centro Latinoamericano y Caribeño de Demografía de la CEPAL (CELADE)
<http://www.eclac.org/celade/>

Colegio de la Frontera Norte (COLEF)
<http://www.colef.mx>

Comisión Centroamericana de Directores de Migración (OCAM)
<http://163.178.140.43/marco/OCAM-CRM.shtml>

Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal (CDHDF)

<http://www.cd hdf.org.mx/>

Consejo Nacional de Atención al Migrante de Guatemala

<http://conamigua.gob.gt/>

Consejo Nacional de Población, Flujos Migratorios (EMIF)

http://www.conapo.gob.mx/index.php?option=com_content&view=article&id=324&Itemid=295

Consejo Nacional de Seguridad Social, “Convenio bilateral de Seguridad Social entre España y la República Dominicana”

<http://www.cnss.gob.do/tabid/89/itemid/106/Convenio-Bilateral-de-Seguridad-Social-entre-Espa.aspx>

Department of Homeland Security

<http://www.dhs.gov/>

Derechos Humanos

<http://www.derechos.org/esp.html>

Ecuador Migrante

<http://www.ecuadormigrante.org>

Encuentro Latinoamericano y Caribeño de Educación Superior (ENLACES)

http://www.iesalc.unesco.org.ve/index.php?option=com_content&view=frontpage&Itemid=303

Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLASCO)

<http://www.flasco.edu.mx/>

Fondo de Población para las Naciones Unidas (UNFPA)

<http://www.unfpa.org/public/site/global/lang/en/pid/4628>

Gobierno de Guatemala, Migración

<http://www.migracion.gob.gt/>

Gobierno de México, Senado de la República

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

Gobierno de Panamá, Servicio Nacional de Migración

<http://www.migracion.gob.pa/>

Instituto de los Mexicanos en el Exterior (IME)

<http://www.ime.gob.mx>

Instituto Internacional de Investigaciones y Capacitación de las Naciones Unidas para la Promoción de la Mujer/*International Research and Training Institute for the Advancement of Women* (UN-INSTRAW)

<http://www.un-instraw.org/es/>

Instituto Internacional para la Ecuación Superior en América Latina y el Caribe (IESALC)
www.iesalc.unesco.org.ve

Instituto Mexicano del Seguro Social (IMSS)
www.imss.gob.mx

Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI)
<http://www.inegi.org.mx/inegi/default.aspx>

Instituto Nacional de Migración (INM)
<http://www.inm.gob.mx>

Manpower México
<http://www.manpower.com.mx/>

Migration Policy Institute (MPI)
<http://www.migrationpolicy.org>

National Empowerment Foundation (NEF)
<http://nef.mu>

Observatorio Laboral Centroamérica y República Dominicana
<http://www.sica.int/busqueda/Proyectos.aspx?IDItem=I2935&IDCat=23&IdEnt=I57&Idm=I&IdmStyle=I>

Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos (OACDH)
<http://www.hchr.org.mx/>

Organización de las Naciones Unidas (ONU)
<http://www.un.org/es/>

Organización de las Naciones Unidas, Centro de Información México, Cuba y República Dominicana (CINU)
<http://www.cinu.org.mx/>

Organización Iberoamericana de Seguridad Social
<http://www.oiss.org>

Organización Internacional del Trabajo (OIT)
<http://www.ilo.org/global/lang--es/index.htm>

Organización Internacional para las Migraciones (OIM)
<http://www.iom.int>

Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE)

<http://www.oecd.org>

Agencia Filipina para la Administración del Empleo en el Exterior (AFAEE)/*Phillippines Overseas Employment Administration* (POEA)

<http://www.poea.gov.ph/>

Portal del migrante ecuatoriano

www.migranteecuatoriano.gov.ec

Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, México (PNUD)

<http://www.undp.org.mx>

República de Honduras, Secretaría del Trabajo y Seguridad Social

<http://www.trabajo.gob.hn/oml>

Secretaría de Educación Pública (SEP). Centros de Formación para el Trabajo

http://www.sep.gob.mx/work/appsite/organigrama2007/formacion_trabajo.swf

Secretaría de Relaciones Exteriores (SRE)

<http://www.sre.gob.mx/>

Secretaría de Trabajo y Previsión Social (STPS)

<http://www.stps.gob.mx/>

Secretaría Nacional del Migrante (SENAMI)

<http://www.senami.gov.ec>

Envía dinero a casa/*Send Money Home*

<http://www.sendmoneyhome.org/>

Servicio Nacional de Empleo (SNE)

<http://www.conocer.gob.mx/>

Sistema de Información Estadística sobre las Migraciones en Mesoamérica, (SIEMMES)

<http://163.178.140.43/index.shtml>

United Nations Statistics Division (UNST)

<http://unstats.un.org/unsd/default.htm>

Índice de siglas y acrónimos

ACNUR	Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados
ACS	Encuesta Americana de Comunidades
ACTRAV	Oficina de Actividades para los Trabajadores
AECID	Agencia Española de Cooperación Internacional para el Desarrollo
AFAEE	Agencia Filipina de Administración del Empleo en el Exterior, ver <i>POEA</i>
AEP	Agencias de Empleo Privadas
AFL-CIO	Federación Estadounidense del Trabajo y Congreso de Organizaciones Industriales
ASTRADOMES	Asociación de Trabajadoras Domésticas
BCE	Banco Central de Ecuador
BID	Banco Interamericano de Desarrollo
BM	Banco Mundial
CAATEC	Fundación Comisión Asesora en Alta Tecnología de Costa Rica
CAFTA-DR	Tratado de Libre Comercio entre República Dominicana, Centroamérica y Estados Unidos de América
CAN	Comunidad Andina
CAPES	<i>Coordenação Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior</i>

CCR	Consejo Canadiense para Refugiados
CCSS	Caja Costarricense de Seguro Social
CDHDF	Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal
CECC	Coordinación Educativa y Cultural Centroamericana
CEDAW	Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer
CEIDAS	Centro de Estudios e Investigación en Desarrollo y Asistencia Social
CELADE	Centro Latinoamericano y Caribeño de Demografía
CENTROESTAD	Comisión Centroamericana de Estadística del SICA
CEPAL	Comisión Económica para América Latina y el Caribe
CERD	Convención Internacional sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación Racial
CFN	Corporación Financiera Nacional
CIDH	Comisión Interamericana de Derechos Humanos
CIETEC	Centro de Incubación de Empresas del Instituto Tecnológico de Costa Rica
CIETT	Confederación Internacional de Agencias Privadas de Contratación
CINU	Centro de Información México, Cuba y República Dominicana de las Naciones Unidas
CONAMIGUA	Consejo Nacional de Atención al Migrante de Guatemala
CONAPO	Consejo Nacional de Población
CONEAU	Comisión Nacional de Evaluación y Acreditación Universitaria de Argentina,
CRM	Conferencia Regional sobre Migración
CSM	Conferencia Sudamericana sobre Migraciones
DESC	Derechos económicos, sociales y culturales
DNE	Dirección Nacional de Empleo
EMIF	Encuestas de Migración en la Frontera
ENJUV	Encuesta Juventud Empleo y Migración Internacional

ENLACES	El Espacio de Encuentro Latinoamericano y Caribeño de Educación Superior
ESCI	Explotación Sexual Comercial Infantil
FERME	Memorando de Entendimiento OIM-Guatemala
FEVIMTRA	Fiscalía Especial para los Delitos de Violencia contra las Mujeres y Trata de Personas
FLASCO	Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales
FODM	Fondo para el Logro de los Objetivos de Desarrollo del Milenio
FOIL	Programa de Formación Ocupacional e Inserción Laboral
IESALC	Instituto Internacional para la Educación Superior en América Latina y el Caribe
IESS	Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social
IME	Instituto de los Mexicanos en el Exterior
IMSS	Instituto Mexicano del Seguro Social
INEC	Instituto Nacional de Estadística y Censos
INEGI	Instituto Nacional de Estadística y Geografía
INM	Instituto Nacional de Migración
IOM	International Organization for Migration
MENAMIG	Mesa Nacional para las Migraciones en Guatemala
MERCOSUR	Mercado Común del Sur
MIMDES	Ministerio de la Mujer y Desarrollo Social
MITRAB	Ministerio de Trabajo
MPI	<i>Migration Policy Institute</i>
MTAS	Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales de España
MTSS-CR	Ministerio de Trabajo y Seguridad Social de Costa Rica
NALACC	Alianza Nacional de Comunidades Latino Americanas y Caribeñas
OACDH	Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos
OBSMAC	Observatorio sobre Movilidades Académicas y Científicas

OCAM	Comisión Centroamericana de Directores de Migración
OCDE	Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico
OEA	Organización de Estados Americanos
OIE	Organización Internacional de Empleadores
OIM	Organización Internacional para las Migraciones
OIT	Organización Internacional del Trabajo
OML	Observatorio del Mercado Laboral
ONG	Organización No Gubernamental
ONU	Organización de Naciones Unidas
OSC	Organización de la Sociedad Civil
PEA	Población Económicamente Activa
PGR	Procuraduría General de la República
PIDCP	Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos
PIDESC	Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales
PNUD	Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo
POEA	<i>Phillippines Overseas Employment Administration, ver AFAEE</i>
PTAT	Programa de Trabajadores Agrícolas Temporales, México-Canadá
RHIYA	Iniciativa para la Salud Reproductiva para los Jóvenes en Asia
RIACES	Red Iberoamericana para la Acreditación de la Calidad de la Educación Superior
RNSCM	Red Nicaragüense de la Sociedad Civil para las Migraciones
RROCM	Red Regional de Organizaciones Civiles para las Migraciones
SAJI	Subprocuraduría de Asuntos Jurídicos Internacionales
SEGIB	Secretaría General Iberoamericana
SENAJU	Secretaría Nacional de la Juventud
SENAMI	Secretaría Nacional del Migrante
SEP	Secretaría de Educación Pública
SICA	Sistema de Integración Centroamericana

SICREMI	Sistema Continuo de Reportes de Migración Laboral para las Américas
SIEDO	Subprocuraduría de Investigación Especializada en Delincuencia Organizada
SIEMMES	Sistema de Información Estadística sobre las Migraciones en Mesoamérica
SIISE	Sistema Integrado de Indicadores Sociales
SNE	Servicio Nacional de Empleo
SOPEMI	Sistema de Observación Permanente de las Migraciones
SRE	Secretaría de Relaciones Exteriores
STPS	Secretaría de Trabajo y Previsión Social
TLCAN	Tratado de Libre Comercio de las Américas
TOKTEN	Transferencia de Conocimientos por medio de Profesionales Expatriados
UNFPA	Fondo de Población de las Naciones Unidas
UN-INSTRAW	Instituto Internacional de Investigaciones y Capacitación de las Naciones Unidas para la Promoción de la Mujer/ <i>International Research and Training Institute for the Advancement of Women</i>