



Documento temático

(Versión original: inglés)

Mesa Redonda 2: Movilidad humana y desarrollo humano

MR 2.1: *Reducir los costos de la migración y maximizar el desarrollo humano*

Copresidentes de la MR 2.1: Gobiernos de los Emiratos Árabes Unidos, Sri Lanka y Suecia

Miembros del equipo a cargo de preparar la sesión: Gobiernos de Alemania, Bangladesh, Chile, Ecuador, España, Etiopía, Grecia, Japón, Kenya, Marruecos, Mauricio, México, Moldova, Sudáfrica; la Comisión Europea y la Delegación de la Unión Europea, la OIM, la OIT y la OMS.

El Prof. Philip Martin, de la Universidad de California en Davis, y el Dr. Robert Holzmann, del Banco Mundial y el Centro de Marsella para la Integración en el Mediterráneo, aportaron sus conocimientos y contribuyeron a la revisión del documento.

Coordinadora de la mesa redonda 2: Dra. Irena Omelaniuk

La redacción del borrador de este documento estuvo a cargo de los copresidentes de los Emiratos Árabes Unidos, Sri Lanka y Suecia en estrecha colaboración con el coordinador de la MR y con contribuciones sustanciales de los miembros del equipo de la MR. Este documento se basa en fuentes de libre acceso y no pretende ser exhaustivo. Su contenido no corresponde necesariamente a las opiniones de los organizadores del FMMD, los gobiernos o los organismos participantes en las sesiones de mesa redonda. Se debe citar la fuente en la reproducción parcial o total de este documento.

1. Resumen ejecutivo

En este documento de apoyo para la sesión 2.1 del FMMD y el debate correspondiente se abordan asuntos y estrategias fundamentales para reducir los costos de la migración para los migrantes y maximizar el desarrollo humano de hombres y mujeres migrantes en el contexto de la movilidad transfronteriza de mano de obra. En consonancia con la orientación del FMMD al establecimiento de alianzas, se consideran cuatro áreas estratégicas en las que los países de origen y destino podrían emprender acciones conjuntas y complementarias para acrecentar las oportunidades y las capacidades de los migrantes y sus familias:

- i) Reducción del costo inicial de la migración
- ii) Facilitación de la educación, la capacitación y el reconocimiento de competencias de los migrantes y sus familias
- iii) Garantía de la cobertura de seguridad social para los migrantes
- iv) Atención médica a los migrantes y sus familias

En esta sesión, que se complementará con el trabajo de la MR 1 sobre alianzas, se recuperarán las discusiones de las mesas redondas anteriores del FMMD acerca de movilidad de laboral, migración regular, migración circular y desarrollo humano, así como sobre los resultados de las reuniones anteriores del FMMD, por ejemplo, mediante la comparación de los sistemas de protección social de diferentes países o el análisis de esquemas de colaboración entre los sectores público y privado para reducir los costos de la migración.

2. Objetivos

El principal objetivo de la MR 2.1 es identificar estrategias viables para los gobiernos y la sociedad civil en lo que respecta a reducir el costo inicial de la migración; facilitar la educación, la capacitación y el reconocimiento de competencias, y brindar seguridad social y servicios de salud, a fin de mejorar las perspectivas y los resultados de desarrollo para los trabajadores y las trabajadoras migrantes, sus familias y sus comunidades.

3. Antecedentes y contexto

La movilidad laboral constituye uno de los principales retos y oportunidades para la formulación de políticas y el establecimiento de alianzas en el contexto del vínculo migración-desarrollo. Esto puede rendir beneficios tangibles para los migrantes, sus familias, las sociedades de origen y de destino, así como las economías locales y nacionales, pues se ocupan vacantes de empleos en el extranjero, se alivia el desempleo en el lugar de origen, se amplían los conocimientos de los migrantes y se generan beneficios económicos —y de otros tipos— para los países de origen. Sin embargo, también puede hacer que los migrantes, hombres y mujeres, y sus familias paguen “costos” personales y financieros considerables en el camino.

Un punto de partida fundamental para este documento y de la sesión es que el desarrollo humano de los migrantes y su potencial para contribuir al desarrollo de sus países de origen y de destino se vinculan estrechamente con los costos percibidos y reales de la migración. Estos costos pueden adoptar muchas formas (sociales, humanos o financieros), están determinados por numerosos factores, se pueden medir de maneras diversas y en momentos distintos del ciclo migratorio y están influidos directa e indirectamente por las políticas y condiciones prevalecientes en los países de origen y de destino.

Cuanto más tiempo, energía y recursos deban dedicar los migrantes a sufragar los diversos costos de la migración, menor será su capacidad para ocuparse de su propio desarrollo y el de sus familias y

comunidades. Por ende, estos costos pueden considerarse una “fuga” de los beneficios para el desarrollo que puede generar la migración.

A medida que cambia la dinámica de la migración internacional, lo mismo sucede con los costos relacionados con las diversas formas de migración, en particular la migración temporal de mano de obra poco calificada. Si bien el abaratamiento del transporte y las comunicaciones ha facilitado a muchas personas la movilización o circulación por el mundo, otros costos pueden haberse elevado, como las altas comisiones de reclutamiento, la menor capacidad de generar ingresos por la falta de reconocimiento de competencias, o las repercusiones sociales de la separación de la familia o la restricción del acceso a servicios sociales. En este contexto, los países de origen y de destino podrían cooperar de maneras más específicas para adaptar sus políticas a la realidad y eliminar los obstáculos para una migración de bajo costo y alto rendimiento. Como siempre, se debe aplicar una perspectiva de género (véase MR 2.2 para mayores detalles).

Son muchos los interesados en este tema (migrantes, gobiernos, reclutadores, sindicatos, empleadores, instituciones bancarias y financieras, etc.), todos los cuales deben desempeñar un papel a fin de abatir los costos y elevar los beneficios de la migración para el desarrollo.

Los ejemplos presentados en este documento, de ningún modo exhaustivos, se seleccionaron por su valor estratégico e ilustrativo para el debate sobre la migración y el desarrollo. Forman parte de un conjunto de pruebas que se van acumulando lentamente y demuestran que un entorno normativo y legislativo apropiado, que reduzca las barreras para una migración y una circulación regulares, seguras y de costo accesible también puede contribuir a las acciones que realizan individuos y sociedades a favor del desarrollo. Las medidas recientes en los planos regional e internacional también están llamando más la atención a este asunto y ofrecen algunos lineamientos útiles para los responsables de la formulación de políticas.

4. Áreas para la acción estratégica en materia de políticas

i) Reducción del costo inicial de la migración

Los elevados gastos iniciales que supone la migración —por ejemplo, exámenes médicos, orientación y capacitación antes de la partida, comisiones por reclutamiento, costos de la solicitud de visa, pasajes aéreos, etc.— pueden contrarrestar las medidas para proteger y empoderar a los migrantes y aumentar las probabilidades de formas de migración irregulares y arriesgadas. También pueden obstaculizar la vinculación eficaz entre la oferta y la demanda de mano de obra a través de las fronteras, condición esencial para el éxito de la integración al país de destino y la reintegración al regreso, y reducir la capacidad de los migrantes para ahorrar y enviar remesas a sus familias.

Algunos gastos iniciales pueden ser necesarios para el funcionamiento apropiado de los sistemas de migración (por ejemplo, pagos que ayuden a cubrir los costos por gestionar y procesar las solicitudes de permisos de trabajo) mientras que otros pueden ser innecesarios, imprevistos o ilegales (por ejemplo, cobro de derechos excesivos por pasaporte o visa, sobornos solicitados por los intermediarios o la incapacidad de los migrantes para hacer valer sus derechos y beneficios por desconocimiento o falta de información).

Los costos iniciales tienden a aumentar de manera inversamente proporcional al nivel de conocimientos de los migrantes. Por lo general, los empleadores pagan estos costos en el caso de los migrantes más calificados, mientras que los migrantes menos calificados suelen carecer de información adecuada y tener una menor capacidad de negociación frente a los reclutadores y

empleadores.¹ Los altos costos iniciales pueden influir negativamente en las condiciones previas para el retorno voluntario y la migración circular, así como en su potencial para el desarrollo.

La responsabilidad de reducir los costos de la migración laboral corresponde tanto a los países de origen como a los de destino. Estar mejor informados y documentados antes de su partida y durante su permanencia en el extranjero puede ahorrar a los migrantes pérdidas financieras y sociales injustificadas en todas las etapas de la migración. Los empleadores y los migrantes pueden asumir una parte de esta responsabilidad, pero los Estados también son responsables de gestionar sus mercados de trabajo y proteger a los migrantes.²

Por ejemplo, la legislación federal de Canadá y Estados Unidos obliga a los empleadores de esos países a cubrir los costos de reclutamiento y viaje de los trabajadores migrantes. En las leyes de Israel y Filipinas se establecen topes respecto a lo que deben pagar los trabajadores migrantes por su reclutamiento. En los Emiratos Árabes Unidos existe una reglamentación según la cual los empleadores deben sufragar la totalidad de los costos relacionados con la contratación de trabajadores extranjeros, incluidas las comisiones cobradas por las agencias de reclutamiento locales. Se puede sujetar a una reglamentación a los reclutadores y otros intermediarios para evitar las comisiones excesivas, pero surge una interrogante: ¿cómo aplicar esa reglamentación más allá de las fronteras?

En 2009, el Grupo de Trabajo *Ad Hoc* sobre la Protección y el Empoderamiento de los Migrantes para el Desarrollo del FMMD encomendó un estudio sobre la viabilidad de establecer alianzas entre Organizaciones de la Sociedad Civil (OSC) y bancos que ofrezcan créditos de bajo costo a los migrantes de Bangladesh, quienes normalmente destinan al reclutamiento, viaje y gastos conexos un tercio del ingreso que esperan percibir durante tres años en los Estados del Golfo. No es nuevo el concepto de los créditos para migrantes en los países de origen, pero este tipo de créditos se ha visto seriamente afectado por la baja recuperación (o el incumplimiento de pago) o por la renuencia de los bancos y otras instituciones financieras a dar garantías. Mediante la banca estatal, Sri Lanka ofrece a los migrantes que ya cuentan con un contrato de trabajo en el extranjero un plan de crédito antes de que salgan del país. En el estudio de viabilidad de las alianzas entre OSC y bancos en Bangladesh se propone ofrecer créditos de bajo costo en una etapa temprana del proceso de reclutamiento por medio de OSC que, en colaboración con bancos, ya aplican planes de microfinanciamiento en algunos poblados.³

El gobierno filipino limita las comisiones por reclutamiento al equivalente de un mes de salario en el extranjero y, de manera paralela a la aplicación de esta comisión máxima, lleva a cabo una activa campaña de información para los migrantes. Los reclutadores que cobran más corren el riesgo de ser sancionados o de que se les cancelen su permiso de operación. El gobierno también impone una “obligación solidaria” a las agencias de reclutamiento y los empleadores extranjeros, con objeto de responsabilizar al reclutador por violaciones al contrato del migrante en el exterior. Estas políticas

¹ Como se señaló en el Informe sobre Desarrollo Humano 2009 del PNUD, los migrantes asiáticos que tienen como destino los Estados del Golfo muchas veces pagan de 25 a 35 por ciento de lo que esperan ganar durante dos o tres años por concepto de comisiones de reclutamiento u otro tipo.

² En algunos países está prohibido por ley cobrar comisiones a trabajadores migrantes temporales en busca de empleo en el extranjero. Consúltese el sitio de la ILOLEX (Base datos sobre las normas internacionales del trabajo) en <<http://www.ilo.org/ilolex/english/convdisp1.htm>>.

³ Las OSC también verificarían la validez y los términos de los contratos. Los créditos se pagarían con remesas enviadas por medio de bancos, que deducirían los costos del crédito antes de liberar el monto restante. Las alianzas entre bancos y OSC, que con el tiempo deberán volverse autosuficientes, podrían ponerse en marcha con subsidios de donantes (“*Reducing the Cost Burden for Migrant Workers: A Market-based Approach*”, Philip Martin, <www.gfmdathens2009.org>).

parecen haber puesto un freno a las altas comisiones (a pesar de ello muchos migrantes siguen dispuestos a pagar más).⁴

Una dificultad específica, sobre todo para los migrantes poco calificados, radica en delinear sistemas que protejan a los migrantes de intermediarios abusivos y optimicen los beneficios para el desarrollo de su movilidad laboral, al tiempo que se evita la regulación excesiva del sector privado. Los códigos de conducta para los reclutadores son una opción que valdría la pena examinar. Los países de destino y los empleadores también podrían considerar mecanismos que den acceso preferente a los migrantes que llegan por medio de reclutadores reconocidos y autorizados.

ii) Facilitación de la educación, la capacitación y el reconocimiento de competencias de los migrantes y sus familias

La educación, la capacitación y el reconocimiento de competencias resultan fundamentales para el nexo entre la migración y el desarrollo, ya sea como resultados positivos de la migración o como factores que motivan las decisiones de los migrantes. Estos factores son cruciales para que la permanencia en el país de destino sea exitosa, el retorno y la reintegración al país de origen, así como para la circulación de personas y conocimientos entre los países.

Algunos mecanismos útiles para mejorar la vinculación entre competencias y empleos a través de las fronteras incluyen bases de datos laborales. Como ejemplos tenemos el Sistema Integrado de Información Migratoria (IMIS, por sus siglas en inglés) entre Egipto e Italia, instrumentado por la OIM, los centros de recursos para migrantes en los países de origen y de destino, y los observatorios laborales operados por la OIT.⁵ El objetivo es facilitar la capacitación, la actualización de conocimientos y la vinculación entre la oferta y la demanda de empleo antes de partir, durante la estancia en el país de destino y en algunos casos al regreso.

Alemania, por ejemplo, apoya un centro de capacitación e información en Shakhreizabz, Uzbekistán, que ofrece, entre otras cosas, capacitación para iniciar una empresa, mejoramiento de habilidades empresariales y cursos de conocimientos financieros básicos para los migrantes que retornan y sus familias, así como para los desempleados locales. El Centro de Información de Malí, apoyado por Francia, ofrece información a posibles migrantes sobre empleos en el extranjero. El Centro de Recursos para Migrantes de la República Democrática del Congo ayuda a los migrantes que están de regreso a encontrar empleo y abrir empresas, y brinda capacitación y microcréditos a las mujeres. Como parte de la Asociación para la Movilidad entre Cabo Verde y la Unión Europea se estableció en Cabo Verde el Centro de Apoyo al Migrante en el País de Origen (CAMPO), cofinanciado por España, Portugal y la Comisión Europea, a fin de preparar a los migrantes para su emigración a la Unión Europea y su reintegración al mercado de trabajo del país de origen a su regreso.⁶

Algunos programas de orientación previos a la partida y de información después de la llegada incluyen capacitación en idiomas, competencias profesionales, conocimientos financieros básicos y habilidades empresariales. En el Seminario Filipino de Orientación previo la Partida, obligatorio para todos los trabajadores con destino al extranjero, se imparten cursos de finanzas y manejo del estrés, además de un curso básico de idioma sin costo para trabajadores y trabajadoras del servicio doméstico. Por ejemplo, la OIM acaba de llevar a cabo un programa piloto de capacitación en

⁴ Los reclutadores filipinos deben pagar una fianza, pero ésta es relativamente pequeña en comparación con el posible costo de repatriación u otras sanciones si los migrantes entablan una demanda contra ellos y la ganan (Oficina del Subsecretario para Asuntos relativos a Trabajadores Migrantes, Filipinas) (MR 1.3, FMMD de Bruselas).

⁵ Centros para adquirir conocimientos en capacitación vocacional. El Observatorio Laboral relativo a la Globalización de la OIT se ocupa de analizar la situación laboral y la dinámica del mercado de trabajo en el mundo.

⁶ Véase también el artículo del FMMD sobre los centros de recursos para migrantes: <http://publications.iom.int/bookstore/free/MRS_40pdf>.

finanzas básicas en Batangas, Filipinas. Los Centros de Asistencia Social de los consulados filipinos también apoyan a los migrantes y los ayudan a preparar su retorno y reintegración. El gobierno de Sri Lanka hizo obligatoria la capacitación previa a la partida para todas las migrantes; esta capacitación es gratuita y se imparte en 26 centros distribuidos por todo el país.

Con excepción de algunos acuerdos bilaterales en materia laboral, son pocos los mecanismos en los que los países de origen y de destino preparan conjuntamente a los migrantes para que se coloquen en empleos disponibles en el extranjero que correspondan a sus competencias, de modo que puedan enriquecer sus conocimientos mientras permanecen fuera y aplicarlos productivamente a su regreso.

En particular, los acuerdos de migración circular que Mauricio ha negociado con Canadá y Francia incluyen alianzas estratégicas entre el país de origen y el de destino sobre capacitación técnica y profesional para los migrantes. Estos acuerdos, que forman parte de la estrategia de desarrollo de recursos humanos de Mauricio, vinculan el retorno y la reintegración con un fortalecimiento general del entorno empresarial del país. En el marco de los Acuerdos Japoneses de Asociación Económica con Indonesia y Filipinas, Japón permite que enfermeros, enfermeras, cuidadores y cuidadoras de estos países trabajen como asistentes en hospitales japoneses durante un periodo de tres a cuatro años, mientras aprenden japonés (por seis meses) y perfeccionan sus competencias para alcanzar el nivel local. Durante el periodo de “perfeccionamiento”, los migrantes, hombres y mujeres, ganan los mismos salarios que sus pares japoneses. En virtud de los acuerdos de migración de mano de obra celebrados por España con Colombia, Ecuador, Marruecos Mauritania y Malí, los migrantes reciben educación y capacitación de las compañías contratantes, OSC y sindicatos antes de empezar a trabajar. Mediante una iniciativa conjunta en materia de educación entre México y los Estados Unidos, se han puesto en marcha programas en territorio estadounidense para facilitar a los migrantes mexicanos el acceso a la educación y ampliar su capacidad para adaptarse a su nuevo lugar de residencia.⁷

La falta de reconocimiento a la formación recibida en el extranjero también constituye un problema para el desarrollo. Cuando no se reconocen los certificados de tipo laboral o educativo que obtuvieron los migrantes y sus familiares en sus países de origen, sus posibilidades de generar ingresos y enviar remesas se ven mermadas, y existe la posibilidad de que se desperdicie la capacidad de profesionales y trabajadores calificados. De manera similar, si los conocimientos y las competencias no se reconocen o aprovechan al regreso, hay menos incentivos para retornar o circular. El análisis comparativo de las competencias entre países está muy avanzado en los países de la OCDE, pero siguen siendo inadecuados los mecanismos para determinar la portabilidad de conocimientos y competencias entre los países desarrollados y los países en desarrollo, así como entre estos últimos.

Países tradicionalmente receptores de migrantes como Australia y Canadá cuentan desde hace mucho tiempo con procedimientos gubernamentales (en el caso de Estados Unidos, apoyados por instituciones de educación superior) para el reconocimiento de competencias y la certificación de migrantes altamente calificados. Asimismo, un número cada vez mayor de países de destino de migrantes está instituyendo sistemas coordinados de evaluación y reconocimiento.

En 2006, la Comisión Nacional de Validación de Suecia recibió la encomienda de evaluar de qué forma podrían reconocerse, de una manera justa y eficaz, las credenciales obtenidas en el extranjero. Con base en las recomendaciones de la Comisión, el Consejo Migratorio Sueco emprendió la tarea de mejorar la identificación de las competencias académicas y laborales de los inmigrantes en una etapa temprana, así como de cooperar estrechamente con el Servicio Público para el Empleo,

⁷ Véanse los programas Plaza Comunitaria, IME Becas y Educación Superior Abierta y a Distancia (ESAD), así como el Programa Binacional de Educación Migrante México-Estados Unidos (PROBEM), que incluye un esquema de intercambio para profesores.

responsable de las actividades de colocación. En 2009, el gabinete del gobierno federal alemán aprobó una propuesta de nuevas regulaciones para evaluar y reconocer las competencias académicas formales y la experiencia profesional de los migrantes, que entrará en vigor en 2011.

Los tratados bilaterales y las asociaciones para la movilidad también pueden fomentar los acuerdos de reconocimiento. En Europa, la Asociación para la Movilidad entre Moldova y la Unión Europea incluye un proyecto destinado a fortalecer la capacidad de Moldova para gestionar la migración laboral y la migración de retorno, mediante una mejor información sobre oportunidades de empleo y el reconocimiento mutuo de exámenes, calificaciones y certificados en los Estados miembros participantes de la Unión Europea y el mercado de trabajo de Moldova (para los repatriados y para los posibles trabajadores migrantes), entre otras estrategias. Lo anterior se apoya en una base de datos con información sobre los procedimientos de reconocimiento y equivalencia en la Unión Europea. En Estados Unidos, México ha instrumentado con éxito un proyecto piloto de reconocimiento y certificación de las competencias de sus migrantes en sectores como la construcción, las industrias del vestido, hotelera y restaurantera y la atención de enfermos a domicilio en colaboración con empleadores, sindicatos y universidades locales.⁸

La cuestión del reconocimiento y la certificación de conocimientos y competencias sigue siendo polémica, en buena medida debido a la dificultad tanto de establecer comparaciones transfronterizas como de regular los certificados de formación técnica o profesional por parte de autoridades estatales o federales en muchos países. Se requiere una mayor coordinación de los procedimientos de acreditación dentro de los países y entre éstos, información sobre buenas prácticas, acciones para combatir la discriminación basada en el “credencialismo” y una colaboración entre los países de origen y de destino.

iii) Garantía de seguridad social para los migrantes

La falta de acceso a la protección del ingreso y otras formas de seguridad social puede hacer vulnerables a los trabajadores migrantes y reducir sus posibilidades de contribuir al desarrollo. También dan origen a distorsiones en los mercados de trabajo y las decisiones en materia de migración. Si los migrantes no reciben el beneficio pleno de la seguridad social, una indemnización por terminación de servicio o un fondo de pensión, pueden verse orillados a trabajar en el sector informal, lo que reduce sus ingresos y aumenta su vulnerabilidad. No hay un modelo universal para asegurar la protección del ingreso de todos los trabajadores migrantes. Sin lugar a dudas, para seleccionar el plan idóneo se deben tener en cuenta el tiempo de permanencia en otros países, el nivel de ingreso de los trabajadores, sus hábitos de ahorro y el contexto del mercado de trabajo en los países receptores.

Uno de las principales desafíos en cuanto a las políticas consiste en identificar la manera en que los migrantes pueden contar con una protección eficaz de seguridad social en diferentes situaciones, por ejemplo, para estancias temporales y más prolongadas, y en países con y sin un sistema de seguridad social sufragado por el impuesto sobre nómina.

El factor de la seguridad social puede influir en la decisión de los migrantes de movilizarse y circular. Por ejemplo, la falta de portabilidad de los sistemas de pensión basados en un plan de contribuciones puede desalentar el retorno y la migración circular, además de privar a los países de origen de algunos beneficios para el desarrollo. Por otra parte, los migrantes que permanecen en el exterior durante periodos prolongados o sucesivos pueden optar por no contribuir a los planes de pensión o seguridad social en su país de origen, por lo que se ven obligados a depender de sus ahorros personales en caso de retornar. La cooperación bilateral es una manera de subsanar las deficiencias en la protección de la seguridad social. Por ejemplo, los migrantes que trabajan en

⁸ Véase el Programa de Certificación de Competencias Laborales de México.

varios países podrían verse favorecidos mediante acuerdos de totalización, que permiten que las prestaciones acumuladas en distintos lugares se acrediten en el país de residencia final.

Hay algunas prácticas unilaterales buenas, en su mayoría de países de altos ingresos, pero también ciertos países de origen en desarrollo como Filipinas y Sri Lanka cuentan con sistemas de pensión financiados por contribuciones⁹ que podrían ser considerados por otros países, como los ubicados en los corredores migratorios sur-sur.

Los fondos de previsión social para migrantes que ofrecen Bangladesh, Filipinas, Nepal, Pakistán, Sri Lanka y Tailandia pueden ayudar a proteger a los trabajadores migrantes temporales desde el país de origen. Por ejemplo, el fondo de previsión social de Filipinas apoya a los migrantes y sus familias primordialmente mediante la repatriación de los trabajadores por contrato en dificultades o físicamente enfermos; un seguro de vida y contra accidentes personales en el extranjero; orientación para trabajadores en dificultades, y asistencia jurídica; de manera secundaria, los apoya mediante seminarios de orientación previos a la partida, créditos familiares para emergencias, créditos de subsistencia para desarrollo empresarial tras el retorno y algunas becas para las familias que se quedan. Nepal ha ofrecido compensaciones financieras a los trabajadores que regresan a casa debido a la crisis económica, financiadas en parte por su fondo de previsión social y en parte por las agencias de reclutamiento.

Los instrumentos tradicionales para facilitar la portabilidad de los beneficios sociales son acuerdos bilaterales o multilaterales entre países. Éstos tiene muchas posibilidades de avanzar, por ejemplo, entre los Estados miembros de la Unión Europea, y también parece una opción prometedora para los miembros del Mercosur y la Caricom. Sin embargo, acuerdos de este tipo, de por sí escasos, son aun más raros entre países de altos y de bajos ingresos. De igual modo, son muy variables en cuanto a los beneficios y el tipo de coordinación que brindan. Habitualmente, ofrecen la portabilidad parcial o total de las pensiones (por vejez, discapacidad o para sobrevivientes), pero están más limitados, o son inexistentes, en lo relativo a atención médica para el migrante que retorna.

Una de las principales razones de la portabilidad limitada de estos beneficios a largo plazo son las diferencias en los planes de prestaciones, que vuelven muy complejo y demorado formular, negociar e instrumentar acuerdos entre países. En un estudio reciente, expertos del Banco Mundial presentaron un marco conceptual para analizar planes de pensión y prestaciones vigentes y cómo podrían reestructurarse para permitir la portabilidad entre sectores y países. En el caso de las pensiones hay un método de contribución (pagos acumulados del contribuyente más intereses), ya aplicado por varios países, que parece facilitar la portabilidad entre profesiones y a través de las fronteras. En lo que respecta a la salud, este planteamiento todavía se está analizando.¹⁰

Las diferencias entre países en lo que respecta a planes y estructuras de gestión pueden complicar la instrumentación de esquemas unilaterales y poner muchas trabas a la aplicación de cualquier medida en el marco de acuerdos bilaterales, incluidos los convenios de totalización en materia de seguridad social. Para los responsables de la formulación de políticas sería de mucha utilidad un inventario de los modelos de prestaciones vigentes en la actualidad; por ejemplo, los esquemas de

⁹ Véase *Handbook on Labour Migration, Mediterranean edition 2007*, recuadros VII.14 (p. 161) y VII.15 (p. 163), publicación de la OIM, la OIT y la OSCE sobre la portabilidad de los derechos de seguridad social negociados por Filipinas y otros ejemplos de medidas unilaterales en materia de seguridad social adoptadas por los países de origen y de destino, <<http://www.osce.org/item/28725.html>>.

¹⁰ Robert Holzmann y Johannes Koettl, “*Portability of Pension, Health, and other Social Benefits: Facts, Concepts, Issues*”, documento de trabajo preliminar revisado (29 de junio de 2010), Centro de Marsella para la Integración en el Mediterráneo, Marsella, 10 de marzo de 2010. El Prof. Holzmann también recibió la encomienda de los Emiratos Árabes Unidos de preparar el estudio “*Social Protection for Temporary Migrant Workers: Conceptual Framework, Country Inventory, Assessment and Guidance*” para apoyar las deliberaciones de la MR 2.1, en el contexto del plan de trabajo del Grupo de Trabajo Especial sobre la protección y el empoderamiento de los migrantes para el desarrollo del FMMD.

indemnización por terminación de contrato para migrantes temporales y circulares. Cualquier prueba de la eficacia (en cuanto a costos) de los diversos esquemas daría respaldo a las iniciativas del FMMD en lo que respecta a entender sus posibles repercusiones en el desarrollo.

iv) Atención médica para los migrantes y sus familias

En el marco del FMMD, la salud se aborda como un derecho humano fundamental para el desarrollo humano y la consecución de los Objetivos de Desarrollo del Milenio.¹¹ El acceso de los migrantes a servicios de salud se reconoce como un elemento importante para la salud pública que contribuye a reducir los posibles costos de la migración tanto para el migrante como para la sociedad, así como a empoderar a los migrantes y sus familias en lo relativo al desarrollo. No obstante, el acceso a estos servicios es restringido para la mayoría de los migrantes, en particular aquellos con un contrato temporal y que se desempeñan en empleos menos calificados, entre otras razones porque los servicios son demasiado caros, los horarios de trabajo no les permiten acudir o los migrantes no cuentan con información sobre servicios de salud subsidiados o de costo razonable. Muchas mujeres están insertas en el sector informal en trabajos poco calificados que las mantienen aisladas, lo que les dificulta el acceso a servicios de salud (véase también MR 2.2).

La solución para los trabajadores migrantes probablemente dependa de las disposiciones en materia de atención de la salud vigentes en el país de destino. Independientemente de que en el país de destino haya acceso universal a servicios de salud pública que ampare a los migrantes, servicios de salud restringidos para los trabajadores contratados temporalmente, acceso limitado para necesidades especiales (emergencias, maternidad, atención pediátrica), un esquema obligatorio de seguro médico para migrantes (como en Tailandia) o un seguro sufragado por el empleador, incluyendo a los trabajadores temporales, todos los migrantes deben estar bien informados sobre sus derechos y opciones. También es necesario que los servicios disponibles tengan en cuenta las necesidades de los migrantes (por ejemplo, que estén adaptados lingüística y culturalmente).

En Canadá, la empresa procesadora de alimentos *Maple Leaf Foods* incluyó a sus trabajadores temporales originarios de Mauricio en el plan de seguro médico de la empresa, al que contribuyen tanto el empleador como el trabajador. Sin embargo, no siempre están disponibles estos planes para los trabajadores temporales o estacionales poco calificados, que podrían requerir un seguro especial de atención médica básica. Algunos países de origen, como Filipinas o Sri Lanka, ofrecen el seguro público a los trabajadores residentes en el extranjero (gratuito para los trabajadores documentados en el caso de Sri Lanka). También ofrecen, previo a la partida, información y capacitación sobre salud de los migrantes, lo que incluye salud reproductiva y VIH-SIDA. En algunos casos también se aborda la salud de los migrantes que regresan, pues se ha documentado que muchos de ellos tienen una salud precaria.

Estados Unidos y México han establecido estrategias conjuntas transfronterizas para preservar, mejorar y atender la salud de la población migrante mexicana. Incluyen información, sistema de remisión de pacientes, participación de redes locales de migrantes y acceso a servicios, así como capacitación y lineamientos para los proveedores de servicios.

En los Emiratos Árabes Unidos está en proceso de aprobación un nuevo proyecto de ley encaminado a proteger los derechos de los trabajadores y las trabajadoras del servicio doméstico. Este proyecto de ley se basa en un contrato unificado que entró en vigor en 2007 con el propósito de establecer en detalle los derechos y deberes de los trabajadores del servicio doméstico e incluir disposiciones en materia de atención médica. En caso de ser aprobado este proyecto de ley, inspectores del Ministerio del Interior se mantendrán en contacto con trabajadores del servicio

¹¹ Véase documento de referencia de la MR 2.1 del FMMD llevada a cabo Atenas en 2009 (<www.gfmdathens2009.org>).

doméstico para velar por el cumplimiento de sus disposiciones.

Con arreglo a la legislación española, incluida la Ley Orgánica sobre derechos y libertades de los extranjeros en España y su integración social, todos los migrantes registrados ante las autoridades municipales tienen derecho a recibir servicios de atención médica en igualdad de condiciones que los ciudadanos españoles. Como parte del Plan Estratégico de Ciudadanía e Integración de España, el Ministerio de Trabajo e Inmigración y las autoridades de salud pública de Andalucía ofrecen un curso de formación para capacitadores en competencias interculturales con objeto de gestionar mejor la diversidad cultural en la atención de la salud.

A la fecha no se han evaluado los modelos de atención de la salud con la mejor relación costo-beneficio para diversos tipos de migrante, cómo funcionan en el terreno y el papel de los socios privados en su aplicación. Algunos sistemas que ofrecen acceso universal a servicios de salud no han tenido el éxito previsto debido a la existencia de políticas poco claras para el registro y la documentación de trabajadores migrantes, así como a las reservas de éstos respecto al registro.

Reviste igual importancia para los trabajadores migrantes la atención de la salud de los familiares que los acompañan o que quedaron en su comunidad de origen. ¿Su seguro de salud en el país receptor será transferible al país de origen? De no ser así, como suele ocurrir, ¿qué disposiciones existen para la cobertura voluntaria en el país de origen, en particular cuando la cobertura de los nacionales para acceder a este tipo de servicios es escasa o nula? En el anexo I se presenta una lista más detallada de ejemplos de respuestas en materia de salud de los migrantes en diferentes partes del mundo.

Con suerte, las enseñanzas que pueden obtenerse de acuerdos anteriores y presentes, así como de las iniciativas de políticas analizadas en el marco del FMMD —algunas de ellas mencionadas en este documento—, ayudarán a los participantes de la sesión a reunir más datos sobre “buenas prácticas”.

5. Preguntas para dirigir el debate

1. ¿Cómo pueden los gobiernos asegurar que los reclutadores y otros intermediarios mantengan bajos los costos en los servicios que ofrecen a los migrantes?
2. ¿Cuáles serían algunos modelos o sistemas eficaces (con relación a los costos) para ofrecer seguridad social y atención de la salud a los trabajadores migrantes y sus familias, en situación tanto temporal como a largo plazo?
3. ¿Qué otros aspectos relacionados con las políticas afectan los costos de la migración y la capacidad de los migrantes y sus familias para tomar la decisión de migrar y circular en busca de mejores perspectivas?

6. Posibles resultados del debate

1. Promoción de los sistemas de supervisión y otorgamiento de permisos para reclutadores y otros intermediarios del mercado de trabajo.
2. Establecimiento de códigos de conducta para los reclutadores.
3. Examen de esquemas innovadores para ofrecer créditos de bajo costo a los migrantes.
4. Fomento de mecanismos de cooperación entre los países de origen y de destino para mejorar tanto la vinculación de la oferta y la demanda de empleo como el reconocimiento de competencias.
5. Elaboración de un manual sobre alianzas para ofrecer seguridad social a los migrantes, incluidos los migrantes temporales y circulares.
6. Favorecimiento de la portabilidad de las pensiones y otros derechos sociales.

7. Promoción de centros de atención integral en los países de origen y de destino que ofrezcan información sobre migración y retorno (también migración circular), a fin de reducir al mínimo la “asimetría de información” entre los migrantes.
8. Evaluación de modelos con una buena relación costo-beneficio para diversos tipos de situación migratoria.

15 de Septiembre de 2010