



Documento temático

(Versión original: inglés)

Mesa Redonda 3: Coherencia política e institucional para abordar la relación entre la migración y el desarrollo

MR 3.1: *Evaluar el impacto de la migración en el desarrollo económico y social, y atender su relación causa-efecto*

Copresidentes de la MR 3.1: Argentina, Kenya y Suiza

Miembros del equipo a cargo de preparar la sesión: Colombia, Francia, Marruecos, Mauricio, México, República de Moldova, Sudán; Comisión Europea y Delegación de la Unión Europea, FIDA y OIM

Coordinador de la mesa redonda 3: Dr. Rolph K. Jenny

La redacción del borrador de este documento estuvo a cargo del Dr. Khalid Koser, en estrecha consulta con el coordinador de la MR 3, el Dr. Rolph Jenny, y con aportaciones de los copresidentes de la sesión 3.1, Argentina, Kenya y Suiza, y el equipo de gobiernos 3.1. El objetivo de este documento es informar y facilitar el debate en la sesión de mesa redonda 3.1 durante la reunión del FMMD que se celebrará en México en noviembre de 2010. El tratamiento del tema de la sesión 3.1 no es exhaustivo y el contenido no corresponde necesariamente a las opiniones de los organizadores del FMMD o los gobiernos participantes en el proceso del Foro.

1. Resumen Ejecutivo

Desde la primera reunión del FMMD celebrada en Bruselas en 2007, la coherencia política e institucional ha sido un pilar del proceso del Foro. Los análisis sobre este asunto desde múltiples aristas se han centrado en la integración de la migración a la planeación del desarrollo; la manera de formular políticas coherentes para este fin; el papel y la utilidad de la información y la investigación para apoyar esta formulación de políticas, y el fomento de una mayor coherencia institucional dentro del gobierno, incluido el papel de los puntos focales nacionales del FMMD.¹

En la reunión del FMMD celebrada en Atenas en 2009, los participantes solicitaron un mayor trabajo de investigación a fin de evaluar una serie de programas y políticas, incluidas las evaluaciones de sus efectos en el desarrollo de las comunidades, las familias y los propios migrantes tanto en los países de origen como en los de destino. Las áreas específicas destacadas fueron *integración de los migrantes, retorno y reintegración de los migrantes, migración circular, contribuciones de las diásporas y costos de la migración*.

En Atenas también se sugirió abordar el tema de los *perfiles migratorios* como instrumento para adoptar un enfoque integral en la recopilación de datos, así como políticas migratorias y de desarrollo más coherentes. También se recomendó mantener a los gobiernos informados sobre los avances recientes en relación con los *documentos de estrategia de lucha contra la pobreza (DELP)* y los *programas nacionales de acción para la adaptación (PNAA)*.²

El presente documento se preparó para la sesión de la mesa redonda 3.1 en México, en la que se propiciará el análisis de las cuestiones anteriores, con particular énfasis en las **evaluaciones del impacto de los programas y políticas de migración y desarrollo**, y la mayor elaboración del tema de los **perfiles migratorios**.

Al final del documento se presentan recomendaciones, propuestas y preguntas fundamentales destinadas a facilitar el debate en la sesión 3.1 y a ayudar a los participantes a seleccionar la sesión de su interés.

Por otro lado, este documento también se basa en las conclusiones del seminario Evaluación del Impacto de las Políticas sobre Migración y Desarrollo, organizado por el Grupo de trabajo especial sobre Coherencia de las , la información y la investigación en Viena los días 30 de junio y 1 de julio de 2010. Este seminario, que contó con aproximadamente 50 asistentes en representación de gobiernos, organismos internacionales y grupos de expertos, se preparó, entre otros recursos, mediante una encuesta informal sobre evaluaciones del impacto de las políticas entre gobiernos participantes del FMMD. Los hallazgos del seminario y la encuesta correspondiente se incluyen en este documento.

2. Antecedentes Y Contexto

2.1 Definiciones

¹ También se estableció un mecanismo informal, el Grupo de trabajo especial sobre Coherencia de las políticas, la información y la investigación Grupo de trabajo especial sobre Coherencia de las políticas, la información y la investigación del FMMD, para no perder de vista la coherencia política e institucional, por ejemplo, haciendo un balance de los resultados destacados del FMMD y el seguimiento correspondiente, así como mediante la organización de eventos entre reuniones sobre temas y asuntos específicos. Este grupo también emprendió un análisis a fondo de los resultados destacados de la reunión del FMMD celebrada en Atenas en 2009 y su posible seguimiento.

² En este documento se abordan someramente los PNAA, dado que la sesión de la Mesa Redonda 3.2 en México se ocupará del tema de cambio climático, migración y desarrollo.

Una de las dificultades de la evaluación del impacto estriba en la falta de un consenso sobre la terminología. Para empezar, cabe distinguir entre proyectos, programas y políticas de migración; la evaluación del impacto se aplica en los tres casos.

- Un **proyecto** es único y tiene una duración definida. En el contexto migratorio, entidades y organismos nacionales o internacionales suelen emprender proyectos, por ejemplo, a fin de obtener un resultado específico para determinado grupo de migrantes. Un ejemplo podría ser un proyecto de capacitación para abrir una empresa, el cual podría estar dirigido a un grupo de repatriados de un país específico con objeto de ayudarlos a reintegrarse.
- Un **programa** es una cartera de proyectos encaminados a alcanzar una meta general. En el contexto migratorio, por ejemplo, un programa sobre integración de migrantes podría combinar una serie de proyectos concernientes a resultados específicos (educación, vivienda, salud) para cierto grupo de migrantes (niños y niñas, solicitantes de asilo, personas con discapacidad).
- Una **política** es un principio o una serie de directrices para orientar la toma de decisiones. Una política sobre migración nacional tal vez establezca objetivos respecto a la admisión de migrantes, o condiciones para que permanezcan y trabajen en el país; o para fomentar la migración circular.

Ahora se debe establecer una segunda distinción: supervisión, evaluación general y evaluación del impacto.

La **supervisión** es la recopilación y el análisis sistemáticos de información conforme avanza un proyecto o programa. Su propósito es mejorar la eficiencia y la eficacia de la instrumentación de un proyecto o programa, y observar sus avances hacia la obtención de los resultados previstos durante las fases de planeación. Ayuda a que el trabajo mantenga el rumbo y permite a los ejecutores saber cuando algo no marcha bien. La supervisión es una fotografía instantánea en el tiempo.

La **evaluación general** es la comparación de los resultados reales de los proyectos y programas con los planes originales. Se consideran los objetivos iniciales y los resultados previstos, lo que se ha conseguido y cómo se ha conseguido. Supone un estudio mucho más a fondo que la supervisión.

Combinados, la supervisión y la evaluación general permiten la **evaluación del impacto, que consiste en evaluar los cambios atribuibles a una intervención particular, ya sea un proyecto, un programa o una política**. El impacto puede ser a corto o largo plazo, positivo o negativo, directo o indirecto, previsto o imprevisto. La evaluación del impacto ayuda a responder preguntas fundamentales para formular políticas con base en datos concretos: ¿qué funciona, qué no funciona, dónde, por qué, para quién y cuánto cuesta? En términos generales, la evaluación del impacto es un elemento esencial del ciclo de políticas, que pasa por las siguientes etapas: establecimiento de una agenda, formulación de políticas, adopción, aplicación y evaluación del impacto. Contribuye a efectuar cambios informados en las políticas a fin de hacerlas más efectivas y sostenibles.

2.2 Hipótesis

Este documento, que gira en torno de la evaluación del impacto, parte de tres hipótesis principales:

En primer lugar, la evaluación del impacto es una etapa crucial para dar coherencia a las políticas. Se usa para juzgar el mérito general de una política; determinar en qué medida ha logrado los

objetivos planteados; identificar qué está funcionando, qué no y para quién, y orientar el siguiente ciclo de formulación y programación de políticas.

En segundo lugar, mientras que la cooperación para el desarrollo es uno de los sectores gubernamentales sujetos a una evaluación más intensiva, a menudo se desconoce el impacto (y los costos) de las políticas migratorias *en el desarrollo*.

En tercer lugar, evaluar el impacto de las políticas migratorias es una tarea compleja. Por ejemplo, puede ser difícil establecer una relación de causa y efecto entre la política y sus resultados; y suele haber un desfase cronológico entre la mayor parte de la información sobre migración y los impactos relacionados. Puede ser particularmente difícil para los gobiernos realizar evaluaciones del impacto de las políticas, porque en muchas ocasiones carecen tanto de la capacidad apropiada como de mecanismos de evaluación establecidos. Considerando que con frecuencia las políticas relacionadas con la migración, y el financiamiento correspondiente, son competencia de varios departamentos de gobierno, una dificultad adicional es coordinar la supervisión, la evaluación general y la evaluación del impacto. Los gobiernos también necesitan estar preparados para aceptar que las evaluaciones del impacto arrojen resultados mixtos, como un bajo impacto, consecuencias imprevistas y resultados negativos.

3. Políticas Y Prácticas

3.1 Prácticas actuales en la evaluación del impacto

Nueve países respondieron la encuesta informal sobre evaluaciones del impacto de las políticas de junio de 2010: Côte d'Ivoire, seis miembros de la Unión Europea (Bélgica, Francia, Dinamarca, España, Finlandia y los Países Bajos), Moldova y Suiza. Aunque la muestra es muy reducida y se basa casi en su totalidad en las respuestas de países pertenecientes a una sola región, las respuestas de esta pequeña muestra de países pusieron de manifiesto que las prácticas vigentes para evaluar el impacto de las políticas son muy diversas:

- Hoy se llevan a cabo pocas evaluaciones del impacto de las políticas orientadas específicamente a la migración y el desarrollo.
- Los procedimientos para la evaluación del impacto difieren entre los proyectos y programas instrumentados por el gobierno y los financiados por el gobierno e instrumentados por socios externos.
- Cuando se lleva a cabo la evaluación del impacto dentro del gobierno, la responsabilidad institucional varía considerablemente.
- También son muy variables los requisitos relativos a la presentación de informes para los socios externos a cargo de aplicar la evaluación.

Seis de los nueve países cuentan con políticas formales para la evaluación del impacto y los tres que no las tienen están considerando su establecimiento. Côte d'Ivoire, por ejemplo, integró un equipo de tarea para formular una política migratoria nacional que incluya un mecanismo para la supervisión, la evaluación general y la evaluación del impacto. En Moldova, los Países Bajos y Suiza, se evalúa específicamente el impacto de las políticas de migración y desarrollo. Moldova ha definido como una responsabilidad institucional la supervisión de la instrumentación de su Plan de acción para estimular el retorno de migrantes moldovos que trabajan en el exterior, el Programa de acción para apoyar a personas nacidas en la República de Moldova residentes en el exterior y el Plan de acción nacional para proteger a los ciudadanos moldovos residentes en el exterior. Los Países Bajos tienen prevista una evaluación del impacto de su Memorando de políticas "Migración internacional y desarrollo 2008" para mediados de 2011. Como parte de su Programa mundial sobre migración y desarrollo, Suiza ha definido una serie de criterios de evaluación para todos sus

proyectos y programas, y planea medir su impacto mediante una evaluación intermedia y una final. En los otros tres países encuestados, la evaluación del impacto se orienta a la inmigración e integración (Finlandia y España), o bien forma parte de una evaluación más amplia de la asistencia para el desarrollo (Dinamarca).

En seis de los nueve países (Bélgica, España, Finlandia, Francia, Moldova y Suiza), personal gubernamental se ocupa de la supervisión, la evaluación general y la evaluación del impacto de los proyectos y programas. De los tres países donde no se informó que hubiera participación de personal gubernamental, no hubo respuesta a esta pregunta por parte de Côte d'Ivoire; Dinamarca tiende a encomendar evaluaciones externas, y los Países Bajos se basan en informes semestrales y consultas regulares con los socios a cargo de aplicar la evaluación.

En algunos de los países que cuentan con participación de personal gubernamental, el departamento o ministerio específico responsable del proyecto o programa en cuestión lleva a cabo las evaluaciones. En Moldova, en cambio, se ha conformado un comité interdepartamental para supervisar la aplicación de la Declaración conjunta sobre la asociación para la movilidad entre la República de Moldova y la UE, incluidos representantes del Ministerio de Trabajo, Protección Social y la Familia, así como el Ministerio de Relaciones Exteriores e Integración Europea. De manera similar, en Suiza se estableció un grupo directivo interdepartamental para supervisar los programas de retorno voluntario asistido. En Francia, el Comité Interministerial para la Cooperación y el Desarrollo Internacionales analiza todos los proyectos financiados y toma decisiones sobre las acciones de seguimiento. También en Francia se llevan a cabo evaluaciones conjuntas con socios nacionales en proyectos y programas bilaterales.

Siete de los nueve países encuestados —Bélgica, Dinamarca, España, Finlandia, Francia, los Países Bajos y Suiza— informaron que financian evaluaciones generales externas de proyectos y programas gubernamentales relacionados con la migración y el desarrollo, aunque en el caso de España y Suiza las evaluaciones generales externas son muy esporádicas.

En todos los países entrevistados (Francia no respondió esta pregunta), las organizaciones operativas que reciben financiamiento gubernamental para proyectos deben ocuparse de su supervisión, evaluación general y evaluación del impacto internas. Los requisitos típicos incluyen la presentación de informes técnicos y financieros de las actividades emprendidas, que por lo general incluyen datos cuantitativos sobre los resultados, como número de personas beneficiadas por cada proyecto. Bélgica, por ejemplo, exige la presentación de un informe de actividades de un proyecto al final de cada semestre y un informe financiero anual. Finlandia aplica un procedimiento normalizado a las evaluaciones del impacto *ex ante* para proyectos en el área de desarrollo, el cual requiere específicamente una evaluación del impacto en materia de equidad de género, igualdad social, derechos y oportunidades para grupos vulnerables y VIH-SIDA. Antes de celebrar un contrato, el gobierno holandés normalmente evalúa la capacidad organizativa de los participantes externos para la supervisión, la evaluación general y la evaluación del impacto.

Varios entrevistados nacionales también identificaron desafíos específicos relacionados con la supervisión, la evaluación general y la evaluación del impacto de proyectos, programas y políticas de migración y desarrollo.

También se identificaron algunos de estos desafíos y problemáticas durante el seminario de Viena:

- En muchos casos las evaluaciones se limitan a la supervisión de las prácticas nacionales, dado que no existen mecanismos de evaluación formalmente establecidos para medir el impacto (a largo plazo) de las políticas migratorias en el desarrollo (incluido el desarrollo humano).

- Las políticas centradas en el impacto de la migración en el desarrollo son relativamente recientes; por consiguiente, los resultados de las evaluaciones de su impacto son esporádicos.
- No obstante la complejidad de evaluar el impacto a más largo plazo de las políticas de migración y desarrollo, existe la necesidad de fomentar una “cultura de la evaluación” y los gobiernos deben reconocer la importancia de crear mecanismos de evaluación necesarios.
- En las evaluaciones se deben tener en cuenta los vínculos entre las políticas, los objetivos, las actividades y los indicadores de evaluación relacionados, a saber: 1) definir la política (problemática por afrontar, meta por alcanzar a más largo plazo); 2) determinar los objetivos de la política; 3) detallar las actividades (secuencia de las acciones del proyecto para conseguir objetivos) y 4) definir los indicadores de resultados más adecuados para medir la consecución de los objetivos y el impacto esperado de la política. Entre otros instrumentos, puede ser de utilidad un enfoque basado en un marco lógico para definir los vínculos entre política, objetivos, actividades, resultados e impactos.
- Es necesario que los gobiernos desarrollen capacidades para realizar evaluaciones del impacto, así como para encomendar y analizar las evaluaciones del impacto efectuadas por evaluadores externos. Existe una gran brecha entre los conocimientos de los gobiernos sobre evaluaciones y el conocimiento más avanzado de los organismos internacionales y los grupos de expertos. Los gobiernos, los organismos especializados y los expertos deben intercambiar sus experiencias y hallazgos en materia de evaluaciones para integrar un “acervo común de conocimientos”.

De igual modo, han surgido algunos ejemplos de prácticas eficaces:

- Se recibieron comentarios positivos sobre la existencia de órganos interdepartamentales para analizar las políticas de migración y desarrollo, incluidas las evaluaciones del impacto que llevan a cabo.
- La identificación de elementos de referencia específicos para evaluar el impacto de los proyectos y programas en el desarrollo humano (por ejemplo, su impacto en la equidad de género o los derechos y oportunidades para grupos vulnerables) permite que los socios externos a cargo de aplicar la evaluación presenten informes más sistemáticos.
- Se recibieron comentarios positivos sobre las evaluaciones conjuntas del impacto en las que participan socios nacionales bilaterales.
- Otro modelo identificado para el *intercambio de experiencias* sobre evaluaciones del impacto fue el proyecto Vinculación de comunidades de emigrantes para un mayor desarrollo: Inventario de capacidades y prácticas institucionales, instrumentado en el marco del Pilar II sobre migración y desarrollo del Diálogo sobre la migración de tránsito en el Mediterráneo.

Por su parte, Mauricio tiene en marcha una serie de proyectos de migración circular con Canadá. Aunque es demasiado pronto para evaluar su impacto general, estos proyectos están sujetos a una estrecha supervisión: antes de su partida, se informa a los migrantes sobre las condiciones de vida y de otra índole en Canadá, después se llevan a cabo amplias entrevistas en Canadá con trabajadores mauricianos, sus empleadores y sus parientes en Mauricio. Esto ha permitido sistematizar la recopilación y el análisis de la información a medida que avanza el proyecto, incluida una evaluación preliminar de su eficacia. En octubre de 2009 se efectuó un ejercicio de supervisión y evaluación de gran alcance conforme a estos principios. Asimismo, Mauricio firmó un acuerdo de migración circular con Francia, que se aplicará en el futuro cercano e incluye disposiciones para la reintegración económica y social de los trabajadores que regresan a Mauricio.

3.2 Prácticas y políticas en la integración de los migrantes

Las políticas de integración tienen por objeto permitir que los migrantes realicen su potencial personal, económico y social; asegurar la protección de sus derechos humanos, y reducir los niveles de alienación y marginalización, lo que contribuye tanto a la seguridad nacional como a establecer y mantener la cohesión y la armonía sociales. Los países con una fuerte tradición de inmigración, como Argentina, Australia y Canadá, han reconocido desde hace tiempo que la inclusión, la protección y la aceptación de los migrantes son fundamentales para asegurar que sus programas de inmigración beneficien a todos los interesados en el país de destino: los migrantes, sus familias, las nuevas comunidades receptoras, la economía y el mercado de trabajo.

De igual modo, como se señaló en la mesa redonda 2.1 en la reunión del FMMD celebrada en 2009, la inclusión, la protección y la aceptación, en los ámbitos social y económico, de los migrantes en los países de destino permiten acrecentar el potencial de éstos para contribuir al desarrollo de sus países de origen.

La integración es un proceso complejo y de largo plazo, para el que no existe un modelo único. Las prácticas positivas que gozan de un amplio reconocimiento en el contexto de la inmigración a largo plazo o permanente se basan en áreas fundamentales como idioma, empleo, salud, educación, vivienda y cohesión social. Entre las estrategias de integración más específicas figuran los programas de apoyo social o los programas especiales de autoayuda y divulgación que cuentan con la participación de ONG, migrantes, grupos étnicos y religiosos, incluidos servicios de recursos y apoyo para migrantes.

Para medir los efectos de las políticas de integración, algunos países han identificado las siguientes fuentes de indicadores:

- Regularización de la situación de los migrantes como principio fundamental para su interacción en la sociedad (por ejemplo, Argentina).
- Integración lingüística y nivel de competencia de los migrantes en el idioma o los idiomas del país receptor (por ejemplo, Argentina, Canadá y Grecia).
- Prevención de prácticas discriminatorias contra los migrantes, como legislación en materia de igualdad y no discriminación, así como campañas de sensibilización. Por ejemplo, Argentina estableció el Instituto Nacional contra la Discriminación, la Xenofobia y el Racismo (INADI), que elaboró el Mapa de la discriminación en la Argentina y lanzó una campaña nacional de sensibilización, la cual también está dirigida a los migrantes.
- La integración a los sistemas educativos nacionales, es decir, el desempeño de los inmigrantes en las escuelas; opciones de escuelas y universidades; la tendencia de los inmigrantes a proseguir sus estudios después de la secundaria, y la comparación de información con los nacionales.
- La integración social, es decir, el bienestar y la participación de los migrantes en la vida social de la comunidad receptora; el acceso real de los migrantes al sistema de salud de los países receptores, y la tendencia a los matrimonios entre inmigrantes y nacionales.
- La integración política, es decir, la pertenencia a asociaciones, sindicatos y partidos políticos; organizaciones de inmigrantes; participación de los inmigrantes en elecciones, y la representación política a escala local, regional y nacional.
- La integración económica, es decir, la participación de los inmigrantes en el mercado de trabajo; las tasas de empleo y desempleo de los inmigrantes; el ingreso familiar en comparación con el promedio nacional, y la distribución de los inmigrantes en diversos sectores de empleo en comparación con la distribución de toda la población activa.

- La integración residencial —es decir el área de asentamiento—; el nivel de concentración regional, y la naturaleza y calidad de la vivienda.

3.3 Documentos de estrategia de lucha contra la pobreza y programas nacionales de acción para la adaptación

Como se señaló en la mesa redonda 3.1 de la reunión del FMMD celebrada en 2009, los documentos de estrategia de lucha contra la pobreza (DELP) y los programas nacionales de acción para la adaptación (PNAA) son documentos de estrategia fundamentales que sientan las bases para integrar la migración a la política y la práctica en materia de desarrollo.

Desde que se preparó el documento de referencia para el FMMD de 2009, otros cuatro países han presentado nuevos documentos de estrategia de lucha contra la pobreza: Nicaragua, Tayikistán (como ampliación de su DELP de marzo de 2009), Togo y Uganda. Los cuatro hacen referencia a la migración de tal forma que reflejan su contexto nacional específico. En el DELP de Nicaragua, por ejemplo, se identifica la emigración como una posible solución para los problemas de pobreza y desempleo, pero también se señalan las repercusiones de la crisis financiera mundial en el creciente desempleo entre los migrantes nicaragüenses en el exterior, lo que a su vez ocasiona una disminución en las remesas. Asimismo, se reconoce la necesidad de mejorar la gestión de los asuntos fronterizos. En el DELP de Tayikistán también se identifica la emigración como un elemento esencial para reducir el desempleo y generar remesas. Además, se señalan obstáculos específicos para la migración de mano de obra, incluida la falta de conocimientos específicos y la insuficiencia de recursos financieros; se hace un exhorto a celebrar más acuerdos bilaterales sobre migración y retorno de mano de obra, y se hace énfasis en la protección de los derechos de los migrantes tayikos. En el DELP de Togo se identifica la migración interna como una importante causa de los desequilibrios interregionales e intrarregionales y se propone el establecimiento de “centros” agrícolas, industriales y de servicios con el propósito de reducir la presión sobre la migración interna, especialmente de las zonas rurales a las urbanas. Por último, en el DELP de Uganda se señala un aumento de las remesas entre 2000 y 2007 (no se hace referencia al efecto más reciente de la crisis financiera en las remesas) y se reconoce la emigración continua de profesionales de la salud.

La inclusión de cuestiones relacionadas con la migración en estos cuatro DELP, que son los de publicación más reciente, demuestra la integración continua de la migración a las políticas y las prácticas en materia de desarrollo. Las diferentes cuestiones migratorias abordadas en los cuatro DELP también demuestran la manera en que la migración y el desarrollo se relacionan de maneras distintas dependiendo del contexto nacional. Los cuatro documentos tienen otra característica en común: no incluyen propuestas específicas de políticas para mejorar las contribuciones de la migración al desarrollo.

Luego de que se elaboró el documento de referencia del FMMD de 2009, otros seis países (Afganistán, Chad, las Islas Salomón, la República Popular de Lao, Togo y Yemen) presentaron programas nacionales de acción para la adaptación (PNAA), con lo que ya suman 44 países en total. En su PNAA, Afganistán se refiere a la migración como causa y consecuencia de la degradación ambiental, con particular énfasis en la perturbación de las rutas migratorias tradicionales y la creciente presión sobre la migración de zonas rurales a centros urbanos. En el PNAA de Togo también se menciona la perturbación de la migración estacional como resultado de los efectos del cambio climático. En el PNAA de Yemen se propone la creación de empleos en zonas susceptibles de migración externa como resultado de la degradación ambiental, para tratar de frenar la migración de zonas rurales a centros urbanos. Llama la atención que en el PNAA de las Islas Salomón no se haga referencia a la migración, pese a tratarse de un estado insular de baja altitud amenazado por el

aumento del nivel del mar, una combinación que, de acuerdo con las predicciones de muchos expertos, podría tener como consecuencia la migración externa. Tampoco se hace mención alguna de la migración en el PNAA de la República Popular de Lao. En cambio, en su PNAA Chad prevé migraciones tanto de origen nacional como procedentes de países vecinos hacia el lago Chad a causa de los efectos de la desertificación.

Aunque integrar las cuestiones migratorias a los DELP y PNAA es un paso positivo hacia una mayor coherencia política, no basta con ello. En el seminario de Viena se hizo notar la necesidad de 1) una integración más sistemática de la migración a las políticas de desarrollo, tanto a escala mundial como en sectores específicos; 2) una mayor atención a la formulación y aplicación de políticas relevantes, y 3) la elaboración de mecanismos específicos de supervisión y evaluación general.

En septiembre de 2010 se dará a conocer una publicación conjunta de la OIM, la OIT, el PNUD y el UNICEF, *Handbook on Mainstreaming Migration into National Development Planning Tools*, que ofrecerá modelos prácticos y listas de verificación para orientar las acciones nacionales tendientes a integrar la migración y el desarrollo. Se debe mencionar en particular el enfoque conjunto de los organismos del Grupo Mundial sobre Migración pues tiene por objeto asegurar que los organismos pertinentes apliquen un enfoque común y coordinado, y también puede facilitar la cooperación con los gobiernos interesados y los posibles donantes.

3.4 Perfiles migratorios

Desde 2006 se han aplicado alrededor de 70 tipos diferentes de perfiles migratorios, que siguen recibiendo una amplia atención de los gobiernos luego de la reunión del FMMD celebrada en 2009. El Grupo Mundial sobre Migración hizo un análisis del modelo de perfiles migratorios y, posteriormente, en el seminario del Grupo de Trabajo del FMMD realizado en Viena se identificaron varias cuestiones esenciales relacionadas con el propósito, el proceso y el carácter de los perfiles migratorios. En el seminario, gobiernos como Ghana y Moldova compartieron con los participantes sus experiencias concretas con los perfiles migratorios (ampliados) y subrayaron su utilidad para fomentar políticas y sistemas eficaces de migración y desarrollo por medio de información integral y un mayor conocimiento de los gobiernos sobre las tendencias migratorias y sus consiguientes implicaciones en el desarrollo. La elaboración de perfiles migratorios ampliados puede ser una herramienta eficaz para mejorar la coherencia entre las políticas migratorias y de desarrollo.

Los siguientes hallazgos y conclusiones se derivan del seminario de Viena:

- El contenido de los perfiles migratorios se ha ampliado para incluir toda una gama de asuntos pertinentes en el contexto de la migración y el desarrollo, por ejemplo, condiciones del mercado de trabajo, niveles de ingreso, indicadores de desarrollo humano, acceso de los migrantes a sus derechos, éxodo de profesionales y trabajadores capacitados, salud, diáspora, educación, comercio y otros factores relacionados con el *impacto de la migración en el desarrollo de los países interesados*.
- Los perfiles migratorios contribuyen a integrar los factores migratorios a los planes nacionales de desarrollo y se presentan como instrumentos cruciales para que los gobiernos interesados formulen *políticas nacionales coherentes de migración y desarrollo* basadas en una vasta gama de información pertinente.
- Los perfiles migratorios se aplican como parte de las acciones nacionales de desarrollo de capacidades a fin de enriquecer los conocimientos gubernamentales sobre migración y desarrollo, ayudar a los gobiernos a establecer una coordinación interministerial y una coherencia institucional o a mejorarlas. Forman parte de un proceso más amplio para lograr

estructuras de gestión migratorias más eficaces mediante el suministro de información nacional completa y deben actualizarse regularmente.

- La elaboración de los perfiles migratorios es una actividad continua en la que se evalúa el impacto actual y a largo plazo de la migración en el desarrollo. La aplicación de los perfiles migratorios debe estar a cargo de equipos de tarea interministeriales o entidades similares, que contarán con el apoyo técnico de organismos internacionales especializados.
- Los perfiles migratorios son propiedad de los gobiernos. Los países interesados definen las prioridades, los objetivos y el alcance (modelo) de un perfil nacional y los organismos internacionales apoyan el proceso.
- Sería útil un mecanismo para el intercambio de experiencias entre países que ya tienen perfiles migratorios y los que están preparándose.
- Es necesario lograr un equilibrio en la elaboración de modelos de perfil migratorio, de manera que se adapten a las prioridades nacionales en materia de migración, pero también permitan comparar la información a escala internacional.
- Por último, se reconoció que sería un avance positivo elaborar, en el futuro cercano, una nota de orientación integral sobre la aplicación de los perfiles migratorios.

4. Recomendaciones Y Propuestas Para Los Responsables De La Formulación De Políticas

4.1 Integración de la migración a las políticas de desarrollo

Se debe prestar más atención a crear conciencia sobre la importancia de integrar la migración a las políticas de desarrollo y a las estrategias de cooperación nacionales, regionales y mundiales, así como a responder a los desafíos que plantea esta integración. Entender esta meta general y lograr un consenso al respecto es también una condición indispensable para fomentar una “cultura de la evaluación” más sólida, crear técnicas apropiadas para evaluar el impacto de las políticas de migración y desarrollo, y aprovechar plenamente las posibilidades de los perfiles migratorios.

4.2 Mejoramiento de la evaluación del impacto

Un primer paso para mejorar la evaluación del impacto nacional consiste en reconocer la importancia del proceso para la coherencia política y el fomento de una “cultura de la evaluación” nacional. En muchos casos, esto puede requerir el establecimiento de un marco organizativo específico, así como una legislación que exija la evaluación del impacto para todos los proyectos financiados con fondos públicos.

Ya sea realizadas por personal de gobierno o evaluadores externos, se requieren instrumentos y planteamientos eficaces para las evaluaciones del impacto, que deben incluir la identificación de objetivos claros en materia de políticas, la definición de indicadores apropiados vinculados con el desarrollo y la conformidad de los beneficiarios previstos. También se necesita un sistema normalizado para que los socios externos presenten evaluaciones del impacto.

En el ámbito nacional, las evaluaciones del impacto de políticas mejor elaboradas y más eficaces muchas veces ocurren en sectores distintos de la migración, por ejemplo, en los de salud pública y desarrollo, y tal vez pueda aprenderse de los diferentes sectores internacionales mediante el intercambio de experiencias. Un órgano interdepartamental podría ser el mecanismo más adecuado para vigilar la supervisión, la evaluación general y la evaluación del impacto en todo el gobierno.

Una mayor cooperación con organismos internacionales o grupos de expertos puede ayudar a los gobiernos a elaborar mejores metodologías para la evaluación del impacto. También podría haber

espacio para un centro de intercambio de información que permita a los gobiernos aprender de las experiencias de otros en la evaluación del impacto de las políticas de migración y desarrollo, incluidos intercambios más sistemáticos con los organismos internacionales pertinentes.

En especial, dado que las políticas de migración y desarrollo casi siempre repercuten en varios países, las evaluaciones del impacto conjuntas a escala bilateral o regional permitirían examinar todos los efectos de las políticas de migración en el desarrollo, tanto en los países de origen como en los de destino. Al mismo tiempo, promoverían el diálogo y podrían contribuir al fomento de capacidades en países menos desarrollados.

Respecto a la evaluación del impacto de las prácticas y políticas de integración de los migrantes, sin dejar de reconocer que no existe un modelo único, los países interesados podrían intercambiar las experiencias exitosas de sus gobiernos, incluidos indicadores que contribuyan a la medición de los efectos concretos de dichas prácticas y políticas.

4.3 Avances en los perfiles migratorios

Los perfiles migratorios deben basarse en las prioridades de migración y desarrollo de los países interesados y es importante reafirmar que son propiedad de estos países. Es necesario desarrollar una mayor capacidad gubernamental para su aplicación, lo cual requiere una cooperación continua con los organismos internacionales pertinentes.

Los perfiles migratorios deben considerarse como instrumentos fundamentales para que los gobiernos interesados formulen políticas nacionales de migración y desarrollo coherentes, apoyadas en información e investigación integral y vinculada con las políticas.

La elaboración de los perfiles migratorios es un proceso continuo de recopilación de información a efecto de evaluar el impacto actual y a largo plazo de las políticas migratorias en el desarrollo, así como para aportar información necesaria para la formulación de políticas y la toma de decisiones sobre migración en el futuro. Por ende, deben ser aplicados por equipos de tarea interministeriales especiales o entidades similares con el apoyo técnico de organismos internacionales especializados.

Es necesario lograr un equilibrio en la elaboración de modelos de perfil migratorio, de manera que se adapten a las prioridades nacionales en materia de migración, pero también permitan comparar la información a escala internacional.

La nota integral sobre cómo aplicar los perfiles migratorios, que se publicará dentro de poco, puede ofrecer una orientación útil a los gobiernos interesados.

4.3 Preguntas Para Dirigir El Debate De La Sesión De Mesa Redonda 3.1

4.3.1 Integración de la migración a la planeación del desarrollo

- i) ¿Cuál es la mejor manera para que los gobiernos interesados y los organismos internacionales pertinentes contribuyan a aumentar la sensibilización sobre la importancia de integrar la migración a las políticas de desarrollo nacionales, regionales y mundiales, y se lleven a cabo acciones en este contexto? ¿En qué medida los gobiernos interesados podrían aprovechar el *Handbook on Mainstreaming Migration into National Development Planning Tools*, publicación interinstitucional de septiembre de 2010, para mantener y fomentar la cooperación con los organismos internacionales pertinentes en esta área?

4.3.2 Evaluaciones del impacto de las políticas

- i) ¿Cómo fomentar y fortalecer una “cultura de la evaluación” nacional? ¿Qué actores deben promover esta causa y cuál podría ser el papel de los organismos y expertos internacionales pertinentes en la promoción de iniciativas para el desarrollo de capacidades, a efecto de fortalecer la competencia de los gobiernos para hacer evaluaciones del impacto y de intercambiar sus conocimientos con los gobiernos interesados?
- ii) ¿De qué manera el FMMD incluido su Grupo de trabajo especial sobre Coherencia de las políticas, la información y la investigación puede apoyar estas iniciativas y acciones sin dejar de concentrarse en el problema de la evaluación del impacto, en cooperación con los gobiernos interesados y los organismos y grupos de expertos internacionales pertinentes?
- iii) ¿Cuál es la manera más eficaz para evaluar el impacto de las políticas de migración y desarrollo? Al evaluar las políticas, ¿se debe alentar a los gobiernos a usar tablas de evaluación apropiadas para examinar el impacto y la sostenibilidad, así como a establecer vínculos entre políticas, objetivos, actividades, resultados y efectos?
- iv) Como las evaluaciones del impacto de políticas mejor elaboradas y más eficaces a menudo se llevan a cabo en sectores distintos de la migración, ¿qué se podría aprender mediante un intercambio con otros sectores gubernamentales? ¿Cuál sería la mejor forma de intercambiar estas experiencias nacionales relacionadas con la evaluación del impacto de políticas de migración y desarrollo? Por ejemplo, ¿por medio de un órgano interdepartamental que supervise la evaluación general y la evaluación del impacto en todo el gobierno? ¿Podría establecerse, con el apoyo de los organismos internacionales pertinentes, un centro de intercambio de información para dar a conocer las experiencias nacionales en materia de evaluación del impacto?
- v) Como las políticas de migración y desarrollo a menudo tienen repercusiones en varios países, ¿un mayor número de evaluaciones del impacto conjuntas a escala bilateral y regional, y entre los países de origen y de destino, permitiría examinar todos los impactos de las políticas de migración en el desarrollo de los países interesados? ¿Este enfoque promovería al mismo tiempo el diálogo y podría contribuir al fomento de las capacidades en países menos desarrollados?
- vi) ¿Cuáles son los indicadores de integración más útiles para evaluar la inclusión, protección y aceptación de los inmigrantes en las sociedades receptoras? ¿De qué manera los países interesados podrían compartir sus experiencias nacionales en la evaluación de los efectos y el impacto de la integración de los migrantes, incluidos los indicadores de impacto relacionados?

4.3.3 Perfiles migratorios

- i) ¿En qué medida los perfiles migratorios ampliados pueden contribuir a la coherencia política e institucional en materia de migración y desarrollo?

- ii) En sus deliberaciones sobre los perfiles migratorios, ¿debe el FMMD seguir apoyando un proceso coherente de elaboración de estos perfiles, así como impulsando a los organismos internacionales pertinentes y a los grupos de expertos a que sigan cooperando, de manera coordinada, con los gobiernos interesados a fin de planear y aplicar los perfiles migratorios?
- iii) ¿Cuál es la mejor manera de aplicar los perfiles migratorios? ¿Cómo deben las instituciones y organismos internacionales pertinentes brindar apoyo técnico y financiero a los gobiernos interesados en elaborar perfiles migratorios? ¿Podría una nota de orientación integral contribuir al proceso de aplicación sobre cómo planear y aplicar estos perfiles?
- iv) Teniendo en cuenta que los perfiles migratorios son propiedad de los gobiernos que los aplican, con base en sus prioridades nacionales en materia de migración y desarrollo, ¿cómo lograr un equilibrio cuando se elaboran los modelos de perfil migratorio de manera que se adapten a las prioridades nacionales particulares en materia migratoria, pero también permitan comparar la información a escala internacional?
- iv) ¿Los perfiles migratorios pueden contribuir de alguna manera a la formulación de políticas de migración y desarrollo coherentes, eficaces y a más largo plazo, incluida su utilidad para establecer un mejor nivel de coordinación y cooperación gubernamental en el ámbito nacional?
- vi) ¿Cuál sería la ventaja de elaborar perfiles migratorios en un contexto regional o subregional?

(15 de Septiembre de 2010)