



Resumen Ejecutivo de Evaluación



Oficina
Internacional
del Trabajo

Unidad de Evaluación

El Trabajo de la OIT en materia de migraciones laborales internacionales

Datos

Países: *Mundial*

Evaluación final: *Agosto de 2013*

Tipo de evaluación: *Independiente*

Gestión de la evaluación: *EVAL y MIGRANT*

Equipo de la evaluación: *Maastricht Graduate School of Government (MGSoG)*

Dra. Melissa Siegel, Elaine McGregor, Vivianne van der Vorst, y Bram Frouws (consultor independiente)

Palabras clave: *Migraciones laborales*

Antecedentes y contexto

Objetivo, alcance y clientes de la evaluación

En respuesta a la decisión del Consejo de Administración de la OIT del 8 de noviembre de 2012 sobre migraciones laborales (doc. GB.316/POL/1, pár. 20, en su versión enmendada por el Consejo de Administración), el objetivo general de la presente evaluación era proporcionar una visión más clara de la respuesta de la OIT al entorno cambiante de las migraciones laborales internacionales y evaluar los avances de la Oficina en la promoción del Marco Multilateral de la OIT para las Migraciones Laborales, publicado en 2006, un instrumento no vinculante que entrega orientación política en base a los principios de las normas internacionales relevantes y buenas prácticas. La evaluación debía examinar el programa de trabajo pasado y actual de la OIT en el ámbito de las migraciones laborales internacionales, analizando sus diversos medios de acción y mecanismos de ejecución, estrategias e impacto global. Por último, aunque no por ello menos importante, debía proporcionar orientaciones en relación con las prioridades e

iniciativas futuras en el ámbito de las migraciones laborales internacionales, especialmente en el contexto de la reorganización de la OIT.

Metodología de la evaluación

La evaluación se realizó entre el 15 de marzo y el 2 de agosto de 2013, bajo la supervisión de la Unidad de Evaluación (EVAL) de la OIT a fin de velar por su independencia. El Servicio de Migraciones Laborales (MIGRANT) de la OIT se ocupó de facilitar los aspectos administrativos.

La evaluación fue participativa e incluyó consultas con los Estados Miembros, representantes internacionales y nacionales de los sindicatos y de las organizaciones de empleadores, personal de la OIT en la sede y en el terreno y agencias de las Naciones Unidas, así como con otras partes interesadas, a través de entrevistas, reuniones, grupos de discusión y comunicaciones electrónicas. En total se hicieron 79 entrevistas a 82 personas durante cinco visitas a oficinas de la OIT (tres viajes de un día a Ginebra, una visita a Bangkok y una a Budapest), así como a través de canales de telecomunicación (teléfono, videoconferencias y Skype), para llegar a todas las regiones que abarca la OIT. [Nota: Se seleccionó a Bangkok y Budapest para las entrevistas personales con objeto de recopilar información sobre regiones con realidades migratorias distintas y para observar el funcionamiento de una oficina regional y una oficina subregional, con y sin la presencia de especialistas de la OIT en cuestiones relacionadas con las migraciones laborales.]

Además, se realizó un examen exhaustivo del trabajo técnico de la OIT sobre migraciones, que se complementó con ocho estudios de casos para ilustrar aspectos clave del trabajo de la OIT. El examen documental fue un elemento clave en el que se analizaron informes seleccionados y otros

documentos sobre programas. Este se basó en documentos disponibles de los países y programáticos, informes (sobre proyectos y ejecución del presupuesto) y evaluaciones, y analizó cómo se estaban planificando y supervisando los resultados y cómo se notificaban los progresos. Se llevó a cabo una combinación de estudios de casos nacionales y temáticos en los que la OIT había asesorado ampliamente en materia de políticas, con objeto de seguir documentando y examinando el curso de la labor técnica de la OIT. Los estudios de casos se seleccionaron en función de los lugares y las áreas temáticas en las cuales la OIT había trabajado durante períodos más largos de tiempo. También se incluyeron proyectos considerados emblemáticos.

Resultados principales y conclusiones

Los resultados y conclusiones principales y de la evaluación pueden resumirse como sigue:

- La evaluación identificó una gama amplia y transversal de actividades en la OIT sobre cuestiones relacionadas con las migraciones laborales, y que contaba con un acervo considerable de conocimientos especializados. Las actividades no se desarrollaban únicamente en el marco de MIGRANT ni estaban siempre relacionadas con el resultado 7 (Un mayor número de trabajadores migrantes goza de protección y más trabajadores migrantes tienen acceso a un empleo productivo y a trabajo decente). La labor en materia de migraciones laborales no era algo nuevo para la OIT, dado que tenía un mandato constitucional sobre este tema.
- No obstante, la evaluación constató que, la divulgación de la labor de la OIT en este ámbito no guardaba proporción con sus verdaderos logros. Se sugirió la posibilidad de presentar informes periódicos sobre el trabajo y los logros clave que reflejasen parte de la información presentada en los Informes de Ejecución de Programación, así como de prever una mayor presencia en línea y una mayor difusión de las buenas prácticas con objeto de mejorar la divulgación, si bien se reconoció que lograr mejores resultados implicaba un costo financiero y en recursos humanos. También se detectaron lagunas en el ámbito de las estadísticas sobre migraciones laborales y las normas para su recolección. Se constató que existía una gran

capacidad de creación de conocimientos (investigación, inclusión en las redes de investigación y alianzas con instituciones de prestigio), así como de asesoramiento en materia de políticas basado en sólidos conocimientos jurídicos. Las limitaciones en materia de recursos humanos deberían considerarse como una razón clave de toda pérdida de impulso que hubiese podido observarse en los últimos años

- La evaluación comparó temas que había abarcado la OIT (a través de distintos medios de acción) en el período entre 2001 y 2005 con temas que abordó entre los años 2006 y 2010, y observó que los nuevos temas y áreas temáticas sobre los que se habían aumentado las publicaciones en el segundo período reflejaban bien el entorno cambiante de las migraciones internacionales, hecho que se vio confirmado por un examen de las publicaciones aparecidas entre 2011 y 2013. En el futuro, sería útil trabajar más en evaluaciones del impacto de las políticas, inclusive los resultados para los trabajadores migrantes, en especial habida cuenta de la ventaja comparativa con que parece contar la OIT en las cuestiones relacionadas con la gobernanza de las migraciones y el bienestar de los trabajadores migrantes y por razón de la menor atención que habían recibido estas cuestiones en los debates mundiales celebrados en los últimos años.

- La Oficina había respondido a las conclusiones de una evaluación externa anterior (de 2008, véase GB.303/PFA/3/5) colaborando en mayor medida con otras organizaciones en la promoción del mandato de la OIT sobre migraciones laborales y previendo más medidas para fortalecer los vínculos entre migración y desarrollo, como atestiguaba el aumento del conjunto de actividades de cooperación técnica y otros medios de acción.

- Sin embargo, la evaluación de 2008 también había señalado la necesidad de una mayor coordinación interna y coherencia necesarias para responder adecuadamente a la naturaleza transversal de las migraciones laborales. A pesar de los esfuerzos para integrar el tema de las migraciones laborales en toda la Oficina, la OIT seguía careciendo de una estrategia clara y de un buen sistema de entrega periódica de información sobre resultados. Además, no todos los proyectos y demás actividades sobre migración se

consideraban como tales, y los actuales indicadores y objetivos del programa y presupuesto, que se centraban en países individualmente, en lugar de adoptar enfoques bilaterales, regionales o interregionales, tampoco ayudaban en ese contexto.

- Por otro lado, al integrar las migraciones laborales en toda la Oficina se había desatendido en cierto modo el nexo empleo-migración, y se había prestado relativamente menos atención a la migración laboral como un elemento para el buen funcionamiento de los mercados de trabajo. La evaluación lo atribuyó principalmente a la ubicación del entonces Programa de Migraciones Internacionales, hoy Servicio de Migraciones Laborales (MIGRANT), en el Sector de Protección Social, y consideró acertada la actual ubicación de MIGRANT en el Departamento de Condiciones de Trabajo e Igualdad (WORKQUALITY). Esto sitúa estructuralmente a MIGRANT cerca del trabajo sobre instituciones del mercado de trabajo.

- La singular estructura tripartita de la OIT, que integra a gobiernos, trabajadores y empleadores, se consideró claramente como una configuración positiva que añadía valor al ámbito de las migraciones laborales, aunque en ocasiones la cooperación no fuese fácil. Según la evaluación, la OIT era la única organización internacional en condiciones para ayudar en la elaboración de políticas sobre migraciones laborales que reflejasen adecuadamente los intereses de todos los actores del mundo del trabajo.

- La evaluación constató que, por lo general, en las cuestiones relacionadas con las migraciones laborales la Oficina trabajaba más con los gobiernos que con los trabajadores y los empleadores, y señaló que era fundamental un mayor involucramiento de empleadores y trabajadores.

- La evaluación observó que en los círculos internacionales existía una fuerte percepción sobre la necesidad de una mayor participación de la OIT en el ámbito de las migraciones e indicó que el Director General había señalado el compromiso creciente de la Organización para trabajar en el área de las migraciones laborales, en respuesta a las demandas de los mandantes. Estaba preparándose la participación de la OIT en el siguiente Diálogo de Alto Nivel de las Naciones Unidas sobre la migración internacional y el

desarrollo (Nueva York, 3 y 4 de octubre de 2013), y la Reunión técnica tripartita sobre las migraciones laborales de la OIT (4-8 noviembre de 2013), la cual proporcionaría la oportunidad de debatir el seguimiento de dicho diálogo. Cabía destacar que las alianzas con los actores internacionales concernidos se verían fortalecidas durante la presidencia de la OIT del Grupo Mundial sobre Migración (GMG) en 2014, período durante el cual la Organización podría influir en la agenda internacional. La OIT asumiría la Presidencia al tiempo que se llevaba a cabo la reforma del GMG y se debatía a escala mundial la agenda para el desarrollo después de 2015.

- Tal vez el Marco Multilateral de la OIT para las Migraciones Laborales no hubiese cosechado el reconocimiento internacional que algunos habían anticipado, pero sin duda había demostrado ser un instrumento útil para el personal de la OIT que velaba por que los proyectos técnicos y el asesoramiento en materia de políticas se ajustasen a la estrategia de la Organización. Por lo general, los actores externos y los mandantes entrevistados durante la evaluación conocían el Marco Multilateral, que tenían en buen concepto y consideraban una buena guía de referencia.

- Sin embargo, la evaluación consideró que junto al Marco Multilateral sería útil prever un instrumento adicional complementario para proporcionar actualizaciones continuas de buenas prácticas, ejemplos de aplicaciones prácticas, y percepciones específicas de ámbitos que en la actualidad el Marco Multilateral de la OIT para las Migraciones Laborales no abordaba en profundidad.

Recomendaciones

Recomendaciones principales y seguimiento

La evaluación formuló las siguientes recomendaciones:

- La OIT debería desarrollar una visión/estratégica común sobre las migraciones laborales, que contribuyese al resultado 7 y se basase también en otras áreas del marco de resultados. La estrategia debería basarse en tres áreas clave de las migraciones laborales: la protección de los derechos de los trabajadores migrantes, la satisfacción de las necesidades del

mercado de trabajo (como el desarrollo de competencias en función de las necesidades de personal calificado, el reconocimiento de las competencias profesionales y el ajuste de las competencias), y la gobernanza de las migraciones laborales.

- Deberían establecerse mayores vínculos entre las distintas áreas que abordan cuestiones relativas a las migraciones. MIGRANT debería desempeñar una función fundamental y de coordinación: encabezando el desarrollo de una estrategia coherente, reuniendo a las partes que trabajaban en cuestiones relacionadas con las migraciones y estableciendo mayores vínculos con la agenda de Trabajo Decente. Las nuevas herramientas de programación de la OIT, así como las áreas de importancia crítica podrían ofrecer posibilidades al respecto.

- En la elaboración de su sitio web, la OIT debería proporcionar una visión general más clara de sus actividades en materia de migraciones laborales, y la página web de MIGRANT debería reflejar la función de coordinación que desempeña.

- Los proyectos relacionados con las migraciones deberían identificarse claramente para permitir un sistema de entrega de información sobre resultados eficaz y transparente. Esta estrategia debería detectar los vacíos claves en la labor sobre migraciones laborales a los que mejor podrían aplicarse los puntos fuertes de la OIT y buscar oportunidades para aportar estas competencias a las alianzas con otras organizaciones internacionales que trabajaban en cuestiones relacionadas con las migraciones (OIM, ACNUDH, ACNUR, PNUD, etc.).

- Está claro que la OIT desempeña un papel significativo en el desarrollo de estadísticas sobre migraciones laborales internacionales. Sin embargo, también está claro que este trabajo ha pasado a un segundo plano y debería revitalizarse. Las estadísticas sobre migraciones son un componente clave de la generación de conocimientos, algo esencial para la formulación de mejores intervenciones en materia de políticas de conformidad con las normas de la OIT. Por consiguiente, los evaluadores recomiendan enérgicamente que se ubique a una persona encargada de las estadísticas sobre migraciones laborales en el Departamento de Estadística.

- La mayoría de las personas entrevistadas coincidieron que contar con un especialista en migraciones laborales en cada región sería el escenario ideal, ya que permitiría aumentar la visibilidad en el terreno, ayudar a establecer y consolidar las relaciones con los mandantes y aumentar las actividades de cooperación técnica (como se ha observado en la región de Asia y el Pacífico y en los Estados Árabes). Con todo, se reconoce que esto requiere prever recursos, y que depende de en qué medida la migración se considera una prioridad regional.

- Si la creación de puestos de especialistas regionales en migraciones laborales en África y/o América Latina no es posible, debería seguir trabajándose en el incipiente sistema de "puntos focales de migraciones laborales" e institucionalizarlo, tras un examen crítico de su funcionamiento actual, identificando sus fortalezas y debilidades. En la actualidad, el personal de la OIT que trabajan como expertos en otras áreas técnicas, como los especialistas en empleo o protección social, actúan como puntos focales, al igual que algunos consejeros técnicos principales y otras personas que trabajaban en proyectos relacionados con las migraciones. En el contexto de un sistema de puntos focales como este, resultaría muy útil realizar un mapeo que situase dónde en la OIT radican los conocimientos sobre cuestiones específicas relacionadas con las migraciones.

- La OIT debería formular una nueva estrategia de relaciones públicas y destinar más tiempo y recursos a divulgar sus conclusiones. Uno de los objetivos debería ser aumentar la visibilidad de la OIT y convertirla en la organización de referencia en materia de migraciones laborales.

- La OIT debería preparar informes bianuales sobre sus actividades y éxitos clave en el ámbito de las migraciones laborales, y actualizar periódicamente su base de datos de buenas prácticas. Ello no sólo ayudaría a la OIT a supervisar los progresos de sus estrategias, sino que también actuaría como herramienta para los mandantes y como modo de aprovechar la fuerza de la Organización.