

Documento de referencia¹

Mesa redonda 3: Migración y desarrollo: búsqueda de estrategias más allá del Estado

Sesión de mesa redonda 3.2

Reforzar la cooperación – posibilitar contribuciones de la sociedad civil en la integración de migrantes

0. Resumen

El presente documento, que se enmarca en los contextos de la Agenda 2030 para el desarrollo sostenible y del Pacto mundial para una migración segura, regular y ordenada (PMM), aborda los efectos beneficiosos que aporta un enfoque sobre la integración de los migrantes en el que participe el conjunto de la sociedad, y se centra más concretamente en la intervención de los agentes locales y de las organizaciones de la sociedad civil. Tiene por objeto trazar las posibles aportaciones del Foro Mundial sobre Migración y Desarrollo (FMMD) al PMM, ahondando en los principales aspectos de los debates de políticas en materia de integración, así como en los retos, las prácticas que han tenido éxito y las oportunidades de acción en relación con este tema.

I. Integración en el contexto del Foro Mundial sobre Migración y Desarrollo (FMMD), los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS) y el Pacto mundial sobre la migración (PMM)

La integración de los migrantes² recibe un creciente reconocimiento como elemento esencial para garantizar que la migración es capaz de fomentar el desarrollo humano social, económico y cultural en los países de origen, de tránsito y de destino. A lo largo de los años, en varias mesas redondas y sesiones del Espacio Común, el FMMD ha contribuido a este discurso señalando que una buena integración no solo contribuye al bienestar de los migrantes, sino que además mejora la capacidad de estos para contribuir al desarrollo.³ Verdadero trampolín para realizar el potencial de la migración en favor del desarrollo⁴, la

¹ El presente documento fue preparado por la ICMD, para su deliberación en la mesa redonda RT 3.2 copresidida por Canadá y México, así como por otros miembros del Equipo Gubernamental de la RT 3.2, Grecia, y Alemania, y por socios no estatales, que comprenden la OIT, el ACNUR, la CCIM y la OIM. El documento tiene por objeto informar y promover el debate durante la sesión 3.2 de la Mesa redonda que se celebrará durante la reunión en la Cumbre del FMMD en junio de 2017. No es por consiguiente exhaustivo en el tratamiento del tema y no refleja necesariamente la opinión de sus autores, ni la de los organizadores del FMMD, de los gobiernos o de las organizaciones internacionales que participan en el proceso del FMMD.

² A efectos del presente documento, y en la medida en que contribuirá también al Pacto mundial sobre la migración y en que habrá un Pacto mundial distinto específicamente dedicado a los refugiados, se centrará el interés en los migrantes y no en los refugiados o desplazados. Cabe resaltar sin embargo que gran parte de las cuestiones abordadas en este documento puede ser aplicable a los esfuerzos de integración en favor de refugiados y desplazados. Se puede apreciar un ejemplo en la siguiente publicación del Instituto de Política Migratoria (MPI por sus siglas en inglés) sobre la integración de los refugiados en Canadá: Frattini, T. (2017), *Integration of immigrants in host countries* Centro Studi Luca D'Agliano Development Studies Working Papers. 427.

³ Por ejemplo, FMMD Turquía: Reunión Temática 2 de los documentos de referencia: El papel de la comunicación en la promoción de un amplio reconocimiento de los beneficios de la migración, la mejora de la percepción de los migrantes por el público, la lucha contra la discriminación y la promoción de la integración.

⁴ ICMD (2016) *Migrants' Integration as a Pre-requisite for Development: The Role of Cities (La integración de los migrantes como requisito indispensable al desarrollo; el papel de las ciudades)*

integración debería considerarse como un factor clave para la buena consecución de los ODS y del PMM.

El carácter multifacético de la migración junto con el compromiso de los ODS de «no dejar a nadie atrás» subrayan que el concepto de la integración es pertinente para varios ODS, entre ellos el objetivo 4 sobre la educación; el objetivo 5 sobre la igualdad de género; el objetivo 8 sobre empleo y trabajo decente; y el objetivo 10 sobre la reducción de la desigualdad, que comprende la meta 10.7 sobre la facilitación de la migración y la movilidad ordenadas, seguras, regulares y responsables, y el indicador 10.c sobre las remesas. El compromiso adoptado por los Estados de elaborar un PMM emana directamente del ODS 10.7, y tiene como objetivo inmediato los enfoques de políticas de integración y las cortapisas a la integración. Por ejemplo, entre los seis temas elegidos para las consultas mundiales para el PMM que se efectuarán este año, el tema 1 se centra en la garantía de los derechos humanos de todos los migrantes, la inclusión social, la cohesión, y la lucha contra todas las formas de discriminación, particularmente el racismo, la xenofobia y la intolerancia; el tema 5 en la trata de personas y el tema 6 en la promoción de vías regulares. Es algo patente y constante: los migrantes que se desplazan o que llegan a un sitio de manera insegura, desordenada e irregular se enfrentan habitualmente a considerables cortapisas a su integración.

Los modelos de integración han sido muy debatidos entre los Estados y otros agentes y han dado lugar a diversos enfoques y prácticas. Lo que resalta de todos los esfuerzos para la integración es que afectan y se ven afectados por todos los aspectos de la vida cotidiana y de la gobernanza, desde la vivienda a la salud y desde la educación y el trabajo al desarrollo. Además, en los últimos años, un número cada vez mayor de estudios y programas, sobre todo aquellos que se interesan por la esfera comunitaria o subnacional, han destacado el papel central que desempeñan los migrantes y la diáspora⁵ al procurar alcanzar activamente su propia integración, o «autointegración», de manera individual o colectivamente a través de asociaciones.⁶ También es importante reconocer que está más que demostrado que el papel de la familia y de la unidad familiar es primordial en los esfuerzos por asegurar la integración.⁷

Sin embargo, **«independientemente de los marcos políticos vigentes, los entornos en que vivimos en todo el mundo —sobre todo en las ciudades— en la era de la globalización avanzan inexorablemente hacia el aumento, y no la disminución, de la diversidad.»**⁸ Por este motivo, los esfuerzos de integración requieren una colaboración más estrecha entre los agentes del Estado y un amplio espectro de otras partes interesadas, en especial las Organizaciones de la sociedad civil (OSC)⁹ —incluidos los migrantes, la diáspora y sus asociaciones— que cuentan con años de experiencia y conocimientos específicos en la facilitación de la integración. No obstante, los pormenores sobre la manera de intensificar la cooperación entre los Estados u otras autoridades, como las autoridades locales y regionales, y las OSC han recibido poca atención en los temas tratados en el seno del FMMD. En el presente documento se intenta colmar esta laguna y examinar en qué modo se facilita mejor un proceso de integración lograda cuando los Estados apoyan a las OSC a través de marcos legislativos, políticas y mecanismos de cooperación que empoderan a las OSC para que mejoren con eficacia la integración.

II. Definición e indicadores de integración

La siguiente definición puede utilizarse para abarcar los diversos enfoques y realidades de los esfuerzos para la integración: *«Si bien el término se utiliza y entiende de forma diferente en distintos países y contextos, “integración” puede definirse como el proceso por el cual los migrantes, tanto*

⁵ Si bien no hay una definición universalmente aceptada de «diáspora», se considera cada vez más que el término se refiere a migrantes o refugiados en países diferentes de los de su nacimiento, así como a sus hijos y nietos.

⁶ ICMD (2015), *Mi Caja de Herramientas ICMD*. Módulos 3 y 5, Bakewell, O., de Haas, H. y Kubal, A. (2011), *Migration systems: pioneers and the role of agency*. Discussion Paper No. 2011-23. Norface Migration, Grabowska, I., Garapich, M., Jazwinska, E., y Radziwinowiczówna, A. (2017), *Migrants as Agents of Change: Social Remittances in an Enlarged European Union*. Palgrave Macmillan UK, Gibson, K., Vasey, K., y Manderson, L. (2015), *Integration and Agency*. En *Transnational Agency and Migration: Actors, Movements, and Social Support*. Routledge Research in Transnationalism.

⁷ Jastram, K. (2013). *Family Unity: The New Geography of Family Life*. Migration Policy Institute

⁸ Informe de la mesa redonda 2.1 de FMMD 2016, *Migración, diversidad y sociedades armoniosas*

⁹ Las OSC se pueden definir como «la multitud de asociaciones alrededor de las cuales la sociedad se organiza voluntariamente y que representan un amplio conjunto de intereses y vínculos. Pueden incluir organizaciones con arraigo en la comunidad, de pueblos indígenas» y a efectos de este documento incluyen a las organizaciones de migrantes y de la diáspora. (Traducción del inglés a partir de la definición del Glosario OCDE <https://stats.oecd.org/glossary/detail.asp?ID=7231>)

individualmente como en grupo, son aceptados en una sociedad. En general se refiere a un proceso de adaptación en ambos sentidos por parte de los migrantes y de las sociedades de acogida, mientras que los requisitos específicos de aceptación por una sociedad de acogida varían de un país a otro. La integración no significa necesariamente un establecimiento permanente. Sí implica, no obstante, la consideración de los derechos y obligaciones de los migrantes y de las sociedades de acogida, del acceso a servicios de diversa índole y al mercado laboral, y de la identificación y el respeto de un conjunto de valores básicos que unen a los migrantes y a las comunidades de acogida en un objetivo común»¹⁰

Los esfuerzos para la integración diferirán según las necesidades y los contextos, pueden sin embargo extraerse indicadores de una integración lograda a partir de experiencias¹¹ de ámbito nacional y local, y en particular:

- el alcance de los **conocimientos y de la comprensión del país y del territorio de acogida** que tienen los migrantes en lo que se refiere a cultura, derechos, responsabilidades y servicios disponibles;
- la **integración lingüística** y el nivel de competencia de los migrantes en el/los idioma(s) del país de acogida;
- los **niveles de igualdad y no discriminación** en todos los sectores y en la legislación;
- su **integración en los sistemas nacionales de educación**;
- su acceso a la **atención primaria de salud y a los servicios de emergencia**, así como la calidad de la atención recibida;
- su capacidad para estar o reunirse con su **unidad familiar**, y el nivel de integración alcanzado por el conjunto de la familia;
- la **integración social** alcanzada y los **niveles de interacción entre nacionales y migrantes**;
- su **integración cívica** (a saber, su pertenencia a asociaciones, sindicatos y partidos políticos, la existencia y robustez de las asociaciones de migrantes, su participación en las elecciones y su representación política en la esfera local, regional y nacional);
- su **integración económica** (a saber, la participación de los migrantes en el mercado laboral, su tasa de empleo o desempleo, sus ingresos familiares en comparación con el promedio nacional);
- su **integración residencial**; y
- el **nivel alcanzado en la incorporación de las políticas de integración en la planificación del desarrollo** para que tengan un mayor efecto en el desarrollo.

III. Principales aspectos para el debate sobre políticas de integración

Papel especial de las OSC: En muchos lugares, las OSC gozan de una confianza especial y ocupan una posición privilegiada entre los migrantes, sus comunidades y los otros residentes, así como ante las autoridades municipales/nacionales. Por este motivo, las OSC suelen actuar como mediadoras y facilitadoras, promoviendo una respuesta eficaz a las necesidades de los migrantes. En el mismo sentido, también pueden reunir a migrantes y nacionales en actividades de sensibilización, comprensión y cohesión social. Muchas **OSC también han adquirido años de experiencia y conocimientos específicos**, concretamente en la facilitación de la integración, que los Estados y otras autoridades deben poder adquirir e integrar en la formulación de políticas para aumentar su eficacia. Con este fin, es esencial que las OSC participen en la aplicación y el seguimiento de los ODS y en la elaboración del Pacto mundial.

Los migrantes y la diáspora, así como sus asociaciones (es decir, las OSC), también desempeñan un papel crucial y bastante a menudo son los primeros agentes en la integración. En los últimos años, un mayor

¹⁰ OIM, Traducción del inglés a partir de *Glossary on Migration – 2nd Edition (Glosario sobre Migración – 2^a Edición)*, *International Migration Law No. 25*, Ginebra, 2011

¹¹ El conjunto de indicadores, aunque no es exhaustivo, se ha inspirado de los debates de las mesas redondas del FMMD, la Carta de Eurocities sobre Integrating Cities y tres herramientas de Integrating Cities y la experiencia de la Iniciativa Conjunta sobre Migración y Desarrollo de las Naciones Unidas y la reciente publicación de la UNESCO *Cities Welcoming Refugees and Migrants* (Ciudades que acogen a refugiados y migrantes).

número de OSC constituidas y dirigidas por y para los migrantes y la diáspora, ha aportado una energía colectiva en favor de la integración en muchos lugares del mundo. De hecho, la razón de ser para muchas de estas asociaciones (como la asociación de migrantes [FORIM](#) en Francia) es precisamente ayudar a los migrantes a instalarse e integrarse.

Interacción sobre el empleo y con el sector privado: Otro factor que contribuye a la integración, y que se ha tratado muy poco, es la **interacción entre las asociaciones de migrantes, otras OSC**, entre ellas los sindicatos (muchos de cuyos miembros y líderes son migrantes o forman parte de la diáspora), **y el sector privado** (un número creciente de negocios se inician o están dirigidos por migrantes o por la diáspora o pertenecen a estos¹²). De hecho, los muchos negocios y empleos que los migrantes de toda índole crean o dirigen representan algunos de los cimientos más sólidos para la integración.

No se puede sino recalcar la importancia del acceso de los migrantes al mercado laboral. De hecho, el sector privado no es solo un agente para la integración, sino un *lugar* donde esta sucede. Además, con frecuencia el propio lugar de trabajo es un «punto» central de la integración, ya que la capacidad de proveer para uno mismo y para la familia motiva la integración, incluso para aquellos con contratos de trabajo temporal o de corta duración.¹³ También abre las puertas a otras oportunidades de integración, como la de disponer de los recursos para enviar a sus hijos a la escuela, disfrutar de oportunidades culturales y sociales y ejercer otros derechos, todos ellos elementos importantes para participar activamente en la sociedad.

Las exigencias presupuestarias y los escasos recursos de las OSC y de las administraciones municipales implican que las empresas también pueden proporcionar los recursos y servicios técnicos necesarios que permitan mejorar aquellas acciones destinadas a integrar a los migrantes y las personas desplazadas en el mercado laboral o a apoyar la creación de sus propias cooperativas y negocios. Las autoridades locales son las más adecuadas para colocar en un primer plano a estos agentes y promover su participación, mientras que las OSC y las organizaciones de la diáspora pueden facilitar conocimientos técnicos y servicios directos, así como supervisar y garantizar la transparencia y la coherencia con los objetivos de integración, no discriminación y derechos humanos.

Autoridades locales y regionales: La migración y el desplazamiento son principalmente un fenómeno urbano, **siendo las ciudades el destino predilecto para los migrantes internos e internacionales**, así como para los desplazados.¹⁴ En consecuencia, las Autoridades locales y regionales (ALR) asumen cada vez más desde los primeros puestos los esfuerzos de acogida e integración.¹⁵ Cada vez son más numerosas las ALR que han asumido esta función recurriendo a un amplio espectro de enfoques innovadores en favor de la integración, muchas de ellas con la intención de transformar sus territorios en centros internacionales prósperos, atractivos y dinámicos.¹⁶ **La coordinación sobre varios niveles**, también con partes interesadas no gubernamentales, ha demostrado ser fundamental y permitirá a las ALR poner a contribución su experiencia y sus conocimientos para trazar las políticas nacionales, con miras a que estas sean más adecuadas y pertinentes y que a su vez se puedan aplicar satisfactoriamente en la esfera local.

Medios: En un período en el que el discurso político y público con carácter populista y contra la migración va en aumento, el papel de los **medios de comunicación y los medios sociales** también es fundamental para impulsar la integración, por el potencial que tienen para ofrecer una perspectiva más objetiva sobre las cuestiones de migración, desarrollo y diversidad. De hecho, su papel puede ser capital para dar una imagen pública positiva de la migración. Al publicar regularmente reportajes, documentales, crónicas, entrevistas, pueden destacar los cambios sociales y económicos positivos que la migración

¹² Según informes recientes publicados respectivamente por el Financial Times y el Wall Street Journal, 1 de cada 7 negocios en el Reino Unido y en los Estados Unidos fueron constituidos o están dirigidos por inmigrantes que residen en dichos países. Moules, J. (2014), *Migrants set up one in seven UK companies, study reveals*. Financial Times. <https://www.ft.com/content/dc7f9f0e-a3ae-11e3-88b0-00144feab7de>, Yoree, K. (2016), *Study: Immigrants Founded 51% of U.S. Billion-Dollar Startups*. The Wall Street Journal. <https://blogs.wsj.com/digits/2016/03/17/study-immigrants-founded-51-of-u-s-billion-dollar-startups/>

¹³ Hack-Polay, Dieu, 2016. *Reframing Migrant Integration*. Guild Publishing.

¹⁴ ICMC (2016) *Migrants' Integration as a Pre-requisite for Development: The Role of Cities*

¹⁵ *Ibid*

¹⁶ *Ibid*

aporta a la sociedad, promover la humanización de la migración y tener una influencia sobre los empleadores, los responsables de la formulación de políticas, los políticos y el público en general.

IV. Principales retos

Realizar que los derechos son esenciales para la integración: Los enfoques sobre la integración de los migrantes y sus implicaciones varían mucho dependiendo del contexto migratorio, histórico y político de cada Estado, e incluso del de ciertas ciudades y otras subdivisiones dentro de los Estados. Sin embargo, las variadas experiencias y enseñanzas extraídas hasta la fecha en materia de esfuerzos de integración demuestran **que el nivel de integración está directamente relacionado con el nivel alcanzado en la defensa y protección de los derechos humanos de los migrantes.**¹⁷ Los derechos, en particular los derechos humanos y laborales en virtud de tratados internacionales ampliamente ratificados, proporcionan a los migrantes la protección y el acceso a oportunidades y servicios públicos que necesitan para integrarse en cualquier sociedad. Aunque los Estados mantienen la soberanía sobre el control de sus fronteras, también están obligados por los compromisos que han adquirido con esos convenios internacionales, que protegen los derechos humanos, independientemente de cuál sea el estatus migratorio o la nacionalidad. Para muchos Estados, la defensa de los derechos humanos de todas las personas, incluidos los migrantes, al tiempo que se garantiza la cohesión social y el mantenimiento de un sistema eficaz de gobernanza de la migración, puede resultar problemática. Las organizaciones de la sociedad civil pueden desempeñar un papel estratégico y aportar su apoyo a los Estados para encontrar la manera de promover la integración conforme al marco político y a las prioridades nacionales de desarrollo.

Politización de la inmigración: El tema de la inmigración se ha ido politizando cada vez más en las campañas electorales, en las que las políticas de inmigración han sido asociadas principalmente a cuestiones de seguridad y de control fronterizo y al trato de las causas profundas de la migración con objeto de reducir la migración neta. Por lo general, estas políticas no han cumplido sus promesas e incluso pueden haber contribuido a fomentar una opinión pública más negativa, como lo revela un estudio reciente de la OIM¹⁸ que muestra una correlación entre las políticas contra la migración y el sentimiento público en contra de los migrantes. Por lo tanto, existe también una desconfianza generalizada en las sociedades en relación con la capacidad de sus gobiernos a abordar eficazmente el tema de la migración. Este estado de cosas se agrava aún más cuando los medios de comunicación y los medios sociales se utilizan para promover el sentimiento antimigrante y populista con mitos y datos falsos. A su vez, el **aumento de la xenofobia y el racismo** no solo es una traba considerable al bienestar general de los migrantes, sino que también inhibe sobremedida la capacidad de estos para integrarse en la sociedad. Si bien las OSC pueden proporcionar una ayuda preciosa para hacer un seguimiento e informar sobre la discriminación y el racismo, así como para sensibilizar y fomentar la cohesión social, las OSC afirman que **es en el seno de las autoridades donde está la verdadera capacidad para combatir la xenofobia y la violencia y garantizar la cohesión social.** Por este motivo, las OSC instan a las autoridades locales y nacionales a asumir esta responsabilidad y señalan que **no hacerlo de manera eficaz es un gran obstáculo a la cooperación con las OSC.**¹⁹

Capacidades limitadas de las autoridades locales y regionales y de las OSC: En vista de que la migración tiene principalmente una dimensión local, el papel de las ALR en los esfuerzos de integración y de forma general en la vinculación de la gobernanza de la migración al desarrollo ha sido reconocido en la Declaración de Nueva York para los Refugiados y los Migrantes, en la Nueva Agenda Urbana y de forma amplia en el FMMD de 2016. Sin embargo, si bien muchas ALR han prosperado satisfactoriamente en este cometido, otras carecen a menudo de las competencias, el apoyo financiero y técnico, los conocimientos y el apoyo político a nivel nacional para hacerlo.

Las OSC pueden verse enfrentadas a sus propias dificultades, por la falta de capacidad, de recursos o de información, y también por la necesidad de apoyo técnico y financiero. Las tensiones y la falta de

¹⁷ PNUD (2016), *Human Development Report 2009 (Informe sobre desarrollo humano 2009)*. Palgrave Macmillan

¹⁸ OIM, *How the World Views Migration, (Cómo percibe el mundo la migración)*, Centro de análisis de datos sobre la migración mundial, Ginebra, 2015

¹⁹ ICMD, *Consulta mundial a la sociedad civil sobre migración y desarrollo local: informe de síntesis en el contexto del Tercer Foro de Alcaldes sobre movilidad humana, migración y desarrollo*, Bruselas, 2016

confianza entre algunas OSC y las autoridades locales, regionales y nacionales pueden ser igualmente una traba al florecimiento de las OSC en sus funciones. Además, el nivel de implicación con las OSC puede ser limitado cuando estas trabajan de manera aislada para suplir carencias en la gobernanza sin apoyo ni coordinación directa con el gobierno. Dicho esto, la mejor garantía de éxito de las acciones iniciadas con las OSC es la que consiste en una plena colaboración y consulta sobre el desarrollo, la aplicación, el seguimiento y la evaluación de las políticas de integración. Por lo tanto, **las autoridades nacionales y locales tienen la clara responsabilidad de crear un entorno propicio para las OSC**, entre las que se hallan las asociaciones de migrantes y de la diáspora, de manera que prosperen y se pueda aprovechar su potencial.

Retos para el empleo y el sector privado: Como ya se ha mencionado anteriormente, la integración en el *mercado laboral* es fundamental para que los migrantes logren su integración en la *sociedad* y en este empeño el **sector privado tiene un papel claro y estratégico**. Se trata de un tema primordial, dado que **existe un desajuste a escala mundial entre las cualificaciones de los trabajadores y las necesidades del mercado laboral, tanto para las profesiones altamente cualificadas como para las menos cualificadas.**²⁰ Esto se debe a las realidades demográficas, a la inadecuada alineación de los programas educativos y de la capacitación profesional con las necesidades de las empresas, y al hecho de que la mayoría de los sistemas de gestión de la migración fueron elaborados para un modelo económico ahora obsoleto que se basaba en lugares de trabajo fijos y contratos de trabajo estructurado.²¹ En este contexto, los agentes del sector privado se enfrentan a muchos retos, entre los que se encuentran: las dificultades para obtener visas para los nuevos trabajadores contratados; costosos procesos de contratación que generan deudas insuperables; largos y costosos²² procesos de contratación que ralentizan la productividad; la incapacidad para contratar tipos de trabajadores específicos; o la imposición de prioridades gubernamentales para que se contrate a nacionales.²³

Por otra parte, la integración económica de los migrantes y de las personas desplazadas tiene más matices que simplemente asegurarse de que los migrantes puedan acceder al mercado de trabajo o abrir su propio negocio. Un rápido acceso al mercado laboral puede no resultar siempre lo más favorable en términos de calidad del trabajo. De hecho, la aceptación de un empleo a temprana edad puede hacerse a expensas de invertir a largo plazo en la carrera; los recién llegados que están ansiosos por ganarse la vida y sustentar a sus familias pueden renunciar a cursos de idiomas y de capacitación profesional que requieren mucho tiempo y a la homologación de sus calificaciones o títulos o a la recertificación. Al mismo tiempo, el trabajo poco cualificado puede servir de trampolín al permitir que los migrantes adquieran una valiosa experiencia laboral en el país de acogida que les permita «desbloquear» sus capacidades y retornar a sus profesiones anteriores.²⁴

Coordinación entre varios agentes: Un último reto es la instauración de los mecanismos de coordinación más adecuados que permitan reunir a agentes clave y conseguir así una mayor efectividad. Si no se pone esto en práctica, puede haber recursos desperdiciados, duplicación, así como frustración debido a una ineficacia general y una falta de claridad en las funciones y competencias.

Dificultades a las que se enfrentan las mujeres al integrarse: Las mujeres también son particularmente vulnerables a la explotación y los abusos contra los derechos humanos cuando migran y acceden a un nuevo mercado de trabajo. Antes de la salida, la discriminación de género, la pobreza y la violencia pueden incitar a las mujeres a emigrar o ya de entrada hacer que sean cada vez más vulnerables a la trata de personas.²⁵ El trabajo en el hogar y de cuidado de niños no remunerado que de forma prioritaria y tradicional incumbe en la vida familiar a las mujeres es una carga suplementaria y considerable, que hace

²⁰ Desiderio, M. Hooper K. y Salant B, *Improving the Labour Market Integration of Migrants and Refugees: Empowering cities through better use of EU instruments*. Migration Policy Institute, 2017

²¹ Consejo sobre Empleo de la Agenda Global, 2014. *Matching Skills and Labour Market Needs: Building Social Partnerships for Better Skills and Better Jobs*. Foro Económico Mundial.

²² FMMD, Documento de referencia *Disminuir los costos de la migración*, 2016

²³ *Ibidem*

²⁴ MPI Labour Immigration and empowering cities

²⁵ Jolly, S. y H. Reeve, *Gender and Migration: Overview Report*. Institute of Development Studies, Brighton, 2005

mucho más vulnerables a las migrantes de reciente condición que no disponen del apoyo de familiares y amigos o del acceso a servicios de acompañamiento nacionales o municipales.²⁶

En lo que se refiere al mercado laboral, las mujeres tienen más posibilidades de sufrir una descualificación²⁷ en los países de acogida o de trabajar en sectores más informales, como la asistencia en el hogar. Para las mujeres, incluso el acceso al mercado laboral puede resultar difícil por diversos motivos, como el hecho de haber tenido un acceso limitado a la formación y la educación; la incapacidad de poder comunicar en el idioma o a acceder a otros servicios esenciales para la integración debido a su papel tradicional en el cuidado de los niños; o, por el hecho de haber migrado en virtud de políticas de reunificación familiar, pueden tener prohibido el acceso al mercado laboral.²⁸ Todos estos factores socavan su capacidad a integrarse con la misma facilidad que los hombres.

V. Oportunidades de acción

Un enfoque participativo y plural, que represente a toda la sociedad: El Sr. Peter Sutherland, ex Representante Especial del Secretario General de las Naciones Unidas sobre la Migración, exhorta a todos los Estados a «considerar seriamente la posibilidad de establecer algún tipo de **grupo de trabajo interministerial sobre migración** que permita a los ministerios y otros organismos dialogar entre sí y con los interesados pertinentes a fin de armonizar las metas y objetivos normativos que se refieren, entre otras cosas, a los asuntos humanitarios, de desarrollo, de migración, de interior y de relaciones exteriores.»²⁹ El grupo de trabajo debería estar compuesto por representantes de los gobiernos locales, el sector privado, las OSC, incluidas las asociaciones de migrantes y de la diáspora, y otros agentes y líderes relevantes de las comunidades de inmigrantes. Estos grupos o comités pueden obrar para garantizar que la gobernanza de la migración y los esfuerzos de integración sean incorporados en todos los sectores necesarios, y mantener al mismo tiempo un punto de referencia central para promover la coherencia y la coordinación. La experiencia demuestra que este modelo también es altamente eficaz cuando se aplica en el ámbito local.³⁰ Por ejemplo, las [Local Immigration Partnerships \(LIPs\)](#) (Asociaciones Locales en materia de Inmigración) de Canadá fomentan el desarrollo de alianzas entre múltiples partes interesadas y arraigo comunitario y una planificación orientada hacia las necesidades de los recién llegados.

Un enfoque para la integración con varios niveles de gobernanza puede optimizar el éxito: Las autoridades nacionales dependen de sus ALR para aplicar las políticas nacionales de integración y a su vez las ALR dependen de las autoridades nacionales para que les faciliten competencias, recursos y orientación y apoyo políticos que necesitan para lograr una integración satisfactoria para el bien colectivo de sus territorios. Para ello es **esencial una coordinación sobre varios niveles** que fomente una coherencia sobre varios niveles. Como tal, las autoridades locales tendrán la capacidad de poner a contribución su experiencia y sus conocimientos para trazar políticas nacionales, de manera que estas sean más adecuadas y pertinentes y que, a su vez, se puedan aplicar satisfactoriamente en la esfera local. Un buen ejemplo es Filipinas donde se han establecido [Comités sobre Migración y Desarrollo](#) a escala local, regional y nacional. Para que esta gobernanza sobre varios niveles sea posible, los **Estados deben reconocer, implicar y empoderar a las Autoridades locales y regionales** que «desempeñan un papel cada vez más destacado en la acogida de los migrantes y están desarrollando las funciones y herramientas necesarias para gestionar una mayor diversidad. Es preciso dotarlas de autoridad y recursos suficientes para realizar adecuadamente esta labor.»³¹

²⁶ OIM, Informe sobre las Migraciones en el Mundo: los migrantes y las ciudades: nuevas colaboraciones para gestionar la movilidad, 2015

²⁷ OIM y OCDE, *Harnessing Knowledge on the Migration of Highly Skilled Women*, 2014

²⁸ Red Europea de Mujeres Migrantes y Lobby Europeo de Mujeres, 2012. *Migrant Women's Integration in the Labour Market in Six European Countries: A Comparative Approach.*; ONU Mujeres, 2013. *Género en marcha: Trabajando en el nexo migración-desarrollo desde una perspectiva de género.*

²⁹ Naciones Unidas, Asamblea General, Informe del Representante Especial del Secretario General sobre la Migración, A/71/728, 2017

³⁰ *Ibidem*

³¹ Naciones Unidas, Asamblea General, Informe del Representante Especial del Secretario General sobre la Migración, A/71/728, 2017

Empoderamiento de la sociedad civil y aprovechamiento de su experiencia: En primer lugar, es esencial hacer participar a las **OSC en la planificación, aplicación, seguimiento y evaluación** de políticas o programas nacionales y locales en materia de integración. Es por ejemplo de primordial importancia que participen en los mencionados grupos de trabajo interministeriales o Comités sobre Migración y Desarrollo. El cuadro siguiente resalta los diversos grados de compromiso de un gobierno con una OSC,³² de izquierda a derecha, siendo «informar» el menos eficaz y «empoderar» el más eficaz:

Informar	Consultar	Involucrar	Colaborar	Empoderar
Los entes gubernamentales proporcionan información a las OSC sobre sus prioridades en materia de migración y desarrollo	El Gobierno quiere obtener asesoramiento y datos de las OSC y proporciona información sobre cómo esto ha tenido o no una influencia en la toma de decisiones	El Gobierno trabaja directamente con las OSC durante todo el proceso para asegurarse de que sus preocupaciones y aspiraciones se entienden y reciben consideración en todo momento	El Gobierno se asocia a las OSC y se asegura de la participación de estas en todos los ámbitos de planificación, aplicación, seguimiento y evaluación de las políticas de migración y desarrollo	El Gobierno se asocia a las OSC y se asegura de la participación de estas en todos los ámbitos de planificación, aplicación, seguimiento y evaluación de las políticas de migración y desarrollo y empodera a las OSC proporcionándoles ayuda financiera y técnica

Por otra parte, sería necesario establecer mecanismos de coordinación específicos con las OSC y con todos los demás interesados cuyo papel es esencial. Para asegurar la sostenibilidad de los programas y acciones conjuntos y ante los cambios frecuentes en las administraciones, es necesario institucionalizar los acuerdos y las dinámicas de cooperación a través de espacios o mecanismos dedicados y permanentes, que podrían ser mesas temáticas o comisiones. A estas estructuras se les deben asignar tareas específicas y han de contar con suficientes recursos humanos y financieros. La institucionalización de una [Unidad de Movilidad Humana](#) en la Provincia de Pichincha, en Ecuador, es un buen ejemplo. La provisión de espacios físicos en los que las OSC tengan la posibilidad de establecer actividades puede ser extremadamente rentable. Las OSC necesitarán además un acceso a la información y medidas de creación de capacidad para funcionar bien. Otros tipos de acuerdo con las autoridades podrían incluir el acceso a refugios y el alojamiento a corto plazo para categorías particularmente vulnerables.³³

Como se ha señalado, las OSC tienen amplia experiencia en la prestación de servicios a los migrantes en muchos sectores. Por consiguiente, una integración lograda de los migrantes está estrechamente vinculada a sus derechos y a su capacidad a acceder a dichos servicios. Al colaborar con las OSC, los gobiernos pueden identificar dónde las OSC pueden contribuir a la provisión de servicios, ya sea proporcionándolos directamente o contribuyendo a su divulgación y asegurándose de que los migrantes tengan conocimiento de la existencia de dichos servicios y puedan acceder a ellos. En algunos casos, las OSC son las que están en mejor posición para prestar estos servicios, dada su capacidad para acceder incluso a los migrantes más vulnerables al colaborar con las asociaciones de migrantes. Las OSC también son capaces de proporcionar lo que los migrantes pueden percibir como un espacio «más seguro» para acceder a ciertos servicios y recibir orientación y asesoramiento jurídico, sin correr el riesgo de consecuencias negativas en relación con su situación migratoria.

Cartografía del potencial de las OSC: Al mismo tiempo, es importante que los gobiernos comprendan los distintos tipos y capacidades de las varias OSC existentes. La cartografía permitirá a los gobiernos comprender en qué casos pueden confiar en la labor de las OSC y darles apoyo, así como los casos en que

³² Basado en el Espectro de Participación Pública de la Asociación Internacional para la Participación Pública disponible en el siguiente enlace: http://c.y.mcdn.com/sites/www.iap2.org/resource/resmgr/foundations_course/IAP2_P2_Spectrum_FINAL.pdf

³³ ICMD, Consulta mundial a la sociedad civil sobre migración y desarrollo local: informe de síntesis en el contexto del Tercer Foro de Alcaldes sobre movilidad humana, migración y desarrollo, Bruselas, 2016

los gobiernos son los que están mejor posicionados para prestar servicios, con o sin el apoyo de las OSC. Por ejemplo, los migrantes, la diáspora y sus asociaciones pueden aportar un **claro valor añadido como mediadores culturales**. Además, las comunidades de migrantes establecidas pueden desempeñar un papel importante para preparar a la comunidad, y también para hacer extensivos la hospitalidad y el apoyo a los recién llegados de manera a facilitar su integración. Además, pueden comprender mejor sus necesidades, y se hallan en una situación más estable para responder a cualquier desafío, dado que están profundamente arraigadas en la comunidad.³⁴

Ampliación de las capacidades de las OSC y de su papel: Las pequeñas OSC necesitan a menudo el **apoyo de OSC más grandes y de las ALR** para incrementar sus capacidades o recabar fondos.³⁵ Las OSC, en cooperación con las autoridades nacionales y las ALR, pueden ofrecer respaldo a las organizaciones de migrantes y de la diáspora, colaborando con ellos para incrementar sus capacidades y comprobar que sus acciones en favor de la integración se ajustan a las políticas de desarrollo nacional y local o a las destinadas a la participación de la diáspora; asegurando así una actuación eficaz. Cuando no existen organizaciones de la diáspora, las OSC son las que se hallan en mejor posición para empoderarlas y/o constituir las, habida cuenta de su experiencia en este ámbito.³⁶

Es particularmente importante vincular las iniciativas de la diáspora en los territorios de origen con la cooperación descentralizada entre las autoridades locales donde existe un canal migratorio. Cabe mencionar como ejemplo el [acuerdo de cooperación descentralizada](#) entre las regiones de Kasserine (Túnez) y Toscana (Italia). Esto permite que las ALR faciliten la integración durante todo el ciclo migratorio y vincularlas a las iniciativas similares establecidas por la diáspora en aras de una mayor eficacia.

El voluntariado también puede ser un **poderoso medio para promover la integración y el cambio social**, que beneficia a la sociedad en su conjunto, pero también a los migrantes considerados individualmente. Al hacer participar a miembros de la sociedad directamente en actividades con los recién llegados, los programas de voluntariado exponen e informan a más personas sobre las necesidades, realidades y beneficios de la migración y el desarrollo. Se puede apreciar un ejemplo en la [Campaña Saphan Siang \(Puente de Voces\)](#) en Tailandia, que dirigen unos jóvenes voluntarios. En la cooperación entre el Estado y la sociedad civil se debería considerar como una prioridad el aumento de las oportunidades para que los ciudadanos se conecten con los migrantes y los apoyen, permitiéndoles así tomar iniciativas y responsabilidades como comunidad, en lugar de verse a sí mismos como los receptores pasivos de la llegada de un flujo de extranjeros.³⁷ Esto, sin embargo, no debe ir en detrimento de que los gobiernos asuman sus cometidos y se responsabilicen por ellos. El apoyo prestado a los voluntarios por la Oficina Federal Alemana para las Migraciones y los Refugiados a través de los [Centros de Recursos](#), que proporcionan financiación para microproyectos, salas o asesoramiento, sirve de ejemplo.

La **representación de los migrantes en la vida comunitaria** también es un aspecto esencial para garantizar que las políticas tengan la capacidad de ajustarse a las necesidades y preocupaciones reales de los migrantes. Esto se puede conseguir estableciendo mecanismos oficiales de representación, garantizando el derecho de constituir asociaciones y asegurándose de que las poblaciones migrantes puedan votar y presentarse a elecciones cuando la legislación nacional lo permita. La Ciudad de Dublín en Irlanda constituye un ejemplo, ya que junto a representantes de organizaciones de migrantes, llevó a cabo una [campaña «Votantes Migrantes»](#) para facilitar la participación de los migrantes en la vida política de la ciudad.

Contribución activa del sector privado a la integración: En el FMMD de 2016, el [Mecanismo Empresarial del FMMD](#) instó a los responsables de la formulación de políticas a **reconocer las necesidades del mercado laboral y las prácticas empresariales modernas** al revisar y reorganizar los

³⁴ ICMD, Consulta mundial a la sociedad civil sobre migración y desarrollo local: informe de síntesis en el contexto del Tercer Foro de Alcaldes sobre movilidad humana, migración y desarrollo, Bruselas, 2016

³⁵ *Ibidem*

³⁶ ICMD, Consulta mundial a la sociedad civil sobre migración y desarrollo local: informe de síntesis en el contexto del Tercer Foro de Alcaldes sobre movilidad humana, migración y desarrollo, Bruselas, 2016

³⁷ Naciones Unidas, Asamblea General, Informe del Representante Especial del Secretario General sobre la Migración, A/71/728, 2017

sistemas de inmigración.³⁸ Se debería entre otras cosas considerar en detalle los riesgos y las oportunidades de la integración a través del trabajo. Para ayudar a los migrantes y a los desplazados a tomar las decisiones más apropiadas, la adecuación entre la oferta y la demanda de trabajo debe acompañarse de un amplio abanico de servicios esenciales, como evaluaciones de competencias y servicios de orientación, asesoramiento y colocación, vías alternativas al empleo (como la iniciativa empresarial), la homologación de las cualificaciones y títulos y la educación y formación profesionales. Cabe destacar que en Francia, las Agrupaciones de Empleadores para la Inserción y la Calificación en el Mercado de Trabajo ponen en común recursos públicos y privados para facilitar a inmigrantes formación, asesoramiento y aprendizajes en pequeñas empresas.³⁹ En Suecia, la iniciativa 100 Club, a la cabeza de la cual están los Servicios de Empleo, pretende fortalecer la capacidad de las empresas que están dispuestas a contratar un considerable número de recién llegados, con la esperanza de que cambien de forma indefinida sus prácticas de contratación y estimulen cambios en toda la industria.⁴⁰ *Este tema se examinará con más detalle en la mesa redonda 3.1 titulada Incrementar la reserva de talento mundial: aprovechar el potencial del sector privado para asociaciones globales de trabajadores cualificados.*

Las OSC pueden desempeñar y desempeñan un papel capital en la provisión de dichos servicios. Este desempeño se reafirma aún más cuando están vinculadas a otros agentes, como agencias nacionales de empleo, sindicatos, cooperativas de ahorro y crédito y otros mecanismos e instituciones de financiación, que pueden apoyar estos servicios complementarios. Por ejemplo, los Centros de Recursos para Migrantes pueden desempeñar un papel esencial en la sensibilización y orientación de los migrantes hacia esos servicios, de acuerdo con sus necesidades, como se refleja en las experiencias de los [Centros de Asistencia a los Migrantes](#) en las regiones de Sedhiou y Diourbel en Senegal.

El sector privado también tiene la responsabilidad de **garantizar la no discriminación** durante el proceso de contratación y en el lugar de trabajo. Las autoridades pueden fomentar las mejores prácticas en este sentido a través de iniciativas de incentivación o de premios para retos sociales y obrando en favor de normas contra la discriminación, así como de objetivos o de indicadores de diversidad. Por ejemplo, al ofrecer a las mejores soluciones/iniciativas la posibilidad de obtener contratos públicos para la prestación de servicios, se puede facilitar la realización de modelos alternativos.⁴¹ Además, las OSC pueden respaldar al sector privado mediante campañas de sensibilización y formación en la lucha contra la discriminación, y apoyar a las autoridades en la supervisión de su progreso. Se pueden observar ejemplos de estos mecanismos en el [Pacto de Bruselas](#), que establece normas para que las empresas se adhieran a la diversidad y la no discriminación, así como en la [«Carta de la Diversidad»](#) de Copenhague.

Como ya se ha mencionado, **la diáspora y los migrantes desempeñan un papel considerable en la creación de empleo, la iniciativa empresarial y la inversión**. La mayor parte de esta contribución económica se sitúa en el sector de las Pequeñas y Medianas Empresas (PYME).⁴² En la esfera local, el sector de las PYME recibe a menudo el apoyo de los municipios, las OSC y las LRA, por lo que los agentes financieros, comerciales y de empleo mencionados anteriormente pueden apoyarlos en la elaboración de proyectos de desarrollo local que estimulen localmente el sector. Es importante que esta planificación también involucre y apoye a los empresarios e inversores procedentes de la diáspora y la migración para añadir valor al sector mediante la creación de empleo y la garantía de un trabajo decente.⁴³ De hecho, para fomentar este aspecto, las OSC también pueden colaborar con las autoridades locales y regionales para reforzar el acceso de la diáspora y de los migrantes a contratos y licitaciones públicos en los países de origen.⁴⁴ Cabe mencionar como ejemplo las Agencias Regionales de Desarrollo de las OSC de Morazán y La Unión en El Salvador, que colaboraron con algunos municipios y diásporas en Estados Unidos para apoyar a jóvenes en la creación de sus propios [negocios y cooperativas](#), lo que comprendía el acceso a financiación social.

³⁸ GFMD Business Mechanism, The Business Case for Migration: Position Paper and Recommendations for Presentation at the Ninth GFMD Summit, 2016

³⁹ Benton, M. y Papademetriou, G, 2016. *Towards a Whole-of-Society Approach to Receiving and Settling Newcomers in Europe*. MPI

⁴⁰ *Ibid.*

⁴¹ *Ibid.*

⁴² OCDE, 2010. *Entrepreneurship and Migrants*. Grupo de Trabajo de la OCDE sobre PYMES y la iniciativa empresarial.

⁴³ ICMD, 2016, *Consulta mundial a la sociedad civil sobre migración y desarrollo local: informe de síntesis en el contexto del Tercer Foro de Alcaldes sobre movilidad humana, migración y desarrollo*, Bruselas.

⁴⁴ *Ibid.*

Asegurar un enfoque a la integración basado en el género: Para obrar en favor de la igualdad de género en relación con la integración de las mujeres migrantes, existe una clara necesidad de incorporar la perspectiva de género en todos los esfuerzos de integración y completarla con servicios y esfuerzos específicos para apoyar a las mujeres migrantes y proteger sus derechos. Para comprender cuáles son estas necesidades y cómo responder mejor ante ellas, es importante recopilar datos de la migración con un desglose basado en el género, tal como se ha llevado a cabo en [Canadá](#). Si bien es evidente que la prestación de servicios personalizados para la integración de las mujeres migrantes es capital, esta medida debe combinarse con los esfuerzos para eliminar cortapisas que no dejan a las mujeres acceder a estos servicios. Como ejemplo cabe mencionar la provisión de servicios de guardería para aquellas mujeres que desempeñan tradicionalmente el papel de cuidadoras, para que puedan participar en cursos de idiomas y de capacitación profesional y trabajar para continuar su integración en la sociedad de acogida. Se puede asimismo alentar a las redes o refugios de mujeres a que proporcionen un espacio para que las mujeres migrantes se reúnan, reciban asesoramiento y consejo y comprendan sus derechos y los servicios a los que tienen acceso. Vale la pena citar como ejemplo la [Casa de los Derechos de la Mujer](#) en Upala, Costa Rica. Al tiempo que se reconocen las necesidades de las mujeres y la provisión de estos servicios, también es importante no considerar a las mujeres como víctimas pasivas, sino más bien como agentes que desempeñan un papel vital y diverso en la sociedad⁴⁵. La publicación [guías de aprendizaje](#) elaborada por ONU Mujeres sobre la mejor manera de enfocar los temas relacionados con la migración desde una perspectiva de género aporta una orientación útil sobre la cuestión.

Lucha contra la xenofobia y el racismo crecientes para una mayor inclusión social: Se requiere un **fuerte liderazgo político a escala nacional y local** que promueva un discurso positivo y veraz sobre la migración con miras a aliviar el miedo y fomentar la cohesión social. Este discurso debe tratar de informar a los residentes sobre los planes y actividades previstos para recibir a los migrantes, así como los beneficios y los costos de esta llegada y las responsabilidades de todas las partes. Se trata de algo primordial habida cuenta de que, como declaró Peter Sutherland, ex Representante Especial del Secretario General para la Migración: «En ninguna época reciente se han desgastado tanto los lazos de confianza, sobre todo cuando se trata de cuestiones relacionadas con la migración, que es objeto de temor y desinformación entre la opinión pública.»⁴⁶ Los Estados y las ALR pueden facilitar aún más la integración garantizando la diversidad en la administración pública. Las buenas prácticas en la esfera nacional y local comprenden **la asignación de un organismo dedicado o una estructura de coordinación interdepartamental** como responsable de la elaboración, aplicación y seguimiento de una estrategia sobre la diversidad, que debería incluir el reconocimiento y aprecio públicos de las contribuciones de los migrantes y de la diáspora al desarrollo económico y social. Cabe señalar como ejemplo la [Campaña antirumores](#) en Barcelona.

Los medios de comunicación, incluidos los sitios web, las aplicaciones y los medios sociales, pueden proporcionar información sobre los beneficios y las realidades de la migración, y ser utilizados para suministrar información capital a los migrantes destinada a facilitar su integración.⁴⁷ Sin embargo, también pueden utilizarse para promover el sentimiento populista y contrario a los migrantes distorsionando la verdad y los datos. Por este motivo, se alienta a las autoridades, las OSC y el sector privado a que **trabajen con los medios de comunicación** para que mejoren su conocimiento y comprensión de la cuestión y para que hagan gala de objetividad y responsabilidad en su trabajo informativo sobre los migrantes y la diáspora. La mejora o la elaboración de legislación que condene la incitación al odio y los reportajes con lenguaje incendiario debería ser una prioridad para las autoridades. Se pueden instaurar directrices (como las [directrices](#) de la OIT para los periodistas sobre la manera de informar con imparcialidad sobre la migración laboral), un código de ética o procedimientos de control. Estos procedimientos de control podrían basarse en normas establecidas que servirían de vara a los medios de comunicación y los medios sociales y en niveles de conformidad públicamente especificados. Esto serviría para incentivar a los medios de comunicación y los medios sociales y aún se podría ir más

⁴⁵ ONU Mujeres, 2013. *Género en marcha: Trabajando en el nexo migración-desarrollo desde una perspectiva de género*.

⁴⁶ Naciones Unidas, Asamblea General, Informe del Representante Especial del Secretario General sobre la Migración, A/71/728, 2017

⁴⁷ Véase Benton, M., 2014. *Smart Inclusive Cities: How New Apps, Big Data, and Collaborative Technologies are Transforming Immigration Integration*. MPI.

lejos con competencias anuales o premios por designar para los mejores.

VI. Preguntas orientativas para el debate:

- ¿Qué funciones y responsabilidades tienen los propios migrantes en el proceso de integración?
¿Cómo pueden las autoridades, la sociedad civil y los empleadores contribuir aún más?
- ¿Qué otras buenas prácticas existen en materia de alianzas logradas y estratégicas en favor de la integración y cómo sabemos cuándo los esfuerzos de integración han tenido éxito?
- ¿Qué condiciones marco debe necesariamente proporcionar el Estado que no pueden ser proporcionadas de otro modo por el sector privado, la sociedad civil o las autoridades locales?