

Documento de referencia

(Versión: original: inglés)

Mesa Redonda 1: La circulación de la mano de obra para un desarrollo integral

Sesión de la Mesa Redonda 1.1: *Capacidades y trabajos transfronterizos para el desarrollo humano*

Copresidentes de la Mesa Redonda 1.1: Mauricio y Emiratos Árabes Unidos (EAU)

Miembros del equipo que ha preparado la sesión: Alemania, Bangladesh, Costa Rica, Francia, Filipinas, Suecia, Suiza, OIT, OIM

Coordinadores de la Mesa Redonda 1: *Dra. Irena Omelaniuk; Dr. Salomon Samen*

El presente documento ha sido elaborado por la Dra. Sue Parker, Gerente Principal del Marco de Cualificaciones, Autoridad Nacional de Cualificaciones de los Emiratos Árabes Unidos, con aportaciones de los copresidentes de la Mesa Redonda 1.1, miembros del equipo de la MR y los coordinadores de la MR 1. El documento tiene como finalidad informar y promover el debate en la sesión de la Mesa Redonda 1.1 durante la cumbre FMMD de Mauricio que se reunirá en noviembre de 2012. El documento no es exhaustivo en su tratamiento del tema de la sesión 1.1 y no refleja necesariamente los puntos de vista de los organizadores del FMMD ni de los gobiernos implicados en el proceso del FMMD.

Resumen

El presente documento de referencia apoya la preparación y los debates de la Sesión de la Mesa Redonda 1.1 del FMMD 2012; también ofrece las conclusiones de las investigaciones recientes y las evidencias relativas a las políticas y las prácticas que apoyan la principal hipótesis de la presente Mesa Redonda de que las oportunidades de trabajo en el extranjero pueden acelerar el desarrollo humano si existen las condiciones y las políticas correctas que permitan a los trabajadores móviles adquirir nuevas capacidades, utilizarlas de manera productiva, hacer que sean reconocidas tanto en los países de origen como en los países de destino y retornar con un mayor potencial para obtener una reintegración socioeconómica. Las capacidades y los puestos de trabajo son piezas fundamentales de toda estrategia de desarrollo, independientemente del país que acoge o envía los trabajadores móviles, ya que la educación y el ingreso son indicadores clave del Índice de Desarrollo Humano del PNUD.

El documento plantea el modo en que los gobiernos, el sector privado y otras partes interesadas pueden mejorar el conocimiento, las competencias y las perspectivas de empleo de las personas que buscan trabajo en el extranjero, incluso cuando retornan a sus hogares, en el contexto de la mano de obra circulante o la mano de obra móvil a nivel mundial.¹ El documento está basado en los trabajos previos del FMMD para aumentar los beneficios de la migración para el desarrollo, en particular a través de sistemas cooperativos entre los países de origen y de destino, a fin de facilitar la movilidad y la circulación de la mano de obra y las competencias para beneficio de su mutuo desarrollo.² En el anexo 2 se describen brevemente estos programas cooperativos.

1. Antecedentes y contexto

1.1 Objetivos y motivación

El presente documento persigue los siguientes objetivos principales de la Mesa Redonda 1.1:

1. Identificar modelos efectivos (o estrategias que creen estos modelos) de formación profesional, la mejora y el reconocimiento de las competencias, para optimizar los beneficios del desarrollo a lo largo de todo el ciclo de migración.
2. Contribuir a un debate más amplio de la Mesa Redonda 1 sobre la forma de mejorar el potencial de desarrollo humano en los países de origen, tránsito y destino, a través de las competencias y las estrategias de intermediación laboral, ofrecer apoyo a la diáspora como agentes potenciales del desarrollo, así como mediante debates más amplios sobre los marcos jurídicos en materia de migración que ayuden a lograr dichas metas.
3. A largo plazo, mejorar el conocimiento, las competencias y las perspectivas de empleo de los emigrantes que retornan, en especial en el contexto de las formas temporales y circulares de los contratos de trabajo en el extranjero.

Hasta la fecha, el FMMD ha tratado de manera efectiva diversos aspectos de la movilidad laboral internacional y sus beneficios para el desarrollo, en particular mediante la protección económica y social y el empoderamiento de los trabajadores contratados en el extranjero. Sin embargo, siguen existiendo algunas brechas que llenar y nuevas perspectivas que deben ser consideradas en el diseño y

¹ Aunque la movilidad laboral se da tanto en contextos temporales, permanentes, regulados como no regulados, esta sesión de la Mesa redonda se limita a debatir el desarrollo, la certificación y el reconocimiento de las competencias para mejorar la adecuación entre empleos y competencias tanto en el extranjero como en sus países de origen, en el contexto de una movilidad laboral regular, temporal y circular.

² El documento está estructurado para presentar prácticas y ejemplos basados en la evidencia, siempre que sea posible. Cuando resulta necesaria una mayor información que facilite su comprensión, ésta podrá encontrarse en las notas a pie de página del anexo 2. En el anexo 1 se incluyen explicaciones de los términos utilizados en el documento.

la aplicación de políticas más globales para desarrollar, mejorar, certificar y reconocer las habilidades laborales que pueden garantizar dichos beneficios para los emigrantes y para sus países de origen y de destino.

1.2. Capacitación de los emigrantes: el contexto político

En vista de la siempre creciente movilidad mundial de los trabajadores, muchos gobiernos están reconociendo que es en su mutuo interés crear de manera conjunta las condiciones para la formación del capital humano, la movilidad de las competencias, y las inversiones productivas por parte de los trabajadores migrantes, para aprovechar la movilidad laboral a fin de obtener mejores resultados de desarrollo.³ Los marcos políticos en materia de migraciones no sólo garantizan la legalidad de la situación de las personas sino que también incluyen elementos facilitadores gracias a los cuales los migrantes pueden obtener las competencias y la experiencia que les permitan progresar a través de la movilidad socioeconómica, tanto en el país emisor como en el país receptor.⁴

Existe un creciente reconocimiento por parte de muchos países de destino de que la migración puede satisfacer algunas de las demandas de mano de obra en evolución, así como aportar innovación a las sociedades que experimentan grandes cambios demográficos. En Suecia, el uso de la experiencia, el conocimiento y las redes comerciales de la diáspora y de los migrantes se considera la forma de canalizar las ideas en innovación y desarrollo.ⁱⁱ Un marco legal flexible y propicio puede posibilitar que los emigrantes se desplacen entre los países de origen y de destino y contribuir al desarrollo económico y humano en ambos lugaresⁱⁱⁱ.

La migración temporal, con plazos de residencia, se utiliza normalmente para cubrir la escasez de personal capacitado, pero no siempre contribuye al desarrollo humano. Algunos migrantes experimentan condiciones de empleo en las que sus capacidades se ven estancadas o incluso retroceden (descualificación) debido a una colocación o intermediación laboral ineficaz (por ejemplo, el empleo de un licenciado universitario como empleado doméstico); y puede producirse un desperdicio de cerebros en la economía. El carácter poco cualificado y transitorio de la mayoría de sistemas temporales de migración circular puede también inhibir la adquisición de competencias que podrían fomentar la reintegración del trabajador en el mercado laboral a su regreso, *salvo* si las medidas de reintegración se consideran parte del sistema de migración. Los gobiernos de los países de origen no suelen vincular los sistemas de formación profesional en el extranjero o los programas de emigración laboral a las necesidades sectoriales o los programas de desarrollo de retorno al país de origen.

La incorrecta adecuación de las competencias y los empleos y la descualificación han sido identificadas como obstáculos para optimizar los beneficios de la migración laboral para el desarrollo. Sin embargo, una incorrecta adecuación no equivale automáticamente a una descualificación. Pueden adquirirse nuevas competencias que se demanden en el país de origen o éstas pueden utilizarse como apoyo a la reintegración, como por ejemplo la gestión de proyectos, las capacidades financieras o de gestión de pequeños negocios, así como las competencias lingüísticas. Asimismo, si los resultados del desarrollo humano individual se miden únicamente en términos de ingresos acumulados, la descualificación sólo puede constituir un problema cuando los trabajadores regresan a sus países de origen y no son capaces de ganar más que cuando se marcharon. Estos desafíos pueden entenderse y resolverse mejor en el contexto de un ciclo de migraciones completo, tanto en los países de origen como de destino.

³ Holzmann, R. and Pouget-Hirscheegg V. (2011). *Admission Schemes for Foreign Workers: A Labour Market Tool for National Economic Development*, p. 8.

⁴ Vertovec S, (2007) *Circular Migration: the way forward in global policy?* Institute of Migration, University of Oxford (Primera publicación en «Around the Globe», una publicación del Monash Institute for Study of Global Movements, Australia).

A pesar de que la subutilización de las competencias de los inmigrantes en los países de destino (por ejemplo, en la UE) constituye una creciente preocupación en los países de origen, son pocos los países que están llevando a cabo acciones para garantizar un uso adecuado de las competencias nuevas o mejoradas de los trabajadores que retornan a sus países. Son necesarios sistemas, tanto en los países de origen como de destino, que fomenten de manera mutua el desarrollo, certificación, reconocimiento y adecuación de las competencias que resulten beneficiosos. Estos sistemas pueden ser unilaterales, bilaterales o estar integrados en marcos multilaterales, como la UE y África.

Los procesos de reconocimiento de competencias deben ser comprensibles y de fácil aplicación, de modo que los migrantes puedan solicitar el reconocimiento de sus cualificaciones y experiencia, así como disfrutar de todos los beneficios de su trabajo en el extranjero.^{iv} El impacto de dichas políticas y prácticas, como se demuestra en el caso de, por ejemplo, Australia y entre las naciones de la UE, es facilitar una mejor adecuación de los trabajos a las competencias de los migrantes.

Las evidencias^v sugieren que los enfoques dirigidos al sector privado son los que tienen la posibilidad de dar como resultado la mejor adecuación entre las competencias y los trabajos, no obstante los empleadores todavía no están lo suficientemente involucrados en el desarrollo de capacidades, ni en la mejora y el reconocimiento de las competencias en la mayoría de los países de destino y de origen.^{vi5} Los gobiernos deben establecer los estándares adecuados, basados en referencias internacionales y los marcos jurídicos migratorios propicios. El involucramiento de los empleadores y de las asociaciones profesionales en el reconocimiento de cualificaciones puede garantizar que los procedimientos de evaluación se adaptan a las necesidades reales del mercado de trabajo.^{vii} En los países desarrollados de destino (Australia, Canadá, Alemania, Suiza) se dan algunos de los mejores ejemplos, y aunque dichos ejemplos se utilizan específicamente para los intereses del mercado de trabajo, también ofrecen modelos para ser ampliados o reproducidos en cualquier lugar, incluidos los países de origen. En los países del Consejo de Cooperación del Golfo (CCG), cuya actividad económica depende en gran medida de la mano de obra migrante, se están desarrollando una serie de enfoques interesantes.^{viii}

Los acuerdos bilaterales pueden proporcionar marcos eficaces para el desarrollo de las competencias y la adecuación profesional. Países como Alemania están experimentando actualmente dichos acuerdos con algunos de los países de la Europa del Sureste, en especial en el contexto de las profesiones relacionadas con la atención de personas. En anteriores reuniones del FMMD se han discutido algunos acuerdos bilaterales (por ejemplo, entre Mauricio-Canadá/Francia, Senegal-Francia, Colombia-España).⁶ Sin embargo, la mayoría de países tienen una influencia limitada en las políticas migratorias de los países de destino con ingresos elevados. Por ejemplo, aunque Filipinas ha definido niveles salariales mínimos para una serie de ocupaciones esenciales de sus trabajadores en el extranjero sin contar con un acuerdo bilateral, los países de destino pueden preferir dejar que el mercado decida dichos niveles salariales.

2. La adquisición y el desarrollo de las competencias de los migrantes y la adecuación entre empleo y competencias: buenas prácticas

2.1 *El papel y el valor del desarrollo, la certificación y el reconocimiento de las competencias*

⁵ *Skills Recognition for Returning Migrant Workers*: Nota del Taller de formación regional ILO/SKILLS-AP/KOREA sobre evaluación de las competencias de los trabajadores migrantes retornados, 15–16 de septiembre de 2010, Bangkok.

⁶ Algunos países africanos como Senegal han celebrado acuerdos con Francia que permiten que sus trabajadores reciban beneficios con arreglo a las disposiciones de la red de seguridad social de Francia. Argelia, Marruecos, Filipinas y Túnez han celebrado acuerdos con sus principales países de destino para garantizar que los emigrantes disponen de seguridad social y protegerles del racismo y la xenofobia (Black R and Hilker L (2004).

La naturaleza típica del empleo poco cualificado en el extranjero no suele proporcionar competencias que apoyen la reintegración una vez que los trabajadores retornan a sus países al finalizar el contrato, a menos que se lleven a cabo esfuerzos y exista un interés de formación en el país de destino. Por tanto, las competencias tras regresar de un período de migración pueden no reflejar ya los conocimientos especializados originales de los migrantes. En muchos casos, la adquisición de competencias puede ser indirecta, como es el caso, por ejemplo, de la adquisición de idiomas. Pero incluso cuando el nivel de adquisición de competencias en el extranjero sea bajo, todavía puede ser relevante para el empleo y las empresas en el país de origen, si existen mecanismos para reconocer y aceptar dichas competencias.⁷

En países como India, la adquisición de competencias básicas es una forma de mejorar las vidas de las personas, las familias y las comunidades.⁸ Algunos participantes pueden considerar la adquisición de competencias como un paso hacia la migración, un medio para demostrar competencias esenciales y evaluadas en un nivel de acceso antes de abandonar sus países. Si el resto de requisitos estándar de las migraciones, como los chequeos médicos, se realizaron in situ, es decir, fueron accesibles de manera más inmediata, los migrantes no solo contarán con una mejor preparación sino también estarán más disponibles para el empleo cuando se encuentren con los agentes de selección o los futuros empleadores.

Deben destacarse iniciativas como éstas por medio de *acuerdos de reconocimiento mutuo* y a través de marcos de (meta) cualificaciones nacionales o regionales en los que un país adapte los resultados del aprendizaje de los programas de formación a programas comparables de otros países, lo cual permite a los migrantes una vez que llegan al país de destino, que sigan desarrollando sus competencias y transfieran las adquiridas en su destino, cuando retornen a su país de origen al finalizar el contrato.

De manera creciente, *los marcos nacionales de cualificaciones (MNC)*⁹ y los programas de reconocimiento mutuo están siendo utilizados como mecanismos que permiten comparar y referenciar títulos/cualificaciones otorgadas en distintos países. Cuando dichos marcos están vinculados o referenciados de manera transfronteriza, incluso de forma regional – por ejemplo, en el Marco Europeo de Cualificaciones (MEC), el marco ANSA o el nuevo Marco Árabe de Cualificaciones (para las regiones MENA y del Golfo) – puede darse de manera más fácil la movilidad transnacional del mercado de trabajo. Si nos centramos de manera más específica en las competencias, vale mencionar que se están desarrollando marcos nacionales para el desarrollo de competencias en algunos países como Sudáfrica, dirigidos a definir el conocimiento, las competencias y las actitudes que son requeridas por las personas físicas en el lugar de trabajo.^{ix} Los MNC también pueden ser utilizados como medios para proteger la fuerza de trabajo nacional de un país que "recibe" muchos trabajadores migrantes, ya que no siempre éstos traen consigo las competencias adecuadas de sus países de origen.

Los primeros debates sobre el *Sistema Mundial de Reconocimiento Mutuo*, apoyado por la UNESCO, suponen un importante paso para garantizar la adaptación de las competencias y un reconocimiento similar para los ciudadanos y los migrantes. Las experiencias de la Unión Europea apuntan a la existencia de una diversidad de caminos para evaluar, validar y reconocer formalmente, aunque también de manera informal o no formal, las enseñanzas de los ciudadanos que no sean de la UE.¹⁰ El

⁷ McCormick B and Wahba J Return International Migration and Geographical Inequality: the case of Egypt. *Journal of African Economics* 12(4) 2003

⁸ Existe al menos una organización que ofrece posibilidades de aprendizaje en zonas rurales remotas a través de equipos satélite e inalámbricos en camiones o incluso en el lomo de los elefantes, a las comunidades que no disponen de suministro eléctrico. Mediante la enseñanza a distancia y Skype, pueden llevarse a cabo programas de formación de manera barata y eficiente, con la supervisión de tutores en línea, mientras las personas aplican sus competencias recién adquiridas en tiempo real.

⁹ Consúltese la investigación de la OIT sobre los MNC:

http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/@ed_emp/@ifp_skills/documents/meetingdocument/wcms_126589.pdf

¹⁰ Véase la red IOM LINET (IOM LINET, www.labormigration.eu)

marco de reconocimiento automático de la UE a través del MEC en la actualidad se aplica únicamente a los ciudadanos de la UE que se desplazan de un Estado miembro a otro y no a nacionales de terceros países¹¹, aunque la Fundación Europea de Formación (FEF) está trabajando actualmente para incluir en dicho marco a los países «vecinos». Se han extraído algunas lecciones interesantes. Por ejemplo, la fragmentación y la complejidad de los procedimientos de reconocimiento a nivel internacional y dentro de los países,¹² debido a la diferenciación de las estructuras administrativas y las funciones de los actores subnacionales, han provocado que los migrantes no busquen en un primer lugar el reconocimiento de sus cualificaciones. Lo anterior está basado en movimientos actuales de desarrollo de sistemas de reconocimiento mundial que simplifiquen los procesos de articulación.¹³

Sin embargo, en la UE (en especial en el Reino Unido y los Países Bajos), existen sistemas de reconocimiento que permiten la evaluación de competencias y la transferencia de los créditos obtenidos a través de formas de aprendizaje informal o en el lugar de trabajo, distintas del mero aprendizaje formal (es decir, un título universitario, un diploma, etc.). Una nueva legislación en materia de reconocimiento en Alemania permite que la experiencia operativa adquirida en el extranjero sea tenida en cuenta cuando los títulos obtenidos en el extranjero basados en el aprendizaje formal no sean suficientes para el pleno reconocimiento y ofrece orientaciones sobre cómo adquirir dicho reconocimiento. Entre las acciones para reducir la complejidad del proceso de reconocimiento se incluye la creación de *centros únicos* de reconocimiento a nivel nacional¹⁴, así como la mejora de la coordinación entre las distintas autoridades implicadas en el proceso de reconocimiento.

Los sistemas de reconocimiento también se aplican a nivel local. Por ejemplo el Sistema de Pasaporte de Competencias^x del Saskatchewan Institute for Applied Science and Technology (SIAST) se ofrece en Ucrania y en Filipinas para reducir los costes y los riesgos para los empleadores en el país de destino, y ofrece apoyo al programa de migración circular entre Mauricio y Canadá. En Alemania, algunos hospitales adaptan la formación para los enfermeros y los cuidadores de Bosnia-Herzegovina para facilitar y acelerar el proceso de desarrollo de competencias.^{xi} El Centro de Información de Reconocimiento Nacional del Reino Unido ofrece asesoramiento sobre la comparabilidad de las cualificaciones internacionales, facilitando que los empleadores del Reino Unido adecuen la mano de obra a los puestos de trabajo, lo cual está siendo utilizado como referencia en otros países.^{xii} En los casos en que las definiciones estén basadas en las clasificaciones ocupacionales comunes, o en normas internacionales como la CIUO¹⁵, estos «pasaportes de competencias» ofrecen una moneda común de apoyo a la movilidad de los migrantes. Los sistemas como los programas de tarjeta de competencias de la construcción (*Construction Skills card schemes*) del Reino Unido^{xiii} ofrecen un «pasaporte» basado en las competencias fundamentales necesarias para las profesiones y los comercios relacionados con la construcción.

2.2 *Desarrollo de competencias y adecuación profesional*

Una manera efectiva de proporcionar las competencias que serán reconocidas para la colocación en el extranjero es incentivar a los empleadores de ultramar a que inviertan en la formación y la educación

¹¹ Los indicios anecdóticos sugieren que incluso esto (en la UE) no funciona de forma automática y que, con frecuencia, implica el reconocimiento a través de la comprobación de las competencias.

¹² Por ejemplo, el Reino Unido dispone de cuatro marcos de cualificaciones, lo cual complica los sistemas de reconocimiento mutuo entre sus naciones descentralizadas del Reino Unido y entre la educación profesional y superior en todo el país: http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/@ed_emp/@ifp_skills/documents/meetingdocument/wcms_126589.pdf

¹³ Véase asimismo la página 4 y la nota a pie de página xxi.

¹⁴ Como la agencia NARIC en el Reino Unido

¹⁵ La clasificación CIUO es una herramienta para organizar los trabajos en un conjunto claramente definido de grupos de acuerdo con las tareas y funciones desempeñadas en el trabajo. Sus principales objetivos son ofrecer una base para los sistemas de información internacionales, la comparación y el intercambio de datos estadísticos y administrativos sobre ocupaciones, un modelo para el desarrollo de clasificaciones nacionales y regionales de las ocupaciones, y un sistema que pueda ser utilizado directamente en los países que no hayan desarrollado sus propias clasificaciones nacionales. Muchos países utilizan la CIUO para definir las ocupaciones, facilitar las comparaciones internacionales y el potencial desarrollo y aplicación de las normas ocupacionales comunes.

de la fuerza de trabajo requerida en su país de destino. Para maximizar los beneficios de los programas de certificación y reconocimiento, los países de origen y de destino podrían trabajar juntos para garantizar que las competencias adquiridas durante la emigración se reconocen de forma adecuada en el país de destino. Esto se tratará con más detalle en el apartado 2.4.

Una serie de países de origen ha ajustado sus programas nacionales de educación y formación para ofrecer planes de estudio y cualificaciones reconocidas internacionalmente en una amplia gama de sectores en los que hay una escasez de mano de obra cualificada en los países con ingresos elevados, incluido la hotelería, la provisión de cuidados a personas, la enfermería, la enseñanza (India¹⁶, Filipinas¹⁷, Jamaica¹⁸, Sudáfrica¹⁹).^{xiv} Sin embargo, algunos de estos sistemas han tenido problemas, en gran medida debido a las expectativas equivocadas por parte de uno o ambos países. Asimismo, dichos programas tienden a estar centrados en las funciones profesionales o paraprofesionales, distintas de la migración en masa poco cualificada que se ha constatado en una serie de países.

Cuando no existe un MNC formal, o un marco de desarrollo de competencias, otra opción es desarrollar *normas ocupacionales nacionales* para definir las necesidades de cualificaciones y evaluar la competencia en función de las mismas, para apoyar el reconocimiento de las competencias y la movilidad. Cuando dichas normas estén basadas o hayan sido adaptadas a los parámetros reconocidos internacionalmente, como las clasificaciones de la Organización Internacional del Trabajo, podrán apoyar la movilidad transnacional. En los Emiratos Árabes Unidos, los distintos organismos federales que están trabajando conjuntamente están desarrollando normas laborales, basadas en las clasificaciones de la OIT y en las mejores prácticas de otros lugares (principalmente en Omán y el Reino Unido) para proporcionar una base para el desarrollo de sistemas para evaluar la competencia de los trabajadores migrantes de la construcción y garantizar que, mientras tanto, se desarrollan y se forman según estándares internacionales en su país de destino. Existe, por tanto, un vínculo específico y emergente entre las competencias y la adecuación de empleos y competencias y, en el futuro, la adquisición de competencias en un país de destino. Cada país necesita, sin embargo, desarrollar sus propias normas y sistemas nacionales, no sólo se trata de «tomar prestadas las políticas» de quienes primero adoptaron un MNC.

La red «International Network of Sector Skills Organisations» (INSSO) es un organismo no gubernamental que tiene como fin promover y avanzar en el desarrollo de las competencias profesionales sectoriales y el desarrollo de la fuerza de trabajo y el apoyo al desarrollo de las normas nacionales y transnacionales sobre cualificación. Los organismos financiados o apoyados por el gobierno de una serie de países se han unido a la red INSSO (India, Sudáfrica, Australia, Canadá, Países Bajos, Nueva Zelanda, Reino Unido y Pakistán), reconociendo de este modo el valor de las normas profesionales que apoyan la movilidad laboral. El enfoque sectorial únicamente cubre el hueco entre los interlocutores de la industria y los educadores, permitiendo finalmente el acceso a las personas físicas mejor preparadas que, como resultado, son más aptas para encontrar un empleo.

Si bien las normas ocupacionales y las clasificaciones nacionales no están siempre reconocidas internacionalmente, algunos países de origen de la mano de obra están exigiendo la formación y la certificación de la competencia de sus trabajadores en relación con las normas internacionales para obtener un visado de trabajo. Algunos de estos acuerdos fueron debatidos en anteriores reuniones del FMMD (por ejemplo, el acuerdo entre Mauricio y Canadá/Francia, Senegal y Francia y Colombia y

¹⁶ En India, «City and Guilds»¹⁶ ha firmado un acuerdo con Manipal Education, uno de los mayores proveedores educativos de India, para proporcionar formación a través del programa IndiaSkills.

¹⁷ Acuerdos de Asociación Económica entre Japón y Filipinas y Japón e Indonesia.

¹⁸ Programa de formación de enfermeras en Jamaica para el mercado canadiense, que fue suspendido en 2011, tres años después de su lanzamiento; la gran mayoría de las personas formadas están todavía en Jamaica, habiendo pagado grandes costes económicos para ser formados.

¹⁹ *The impact of international teacher migration on schooling in developing countries—the case of Southern Africa*, Simon Appleton*, Amanda Sives and W. John Morgan School of Economics, University of Nottingham, UK; School of Politics and Communication Studies, University of Liverpool; School of Education, University of Nottingham, UK

España).²⁰ En otros países, como Filipinas, la introducción de normas profesionales repercute potencialmente en las remesas enviadas a los países de origen. Los filipinos representan aproximadamente el 30% de todos los marinos mundiales, que envían a casa alrededor de 300 millones de dólares (12.900 millones de pesos filipinos) al año en remesas. Si la Agencia Europea de Seguridad Marítima con sede en Portugal considerara que las normas de formación de Filipinas no están dentro de las normas SCTW (Convenio Internacional sobre Normas de Formación, Titulación y Guardia para la Gente de Mar, por sus siglas en inglés), la pérdida de empleos entre los filipinos en este sector afectaría al 25% de las remesas recibidas en Filipinas de parte de los marinos.²¹

En la Unión Europea, muchos países están desarrollando, promoviendo y manteniendo acuerdos multilaterales y bilaterales de reconocimiento de las competencias vinculadas a la adecuación de empleos y competencias. Los marcos pueden ser regionales o sectoriales, como en el ejemplo de la tarjeta profesional para ingenieros.^{22xv} El Pasaporte de Competencias de Ontario ofrece descripciones claras de las competencias fundamentales y de los hábitos de trabajo importantes para el trabajo, el aprendizaje y la vida; actualmente este pasaporte no se utiliza como apoyo a la adecuación profesional, sino que se centra en las competencias genéricas que podrían dar apoyo a la movilidad laboral.^{xvi} Un ejemplo regional específico es el sistema Europass, que facilita la adecuación profesional a través de una *definición común de la experiencia y la movilidad*.^{xvii} A escala mundial, existen ejemplos de países de destino, como Australia, que aplican múltiples modos de registro ocupacionales/profesionales según el país de origen.²³

2.3 Capacitación y cooperación para una mejor correspondencia entre los trabajadores y los empleos transfronterizos

Ya hemos visto que los programas de desarrollo de competencias de otras naciones pueden no funcionar si no se acuerdan desde el inicio normas de reconocimiento mutuo entre los países o si los trabajos no acaban materializándose. Un enfoque alternativo es hacer que los empleadores, en lugar de los proveedores, inviertan directamente en la capacitación en un determinado sector industrial. La experiencia de Japón y de Noruega de invertir en las habilidades náuticas de los filipinos constituye un ejemplo de este enfoque: el Centro Noruego de Formación, Manila (NTC-M), fue establecido por la Asociación Noruega de Armadores (NSA, por sus siglas en inglés) para ofrecer la correspondiente formación actualizada para los marinos filipinos que trabajan en las embarcaciones de sus miembros.^{xviii} Otro ejemplo es el programa y la actualización de la infraestructura por parte de la OIM de un centro de formación profesional de Egipto, financiado por el gobierno italiano, a fin de satisfacer las necesidades del mercado de trabajo de los empresarios italianos y egipcios.^{xix}

A nivel político, Suecia ha identificado el desarrollo como una de las metas explícitas de su política de migraciones. Entre otros, Suecia resalta las ventajas de la migración circular espontánea como un marco flexible que permite a los migrantes elegir si quieren retornar y cuándo desean hacerlo. Para maximizar las competencias y la adecuación profesional, la normativa sueca de migración laboral está orientada a la demanda y abierta a los migrantes de todos los niveles de competencias y de todos los sectores, es decir, son los empleadores quienes deciden a quien contratar^{xx}. La OCDE (Organización para la Cooperación y Desarrollo Económicos) concluyó que la política de migración laboral de Suecia es una de las más abiertas en los países de la OCDE, la cual ha ayudado a las empresas a

²⁰ *Ibid*, Black R and Hilker L (2004).

²¹ Informe de *Sun Star Manila*, 4 de diciembre de 2011.

²² La Federación Europea de Asociaciones Nacionales de Ingenieros (FEANI) facilita el movimiento de ingenieros profesionales dentro y fuera de la zona geográfica de los países miembros de la FEANI y está estableciendo un marco de reconocimiento mutuo de las cualificaciones para habilitar a los ingenieros que desean ejercer en el extranjero para que lleven consigo una garantía de competencia.

²³ Por ejemplo, los procedimientos de registro para los médicos indios son más rápidos que los de otros países, basados en las normas de calidad reconocidas y los sólidos resultados de cualificación en las facultades de Medicina de la India.

contratar a trabajadores extranjeros de forma rápida y con pocos costes de transacción, sin que las condiciones de los trabajadores locales resulten perjudicadas.²⁴

La resolución en materia de migraciones (2010) de la República Checa²⁵ da prioridad a la migración circular para los fines de cubrir las carencias de mano de obra. Dicha resolución permite que el país responda a los rápidos cambios de la economía y ofrece a los trabajadores con escasa cualificación un trabajo temporal mientras se produce el proceso interno de desarrollo de capacidades. Eslovenia ha desarrollado programas específicos para permitir que se utilice la migración temporal en sectores que experimentan una escasez de mano de obra. En Malta, se pone énfasis en la mejora de los niveles de competencias y en capacitar a los nacionales, cuando sea posible, para mitigar el impacto de la migración.²⁶ En cada uno de estos casos, es demasiado pronto para decir qué grado de eficacia tendrán estos enfoques.

Los marcos jurídicos podrían hacer algo más para tener en cuenta las necesidades del mercado de trabajo tanto en los países de acogida como de envío y, en particular, para frenar la «fuga de cerebros». En muchos países africanos y asiáticos, los estudios de Medicina pueden suponer un boleto para emigrar pero también suelen implicar una grave escasez de trabajadores médicos. La prevención de la migración no es una opción si vulnera los derechos humanos. Finlandia incluye en su cooperación bilateral para el desarrollo el potencial impacto que la migración puede tener en los países de origen. Por ejemplo, la contratación de ciudadanos de terceros países no debe derivar en una fuga de cerebros o en una carencia de mano de obra en sectores vulnerables, o repercutir de manera adversa en el desarrollo social o económico en dichos países.

Mauricio y Francia han estado a la vanguardia del desarrollo de capacidades migratorias. En 2008 ambas partes firmaron un acuerdo laboral que permitía trabajar en Francia a los ciudadanos mauricianos durante un período específico, ganar experiencia, ahorrar dinero y regresar a su país para encontrar un empleo en sectores nuevos o crear pequeñas y medianas empresas (PYME), con el apoyo de las autoridades francesas en cuanto a la formación (en parte a través de un centro de formación específico), los equipos y la asistencia financiera para la creación de empresas. El acuerdo es único en el sentido de que se ha desarrollado con la firme voluntad política de ambos países y está destinado a los trabajadores cualificados y los profesionales (estudiantes mauricianos licenciados en universidades francesas, personas que desean realizar prácticas en Francia y jóvenes profesionales), así como trabajadores cualificados y subcualificados de una lista de 61 profesiones.

Uno de los pocos sistemas que han sido evaluados por sus impactos es el Programa Piloto de Migración Circular de los Países Bajos, conocido como programa «Pájaros azules» (*Blue Birds*),²⁷ diseñado para 160 trabajadores subcualificados de Sudáfrica e Indonesia, empleados de forma trilateral, que finalizó prematuramente en 2011. La evaluación sugirió que si los programas de migración laboral no están dirigidos por la oferta y a la demanda, facilitando las necesidades de los empleadores y de los trabajadores a través de las estructuras existentes, es muy probable que fracasaran.^{xxi} Esto contó con el apoyo de la primera revisión de un programa en curso más pequeño llamado «Triple Win Pilot», ejecutado por la Agencia Alemana de Cooperación Internacional (GIZ) y la Agencia Federal de Empleo de Alemania. Dicha experiencia sugiere que no existe una solución única para todos (en especial porque el retorno no es siempre el mejor resultado) y los sistemas de migración laboral deben tener en cuenta la situación específica de las personas en las profesiones en ambos países para construir modelos sostenibles. Los gobiernos, las organizaciones y las personas deben ser interlocutores en situación de igualdad para garantizar el éxito y deben estar dispuestos a apoyar y respetar los objetivos de cada uno, como base para compartir la innovación y los beneficios.

²⁴ OCDE (2011), *Recruiting Immigrant Workers: Sweden 2011*, OECD Publishing: <http://dx.doi.org/10.1787/9789264000000-en>

²⁵ Véase el Informe Anual sobre la Política de la República Checa de la Red Europea de Migraciones (EMN) de 2011: CZ_20120612_AnnualPolicyReport2011_Final.pdf

²⁶ Véanse los distintos Informes Nacionales de la EMN sobre Eslovenia y Malta.

²⁷ Towards Sensible Labour Migration Policies: Lessons Learned and Recommendations, Ministry of Foreign Affairs and HIT Foundation, noviembre de 2011.

2.4 ¿Qué ocurre luego? Apoyar la migración inversa o la repatriación

Las economías emergentes como las de India y China, con un gran número de comunidades de expatriados en el extranjero, buscan de manera creciente atraer de regreso al personal cualificado a estos países. La India también ha comenzado a tratar la cuestión de los «repatriados», las personas que se han beneficiado de trabajar fuera del país y que ahora buscan activamente implementar cambios positivos en sus países de origen. La tecnología, los crecientes estándares de gobernanza y la lengua inglesa están ayudando a que la India sea más global.²⁸ Una serie de empresarios con visión de futuro está empezando a crear empresas que ayudan a la reintegración, en especial para aquellos ciudadanos indios que han nacido o vivido en otros lugares, para ayudarles en su adaptación social y apoyarles, por ejemplo, con la microfinanciación. Algunas de estas organizaciones están siendo creadas por repatriados. Sin embargo, los procesos de repatriación pueden no estar apoyados por los programas de reconocimiento global en el país de origen, a pesar de la existencia de un marco nacional de calificaciones profesionales y el desarrollo de normas laborales en los sectores clave de la India.

A pesar de contar con una amplia población, China experimenta una falta de talentos especialmente en los servicios profesionales y los sectores de la publicidad y los artículos de lujo. La importancia que el país concede a las capacidades de investigación y académicas es debida a que existe un gran porcentaje de contratación en estos sectores, incluso de las «tortugas marinas» (expatriados chinos que han estudiado en Occidente o que se han naturalizado en un país occidental). Es probable que esta nueva tendencia migratoria repercuta en la oferta y en la demanda de, por ejemplo, profesionales extranjeros empleados en el sector farmacéutico, la biotecnología, la tecnología, la construcción, la banca, las finanzas y la industria automovilística. Pero como ocurría en el caso de la India, de regreso a casa se produce un reconocimiento limitado de las competencias.²⁹

Países más pequeños como Mongolia también intentan sistemáticamente atraer de regreso al país a su diáspora. Esto deriva de una creciente necesidad de mano de obra altamente cualificada para utilizar su gran potencial de materias primas como carbón, cobre u oro. El gobierno alemán, a través de su Centro de Migración Internacional y Desarrollo, asesora al gobierno de Mongolia sobre cómo desarrollar un programa de retorno y reintegración (el llamado «programa colmena») para su diáspora.

En Tailandia³⁰, la repatriación de los trabajadores migrantes es responsabilidad exclusiva de las autoridades tailandesas, en especial de las embajadas en los países de destino. Actualmente, sin embargo, no existe un programa oficial para reintegrar a los trabajadores migrantes que retornan a Tailandia. Queda por investigar si precisan un apoyo específico orientado a las competencias para encontrar medios de vida estables a largo plazo o si únicamente desean asistencia para financiar las comisiones de intermediación de las agencias de contratación para financiar la consiguiente remigración.

Las organizaciones internacionales como la OIM y el PNUD han llevado a cabo una serie de programas apoyados por los gobiernos en los países de destino, los cuales permiten a los expatriados retornar a sus países de origen, principal o inicialmente a corto plazo, para desarrollar capacidades en materia de recursos humanos. Entre los ejemplos se incluyen el programa de larga duración TOKTEN del PNUD o el programa de la OIM para los profesionales de la salud de Ghana en Europa (MIDA Ghana Health III)^{xxiii}, el cual forma a trabajadores locales de la salud de Ghana. La OIM también

²⁸ *The rigours of India's 'repatriates'*, Gulf News, 5 de mayo de 2012. Los repatriados son nacionales que han vivido en el extranjero durante periodos más o menos largos; también pueden ser hijos de nacionales que han nacido en el extranjero.

²⁹ *Expats on the road East*, artículo del diario The National, EAU, de 17 de mayo de 2012.

³⁰ «From Asia to Europe and Back: A rapid assessment of Thai workers travelling to and from the European Union, and available assistance». Foundation for Women (sin fecha), publicación UE/OIT

dirige sistemas de retorno y reintegración para los trabajadores migrantes que retornan, los cuales ofrecen formación para la creación de empresas y, en algunos casos, financiación para la creación de empresas para aquellos que deseen ser autónomos.

Muchos países todavía investigan formas de maximizar las ventajas de la migración circular para los trabajadores que retornan o aquellos que se mueven entre los países de destino para otros empleos. Sin embargo, normalmente esto implica adecuar la oferta de mano de obra en un país participante con la demanda del otro³¹. En 2007, la UE aprobó la migración circular como una herramienta para ayudar a solucionar las necesidades del mercado de trabajo de la UE, maximizar los beneficios en los países de origen, facilitando la transferencia de competencias, y reducir los riesgos de la fuga de cerebros entre los trabajadores altamente cualificados y las carencias de mano de obra entre los trabajadores menos cualificados. Un nuevo programa de los EAU anima a los migrantes a que desarrollen competencias mientras trabajan para que puedan cambiarse a nuevos trabajos.³² Estos enfoques permiten que los migrantes continúen su creación de riqueza y desarrollo de competencias en un entorno razonablemente seguro, mientras que el país se beneficia de los trabajadores cualificados, formados respecto de estándares predefinidos.

En España, el sindicato de agricultores, a través de su fundación benéfica, ofrece a los trabajadores temporeros recién llegados de Colombia, información sobre la atención sanitaria, otros servicios, la legislación laboral y las transferencias de remesas. También ayuda a aquellos que desean establecer PYME en Colombia a su retorno, con asistencia técnica y financiación.³³

Algunos buenos ejemplos de la colaboración en materia de migración laboral no se limitan al desplazamiento sur-norte. La migración laboral de Nicaragua a Costa Rica³⁴ constituye un buen ejemplo de dos países que trabajan conjuntamente en un sistema sur-sur. El programa denominado Co-Desarrollo combina la normativa legal y la responsabilidad social en la construcción, la agricultura y las industrias agrícolas.^{xxiii} En este ejemplo, la adquisición de competencias resulta secundaria a la creación de un marco social para que los migrantes se sientan seguros y apoyados tanto en el país de origen como en el destino, aunque puede interpretarse que la responsabilidad social incluye el desarrollo de competencias de las personas para formar capital humano.

2.5 *Elementos de un marco político coherente*

Las Mesas Redondas anteriores hicieron hincapié en la importancia de desarrollar marcos políticos coherentes que tengan en cuenta todo el ciclo de migración desde la información antes de la partida hasta los programas que apoyan la combinación de las competencias con un puesto de trabajo correspondiente en el país de destino y la reintegración a los países de origen, en un contexto legal seguro para los migrantes. Las pruebas presentadas en este documento confirman dicha necesidad aunque resaltan la importancia del desarrollo de competencias y el reconocimiento para permitir que los migrantes se sientan más integrados económicamente y mejoren su desarrollo humano y social a través del proceso de migración.

³¹ Fargues P, *Circular migration: is it relevant for the South and East of the Mediterranean?* CARIM Analytic and Synthetic Notes 2008/40; Robert Schuman Centre for Advanced Studies, European University Institute, 2008. Véase también los documentos de referencia de la MR 1.4, FMMD 2007, Bruselas (http://www.migrationpolicy.org/research/MPI-GlobalForum_circularmigration.pdf).

³² En los Emiratos Árabes Unidos, el Ministerio de Trabajo ha diseñado una nueva política sobre la movilidad laboral interna para permitir que los trabajadores migrantes que finalizan un contrato puedan enviar un texto sobre sus competencias y su experiencia a una base de datos central de la mano de obra con experiencia disponible en el país.

³³ En 2006, habían participado 1.200 colombianos en el programa, el cual proporcionó integración social y económica a los migrantes retornados.

³⁴ Comunicación de la delegación de Costa Rica al FMMD (mayo de 2012)

Los elementos contextuales principales para lograr dichos objetivos son los siguientes:

1. *Ambientes propicios en el país de destino.* Marcos jurídicos que apoyen la adquisición de ciudadanía³⁵ y otros entornos sociales que puedan atraer a los migrantes en todos los niveles de competencias para que participen en la migración circular reiterada. Podrá ser necesario que los gobiernos consideren si debe promoverse la migración circular y temporal en los sectores en los que ya existe una oferta significativa.³⁶ En los lugares en los que hay desempleo de larga duración, el empleo local quizá debería tener prioridad para una nación con escasez de personal capacitado. Sin embargo, donde existen carencias de competencias, por ejemplo, si una nación precisa doctores o profesores y las personas desempleadas están poco cualificadas, la migración podrá ofrecer una solución a medio plazo hasta que puedan desarrollarse las capacidades.
2. *Marcos políticos nacionales coherentes.* Las pruebas sugieren que es valioso promover el desarrollo y el reconocimiento de las competencias en los programas normales de movilidad laboral. Los visados de entrada deberían quedar supeditados a la existencia de un contrato de trabajo vinculante, un salario, la posibilidad de cambiar de empleador durante la vigencia del visado y la obligación de los empleadores de ofrecer alojamiento y acceso a los mecanismos de reclamación, e incluso formación en materia de competencias. En Europa, la propuesta de Directiva de 2010 relativa al procedimiento europeo común de entrada y residencia de los trabajadores temporeros de terceros países, que tratará estas cuestiones, está actualmente pendiente de aprobación. Sin embargo, esto no concederá a los trabajadores migrantes derechos laborales de manera permanente.
3. *Inversión en la integración económica regional multinacional.* La liberalización de la movilidad laboral (por ejemplo, en toda África Occidental, el Diálogo de Abu Dhabi) y las asociaciones de movilidad pueden llevar a asociaciones y programas específicos de desarrollo de competencias unilaterales, bilaterales y regionales que implican al sector público y/o privado tanto en los países de origen como en los países de destino. El diálogo de Abu Dhabi^{xxiv} es un buen ejemplo del papel de las asociaciones de movilidad transnacional y regional: una incubadora para los grupos de cooperación regional entre los países de origen y de destino. Este tipo de enfoque podría estar en el centro de la futura oferta laboral, la mejora y el reconocimiento de las competencias. Algunos observadores consideran que la oferta laboral podría cubrirse con Acuerdos Generales sobre el Comercio de Servicios (AGCS). El modo 4 (Servicio proporcionado en el territorio de un Estado Miembro) proporcionaría compromisos vinculantes específicos que pueden ser desarrollados en una fase posterior (todavía en curso).^{37 xxv}

2.6 Desarrollo de competencias y soluciones de reconocimiento para futuros debates

Frente al anterior contexto legal, se ha identificado una serie de soluciones que apoyan el reconocimiento bilateral o multilateral de competencias y los sistemas de adecuación de competencias y empleos para futuros debates.

El documento sugiere que uno de los aspectos más importantes es la adopción generalizada de *marcos nacionales de cualificaciones* que pueden promover la transferibilidad de las competencias a todos los niveles. Sin embargo, hay pocas evidencias hasta ahora de los mayores beneficios para el mercado

³⁵ Mahbub ul Haq, *Reflections on Human Development* Oxford University Press, 1995)

³⁶ McLoughlin S and Rainer M, with Burne R, Hultin G, Muller W and Skeldon R *Temporary and Circular Migration: opportunities and challenges*, Documento de trabajo nº 35, Centro de Política Europea (2009).

³⁷ Véase Philip L. Martin, 'Migrant workers' vs. 'international service providers': Labour markets and the liberalization of trade in services. En: "The Internationalization of Labour Markets", en especial en las secciones 6 y 7. <http://www.ilo.org/public/english/bureau/inst/download/interlabour.pdf>

laboral y de si en realidad se mejora la empleabilidad y se crea un mayor diálogo social.³⁸ En los casos en que los MNC están basados en acuerdos bilaterales o multilaterales, podrán ofrecer un mecanismo de referencia en especial cuando estén vinculados a *programas de reconocimiento mutuo*, que están siendo desarrollados actualmente a nivel mundial.^{39xxvi} Por ejemplo, los sistemas de Sudáfrica y de Tanzania podrían utilizarse para permitir la movilidad laboral en los países de África Oriental y Meridional, tal como ha sido desarrollado en los estados pequeños del marco Commonwealth. El sistema de Cualificaciones Profesionales y Crédito de la India podría desarrollarse y utilizarse de manera más amplia para hacer referencia a los sistemas de los países de destino, como los EAU^{40xxvii}; y el MNC del emergente Pakistán⁴¹ podría ser valioso para poder valorar las competencias de los trabajadores migrantes antes de emigrar, así como también en su retorno.

La información sobre la transferibilidad de competencias podría estar vinculada tanto al desarrollo social como económico de modo que anime tanto a las mujeres como a los hombres para que sean reconocidos por sus competencias y cualificaciones, y facilitarles acceder a profesiones que permiten evitar el subempleo o la descualificación.^{42xxviii}

Los marcos nacionales de cualificaciones también pueden apoyar el reconocimiento de competencias «indirectas», adquiridas durante un período de migración, lo que también puede ser valioso cuando los migrantes retornan a sus países. Los ejemplos incluyen la competencia lingüística y las competencias empresariales.^{xxix}

Cuando no haya marcos nacionales de cualificaciones, pueden utilizarse los «*certificados de experiencia laboral*» para reconocer las competencias adquiridas y apoyar la correspondencia de empleos y competencias. Por ejemplo, el acuerdo de México con las instituciones educativas de los EE.UU. para la «acreditación» de la experiencia en trabajos poco cualificados está reconocido por algunos empleadores de los EE.UU. En Sri Lanka y en Filipinas, los trabajadores migrantes que retornan pueden lograr que se evalúen sus competencias mediante el reconocimiento del aprendizaje anterior a través de sistemas de evaluación nacional de las competencias.⁴³

Tanto si utilizan los marcos nacionales de cualificaciones, los sistemas de reconocimiento mutuo u otras formas de certificación, los acuerdos bilaterales y multinacionales pueden estar basados en descripciones estandarizadas como la Clasificación Internacional Uniforme de Ocupaciones (CIUO),^{xxx} la cual permite la transferibilidad de las competencias entre los países.

El documento sugiere asimismo que los *programas específicos en los que tanto la oferta como el país de destino promuevan la inversión e incentiven el retorno del migrante* pueden tener impactos positivos. Los migrantes pueden verse más inclinados a recibir con agrado el reconocimiento mutuo y/o invertir en la adquisición de competencias y en el desarrollo de otras capacidades humanas (p. ej., las remesas) si existen perspectivas razonables de retorno de dicha inversión en su país de origen o en otro país de destino.⁴⁴ Entre los ejemplos se incluyen la concesión de becas, pasantías o prácticas pagadas para la gente joven que tiene algo que ofrecer en el país de destino, que tienen un empleo garantizado en su país de origen.^{xxxi}

Los programas bilaterales de trabajo también se han utilizado para permitir el envío de los empleados a una empresa en el extranjero durante un período determinado para finalizar un proyecto de trabajo,

³⁸ http://www.ilo.org/skills/projects/WCMS_126588/lang--en/index.htm

³⁹ Debates personales y participación por parte de Sue Parker

⁴⁰ Véase asimismo <http://www.highereducationinindia.com/vocational-education.html>

⁴¹ Véase http://www.tvetreform.org.pk/PH_NQF_NAVTTC.php

⁴² Pruebas de la OIM en la preparación de la Mesa Redonda

⁴³ *Skills Recognition for Returning Migrant Workers*: informe del Taller de formación regional ILO/SKILLS-AP/KOREA sobre evaluación de las competencias de los trabajadores migrantes retornados, Bangkok, septiembre de 2000.

⁴⁴ Collyer M, *The Development Impact of Temporary International Migration on Southern Mediterranean Sending Countries; Contrasting Examples of Morocco and Egypt*, Sussex Centre for Migration Research, University of Sussex, UK 2004

desarrollando de este modo nuevos conocimientos y competencias.⁴⁵ Muchos de estos programas se centran en las competencias de mayor nivel^{xxxii}; sin embargo, ofrecen un doble beneficio ya que desarrollan las competencias del migrante y cubren una laguna de competencias en el país de destino.^{xxxiii} El modelo parece ser efectivo en los casos en que los migrantes poseen competencias específicas que ofrecer al país de destino y cuando, al mismo tiempo, pueden demostrar sus nuevas competencias que podrán medirse en relación con normas reconocidas internacionalmente cuando retornen a sus países de origen.^{46xxxiv}

El documento sugiere asimismo que los modelos bilaterales y multilaterales pueden beneficiarse del apoyo de *servicios basados en la web y de centros de información sobre inversiones o «centros únicos»* para los inversores de la diáspora.⁴⁷ Esto puede ser necesario para garantizar que la gente que trabaja en el extranjero o que tiene planeado hacerlo, tenga acceso a la información y a otros programas que pueden optimizar la adecuación entre la demanda y la oferta de empleo^{xxxv} y que, al mismo tiempo, puedan animar la adquisición de competencias y permitir que el migrante construya dichas capacidades en el país de destino⁴⁸. Alemania, a través de la Agencia GIZ, ha desarrollado maneras de dar apoyo a la diáspora y a los migrantes en los programas empresariales.^{xxxvi}

Los gobiernos y los empleadores tienen un papel vital en el desarrollo de los programas de reconocimiento mutuo de competencias y en el suministro de información y asesoramiento.^{49xxxvii} La inversión de los interlocutores sociales en los programas de reconocimiento de competencias puede exigir que los gobiernos faciliten o incentiven que se garantice que los procedimientos de evaluación dirigidos por los empleadores se ajustan a las necesidades reales del mercado de trabajo. Por ejemplo, el asesoramiento ofrecido a los expertos profesionales (inmigrantes y expatriados retornados) en Corea⁵⁰ se centra en la cultura empresarial, la legislación actual y en el modo de desarrollar relaciones interpersonales que resulten efectivas para prepararles para el trabajo. En los Países Bajos, los Fondos para la Formación y el Desarrollo, que han sido establecidos por los interlocutores sociales, facilitan la participación de los empresarios en el diseño de métodos de evaluación, reconociendo la necesidad de que los empleadores sean conscientes del funcionamiento y los resultados de los procedimientos de reconocimiento de competencias.⁵¹

Sin embargo, a menos que la evaluación sea puntual y se tome conciencia de los beneficios del reconocimiento de competencias, serán pocos los trabajadores móviles que podrán beneficiarse del reconocimiento de competencias obtenidas en el extranjero.⁵² Los sistemas que invierten en capital humano permitiendo que los trabajadores extranjeros desarrollen relaciones de empleo a largo plazo con los empleadores (por ejemplo, el programa de trabajadores agrícolas temporeros de Canadá, la política mejorada en materia de movilidad de los Emiratos Árabes Unidos, los permisos de trabajo de Suecia⁵³) parecen favorecer los patrones de migración circular, permitir a los trabajadores que acumulen riqueza y animar a los empleadores a que inviertan en las competencias de su fuerza de trabajo.

⁴⁵ Alemania coopera con terceros países para permitir que los empleados sean enviados a una empresa alemana durante un período determinado para realizar un proyecto de trabajo.

⁴⁶ Sims, C. (2009). Skills, Migration and Development, City & Guilds Centre for Skills Development. City & Guilds Centre for Skills Development, CSD Working Paper Series.

⁴⁷ Como ampliaciones al concepto de «Centro de Recursos sobre Migración».

⁴⁸ Los portales y las bases de datos pueden mejorar los procedimientos de reconocimiento al almacenar información sobre los títulos extranjeros. El Suplemento al título Europass es un ejemplo de lo anterior. La cuestión es si dichos portales pueden ser compartidos entre los países de origen y de destino (esto es fundamentalmente una cuestión de confianza), para lograr más eficiencia, coherencia y transparencia.

⁴⁹ Véase asimismo el documento «Qualifications For A World Class, Progressive, Education And Skills System», presentado por Sue Parker en la conferencia ANQAHE, Abu Dhabi, diciembre de 2011.

<http://www.nqa.gov.ae/pdf/Sue%20Parker%20ANQAHE%20Conference%20paper.pdf>

⁵⁰ *Ibid* Bangkok, septiembre de 2010.

⁵¹ www.labourmigration.eu/events/document/118?format=raw

⁵² *Ibid* Taller de formación regional ILO/Skills-AP/Korea, Bangkok, septiembre de 2010.

⁵³ El sistema sueco de migración laboral es un buen ejemplo de cómo pueden impulsarse las relaciones a largo plazo con los empleadores.

2.7 Conclusión

Pueden existir tres claros beneficiarios de la migración circular y temporal. Los migrantes se benefician al mejorar sus condiciones de vida y ampliar sus experiencias y/o competencias.

El país de destino se beneficia al adquirir otros conocimientos, competencias o capacidades o una combinación de ellas, y el migrante cubre una carencia del mercado de trabajo que, de otro modo, sería difícil cubrir. El país de origen se beneficia del dinero (remesas) que el trabajador envía de vuelta a su familia, y de la competencia y la experiencia que el migrante adquiere y utiliza a su regreso. Existen también pruebas, por ejemplo, en Suecia^{54 xxxviii} o Alemania, de la transferencia de conocimientos, experiencias e ideas de la diáspora, incluso cuando no se produce un retorno físico (circulación virtual).

Este documento llega a la conclusión de que los marcos políticos coherentes, que integran todo el ciclo de migración desde la información antes de partir y el desarrollo de competencias hasta el apoyo de reintegración en los países de origen, en el contexto de una base jurídica segura para los migrantes, permite que los mismos estén integrados económicamente y mejoren su desarrollo humano y social a través de la migración. El documento destaca el uso de acuerdos bilaterales y multilaterales para ofrecer marcos de reconocimiento de competencias, la importancia de relacionar el reconocimiento de competencias con la adecuación a la oferta y la demanda, el papel del fomento de la capacidad para el desarrollo de competencias para los trabajos, la importancia del involucramiento de los empleadores en los programas de éxito y el modo en que la recualificación puede complementar la descualificación para dar apoyo a la reintegración de los migrantes. Sin embargo, este documento también destaca la falta de pruebas sobre los impactos a corto, medio y largo plazo en los países de origen y de destino.

Por último, existe la posibilidad de utilizar los sistemas de certificación y de reconocimiento formal e informal de las competencias, basados en marcos jurídicos propicios y normas ocupacionales de reconocimiento internacional, como «moneda común» de apoyo a la movilidad laboral y mejorar sus resultados de desarrollo.

3. Preguntas y resultados

3.1 Posibles preguntas para orientar el debate de la sesión de la Mesa Redonda:

1. ¿Qué políticas y prácticas han funcionado para formar a los trabajadores, certificar y reconocer sus competencias y adaptar las capacidades a los puestos de trabajo disponibles, tanto en los países de origen como de destino?
2. ¿Cómo pueden los marcos jurídicos y los programas de migración laboral, en especial de movilidad laboral circular, prever el desarrollo, la certificación y el reconocimiento de las personas que trabajan en el extranjero?
3. ¿Qué modelos específicos pueden promover o desarrollar los miembros de la Mesa Redonda 1.1 para apoyar los futuros programas bilaterales o multilaterales de reconocimiento de competencias y de adecuación de empleos y competencias?

3.2 Posibles resultados de la sesión de la Mesa Redonda 1.1

1. Actualización de las competencias modelo y reconocimiento de los mecanismos en los países de origen y destino que apoyen de manera eficaz la adecuación de las competencias del

⁵⁴ SOU 2010:40 y SOU 2011:28, Informes de la Comisión Parlamentaria de Migración Circular y Desarrollo del Parlamento sueco.

migrante con los empleos disponibles en el extranjero y en su país de destino después de su retorno.

2. Marcos jurídicos y políticos modelo para la movilidad laboral circular y temporal que permitan la movilidad laboral, la adquisición o la mejora de competencias en el extranjero y un uso productivo de las competencias después de su retorno.
3. Compendio de instrumentos y acuerdos multilaterales, regionales y bilaterales que empleen normas internacionales de reconocimiento de habilidades y competencia ocupacional.
4. Una encuesta sobre la situación de los trabajadores migrantes, especialmente de las mujeres, en los países miembros de la Mesa Redonda 1.1 a fin de evaluar el alcance de la protección laboral y del empoderamiento a través del desarrollo de competencias y el reconocimiento disponible en la práctica.

Annex 1 Terms used in the paper

Migration is the movement of any length of time, composition and causes of a person or a group of persons, either across an international border, or within a state. More specifically, labour *migration* involves the movement of persons from one state to another, or within their own country of residence, for the purpose of employment and is addressed by most states in their migration laws.

Labour mobility is the geographical and occupational movement by workers.

Circular migration is the fluid movement of people between countries, including temporary or more permanent movement which, when it occurs voluntarily and is linked to the labor needs of countries of origin and destination, can be beneficial to all involved.

The term *international migrant* may refer to nationals born abroad but returning to their country of origin. Individuals *originating from one country but contributing to the development of their destination country, irrespective of their citizenship or nationality, are known as diaspora.*

Migration is a critical component of *human development*⁵⁵. The UNDP vision of human development is promoting people's freedom to lead the lives they choose. This recognizes mobility as an essential component of that freedom. However, movement involves trade-offs for both movers and stayers, and the understanding and analysis of those trade-offs is key to formulating appropriate policies, including access to health, education, and decent living and working conditions. Vast inequalities characterize not only the freedom to move but also the distribution of gains from movement. When the poorest migrate, *they often do so under conditions of vulnerability that reflect their limited resources and choices*⁵⁶.

Skills refer to proficiency, dexterity or competency acquired or developed through training and/or experience. Many migrants have high skills levels and are attracted to destinations for purposes of human development or economic/social reform and/or for quality of life; this may include achieving better pay ('brain-drain'). Others may have low or no skills and are motivated to move to find employment and to send remittances back to their families. Skills acquisition or enhancement may be a motivation incidental for these latter workers.

Training refers to formal, informal and non-formal processes which enable an individual to acquire new skills and knowledge and apply them to improve their performance

⁵⁵ *Overcoming barriers: Human mobility and development* Human Development Report, UNDP, 2009

⁵⁶ *Ibid*, UNDP Report, 2009

Annex 2 End Notes

Section 1.2. *Skilling migrants: the policy context*

ⁱ Positive development effect arising from circular migration: the Swedish approach

A parliamentary committee in Sweden has proposed a number of measures to encourage circular migration and to promote the positive development effects deriving from this kind of mobility. Proposals include that a permanent residence permit should be valid for a longer time after residency in Sweden has ceased, relaxing the rules somewhat for former citizens who wishes to recover citizenship and to extend the possible qualification time for permanent residence permit for persons who has had a temporary working permit for four years. The proposals are currently examined by the governmental offices.ⁱ

ⁱⁱ As above: the Swedish approach

This example indicates that a robust regulatory framework can be enabling, under trade or other agreements. However, to maximise developmental benefits, it should work hand in hand with skills development to govern cross border mobility. Note: Sweden also has a program for establishing networks between migrant entrepreneurs from third-countries and Swedish entrepreneurs aimed at enhancing Swedish foreign trade in the countries of origin of migrant entrepreneurs. Reference: OECD(2010),“Open for Business: Migrant Entrepreneurship in OECD Countries, OECD Publishing Paris

ⁱⁱⁱ Enabling legal frameworks

A robust regulatory framework might include, for example, legal measures to prevent agencies charging exorbitant fees to new migrants in their destination country, validate contracts, facilitate flexible residency rights, guarantee pension rights and extend full rights normally applying to citizens, such as being able to purchase property in the destination country and recognizing dual citizenship to enable regular, circulatory movement back and forth to the home country.

2. *The acquisition and development of migrant skills and job matching: good practice*

2.1 *The role and value of skills development, certification and recognition*

^{iv} Policy framework underpinning skills recognition for migrants to Australia

In Australia there is no single authority which assesses or recognises all overseas qualifications and skill assessments are not an assessment of suitability for employment or the likely success or failure of obtaining an Australian residency status. However, skills recognition and assessment, including through recognition of prior learning and achievement, is an integral part of admission process for migrants to Australia. Many professional, government and other organisations are involved, depending on the type of qualification or occupation and whether the assessment is for the purpose of migration or employment in a particular state or territory of Australia.

^{iv} Input of the private sector into skills-job matching – an example from Canada

The Information and Communications Technology Council (ITCT) in Canada estimates that by 2016 about 106,000 ICT jobs will need to be filled in both traditional and emerging ICT industries — an annual hiring rate of nearly 17,000. The Canadian school system is failing to meet the demands and although many newcomers have the right skills for the jobs, they lack the Canadian experience and networks to help them land those jobs. ICTC’s has instigated a pilot bridging program, ‘*Coaching to Career*’, which launched in May 2012 in Toronto. Aimed at internationally educated professionals (IEPs) in the IT sector, it provides three weeks of employment training, including workplace culture, competencies and communications. The IEPs are then matched with a senior industry executive who provides personalized coaching for six months to help them find a job that is commensurate with their skills and experiences. Once employed, the IEPs receive extended training and support from ICTC for the first three months in their new job.

v Input of the private sector into skills-job matching – an example from Canada

The Information and Communications Technology Council (ICTC) in Canada estimates that by 2016 about 106,000 ICT jobs will need to be filled in both traditional and emerging ICT industries — an annual hiring rate of nearly 17,000. The Canadian school system is failing to meet the demands and although many newcomers have the right skills for the jobs, they lack the Canadian experience and networks to help them land those jobs. ICTC's has instigated a pilot bridging program, '*Coaching to Career*', which launched in May 2012 in Toronto. Aimed at internationally educated professionals (IEPs) in the IT sector, it provides three weeks of employment training, including workplace culture, competencies and communications. The IEPs are then matched with a senior industry executive who provides personalized coaching for six months to help them find a job that is commensurate with their skills and experiences. Once employed, the IEPs receive extended training and support from ICTC for the first three months in their new job.

vi Regional Model Competency Standards (RMCS) for the Asia-Pacific region

There are as yet no commonly agreed frameworks or standards for recognizing skill acquisition across countries. The major challenge in qualifications reform thus is to develop a system that is more inclusive, flexible, accessible and transparent yet does not undermine emphasis on quality and credibility. With this challenge in mind, the ILO's SKILLS-AP programme and the Department for Human Resource Development Services of Korea (HRD Korea), as a part of a long-standing partnership, initiated in 2006 a project on recognizing the newly acquired skills of migrant workers. ILO assistance to member States on skills standards, included national and regional training workshops from 2006 to 2008 which resulted in the development and endorsement of the Regional Model Competency Standards (RMCS) for different sectors as a guide for skills assessment and recognition at the national level and for the Asia-Pacific region.

Future employer involvement in skills development, enhancement and recognition – example of the Philippines

The Employer's Confederation of the Philippines actively supported the development and recognition of skills through partnership with social partners. Employers have suggested that there should be a pre-departure checklist and a basic form to be completed by departing workers. They also recommended that a performance appraisal be completed by departing migrant workers and that the advisors are persons of high credibility and trust. The employers have also asked for mapping process that are country specific and pragmatic and that governments should be encouraged to strive for mutual recognition and comparability of qualifications.

Employers have also recommended that the assessment system be a process through which assessors are identified and trained; that the system be decentralized; and that governments determine for themselves whether or not verifiers are necessary. Filipino employers have also proposed that there is a special role for government in the social marketing of re-integration services provided by employers for returning migrant workers; and that government should always consult fully with the social partners. The Employers has also proposed that the government should assume responsibility for the translation and distribution of the ILO Regional Competency Standards (RCMS) to employers' associations. Finally, the draft document should specifically include provision for the skills assessment of returning domestic helpers

vii Role of national occupational standards for the development of skills and assessment of competency – strategy of the UAE

The development of occupational standards, against which development of skills and assessment of competency can be measured, are being driven, for example, in the UAE by employers. Early developments include employers determining the key occupations the nation needs to support infrastructure development, and standards customized, based on the best available from the GCC region and western systems. The intention is two-fold: to develop occupational skills and competency to match the best in the world, encouraging skills acquisition as a migrant while on the job, and

enabling the migrants on return to their home country have something to show to for their period abroad, benchmarked to international best practice.

^{viii} **Gulf Cooperation Countries (GCC) and the wider Arab Nations**

The Gulf Cooperation Countries (UAE, Saudi Arabia, Bahrain, Qatar, Oman and Kuwait) are currently exploring a Gulf Qualifications framework and the possibility of adopting common occupational standards to support labor market mobility across the GCC. Although they may differ in stage if growth and economic emphasis, the GCC nations are experiencing common challenges arising from rapid economic growth and in particular in balancing the development of the skills of nationals with those brought in by ex-pats. These discussions are in addition to those around the Arab Qualifications Framework, which extends across the MENA region and was formally adopted in May 2012.

^{ix} **The South African National Skills Development Framework**

The South African National Skills Development Framework refers to education, training and development activities to help employees and future employees improve their performance and future career prospects; it is designed to address the problem of a fragmented, uncoordinated and haphazard approach to skill development interventions. Sector Education and Training Authorities (SETAs) are responsible for developing strategic skills plans for their respective sectors focusing on “PIVOTAL” programmes. *These are those “Professional, Vocational, Technical and Academic Learning” programmes that meet the critical needs for economic growth and social development of South Africa. As well as focusing on the addressing the South African skills (and poverty gaps), each sector will need to take into account how South Africa as an importer and exporter of migrant labour can address its own human development needs. The SETA plans will be similar to training plans based on occupational requirements – which in some nations might be defined by occupational standards. See also: http://www.inseta.org.za/downloads/framework_for_NSDS_3.pdf*

^x **Saskatchewan Institute for Applied Science and Technology (SIAST) Skills Passport Scheme**

SIAST Skills Passport will guarantee English language proficiency to designated levels and will guarantee technical skills against SIAST certificate and diploma program standards. The program dovetails with the Saskatchewan government’s program to boost immigration and responds to employers’ labor market needs. It will enhance the success of employers’ international recruitment efforts and will facilitate the integration of immigrants into the local workforce. It assures better skills job matching (with attendant proper salary and social protections) for the contract workers. The program supports the Mauritian-Canadian circular migration program and is offered in Mauritius via a partnership between SIAST and the Mauritian Institute of Technology and Development (MITD) for welders and on language skills of mobile workers.

^{xi} **Recognition of the skills of nurses in Germany**

In the context of the recognition process, some German hospitals adapt their training for nurses and carers from Bosnia-Herzegovina to facilitate and accelerate the process of skills acquisition. Most of the participants get their skills recognised as nurses after twelve months working on the job. In future projects, the first stage of the adapted training will be delivered in the country of origin, enabling the building of common standards with local education institutions.

^{xii} **Importance of employer recognition of migrant skills in the UK**

A Trades Union Congress Report *Migrant Workers in the Labour Market (2008)*, revealed a huge gap between the present contribution migrant workers make to the UK economy, and the contribution they could make if their skills and qualifications were recognised by employers. The study said many migrant workers were trapped in low-skill, low-paid jobs that did not use the skills and experience gained back home. The research highlighted a lack of awareness among employers, and a failure to recruit migrants into jobs that enabled their careers to progress.

^{xiii} **Construction Skills (employer-led Sector Skills Council) in the UK**

For example, the Construction Plant Competence Scheme (CPCS) is a card scheme to prove the skills of plant operators. It helps to prove workers' operating skills and health and safety awareness and provides a single skills card for the plant sector of the construction industry.

2.2 Skills development and job-matching

^{xiv} **Examples of adjustments to national education and training programs**

India: Manipal Education, one of India's largest education providers, has signed an agreement with City and Guilds to deliver training through IndiaSkills. This joint venture has the objective of producing 500 centres and 1 million learners in 5 years with the aim of redefining the way education and training is delivered in India. It will enable students to obtain internationally-recognized skills-based qualifications in a wide range of industries, beginning with retail, hospitality, banking and English language training.

Japan-Philippines and Japan-Indonesia: Japan-Philippines and Japan-Indonesia Economic Partnership Agreements have been designed to enable migrants from the origin countries send back remittances and at the same time address skills shortages in Japan, under “designated activities” migration status. In the Philippines caregivers can receive training and acquire qualifications that are specific to the needs of Japan. However, since 2010 the number of migrants has declined, partly resulting from inability of the migrants to speak Japanese and the costs to the migrant of the required training if they do it in Japan.

Jamaica-Canada: A scheme training nurses in Jamaica for the Canadian market was halted in 2011, as three years after the scheme launched, the vast majority of those trained were still in Jamaica, having paid large financial costs to be trained. Of the 156 completing the programme, only 30 proceeded to Canada. Evaluation of the programme suggests that schools accepted persons into the programme who did not meet the matriculation requirement and after sitting their exams, were barred from entering the public-hospital system to do their practical sessions, which are needed for them to be certified as licensed practical nurses in Canada. Others did not meet the qualification criteria of an enrolled assistant nurse, which is being used as the measuring rod for the licensed practical nurse programme. This emphasises the need for there to be very clear expectations and parameters before prospective migrants commence long programmes, even though programmes of this nature improve human capital, if jobs are available, the migrants do not then leave.

South Africa: *This shows the complexity of movement: South Africa is a net supplier of teachers to other countries, in part because of a perceived surplus of trained teachers. Botswana has used expatriate teachers because of insufficient supply of local teachers. In both cases, there are signs that the international teacher mobility may have been temporary, something of a transitory movement as the local market for teachers adjusts. In South Africa, the idea that there is a surplus of local teachers is being officially questioned, while in Botswana, the government has actively developed its teacher training institutions so that it need no longer depend on expatriate teachers. Nonetheless, broad economic considerations might warrant the continuation of such flows. South Africa's mass unemployment suggests a surplus of labour; while conversely Botswana's economic growth 'miracle' fuels the demand for labour.*

^{xv} **Movement of engineers across Europe**

The European Federation of National Engineering Associations (FEANI) is facilitating the movement of practicing engineers within and outside the geographical area represented by FEANI's member countries and to establish a framework of mutual recognition of qualifications in order to enable engineers who wish to practice outside their own country to carry with them a guarantee of competence. FEANI is promoting EUR-ING – a title based on those graduating from an INDEX listing the institutions of engineering higher education in European countries represented within

FEANI, and their engineering programmes, which are all recognized by FEANI as fulfilling the mandatory education requirements for the EUR ING - which encourages trans-European mobility – a form of skills passport. Mobility is important for engineers, because of the: demand for flexible deployment on an international basis different availability of engineers across national borders. Engineers and Employers require a tool: that shows a comparable educational profile whose recognition is based on international standards is easy to use for professionals and employers

^{xvi} **The Ontario Skills Passport** provides clear descriptions of the Essential Skills and work habits important for work, learning and life. The Essential Skills are used in virtually all occupations and are transferable from school to work, job to job and sector to sector. It is not used at present to support job matching, but with its focus on generic skills could support labour mobility.

^{xvii} **The Europass system**, comprising five documents in common format across Europe, includes a common approach to defining a Curriculum Vitae, a statement about mobility (i.e. recording knowledge and skills acquired in another European country) as well as a self-assessment tool for language skills ('Language Passport').

2.3 Capacity building to enable job-matching

^{xviii} **Norwegian Training Center - Manila (NTC-M)**

NTC-M came into operation in February 1990 and was shortly after made part of Norwegian Maritime Foundation of the Philippines, Inc. (NMFPI), chartered in May 1990. At the time around 25,000 Filipino seafarers were serving on Norwegian - owned or controlled ships. NSA and its members launched a safety and quality initiative in order to restore the quality and reputation of Norwegian shipping in general and in particular to improve the human factor in ship operation. Seafarers of all nationalities and from non-Norwegian shipping organisations are also welcome to attend any of the courses provided the space is available and their course fees are paid for by their local agents or their sponsoring companies.

^{xix} **Education and Training for Egyptian Youth in Fayoum Governorate**

Through this project, IOM worked with Italian training authorities, the Egyptian Ministry of Education, as well as Italian and Egyptian employers in order to improve the quality of training at a tourism school in Fayoum to meet the needs of major hospitality employers in Italy and Egypt and to harmonize with EQF qualifications levels. This included developing a new curriculum, improving the physical training facilities, re-training teachers, and establishing communication networks between the tourism school and industry employers.

The project has also established a database for international job matching which includes use of international occupation standard classifications (ISCO) to enhance employer understanding of candidate skills. The database is currently integrating an evaluation component based on European Training Foundation (ETF) methodology thereby further enhancing European employers' ability to understand and assess the skills of Egyptian candidates in the database. It forms part of a wider ETF program in Europe's 'neighbouring' nations.

Overall, the project aims to match qualified Egyptian workers better with the labor needs of foreign employers by enhancing training to meet labor market needs and improving the transparency of information systems.

^{xx} **Swedish migration policy as an enabler to fill gaps in employer skills needs**

Swedish policy allows migrants of all skill levels and merits to apply for a vacant position. By adopting a demand-driven approach, the system is designed to be responsive to the skills-needs of the employer. There is an in-built assumption that this will minimize de-skilling that could otherwise occur in skilled programs based on points-systems. In 2009, the Swedish Government commissioned the OECD to conduct a study of the Swedish labour immigration system. The review was published in December last year, the first in a series of similar studies, and the OECD concluded that Sweden's

labour migration policy is one of the most open in the OECD, and has helped businesses hire foreign workers quickly and cheaply, without hurting conditions for local workers.

^{xxi} **Netherlands: ‘Blue Birds’ programme**

Lessons from the Netherlands Pilot Circular Migration Programme - the ‘Blue Birds’ programme were:

- Labour migration is supply & demand driven, and facilitating the needs of employers and employees via existing structures should be at the heart of migration innovation.
- The balance may need to be switched from creating development policies that have the potential to lead to labour migration to labour migration policies that have the potential to lead to development.
- Recruitment of international staff is not the core business of companies: they lack expertise and time for matchmaking within a complex international environment
- Business expects government to create a framework that enables recruitment agencies and recruitment intermediaries to actively initiate and execute innovative pilots on labour migration.
- Government, organizations and individuals must be equal partners to secure success, understand the goals of each partner and be willing to support and respect these as the basis for shared innovation and shared benefits.

2.5 Elements of a coherent policy framework

^{xxii} **MIDA Ghana Health III**

This program engages Ghanaian health professionals from mainly the Netherlands, Germany and the United Kingdom in the development of human resources capacity in the health sector of Ghana. It facilitates a limited number of overseas training options for health workers from Ghana. The program also assesses the option for long term return by these professionals to Ghana.

^{xxiii} **Collaboration within a south-south scheme - Costa Rica and Nicaragua; good practice in Latin America**

The program is designed to promote sensitive labour market practices for national, migrant and refugee populations at local through level joint actions. Employers are involved in the program through guaranteeing round trip transportation and hygienic lodgings. In this example, skills acquisition is secondary to the creation of a social framework within which migrants can operate securely, and are supported, including when they return home. Social responsibility can be interpreted as supporting skills development for the individual in order to build human capital.

^{xxiv} **The Abu Dhabi dialogue**

The Abu Dhabi Dialogue priorities are to:

- Identify the roles and responsibilities of all actors (governmental and private) at each stage of the contractual work cycle (from recruitment to preparation to movement to work in a host country to return and reintegration) to ensure safe, protected and beneficial labour mobility. This has far-reaching impact at every stage of the migration cycle.
- Elaborate concrete projects activities ("practical outcomes" and related plan of action) to give effect to the partnerships.
- Elaborate a regional multilateral framework on temporary contractual labour mobility; in other words encouraging movement of workers to where they can most effectively job match in a similar context or environment to their point of entry.
- Support knowledge transfer alongside vocational or language training.

2.6 Skills development and recognition solutions for further discussion

The program is designed to promote sensitive labour market practices for national, migrant and refugee populations at local through level joint actions. Employers are involved in the program

through guaranteeing round trip transportation and hygienic lodgings. In this example, skills acquisition is secondary to the creation of a social framework within which migrants can operate securely, and are supported, including when they return home. Social responsibility can be interpreted as including skills development for the individual in order to build human capital.

^{xxv} **Examples of initiatives under the Africa–EU Migration, Mobility and Employment (MME) partnership** (launched in 2007) include developing the African Remittances Institute, which aims to facilitate cheaper, faster, and more secure remittance flows from Europe to Africa, Diaspora Outreach Initiative, which builds on existing work to transfer skills, capacity, and knowledge to Africa, the Pan-African University’s Nyerere Program, which aims to contribute to high-level African human resource development and retention and supporting intra-African academic mobility the Centre for Migration Management and Information in Mali (with support from the Economic Community of West African States [ECOWAS], France, Spain, and the European Commission) and work on an African Guarantee Fund (by the African Development Bank and Spain) to increase access to finance for small and medium enterprises – especially relevant for returning migrants.

^{xxvi} **Global mutual recognition schemes: UNESCO’s 6 regional Conventions on the Recognition of Qualifications** (Africa, Arab States, Asia and Pacific, Latin America and the Caribbean, and 2 European conventions) and 1 interregional convention (Mediterranean Convention), are aimed at promoting mutual recognition of academic qualifications for academic purposes and diplomas for professional purposes. They are at different stages of development and implementation; and do not seem to adequately cover lower level skills; indeed may not even be keeping pace with new qualifications, new providers and the latest forms of education delivery. It is also not clear how they are keeping up with facilitating cross-border skilled mobility.

^{xxvii} **Indian vocational education**

One of the weaknesses of Indian education system is that it does not give due importance to vocational education. As a result there is a mismatch between the skilled manpower required and skilled manpower available. Every year India turns out millions of graduates who do not have the specific skill sets required by the market. Recent press reports suggest that this may already be beginning to hurt Indian’s economic growth.

^{xxviii} **Evidence of importance of skill recognition schemes**

The IOM points to the importance of having skills recognised through several studies in the European Union which compared the labour market outcomes of migrants holding similar skills and competences who have achieved recognition against those who did not. Further data collection and analysis of the effects for migrants in terms of labour market insertion in having their qualifications and competences earned in countries of origin are required to better understand the significance of the recognition factor.

^{xxix} **Specific investment by the supply and destination country – the example of France/Mauritius**

In Mauritius, returning migrants after a period of temporary migration in France are helped to find employment in new economic sectors or to set up SMEs by the authorities through training (including a dedicated training centre), equipment and financial assistance for the start-up.

^{xxx} **ILO and ISCO**

ILO is the international organization responsible for drawing up and overseeing international labour standards. It is the only 'tripartite' United Nations agency that brings together representatives of governments, employers and workers to jointly shape policies and programs promoting Decent Work for all

ISCO is one of the main international classifications for which ILO is responsible and is a tool for organizing jobs into a clearly defined set of groups according to the tasks and duties undertaken in the job. Its main aims are to provide:

- a basis for the international reporting, comparison and exchange of statistical and administrative data about occupations;
- a model for the development of national and regional classifications of occupations; and
- a system that can be used directly in countries that have not developed their own national classifications

^{xxx}**Models of skills development – apprenticeships in Italy**

Italy's Aeneas Community Action Programme (2007-10) demonstrates a positive approach to skills development and reintegration. Italy has provided apprenticeships to young Moldovans, Russians and Ukrainians who could then be guaranteed employment in their country of origin. Although this formed part of a temporary migration scheme, it focused on developing the skills of the migrant as well as on filling a skills gap in Italy.

^{xxxii}**Examples of schemes designed to develop higher level skills in migrants**

The private sector launched an initiative in 2010 in Belgium to facilitate one year paid internships for Senegalese university graduates in Belgian companies. The Czech Republic offered scholarships in 2006-10 to nationals from developing countries – with eight priority countries targeted: Angola, Bosnia, Moldova, Mongolia, Serbia, Yemen, Vietnam and Zambia.

^{xxxiii}**Specific investment by the supply and destination country – the example of France/Mauritius**

In Mauritius, returning migrants after a period of temporary migration in France are helped to find employment in new economic sectors or to set up SMEs by the authorities through training (including a dedicated training centre), equipment and financial assistance for the start-up.

^{xxxiv}**Models and curricula for training professionals**

Models and curricula for training professionals in developing countries and regions to international standards can be provided by governments, private sector, educational/training institutes, or professional associations. Although not wholly a success, in the Caribbean, the University of West Indies uses a curriculum for training nurses to Canadian standards, that has been furnished by the Canadian Nurses Association but also caters to the needs of aspiring (mobile) nurses from the whole Caribbean region.

^{xxxv}**Examples of provision of information to migrants**

A few African governments have assisted potential migrants by providing information on migration opportunities, and counselling them about the risks involved in migration, but offer little advice on skills development. Ethiopia, Kenya, and Senegal provide pre- departure orientation seminars to inform migrants about potential abuses. The Ethiopian government has also established an office to regulate private recruitment agencies, which are required to obtain a one year, renewable license, to report on their work, and to submit to audits to ensure that workers are not being cheated. Migration Resource Centres have been established in **Sarande, Albania, Australia, Colombia, Croatia, Republic of the Congo, Lebanon, Mali, and Filipino Workers Resource Centres in various countries, Portugal, Slovakia, Sri Lanka and Tajikistan.**

^{xxxvi}**German programs to develop skills**

Germany, through GIZ, has developed ways to support diaspora and migrants in entrepreneurial programs through the development of a "tool box" called "MITOS" to support members of the diaspora who want to engage economically and become entrepreneurs, Germany has also established a pilot training program for Moroccans in Germany who want to return and invest in their home country ("business Ideas for Morocco").

^{xxxvii} **Schemes led by the private sector rather than government**

Where driven by employers in a sector such as science and technology in Egypt, NQFs may have greater credibility but can be narrow in scope.

^{xxxviii} **Building long term relationships with employers – the example of Sweden**

The Swedish system for labour migration is a good example of how long term relationships with employers can be fostered. The Swedish legislation for labour migration is demand driven and open to migrants of all skill levels, i.e. the employer decides who they want to hire, regardless of skill levels or formal merits. The legislation allows migrants who are employed to stay in Sweden with a work permit for four years. If they are still employed after that they qualify for a permanent residence permit.