

MC/INF/244

**Original: inglés
17 de noviembre de 2000**

OCTOGÉSIMA SESIÓN

**MARCO PARA UNA POLÍTICA MIGRATORIA DE LA OIM
EN EL ÁFRICA SUBSAHARIANA**

Índice

	<u>Página</u>
Prefacio	1
INTRODUCCIÓN : La OIM en el África Subsahariana	2
CAPÍTULO 1: LAS MIGRACIONES EN EL ÁFRICA SUBSAHARIANA: PRINCIPALES CARACTERÍSTICAS, PATRONES Y DESAFÍOS	
1.1. Fuga de cerebros y circulación de cerebros.....	5
1.2. La migración laboral dentro del África Subsahariana: circulación de aptitudes.....	5
1.3. Remesas	6
1.4. Poblaciones desplazadas: PDI y refugiados.....	6
1.5. La epidemia del VIH/SIDA y las migraciones.....	7
1.6. La feminización de las migraciones.....	7
1.7. La protección de los derechos de los migrantes.....	8
1.8. Tráfico e introducción clandestina de migrantes.....	9
1.9. La falta de conocimientos sobre el fenómeno migratorio en África.....	9
1.10. La carencia de capacidad y pericia en gestión de la migración.....	10
1.11. Las ventajas y las limitaciones de los marcos nacionales	10
1.12. Estructuras regionales económicas y de integración	10
1.13. La integración continental, y la OUA y la CEPA de las Naciones Unidas.....	10
CAPÍTULO 2 : EXPERIENCIA OPERATIVA DE LA OIM	
2.1. Los primeros años de 1970 a 1980	11
2.2. Asistencia de reasentamiento en Australia, el Canadá, los Estados Unidos y los países Nórdicos	11
2.3. Actividades de migración y salud en el contexto africano.....	11
2.4. Personas Desplazadas Internamente (PDI).....	12
2.5. Desmovilización de excombatientes.....	12
2.6. Asistencia específica en situaciones de emergencia.....	13
2.7. Programas de migración para el desarrollo	13
2.7.1. Retorno y reintegración de nacionales calificados.....	14
2.7.1.1. Programa de retorno y reintegración de nacionales africanos calificados (RNAC)	14
2.7.1.2. Retorno de estudiantes y becarios.....	15
2.8. Investigación e información	16
2.8.1. Dinámica de la emigración en países en desarrollo.....	16
2.8.2. Investigaciones y evaluación de las actividades de migración y salud.....	16

Índice (cont.)Página

**CAPÍTULO 3: RESPUESTAS ESTRATÉGICAS DE LA OIM A LOS PROBLEMAS
MIGRATORIOS DEL ÁFRICA SUBSAHARIANA**

3.1.	Metodología de la OIM basada en la demanda de gestión de la migración.....	17
3.1.1.	Cooperación técnica, fortalecimiento institucional y capacitación.....	17
3.1.2.	Migración de trabajadores.....	18
3.1.3.	Necesidad especial de investigaciones dentro y fuera de África.....	18
3.1.4.	Diplomacia de las migraciones: procesos consultivos regionales.....	19
3.1.5.	Servicios de traslados para el reasentamiento, la evacuación o el retorno....	19
	3.1.5.1. Reasentamiento de refugiados.....	19
	3.1.5.2. Apoyo a los migrantes.....	20
3.1.6.	Actividades de la OIM en respuesta a situaciones de emergencia en África.	20
3.1.7.	El nuevo programa de retorno de nacionales africanos calificados.....	20
3.1.8.	Movilidad de la población y salud	22
3.1.9.	Lucha contra la migración irregular.....	22
	3.1.9.1. Lucha contra el tráfico de migrantes.....	22
	3.1.9.2. Campañas de información en masa	23
3.2.	Marco institucional	23
3.2.1.	Miembros de la OIM	23
3.2.2.	Asociados de la OIM	24
	3.2.2.1. Las organizaciones regionales, subregionales y continentales.....	24
	3.2.2.2. La Organización de las Naciones Unidas y otros importantes órganos internacionales	25
	3.2.2.3. La diáspora, las asociaciones y las ONG.....	26
	3.2.2.4. El sector privado.....	27
	3.2.2.5. La comunidad de donantes.....	27
	CONCLUSIÓN	28

ANEXO: Acrónimos

MARCO PARA UNA POLÍTICA MIGRATORIA DE LA OIM EN EL ÁFRICA SUBSAHARIANA

PREFACIO

1. De Dakar a Djibouti, de N'Djaména a El Cabo, los cambios políticos, económicos y culturales arrastran consigo nuevos flujos de migrantes y, casi cotidianamente, imponen la necesidad de hacer frente a nuevas y complejas situaciones. Muchas de ellas tienen en común las características siguientes:

- grupos de personas desplazadas en situaciones muy precarias, dentro de un país o fuera del mismo como consecuencia de un conflicto;
- importantes movimientos de personas de un país a otro a través del continente africano o hacia otros destinos, buscando mejores condiciones de vida y de trabajo;
- necesidades de rehabilitación de poblaciones y reconstrucción de países de manera que pueda garantizarse la seguridad de las poblaciones y su desarrollo;
- problemas de salud/pandemias que siguen a los migrantes y a sus familias;
- todas las formas posibles de tráfico de migrantes, esencialmente, de mujeres y niños.

2. En estos últimos años la resolución de estos problemas se ha ido haciendo cada vez más difícil a medida que ha ido disminuyendo el interés de los donantes en la región. Ello no obstante la OIM observa que los países están deseosos de resolver sus propios problemas y está dispuesta a ofrecer su capacidad para concretar, en asociación con esos países, programas que puedan aliviar tales problemas y dar asistencia a los gobiernos para la creación de capacidades técnicas locales que permitan una eficiente gestión de la migración.

3. En lo que respecta a los países subsaharianos¹, es importante examinar las diferentes situaciones de los países, tomar en consideración las actividades anteriores y actuales de la OIM y estudiar de qué forma la OIM podría analizar tendencias, desarrollar perspectivas, definir estrategias de respuesta y, en general, organizarse a fin de que pueda actuar eficazmente reforzando las capacidades de los gobiernos.

4. Este documento de trabajo constituye un primer paso en esa dirección. Trata de determinar una estrategia de respuesta a los principales desafíos de las migraciones africanas. Al ser el resultado del trabajo de un equipo de la OIM, debe considerarse como un documento que expone direcciones estratégicas para la Organización. Conviene que el personal de la OIM y los Estados Miembros lo examinen con espíritu crítico, introduzcan las enmiendas que consideren necesarias y, por último, lo transformen en un documento de trabajo que sirva de base para establecer un plan de acción.

5. Desde el punto de vista metodológico, hemos decidido asignar una posición privilegiada al análisis de las necesidades y de las demandas expresadas por los Estados Miembros de la OIM. Esto quiere decir que, en el momento en que se haya revisado el documento, la OIM habrá de organizarse tanto en su Sede como en el terreno para elaborar las respuestas adecuadas.

Brunson McKINLEY
Director General

N'Diouro N'DIAYE
Directora General Adjunta

¹ Siguiendo la metodología que aplican otras organizaciones internacionales y por razones operacionales, organizativas y vinculadas con las corrientes migratorias, en la OIM el Magreb se considera junto con otros países de las costas del Mediterráneo.

INTRODUCCIÓN : La OIM en el África Subsahariana

1. La formación de la OIM es anterior a la oleada de conflictos políticos que, en los años cincuenta, conformó el camino hacia la independencia de los Estados africanos, la mayor parte de los cuales alcanzaron esa situación en el decenio siguiente. El número de países del África Subsahariana Miembros de la OIM es bastante reducido: sólo 14 Estados Miembros y 12 Estados observadores participan en las arduas tareas que exige la región del África Subsahariana. La OIM actúa a través de sus Oficinas Regionales (OR) y de sus Misiones en países en localizaciones seleccionadas. De esta forma, en el África Subsahariana hay tres OR. Una en Dakar, para África Occidental, otra en Nairobi para África Oriental y Central, y otra en Pretoria para África Meridional. La presencia de la OIM en África depende mayormente de los lugares donde ha de realizar importantes traslados de poblaciones y exámenes médicos.

2. En su Resolución No. 859 (LXV) de noviembre de 1992, el Consejo de la OIM, preocupado por los desplazamientos de personas en muchos países del continente africano y por otros problemas relacionados con las migraciones en la región, instó a la OIM a que:

- examine cómo puede ayudar a esos países, teniendo en mente las competencias respectivas de otras organizaciones internacionales;
- trabaje con esas organizaciones, en particular con las del sistema de las Naciones Unidas, para prestar asistencia en el retorno y la reintegración de personas desplazadas;
- coopere con otras agencias que se encargan del socorro, la rehabilitación y el desarrollo en los Estados Miembros afectados;
- consolide sus programas ordinarios para el retorno de nacionales calificados, contribuyendo de esta manera al fortalecimiento institucional; y
- preste apoyo en la consolidación de las instituciones africanas que se ocupan de la migración, particularmente a través de la experiencia de la OIM en la asistencia técnica para la migración. En este contexto se pidió a la OIM que para estos cometidos obtenga el apoyo de la comunidad internacional.

3. El objetivo general de la labor de la OIM en el África Subsahariana consiste en conseguir que las operaciones en la región se realicen y prosigan de manera coherente y reforzándose mutuamente, apoyando los esfuerzos nacionales y regionales de los correspondientes gobiernos y teniendo en cuenta los puntos fuertes y débiles de la Organización. Concretamente, se trata de identificar:

- acciones prioritarias relativas a proyectos en curso que sean de interés para gobiernos y donantes;
- actividades en nuevos sectores de interés para gobiernos y donantes, centradas en particular en procesos subregionales;
- interlocutores institucionales y operacionales que compartan intereses comunes con la OIM en el desarrollo de estrategias de gestión de la migración en la región;

- posibilidades de financiación de donantes tradicionales y nuevos, así como de gobiernos de la región; y
- recursos institucionales, humanos y financieros que la OIM deberá consagrar a su empeño por establecer una estrategia regional de desarrollo.

4. La mayor parte de los programas de la OIM en el África Subsahariana fueron creados en los años 80, en respuesta a necesidades específicas de los países de esa región, en particular los de retorno de nacionales africanos calificados, de repatriación y de reasentamiento. Hasta hace poco, las consultas con los Estados Miembros sobre necesidades de servicios de migración se limitaron a las efectuadas en las reuniones de los órganos rectores de la OIM. Los ingresos varios procedentes de las actividades de traslados masivos de la OIM se utilizaron principalmente para financiar los gastos de personal y oficina de la región, así como los programas regionales. Habida cuenta de que no se ha dispuesto de recursos adecuados para las inversiones estratégicas en nuevos sectores de actividad, ello ha dado lugar a la falta de desarrollo de proyectos en el terreno, exceptuados algunos proyectos irregulares y promovidos por la Sede y a un reducido número de encargados de desarrollar proyectos en el terreno.

5. Al haber aumentado en los últimos diez años el número de Miembros del África Subsahariana, se ha incrementado la influencia política de la región, así como sus expectativas de actividades de la OIM. Pero la mayor parte de los donantes tradicionales de la OIM para anteriores actividades en el África Subsahariana no parecen considerar que esta región sea prioritaria para su asistencia y cooperación. Mientras tanto, los problemas de los países del África Subsahariana siguen aumentando al tiempo que eluden toda posibilidad de solución inmediata.

6. La OIM ha aportado una importante contribución al análisis de las tendencias de las migraciones en África. Desde que se estableciera el proyecto de investigación “Dinámica de la emigración en países en desarrollo” (1993-1999), la OIM ha publicado dos libros que incluyen útiles datos relativos a África. El primero, publicado en 1995, contiene un resumen de los documentos relativos a las distintas subregiones del África Subsahariana, aplicando un modelo en el que se ponen de relieve los factores que influyen en la emigración a partir de países de la región. El otro, publicado en 1998, contiene materiales específicamente relativos al África Subsahariana, tratando de temas como la carencia de tierras, la pobreza, la etnicidad y los conflictos que se observan en Estados que ha perdido capacidad para la buena gobernación, migraciones e integración regional, políticas demográficas relativas a la migración internacional y los tratados e instrumentos internacionales que rigen las migraciones en la región.

7. Las principales características de las migraciones por regiones geográficas son:

⇒ **África Oriental:** esta subregión ha experimentado, y sigue experimentando, movimientos de refugiados y de personas desplazadas internamente (PDI) resultantes de catástrofes ambientales (sequía y desertificación) o de conflictos civiles y guerrillas en el Cuerno de África, en Somalia, Eritrea, Etiopía y Sudán Meridional. Gran parte de las migraciones voluntarias que caracterizaron a los países de la Comunidad del África Oriental (CAO), Kenya, Tanzania y Uganda, cesaron en 1978 y nunca volvieron a manifestarse en la Comunidad Económica de África Central (CEAC) resucitada (desde 1996). Los países de la subregión no tienen políticas explícitas sobre migración y no existe ningún mecanismo de cooperación subregional que responda a los desafíos comunes que plantean las migraciones.

⇒ **África Central:** las migraciones en esta subregión se atribuyen a conflictos étnicos, con la inevitable secuencia de desplazamientos de poblaciones, que alcanzaron su máximo en 1994 tras el genocidio de Rwanda y la guerra civil de Burundi, así como la desintegración de la autoridad estatal en la República Democrática del Congo en 1997, y la ulterior guerra de guerrillas. Desde que la región de los Grandes Lagos alcanzara su independencia no ha conocido una verdadera paz. La subregión requiere programas posconflicto intensivos, incluyendo programas de desarrollo y de salud pública para la rehabilitación y la estabilización de las poblaciones.

⇒ **África Occidental:** ésta es la subregión africana que cuenta con la más larga historia de movimientos de poblaciones del continente y que hoy en día sigue experimentando desplazamientos de todos los tipos, internos o intrarregionales, continentales o internacionales. Esta región se ha beneficiado de buenas investigaciones sobre migraciones: en los años setenta, subvencionadas por el Banco Mundial, y en los años noventa, a cargo del Centro de Investigaciones para el Desarrollo Internacional (CIID) y de la cooperación francesa. Países como Ghana (1969), Nigeria (en 1983 y 1985) y Gabón (en los años ochenta) adoptaron medidas antiinmigración para deshacerse de los no nacionales, lo que causó considerables dificultades para las economías de los países de origen. Y sin embargo, los países adoptaron estas medidas sin unas políticas migratorias explícitas, con arreglo a las cuales hubiera podido juzgarse el destino de los inmigrantes. La agrupación económica subregional CEDEAO ha desempeñado un importante papel en la mitigación de los conflictos, en particular en Liberia, Sierra Leona y Guinea Bissau. Pese a la división francofonía/anglofonía/lusofonía, los ciudadanos de los países de África Occidental mantienen fuertes vínculos socioculturales. Gran número de migrantes de la subregión que parten a Europa y a lugares más lejanos, transitan por los países del Magreb. Con frecuencia sus desplazamientos les exponen a riesgos considerables.

⇒ **África Meridional:** al igual que África Occidental, África Meridional ha atravesado diversas fases de migraciones internas e internacionales. Además de las PDI consecutivas a conflictos locales y nacionales, durante muchos decenios, Sudáfrica ha sido el polo de atracción de migrantes laborales no calificados procedentes de Botswana, Lesotho, Malawi, Mozambique y Swazilandia deseosos de trabajar en las minas. En los años sesenta y setenta, el cinturón del cobre de Zambia fue un centro de actividad que atraía a trabajadores de los países limítrofes. La situación empeoró cuando se hundieron los precios del cobre. Las guerras de independencia de Mozambique, Namibia, Zimbabwe y Sudáfrica (desencadenada por el apartheid) produjeron oleadas de refugiados y personas desplazadas. A lo largo del último decenio un número cada vez mayor de trabajadores calificados ha acudido a Botswana, Namibia y Sudáfrica, los tres países más prósperos de África Meridional, pero que no poseen los recursos humanos calificados que precisan sus activas economías. En sus primeros años de poder de la mayoría, Sudáfrica concedió la amnistía a los extranjeros que hubiesen permanecido en el país durante un cierto número de años. Aunque algunos de ellos aprovecharon la oportunidad, otros, escépticos ante el proceso de cambio del país, no lo hicieron y pasaron a formar parte de las legiones de “extranjeros ilegales”. Entre las cuestiones políticas que han de resolverse figuran la importancia concedida a acuerdos bilaterales entre países limítrofes y el deseo de homogeneizar políticas y leyes relativas a la migración entre los Estados Miembros de la Comunidad para el Desarrollo de África Meridional (CODAM). Todo intento por facilitar “la libre circulación de personas en la región de la CODAM” ha tropezado con oposición.

CAPÍTULO 1:

LAS MIGRACIONES EN EL ÁFRICA SUBSAHARIANA: PRINCIPALES CARACTERÍSTICAS, PATRONES Y DESAFÍOS

1.1. Fuga de cerebros y circulación de cerebros

8. Aunque muchos países del África Subsahariana que han sido independientes por lo menos durante los tres últimos decenios han reunido una reserva de recursos humanos en favor del desarrollo nacional, estos recursos escasean en algunos de ellos, en particular en los situados en África Meridional (Angola, Botswana, Mozambique, Namibia y Sudáfrica). Igualmente, y en vista de un desempleo cada vez más grave y de la pérdida de capacidad de los países africanos subsaharianos, la divergencia entre desarrollo y utilización de recursos humanos ha estimulado una emigración que incluye la fuga de cerebros. Como consecuencia, la mayor parte de estos países carecen de los recursos humanos necesarios para el desarrollo general.

9. El África Subsahariana ha sido una importante fuente de fuga de cerebros hacia los países desarrollados del Norte. Esta migración Sur-Norte se ha mantenido, entre otros factores, por el hecho de que los países del África Subsahariana tienden a depender para la formación de sus ciudadanos de sus antiguas potencias coloniales, es decir Bélgica, España, Francia, Portugal y el Reino Unido. Los principales países afectados por la fuga de cerebros se encuentran en África Occidental: Burkina Faso, Ghana, Guinea, Malí, Nigeria, Senegal y Sierra Leona. También se ven afectados Etiopía, Kenya, Malawi, la República Democrática del Congo, Uganda y Zambia, y lo mismo ha sucedido recientemente con Sudáfrica, durante el periodo posterior al apartheid. Las investigaciones realizadas desde 1997 en el marco del proyecto de migraciones en África Meridional (SAMP) han venido a confirmar que muchos de los sudafricanos calificados emigran o esperan emigrar a Australia, el Canadá, los Estados Unidos, Nueva Zelandia o el Reino Unido.

10. Otro aspecto del fenómeno de la fuga de cerebros es el número cada vez mayor de estudiantes del África Subsahariana que son enviados al extranjero para su formación superior o su capacitación técnica. Entre los países más afectados figuran Burkina Faso, Etiopía, Ghana, Guinea, Kenya, Malawi, Malí, Nigeria, Senegal y Somalia. Esos estudiantes hallan apoyo en generaciones anteriores de compatriotas que ya viven en el extranjero, y apenas tienen incentivos para regresar.

1.2. La migración laboral dentro del África Subsahariana: circulación de aptitudes

11. Mientras los países del norte desarrollado imponen condiciones más estrictas para la inmigración, un creciente número de migrantes se mueve dentro del África Subsahariana. Tanto la fuga de cerebros como la circulación de cerebros/aptitudes se originan principalmente dentro del mismo grupo de países que más invirtieron en el desarrollo de recursos humanos. Pese a la existencia de un considerable desempleo en Botswana, Côte d'Ivoire, Gabón, Namibia, Senegal y Sudáfrica, estos países son importantes destinos en la región. La polarización de los países del África Subsahariana en países de origen y de destino ha afectado además a las relaciones internacionales y en ciertos casos ha exacerbado la xenofobia.

1.3. Remesas

12. El envío de fondos a los países de origen es un importante factor en el mantenimiento de los contactos entre los migrantes y sus parientes cercanos y comunidades, constituyendo además un factor de seguridad para su regreso al finalizar el episodio de emigración. Mediante las asociaciones de migrantes (denominadas en Nigeria “Cooperativas para el mejoramiento del país”), los migrantes envían remesas individuales o colectivas, o de un tipo y otro, en cantidades variables. Las remesas de los migrantes contribuyen en medida considerable a la economía de numerosos países del África Subsahariana. Así, por ejemplo, las remesas de los mineros de Lesotho en Sudáfrica representaban en 1990 aproximadamente un 67 por ciento del PIB de Lesotho, poniéndose así de manifiesto la fuerte dependencia del primer país con respecto a su más importante y rico vecino. Lo mismo sucede en Mozambique y Malawi que en los días de máxima migración de trabajadores no calificados a Sudáfrica contaban con el “pago diferido” a los mineros. También se han observado flujos mantenidos de remesas de migrantes africanos en Europa y Norteamérica. Aunque la mayor parte se destina al consumo, la transferencia de una parte de los ingresos de los migrantes constituye un elemento importante de entradas de divisas en los países de emigración.

1.4. Poblaciones desplazadas: PDI y refugiados

13. El África Subsahariana ha sido una región de guerras civiles, catástrofes ambientales (sequías y hambrunas) y conflictos étnicos que han desplazado a grandes cantidades de personas. Pueden citarse como ejemplos las guerras en el Cuerno de África (que han afectado a Etiopía, Eritrea, Somalia y Sudán Meridional), las guerras y los conflictos étnicos de Angola, Liberia, Sierra Leona y la Región de los Grandes Lagos. En el caso de la Región de los Grandes Lagos, el genocidio en Rwanda, el conflicto armado en Burundi y el derrocamiento del Gobierno del Zaire (seguido de una guerra de guerrillas en la República Democrática del Congo) han provocado grandes masas de refugiados que han sobrecargado gravemente la capacidad de países de acogida como Tanzania, Uganda y Sudán.

14. Según cifras del ACNUR, en enero de 2000 África contaba con 4,5 millones (el 29 por ciento) de los 15,4 millones de refugiados que existen en el mundo entero. En cuanto a las PDI, que según se calcula alcanzan en el mundo entero la cifra de 25 a 30 millones, es muy posible que África cuente con más de la mitad: según las estadísticas acopiadas por la encuesta global sobre PDI (realizada por las Naciones Unidas y el Consejo Noruego de Refugiados) y el Comité estadounidense para los refugiados, las cifras de PDI correspondientes a 15 países africanos ascienden a un total de 13,3 millones. Los países más afectados son Sudán (4 millones), Angola (2,3 millones), República Democrática del Congo (1,5 millones), Eritrea (900.000), Sierra Leona (900.000) y Burundi (800.000)². Según la encuesta global sobre PDI, en los dos últimos años de los noventa el número de PDI en África ha aumentado en 4 millones.

15. Tanto las PDI como los refugiados precisan ayuda para poder reanudar una vida normal. Aunque los refugiados reciben una ayuda considerable del ACNUR y de otros organismos, es frecuente que las PDI queden a la merced de los mismos regímenes que han dado lugar a la situación en que se hallan. En el marco de recientes acuerdos coordinados por OCAH, en los que participa la OIM, se trata de identificar lagunas y duplicaciones en las actividades de asistencia y protección a las PDI, en particular en África. Entre las personas más afectadas por su situación

² La base de datos de la encuesta global sobre PDI puede consultarse en la siguiente dirección de Internet: http://www.nrc.no/global_idp_survey/idpsurv.htm

de desplazamiento figuran los niños y las mujeres, que con frecuencia se ven expuestos a las consecuencias de la falta de atención y educación, a las violaciones sistemáticas de derechos humanos y a la violencia sexual.

1.5. La epidemia del VIH/SIDA y las migraciones

16. Especial atención merecen los vínculos entre migraciones y el VIH/SIDA. Hallazgos de la investigación, programas en curso y la considerable atención concedida por donantes ponen de relieve las graves consecuencias que la epidemia del VIH/SIDA tiene para los países del África Subsahariana y sus poblaciones. El VIH/SIDA no respeta fronteras y su asociación con la movilidad de las poblaciones contribuye a que la epidemia plantee uno de los más graves problemas con que se enfrenta la región, problema de enormes dimensiones demográficas, socioeconómicas y políticas. Aunque el VIH/SIDA es una enfermedad, sus efectos no se limitan a los que causa sobre la salud. Hoy en día se considera que el VIH/SIDA constituye una emergencia nacional en numerosos países africanos, en particular los situados en la región que va desde Uganda en el norte hasta Sudáfrica y Namibia en el sur.

17. Las relaciones entre migración y movilidad de poblaciones brindan a la OIM una oportunidad casi exclusiva para planificar y poner en práctica intervenciones educativas y preventivas de otros tipos. El acceso a gran número de migrantes gracias a los actuales programas de servicios de migración de la OIM en África facilita importantes contactos para servicios de educación y prevención en materia del VIH/SIDA. La experiencia de la OIM en el suministro de servicios de detección del VIH/SIDA, requisito para el reasentamiento en países terceros, le permiten extender los amplios programas de asesoramiento voluntario con un costo marginal.

18. La OIM y ONUSIDA ya han establecido vínculos estrechos en materia de migraciones y el VIH/SIDA, medida que promete ser fructífera en un futuro próximo. Así, por ejemplo, en África Meridional un grupo interpaíses de la OIM y de ONUSIDA para África Oriental y Meridional ha trabajado en estrecha colaboración realizando investigaciones, determinando cuáles son las prácticas más adecuadas y celebrando seminarios en los que reúne a diversos agentes. En esta subregión, al igual que en África Occidental y en el Cuerno de África, se manifiesta una evidente necesidad de actuar sobre el vínculo entre las migraciones y el SIDA, materia para la cual está asegurada la atención de donantes multilaterales y en la que la OIM no dejará de hallar asociados bien dispuestos.

19. Aparte de los aspectos puramente médicos, se debe conceder atención al impacto que ejerce la salud de los migrantes sobre la economía de los países de acogida y para ello es preciso obtener indicadores específicos. Este sector de actividad, al igual que el correspondiente a la salud pública, exige la intervención de otros profesionales de la salud, además de los economistas. Refiriéndose concretamente a la pandemia del VIH/SIDA, podrían requerirse nuevos tipos de colaboración con la OMS, ONUSIDA y otros asociados

20. Otro aspecto importante es el efecto combinado de los conflictos y el VIH/SIDA sobre mujeres y niños.

1.6. La feminización de las migraciones

21. Durante muchos decenios a lo largo del periodo colonial y poco después, la migración en el África Subsahariana giraba en torno a los hombres en busca de oportunidades de empleo que les

estaban sobre todo destinadas, dado el tipo de trabajos disponibles y un suministro desigual de la educación. En estos últimos decenios, al haber aumentado las posibilidades de acceso a la educación superior y su culminación, así como las de capacitación técnica, los índices de participación de las mujeres en el mercado laboral han aumentado así como sus posibilidades de empleo, con lo cual la migración de éstas ha llegado a ser un fenómeno digno de consideración que afecta a migrantes autónomas y asociadas. Se calcula que el número de mujeres migrantes ha pasado de 3.369 millones en 1965 a 7.237 millones en 1990. Al igual que ha sucedido con el propio fenómeno de la migración, las investigaciones han tendido hasta ahora a concentrarse en la migración de varones, de manera que son escasos los datos relativos a las mujeres migrantes.

22. Las actividades del pasado decenio, incluidas conferencias regionales y globales, han contribuido a mejorar la situación de las mujeres y definir más claramente su papel. Entre ellos cabe destacar:

- La “Declaración de Dakar – Ngor sobre la población y la familia” de la Tercera Conferencia Africana sobre Población (1992), que precedió al Programa de Acción de la Conferencia Internacional sobre Población y Desarrollo (El Cairo, 1994).
- La Plataforma de Dakar para la Acción (1994), que precedió a la Plataforma para la acción adoptada por la Cuarta Conferencia Mundial sobre la Mujer, celebrada en Beijing en 1995.

23. Aparte de las antedichas, la OIM puede aprovechar el “Comité de Mujeres africanas para la Paz y el Desarrollo”, establecido conjuntamente por la OUA y la CEPA, con el fin de revigorizar su trabajo en la región. Este foro sería especialmente útil para dar mayor realce al papel de la mujer en situaciones de conflicto en África, dado que tanto éstas como sus hijos son las primeras víctimas en los mismos. También cabe destacar que las mujeres están sumamente interesadas en las actividades de desarrollo, de forma que la OIM debería centrar en ellas sus programas/proyectos relativos a la mujer y al desarrollo, ya que la migración femenina es un catalizador en los mismos.

1.7. La protección de los derechos de los migrantes

24. Es frecuente que los derechos de los migrantes no se respeten ni apenas se protejan. Éste es el caso en particular cuando los migrantes ignoran sus propios derechos, se encuentran en situación irregular o, por cualquier circunstancia, se ven sometidos a situaciones difíciles e inhumanas. La mayor parte de los países del África Subsahariana no han ratificado el Convenio de la OIT No. 97 relativo a los trabajadores migrantes, ni han adoptado otras recomendaciones relativas a los derechos de los migrantes y de sus familias. En vista de ello convendrá insistir junto a los gobiernos africanos, los grupos económicos regionales, las ONG y la sociedad civil en la necesidad de que se ratifiquen y observen los principios y disposiciones de los diversos instrumentos jurídicos internacionales, incluida la “Convención internacional sobre la protección de los derechos de todos los trabajadores migratorios y de sus familiares” que, a fines de octubre de 2000, aún necesitaba cinco ratificaciones/accesos más para entrar en vigor³. Para conseguir este objetivo es necesario utilizar todos los medios y ocasiones disponibles para concienciar sobre las contribuciones positivas que los migrantes pueden aportar y aportan, las dificultades con que tropiezan y los derechos que tienen como seres humanos. Asimismo, deberá hacerse hincapié en las obligaciones de los migrantes.

³ A fines de septiembre de 2000, 15 Estados habían accedido a la Convención o la habían ratificado, entre ellos siete Estados africanos (Cabo Verde, Egipto, Guinea, Marruecos, Senegal, Seychelles y Uganda). Además, otro Estado africano, Comoras, acaba de firmar la Convención y se encuentra en proceso de ratificarla.

25. El tráfico e introducción clandestina de migrantes pone realmente en peligro sus derechos, en particular cuando se trata de mujeres y niños. Con frecuencia las víctimas de estas deplorables prácticas ignoran los riesgos y las consecuencias legales de someterse a esa acción ilegal, y tampoco poseen información sobre la realidad que les espera en el lugar de destino.

26. El respeto de los derechos humanos de todos los migrantes, incluidos los que se encuentran en situaciones de emigraciones masivas y los acogidos en difíciles circunstancias en campamentos, exige que aquellos que han de asegurar su protección estén bien informados de los correspondientes principios. Por consiguiente, la educación en materia de derechos humanos forma parte integrante de la capacitación del personal que ha de hacer frente a esas situaciones.

1.8. Tráfico e introducción clandestina de migrantes

27. En África el tráfico de migrantes adopta distintas formas. En ciertos lugares de África Occidental (Nigeria y Ghana) y del Cuerno de África (Etiopía), predomina el tráfico de mujeres con fines de explotación sexual dentro de la región y hacia la Unión Europea; en Sudán Meridional son continuos los raptos y el tráfico de niños y de niñas, práctica muy semejante a la antigua trata de esclavos; y en África Meridional, numerosos trabajadores indocumentados mozambiqueños, swazi y basotho son ilegalmente introducidos por sindicatos clandestinos en Sudáfrica, donde apenas se les paga y después se les condena o expulsa como “extranjeros ilegales”.

28. El tráfico de migrantes es un negocio provechoso que prospera gracias a la colusión de organizaciones de países de origen y países de destino; es una empresa compleja en la que intervienen más agentes de los que uno se imagina y que plantea un problema de alcance regional y nacional. Es de lamentar que numerosos países africanos ignoren o no se sientan concernidos por esta práctica inhumana que viola derechos humanos y socava la dignidad, y cuyos agentes hacen todo lo posible por pasar inadvertidos para poder hacer realidad su egoísta objetivo. El tráfico de migrantes tiende a afectar a los grupos más desprotegidos de la sociedad, en particular mujeres y niños que, por consiguiente, quedan imposibilitados para realizar todo el potencial de sus vidas.

1.9. La falta de conocimientos sobre el fenómeno migratorio en África

29. El conocimiento y la apreciación del fenómeno migratorio en el África Subsahariana se ven limitados por dos factores: la falta de datos y la consiguiente falta de conocimientos sobre la naturaleza, características y problemas de la migración. Por consiguiente, es frecuente que no se comprenda la situación de los migrantes, se interpreten mal sus motivos y se infravalore su contribución al desarrollo. El resultado es la persistencia de un ambiente de desconfianza entre migrantes y su sociedad de acogida.

30. También los actores políticos y económicos de los países de llegada puedan obtener beneficios de un análisis de las relaciones entre los países de origen y sus migrantes, lo que les ayudará a comprender y gestionar mejor los flujos migratorios.

31. La declaración adoptada por la Conferencia sobre la participación de los migrantes al desarrollo de sus países de origen (Dakar, octubre de 2000) reconoció específicamente que falta información sobre la materia y recomendó que se estableciesen centros de observación y bases de

datos. Prosiguiendo el estudio y para simplificar su trabajo en África, la OIM necesita establecer una colaboración sostenible con organizaciones regionales e internacionales interesadas en la migración, así como con instituciones africanas con experiencia demostrada y con interés por las cuestiones migratorias en la región. El trabajar con la OIM sobre diversas cuestiones migratorias deberá además estimular el interés de investigadores, responsables políticos y dirigentes de programa africanos.

1.10. La carencia de capacidad y pericia en gestión de la migración

32. En el momento en el que un número jamás igualado de gobiernos africanos se enfrenta con la migración y sus consecuencias, reviste más urgencia que nunca la necesidad de hallar y llevar a la práctica soluciones. Es preciso reconciliar, por una parte, el interés de los gobiernos por enfrentarse de forma expeditiva y justa con los problemas planteados y, por otra parte, las legítimas necesidades y deberes de los migrantes.

33. Cada vez se es más consciente de que la gobernabilidad desempeña un papel indispensable a la hora de hallar soluciones y lo mismo se aplica a las capacidades nacionales de gestión de la migración.

1.11. Las ventajas y las limitaciones de los marcos nacionales

34. Todos los gobiernos del África Subsahariana poseen ministerios o departamentos de asuntos exteriores, interior y trabajo, que se ocupan, respectivamente, de relaciones internacionales, obligaciones en materia de inmigración y condiciones de empleo de las poblaciones inmigrantes. Así se establece un marco institucional en el cual se ha de fijar normas para la migración internacional. Lamentablemente estos ministerios o departamentos tienen con frecuencia una capacidad limitada y una coordinación insuficiente en el nivel nacional, careciendo de dispositivos de trabajo funcionales para gestionar en equipo los problemas de la inmigración.

1.12. Estructuras regionales económicas y de integración

35. Tampoco existen estructuras bien desarrolladas para ocuparse de la migración internacional en el ámbito regional ni subregional. Organizaciones regionales como la OUA y la CEPA se ocupan de la migración caso por caso y no poseen divisiones o departamentos dedicados exclusivamente a las cuestiones de la migración internacional. Ello no obstante, aunque todos los grupos económicos se interesan por la libre circulación de los ciudadanos de sus Estados miembros, en todas las subregiones gran parte de ese interés se ha manifestado más en el nivel de la retórica que en las realizaciones en esos ámbitos.

1.13. La integración continental, y la OUA y la CEPA de las Naciones Unidas

36. Estos dos órganos, político económicos tienen la capacidad y cuentan con la confianza de los Estados miembros del África Subsahariana para tomar la iniciativa de las actividades relativas a las migraciones internacionales en la región. Mediante la Comisión de la Población Africana (CPA), que patrocinan conjuntamente la OUA, la CEPA además del BAFD, cierto número de cuestiones relativas a la población ya se han debatido en el ámbito internacional.

CAPÍTULO 2:

EXPERIENCIA OPERATIVA DE LA OIM

2.1 Los primeros años – 1970 a 1980

37. En los años 70 y 80, las actividades de la OIM en el África Subsahariana se centraron sobre todo en las evacuaciones humanitarias de poblaciones en riesgo, poblaciones de Uganda de etnia india expulsadas por Idi Amin Dada, y otros grupos que huían de Nigeria y Sudán. La fase piloto I del RNAC comenzó en 1983.

2.2. Asistencia de reasentamiento en Australia, el Canadá, los Estados Unidos y los países Nórdicos

38. Éste es el servicio con que más fácilmente puede identificarse a la OIM. La esencia misma del mandato de la Organización consiste en facilitar el reasentamiento organizado o el retorno de migrantes, incluidos refugiados y PDI. A lo largo del último decenio, la OIM ha venido asistiendo a migrantes y refugiados en más de 20 países africanos, a los que ha facilitado gran diversidad de servicios, demostrándose así la capacidad de la Organización de responder con rapidez y eficacia a las más diversas situaciones.

39. La OIM sigue tramitando los traslados de refugiados y migrantes aceptados para su reasentamiento en países terceros. Los principales destinos son Australia, el Canadá, los Estados Unidos y los países Nórdicos. Esta actividad incluye con frecuencia los exámenes médicos, la enseñanza de idiomas y la orientación cultural. Se da consideración especial a los candidatos al reagrupamiento familiar y a otros grupos vulnerables. En este proceso el ACNUR actúa en estrecha asociación con la OIM.

2.3. Actividades de migración y salud en el contexto africano

40. A partir de principios de los años noventa la OIM empezó a intervenir en la asistencia a los países de reasentamiento para conseguir que los migrantes cumplieren las normas nacionales de salud de la inmigración. Implícito en esta actividad estaba el antiguo deseo de la OIM de conseguir que el proceso de exámenes médicos a la inmigración representara algo más que una práctica de selección por exclusión⁴. Se aprovechó la oportunidad que brindaban las actividades de detección médica en la inmigración para mejorar la salud general de los propios migrantes y encauzar mejor el impacto de las enfermedades asociadas a la migración sobre los países de acogida. La eficacia de esta política quedó demostrada en las operaciones, previas a la partida, de gestión del paludismo en los refugiados en África Oriental reasentados en Norteamérica⁵.

41. Estos principios se han ampliado y en la actualidad forman parte del enfoque basado en la salud pública que se da a la gestión de ciertas cuestiones de salud propias de las poblaciones móviles. Este enfoque es compatible con otras estrategias multilaterales de gestión de ciertas enfermedades en el contexto africano. Así, por ejemplo, en lo que se refiere a la lucha antipalúdica en determinadas poblaciones de refugiados que van a reasentarse, la estrategia en

⁴ Weekers J, Siem H (1997) Is Compulsory Overseas Medical Screening of Migrants Justifiable? *Public Health Reports*. 12,397-402.

⁵ Slutsker L, Tipple M, Keane V, McCance C, Campbell CC (1995) Malaria in East African Refugees Resettling in the United States: Development of Strategies to reduce the Importation of Malaria. *Journal of Infectious Diseases* 171, 489-493.

cuestión ha pasado a formar parte de la iniciativa de obligar a retroceder al paludismo patrocinada por la OMS⁶.

42. Estos enfoques incrementan al máximo la interacción de la OIM con las poblaciones migrantes mediante los programas de actividades existentes en el continente y constituyen un método único de generar ulteriores actividades basadas en los conocimientos y perspectivas así adquiridos.

2.4. Personas Desplazadas Internamente (PDI)

43. En el curso de los años noventa la OIM emprendió las siguientes operaciones de asistencia en Mozambique, Angola, República Democrática del Congo y Somalia:

- registro de PDI, base de datos y campañas de sensibilización;
- prestaciones logísticas y de transportes; y
- apoyo a programas de reintegración dirigidos a mejorar la capacidad de absorción y de adaptación de comunidades locales.

44. En los documentos MC/EX/INF/54 y MC/EX/INF/57, “Política y Programas de la OIM para personas desplazadas internamente”, la OIM pone de relieve la contribución que ha aportado para mitigar este problema. La OIM ha contribuido además a los “Principios orientadores sobre desplazamientos internos” preparado por el representante especial del Secretario General de las Naciones Unidas para las personas desplazadas internamente. Los servicios de la OIM y el apoyo a las PDI incluyen su retorno y asentamiento, y la determinación de sus necesidades de programas de asistencia adecuados.

45. Entre sus asociados para estas actividades figuran el CICR, el ACNUR y los mecanismos de coordinación humanitaria y política de las Naciones Unidas.

46. En la práctica, uno de los futuros retos será la formación de los agentes administrativos y políticos para las actividades de migración. Por consiguiente, es conveniente que la OIM invierta más recursos en el establecimiento o el perfeccionamiento de los recursos locales de gestión de la migración.

2.5. Desmovilización de excombatientes

47. Con ánimo de contribuir a la resolución de conflictos y al establecimiento de la paz, la OIM ha apoyado el proceso de desmilitarización de grupos de combatientes y ha dado asistencia para su reincorporación a la vida civil y a la reintegración en sus comunidades de origen. Esos programas en general comprenden tres fases: 1) planificación y apoyo técnico para los programas de desmovilización; 2) reunión, desmovilización escalonada y disolución de la tropa; y 3) envío y inserción de excombatientes en la vida civil y apoyo a la reintegración.

⁶ Mosca D, Wagacha B, Aketch J, Stuckey J y Gushulak B. Malaria Reduction In Mobile Populations. Programa médico suplementario de la OIM para el África Subsahariana. Roll Back Malaria Partnership Meeting. Ginebra, Suiza, 30 de junio de 2000.

48. La integración de excombatientes tras su desmovilización se ha realizado en los siguientes países del África Subsahariana:

- Mozambique (1993-95), donde la OIM ha prestado gran diversidad de servicios incluyendo transporte y logística, asistencia para la reinserción y reintegración en la vida civil de 467.504 excombatientes, PDI y refugiados de países limítrofes. Además, la OIM determinará qué otras zonas más remotas están recibiendo a poblaciones de retornados y tienen servicios de salud más pobres que el promedio, con miras a suministrarles materiales médicos en apoyo a su infraestructura sanitaria.
- Angola (1994-99), donde la OIM ha participado en el Programa de Desmovilización Rápida de Angola, que ha dado asistencia a 42.053 excombatientes desmovilizados de la UNITA, y también a 117.609 miembros de sus familias.
- Malí (1996-98), donde la OIM ha colaborado con el PNUD facilitando apoyo técnico para el diseño y puesta en práctica de un programa de desmovilización. Unos 8.000 excombatientes de origen Tuareg y Árabe han recibido asistencia consistente en asesoramiento, capacitación, pago de subsidios, concesión de microcréditos y asistencia para actividades generadoras de ingresos.

49. Como los conflictos persisten en una gran parte del África Subsahariana, la OIM espera poder mantener sus asociaciones, en particular con el PNUD y el Banco Mundial, para ampliar las correspondientes actividades, en particular en la región de los Grandes Lagos y en el Cuerno de África. En la República del Congo (Brazzaville) y en Guinea Bissau dicha cooperación ya está bien establecida.

2.6. Asistencia específica en situaciones de emergencia

50. La OIM sigue siendo un asociado fundamental para las emergencias y crisis humanitarias. La Organización provee un eficaz apoyo para la asistencia al registro y a los transportes. En la región de los Grandes Lagos la OIM ha prestado asistencia en el transporte de más de 807.000 retornados. De forma más selectiva, también lo ha hecho para grupos específicos de personas necesitadas de asistencia internacional por ejemplo, repatriación de subsaharianos durante la crisis del Golfo Pérsico y más tarde a partir de Yemen y Eritrea. Un ejemplo más reciente demostrativo de la pericia de la OIM en este sector ha sido su intervención, a solicitud del ACNUR, para la relocalización de refugiados procedentes de zonas fronterizas de Angola en campamentos situados en el interior de Zambia.

51. En el curso de los últimos cinco años se ha prestado asistencia en la repatriación de 271.677 refugiados a sus países de origen. La comunidad internacional financia estos programas mediante canales multilaterales o bilaterales.

2.7. Programas de migración para el desarrollo

52. La realización de actividades de la OIM dirigidas al retorno y reintegración de nacionales calificados ha contribuido eficazmente al restablecimiento y rehabilitación de la base de recursos humanos de los países participantes. La OIM ha adquirido una experiencia considerable en la ejecución, en el mundo entero, de programas de retorno y reintegración de nacionales calificados.

2.7.1. Retorno y reintegración de nacionales calificados

⇒ **América Latina** se vio particularmente afectada en los años 70 por el fenómeno de la fuga de cerebros. En esos años emigraron numerosos científicos y técnicos a causa de la crisis económica, a la que vino a añadirse la persecución política, obra de regímenes militares en el poder en varios países (por ejemplo, Argentina, Chile, Nicaragua y Uruguay). Con la restauración de las instituciones democráticas, Argentina, Chile y Uruguay, han creado comisiones encargadas de fomentar el retorno de sus nacionales calificados que se exiliaron durante el mandato de los gobiernos militares. En consecuencia, la OIM ha elaborado programas de retorno para nacionales calificados de esos países. Hasta 1989, la OIM asistió a unos 11.544 latinoamericanos en el retorno a sus respectivos países. De este total, el 85 por ciento eran profesionales, el 10 por ciento técnicos y el 5 por ciento trabajadores especializados. Los principales países de acogida fueron Chile (34 por ciento), Argentina (13,5 por ciento), Colombia (12 por ciento) y Perú (8,2 por ciento). Más del 22 por ciento eran profesores universitarios de muy diversas disciplinas, 13,4 por ciento eran médicos y 7,5 por ciento, profesores de enseñanza secundaria que habían realizado estudios de posgrado⁷. También se ejecutaron proyectos similares para Nicaragua y Jamaica.

⇒ **En Europa**, la OIM prosigue la aplicación de un programa para el retorno y la reintegración de nacionales calificados en Bosnia y Herzegovina.

⇒ **En Asia** la OIM trabaja actualmente en proyectos similares en Timor Oriental.

53. A los nacionales originarios del continente africano la OIM les facilita la posibilidad de regresar a sus países de origen, ya sea mediante programas de retorno de nacionales calificados o bien en el contexto de programas de retornos voluntarios que conceden considerables incentivos para la reintegración. El programa RNC trata sobre todo de vincular la migración con el desarrollo. La segunda actividad de retorno hace hincapié en la asistencia para la migración a personas que se encuentran en una situación irregular.

2.7.1.1 El Programa de retorno y reintegración de nacionales africanos calificados (RNAC)

54. En 1983 se inició la etapa piloto del Programa de retorno y reintegración de nacionales africanos calificados (RNAC) llevado a la práctica por la OIM, entre ese año y 1987. Como resultado, se prestó asistencia a 535 profesionales africanos para que regresen a tres países que constituían el objetivo inicial: Kenya, Somalia y Zimbabue. Tras el primer Seminario de Evaluación del RNAC (realizado en Nairobi del 1 al 4 de diciembre de 1986) se aprobó la etapa II del Programa, que se puso en práctica entre 1988 y 1991 y con arreglo a la cual Ghana, Uganda y Zambia fueron añadidos a los países objetivo. En la etapa II se dio asistencia en su proceso de retorno y reintegración a otros 619 africanos calificados.

55. Tras concluirse la etapa II en 1991, y a causa de la demora en las negociaciones para la ampliación del programa a una etapa III, con fondos adelantados de esta etapa se realizó una etapa de enlace de un año (1992/1993) con la que se asistió a otros 100 profesionales. La etapa de enlace fue seguida del lanzamiento de la etapa III, de cuatro años (1995 a 1998), que seguía y respetaba las conclusiones y recomendaciones de una evaluación externa y del segundo

⁷ Lamarra (1992:322).

seminario de evaluación, celebrado en Harare en febrero de 1992. En un principio con esta etapa III se trataba de dar asistencia para el retorno a 999 candidatos, incluidos los 100 que habían regresado durante la etapa de enlace, que habrían de ocupar puestos de trabajo en los 11 países objetivo principales. Entre esos países figuraron: Angola, Ghana, Guinea Bissau, Kenya, Mozambique, Sierra Leona, Uganda, Zambia, y Zimbabwe. También se dio asistencia a otros países africanos del Grupo ACP, ayuda que benefició a 20 retornados de cada uno de los países no objetivo.

56. La etapa III del programa se amplió por un año más. El 31 de diciembre de 1999, el total había ascendido a 855. Por consiguiente, el número total de retornados durante las tres etapas desarrolladas entre enero de 1983 y diciembre de 1999 ascendió a 1.937, sin contar a todos los familiares a cargo.

57. El objetivo general de desarrollo de recursos humanos al que contribuyó la etapa III era el de incrementar el papel y la utilización de nacionales africanos especializados, calificados y altamente calificados en los procesos de desarrollo de sus correspondientes países. Además, se trató de dar apoyo a la participación de los países africanos mediante:

- la facilitación del retorno y la reintegración de nacionales calificados;
- la obtención de un empleo productivo o de un trabajo por cuenta propia en el hogar;
- el fomento de la reintegración social y cultural de los retornados;
- la asistencia a países africanos para el establecimiento y fortalecimiento de los marcos institucionales que faciliten el retorno de sus propios nacionales calificados.

58. Las actividades de la etapa III se basaron sobre todo en la adopción de un criterio dirigido por la demanda para la selección, reclutamiento y colocación de aquellos candidatos cuyas aptitudes escaseaban en el mercado de empleo local. Además, los candidatos con esas aptitudes no sólo debían ocupar puestos identificados en sectores prioritarios sino que además contribuían a transmitir los conocimientos y aptitudes adquiridos a otros colegas de su lugar de trabajo.

59. Tomando en consideración la Conferencia regional sobre fuga de cerebros y fortalecimiento institucional en África, celebrada en Addis Abeba del 22 al 24 de febrero de 2000, en la actualidad la OIM está revisando y readaptando el concepto del RNAC de manera que responda más fácilmente a los actuales y futuros desafíos que plantea la capacidad humana en el África Subsahariana.

60. El retorno no siempre ha de ser considerado como permanente. Por consiguiente, puede tener un carácter temporal o periódico o no realizarse en la realidad física: así, por ejemplo, puede consistir en que una persona invierta en la economía del país de origen y de esta forma cree empleos sin necesidad de establecerse en el mismo.

2.7.1.2. Retorno de estudiantes y ex becarios

61. Tras el colapso de la Unión Soviética, miles de estudiantes africanos en el bloque comunista que habían recibido becas de gobierno a gobierno se vieron sin medios de subsistencia y sin posibilidad de regresar a sus hogares. Para aprovechar estos recursos humanos, los

programas de la OIM dedicados a estudiantes desamparados han ayudado a más de 4.000 africanos a que concluyan sus estudios y retornen a sus países de origen.

2.8. Investigación e información

2.8.1. Dinámica de la emigración en países en desarrollo

62. La OIM tiene el mandato constitucional de constituir un foro para que los Estados y las organizaciones internacionales y otras organizaciones interesadas puedan realizar debates, investigaciones e intercambios de información sobre cuestiones migratorias. Con esta idea en mente, la OIM está promoviendo el diálogo y los debates sobre migración en el África Subsahariana para lo cual se organizan en la región talleres y otras actividades de foro. De 1993 a 1999, en colaboración con el FNUAP, la OIM organizó un estudio sobre “Dinámica de la emigración en países en desarrollo”, que también abarcaba el África Subsahariana. En este contexto, los seminarios han reunido a responsables políticos e investigadores, habiéndose publicado⁸ los principales hallazgos del proyecto.

2.8.2. Investigaciones y evaluación de las actividades de migración y salud

63. En lo que se refiere a migración y salud, la OIM siempre ha utilizado la información acopiada de proyectos y actividades relacionados con la salud existentes para incrementar y ampliar su base global de información científica. Todas las actividades incluyen un componente activo de investigación y evaluación con el que se trata de compartir los conocimientos y experiencias adquiridos con las demás personas que trabajan en el sector. Sobre la base de los proyectos de migración y salud existentes se han preparado y publicado varios documentos revisados por muchos de los propios investigadores⁹.

64. El éxito de estas publicaciones se ha manifestado en el hecho de que otros investigadores han seguido explorando la información existente y examinando nuevas posibilidades de enfrentarse con las enfermedades asociadas a la migración¹⁰.

⁸ Appleyard R, editor Emigration Dynamics in Developing Countries Volumes I – IY Ashgate, 1998/1999

⁹

- Gonzaga S, Keane V, Gushulak B, Boyd H. Enhanced Medical Assessment Strategy for Barawan Somali Refugees - Kenya, 1997. MMWR 1998;46:1250-1254.
- Gushulak BD. Tuberculosis control in refugees - policy and practices Int J TB and Lung Disease 1998;2:S87-S93.
- Gushulak B. Health Considerations in rural-urban migration. MRC Urban Health and Development Bulletin. 1999;2:14-18.
- Miller JM; Boyd HA; Ostrowski SR; Cookson ST; Parise ME; Gonzaga PS; Addiss DG; Wilson M; Nguyen-Dinh P; Wahlquist SP; Weld LH; Wainwright RB; Gushulak BD; Cetron MS. Malaria, intestinal parasites, and schistosomiasis among Barawan Somali refugees resettling to the United States: a strategy to reduce morbidity and decrease the risk of imported infections. Am J Trop Med Hyg 2000 Jan;62:115-21.
- Gushulak BD, MacPherson DW. Population Mobility and Infectious Diseases: The Diminishing Impact of Classical Infectious Diseases and New Approaches for the 21st Century. Clinical Infectious Diseases 2000;31:776-780.
- Mosca D, Wagacha B, Aketch J, Stuckey J and Gushulak B. Malaria Reduction In Mobile Populations. Programa Médico Complementario de la OIM para el África Subsahariana. Roll Back Malaria Partnership Meeting. Ginebra, Suiza 30 de junio de 2000.

¹⁰ Muenning P, Pallin D, Sell RL, Chan M-S (1999) The cost effectiveness of strategies for the treatment of intestinal parasites in immigrants. New England Journal of Medicine **340**, 773-779.

CAPÍTULO 3:

RESPUESTAS ESTRATÉGICAS DE LA OIM A LOS PROBLEMAS MIGRATORIOS DEL ÁFRICA SUBSAHARIANA

65. La OIM, como organización internacional dedicada exclusivamente a las migraciones, y dada su capacidad de asistir a la resolución de los problemas que plantea la migración, ha de participar en la búsqueda de soluciones para algunas de las cuestiones planteadas en la primera parte del presente documento.

66. La estrategia de la OIM se estructura mediante la identificación de las necesidades de los Estados Miembros, por una parte, y la adaptación de estructuras y requisitos operativos, por otra parte.

3.1. Metodología de la OIM basada en la demanda de gestión de la migración

67. Un interés nuevo o renovado por las migraciones internacionales que afectan al África Subsahariana ha contribuido a que los países de la región se vayan implicando cada vez más en las actividades de la OIM. Contactos directos mantenidos con los responsables de la toma de decisiones en los gobiernos de la región o en el curso de reuniones regionales en las que se debatían cuestiones migratorias, sus principios y su gestión, han conducido a la formulación de demandas concretas dirigidas a la OIM y a otros agentes para que den asistencia a estos países y a las instituciones regionales en las complejas tareas vinculadas a la migración.

68. La OIM está respondiendo mediante una metodología de gestión de la migración basada en la demanda que comprende los siguientes elementos:

3.1.1. Cooperación técnica, fortalecimiento institucional y capacitación

69. Como se afirmó rotundamente en la Conferencia de Dakar, una de las prioridades es fortalecer la capacidad estatal para la observación, medición y gestión de la migración, y establecer las estructuras, leyes y normas necesarias y, por último aunque no lo menos importante, trazar políticas migratorias. Todas estas actividades la OIM las agrupa bajo el encabezamiento de Cooperación Técnica. Todas ellas tienen un componente de formación destinado a funcionarios de los ministerios de interior, defensa, trabajo y asuntos exteriores, así como a los que se ocupan de cuestiones de la mujer, los niños o la familia, de educación superior, de investigaciones y de tecnología.

70. Además, la Conferencia de Dakar reafirmó el papel de la sociedad civil, el del sector privado como creador de empleo y el de las asociaciones y ONG activas en el sector de las migraciones. Esa misma Conferencia ha señalado que ciertos organismos regionales como la Comunidad Económica de Estados del África Occidental (CEDEAO) o la Unión Económica y Monetaria de África Occidental (UEMOA) pueden aportar importantes contribuciones.

71. La OIM seguirá aprovechando su propia experiencia y su eficacia en función de los costos para el desarrollo y realización de cursos de formación nacionales o regionales y el fortalecimiento institucional en gestión de la migración en determinados sectores. Organizará asimismo misiones en África para la evaluación e identificación de necesidades locales/nacionales y posiblemente, regionales.

72. Es preciso que la OIM contribuya a resolver los problemas que se plantean por la escasa capacidad de gestión de la migración que tienen los gobiernos del África Subsahariana, así como el éxito limitado de los esfuerzos que realizan ciertos grupos económicos para facilitar la libre circulación de personas. Pero la OIM tropezará con dificultades para hacer frente a la considerable demanda a causa de la escasez de expertos sobre migraciones en la región, a la insuficiencia o inexistencia de financiación para actividades de migración por parte de organismos donantes y gobiernos y al reducido número de ONG con capacidad suficiente.

73. Para remediar esas carencias, la OIM deberá asumir un papel más activo para explorar y evaluar las necesidades de los gobiernos, identificar y obtener una participación sostenida en las actividades de expertos africanos en materia de migraciones, concertar acuerdos concretos con asociados bien predispuestos y desarrollar la capacidad de gobiernos y ONG en la región.

3.1.2. Migración de trabajadores

74. La migración de trabajadores en todo el África Subsahariana es cada vez mayor. A diferencia de lo que sucedía antes, cuando esta migración estaba dominada por los trabajadores no calificados, en la actualidad emigran personas altamente capacitadas y calificadas. Es preciso que los países del África Subsahariana lleguen a tener la capacidad y el poder necesarios para encauzar la migración, sea de forma bilateral o mediante una cooperación multilateral. Las actividades de la OIM en este sector se dirigirán hacia el fortalecimiento institucional y la capacitación, la cooperación técnica y la diplomacia en materia de migraciones, utilizando asimismo procesos consultivos regionales.

3.1.3. Necesidad especial de investigaciones dentro y fuera de África

75. La investigación es un elemento fundamental del trabajo de la OIM, pues alimenta todos los servicios y tiende el puente entre la Organización y sus asociados. La OIM localizará a las instituciones del África Subsahariana que cuenten con capacidad suficiente para realizar investigaciones, asignándoles o vinculándolas con investigadores de la región que hayan demostrado poseer el interés y la pericia necesarios. Entre los centros de excelencia más conocidos en esta materia y situados en las tres subregiones del África Subsahariana figuran CODESRIA, IDEP, CERPOD, IRD, OSSREA, SAMP, SARIPS e IDASA. De todas formas la OIM se propone evaluar las capacidades específicas de cada uno de ellos antes de incluirlos en las actividades de la OIM en la región.

76. Aunque existen conocimientos considerables sobre las situaciones de desplazamiento, es poco lo que se sabe sobre el fenómeno migratorio en general. En el futuro, la OIM deberá establecer proyectos y capacidades de investigación en la región para dar apoyo al desarrollo de programas y facilitar información fidedigna a los responsables de la toma de decisiones. Las investigaciones de la OIM deberán contribuir a la aplicación de estrategias generales de desarrollo y a conseguir una mejor gestión de las migraciones.

77. Se va a insistir en el acopio y cotejo de las informaciones útiles para los gobiernos y sus asociados. Una observación coherente de las actividades de los programas en cada uno de los sectores de servicio puede facilitar la evaluación de los progresos y, cuando se revele necesario, la eliminación de fenómenos indeseables. Los sucesivos informes de esta observación permitirán realizar una evaluación final que no sólo permitirá a la OIM determinar el éxito o el fracaso de sus actividades, sino también que donantes y clientes respondan a los resultados y propongan las soluciones apropiadas.

78. Entre las actividades positivas realizadas recientemente en África cabe señalar el curso internacional sobre política y legislación de migraciones, realizado en Pretoria en abril de 1999, la reunión MIDSAs en Lusaka en junio de 2000, la cooperación OIM/SAMP/INS, y los resultados de la conferencia celebrada en Dakar en octubre de 2000, todo lo cual servirá para recentrar y remodelar los dispositivos de cooperación técnica en distintos lugares de África.

79. Entre las propuestas para el seguimiento formuladas por la reciente conferencia de Dakar figuran la creación de un sistema permanente de observación e información sobre migraciones internacionales intrarregionales, interregionales y extrarregionales, el establecimiento de una base de datos estadísticos utilizando las fuentes existentes, la investigación sobre perfiles de los migrantes, el proceso de integración en los países de acogida y la participación de los migrantes en el desarrollo de las regiones de origen, incluyendo análisis de experiencias positivas y negativas de reinserción y reintegración de migrantes, sus familias e hijos en el momento de su retorno voluntario al país de origen, así como el apoyo para el establecimiento de redes ínter e intrarregionales que difundan información sobre realidades de la migración.

80. Sería asimismo interesante analizar y medir los efectos que los cursos organizados de enseñanza de idiomas y de orientación cultural tienen sobre la calidad de la integración en el país de acogida.

3.1.4. Diplomacia de las migraciones: procesos consultivos regionales

81. Para mejorar la diplomacia de las migraciones y los procesos consultivos regionales, se establecerán marcos de diálogo sobre la migración en África Oriental y Central, y con los Estados de lengua portuguesa de la CPLP, además de los ya iniciados en 1999 en África Meridional (MIDSAs), y en octubre de 2000 en África Occidental.

82. También deberá prestarse atención a la difusión e intercambio de las experiencias adquiridas en los procesos subregionales dentro de un marco subsahariano. Asimismo, se podrían aplicar en ciertos países del África Subsahariana el concepto metodológico del agrupamiento y la organización de diálogos flexibles sobre cuestiones migratorias para países afectados por los mismos flujos de migración.

83. Un elemento fundamental para el éxito de los procesos consultivos regionales sobre migraciones es el que puedan considerarlos como propios los gobiernos y las organizaciones regionales, así como los grupos económicos interesados.

3.1.5. Servicios de traslados para el reasentamiento, la evacuación o el retorno

84. En la actualidad el 98 por ciento del total de las actividades que se están realizando en África guardan relación directa con el traslado de personas y los exámenes médicos asociados. Estos desplazamientos seguirán constituyendo el núcleo de las actividades de la OIM, estableciendo la base de la presencia de la OIM en el continente y facilitando el desarrollo de actividades relacionadas con la gestión de la migración.

3.1.5.1. Reasentamiento de refugiados

85. A petición de varios gobiernos de acogida, la OIM da asistencia para el reasentamiento a más de 29.000 personas que cada año se dirigen desde África a Norteamérica, Europa, Australia y Nueva Zelandia. Los servicios que componen este sector de actividad van desde la tramitación

de los documentos individuales, la orientación cultural, los exámenes médicos y el apoyo logístico, hasta todas las disposiciones para los viajes. En los últimos cinco años, bajo los auspicios de la OIM se ha asistido a un total de 148.788 refugiados de África. La financiación de estas actividades corre a cargo de los gobiernos de acogida.

86. La OIM continuará trabajando en favor del reasentamiento de todos esos casos utilizando todos los instrumentos competitivos de que dispone. Además es preciso que utilice sus recursos para crear y explotar otras posibilidades de traslados que asegurarán la sustentabilidad de su presencia en África.

3.1.5.2. Apoyo a los migrantes

87. La OIM está organizando un nuevo tipo de asistencia a migrantes potenciales. En estrecha cooperación con secciones consulares de varias embajadas africanas, la OIM facilita a los solicitantes de visados un conjunto completo de servicios. Este conjunto, aunque aún se limita a ciertos lugares de África Occidental y Meridional, facilita el asesoramiento a los solicitantes para que puedan identificar posibilidades de inmigración y asistencia para preparar y completar los formularios de solicitud requeridos. La financiación se efectúa sobre un principio de pago por uso e incluye apoyo gubernamental sólo en la medida en que se necesite capacitación y contactos externos. Se calcula que en 2001 se beneficiarán de este servicio unas 1.500 personas.

3.1.6. **Actividades de la OIM en respuesta a situaciones de emergencia en África**

88. Las situaciones de emergencia y conflicto siguen formado parte de la realidad del África Subsahariana. Cuando impliquen desplazamientos de poblaciones, la OIM responderá lo mejor que pueda para hacer frente a los problemas de traslados, atención y mantenimiento, retorno y reintegración, por sí sola o bien en estrecha cooperación con otras organizaciones. Estas intervenciones pueden marcar y marcan el comienzo de actividades programáticas de largo plazo, y siempre deberán emprenderse con esta idea.

89. La respuesta a las emergencias no sólo representa una oportunidad de facilitar auxilio humanitario sino que además puede servir para dar a conocer la gran diversidad de actividades programáticas de la OIM, en particular, el fortalecimiento institucional en gestión de la migración, la salud de las migraciones, el retorno de migrantes y la lucha contra el tráfico de personas. La demostración de la eficacia operativa de la OIM en respuesta a una emergencia puede con frecuencia servir para recomendar a Estados beneficiarios y donantes otras actividades programáticas más rutinarias.

90. Entre estas respuestas programáticas figuran la asistencia en situaciones de posconflicto, en particular la reintegración de soldados desmovilizados. Como ejemplos pertinentes cabe señalar la República del Congo y Guinea Bissau, casos en los que el PNUD y el Banco Mundial han figurado entre los asociados y donantes de la OIM.

3.1.7. **El nuevo programa de retorno de nacionales africanos calificados**

91. Sobre la base de la experiencia adquirida por el Programa de RNAC y de la Conferencia Regional sobre Fuga de Cerebros y Fortalecimiento Institucional, en la actualidad la OIM está reconsiderando las posibilidades viables de una nueva metodología que tome en consideración la efectiva utilización de expatriados africanos y grupos de la diáspora interesados por la evolución del desarrollo panafricanos, incluidas las inversiones. Con este fin, la OIM, en colaboración con

los organismos africanos competentes, contribuirá a crear un ambiente favorable al RNAC y a la participación del capital humano africano perdido en el desarrollo y en la realización de inversiones viables en distintos países del África Subsahariana.

92. Está claro que la utilización de este valiosísimo recurso humano no va a dejar de rendir dividendos. En lo que respecta a la política será asimismo necesario realizar un inventario de recursos humanos africanos desglosado por aptitudes y ocupaciones, zonas de origen y residencia actual, y perspectivas de intervención en asuntos de la región de origen. Además se podrán establecer asociaciones entre africanos de la diáspora y africanos que han permanecido en el continente: asociaciones sobre cuestiones intelectuales y culturales, asuntos económicos y de buena gobernabilidad, y defensa de derechos humanos. Sólo mediante un intercambio fértil de ideas, de experiencia y de exposición a distintas situaciones podrá realizarse el fortalecimiento institucional de los países africanos.

93. El marco político es compatible con la noción de que sea cual fuere el tiempo durante el cual los africanos permanezcan fuera de sus países, de todas formas seguirán deseando regresar a ellos. Este ideal sólo tendrá vigencia cuando los recursos humanos que una vez se perdieron se vean atraídos a participar en el desarrollo de sus países de origen mediante “Cooperativas para el mejoramiento del país” o mediante otras empresas comercialmente viables. Con la nueva oleada de privatizaciones en el África Subsahariana, la intervención del RNAC y de la diáspora podría constituir un paso en la buena dirección.

94. La OIM seguirá desempeñando su papel de intermediario neutral para establecer el diálogo entre los países de acogida y los de origen, incorporando y promoviendo en el mejor de los casos un sistema completo de actividades. Se adoptarán nuevos criterios para el RNAC revisando los contactos con el exterior, e incluyendo una base más amplia de donantes, articulada alrededor de una constelación tripartita, y además se efectuarán consultas con los países que hayan expresado la necesidad de emprender asimismo actividades orientadas al desarrollo y a retener a sus nacionales.

95. Para complementar esta metodología asociativa, está previsto que en la remodelación del RNAC se asocie en el Sur al sector privado, valiéndose para ello de las asociaciones sindicales y de empleadores. Éstas son representativas de lo que hoy en día constituye la única fuente viable de creación de empleo. El sector privado de los países en desarrollo – creador potencial de empleos mediante sus inversiones en el Sur – también habrá de asociarse al proceso de planificación. Es sabido que este sector busca elementos calificados entre una diáspora motivada para adquirir una formación y formar después parte de una estructura sólida dentro de países africanos seleccionados.

96. Sin embargo, numerosos países africanos se ven afectados por ciertas medidas de reajuste estructural. La reducción de los salarios en el sector público forma parte de esas condiciones. Por consiguiente, es necesario que se llegue a un compromiso con las instituciones de Bretton Woods y se hagan excepciones con respecto al personal altamente calificado que retorna para ocupar puestos en el sector público de los países implicados, ya que sus calificaciones pueden aportar contribuciones indispensables para el futuro económico y social del país. Podría arguirse que en este contexto el retorno puede contribuir asimismo a la gobernabilidad del país de que se trate.

3.1.8. Movilidad de la población y salud

97. Es preciso que la OIM siga aprovechando su principal ventaja, es decir su acceso a las poblaciones predeterminadas a través de sus actuales programas. La necesidad de mejorar los servicios de migración y salud en el África Subsahariana se manifiesta en situaciones realmente dramáticas y i) la pobreza cada vez mayor que se extiende por toda la región; ii) la persistencia de refugiados y PDI que carecen incluso de la atención médica más básica; iii) la existencia de infraestructuras sanitarias depauperadas e inutilizables y pérdidas crecientes de personal sanitario resultantes de la fuga de cerebros; iv) la incidencia y prevalencia de importantes enfermedades como el VIH/SIDA y el paludismo. La epidemia del SIDA está aniquilando a segmentos enteros de la población africana.

98. Está claro que el conocimiento de las relaciones que existen entre la migración, la movilidad de las poblaciones y la salud se ha obtenido gracias al Servicio de Migración y Salud de la OIM y puede constituir una útil referencia para los demás. Una mayor difusión y una mejor comprensión de los vínculos especiales que existen entre migración y salud con referencia particular a las enfermedades infecciosas (como la tuberculosis y el VIH) y transmitidas por vectores (como el paludismo), que siguen estando exageradamente representadas en África, servirán para facilitar la movilización de los recursos necesarios para encauzar mejor las consecuencias.

99. Recurriendo a los reconocimientos médicos para los reasentamientos, elemento que sigue siendo fundamental en las actividades médicas de la OIM en el África Subsahariana, se pueden establecer nuevas estrategias que permitan hacer frente en mejores condiciones a los desafíos que plantean las enfermedades y dolencias relacionadas con la movilidad. Deberá incluirse la realización de intervenciones preventivas y terapéuticas en favor de los reasentamientos y de otros migrantes, un mejor reconocimiento y vigilancia de las condiciones de salud, y un seguimiento continuo de grupos de migrantes, de forma que puedan evaluarse mejor los fenómenos sanitarios asociados a la migración.

3.1.9. Lucha contra la migración irregular

3.1.9.1. Lucha contra el tráfico de migrantes

100. La OIM se propone fomentar la capacidad de los gobiernos de la región de prevenir y combatir el tráfico de migrantes y de proteger y dar asistencia a sus víctimas. Para ello se comenzará por determinar cuáles son las actividades más apropiadas y cómo pueden ponerse después en práctica junto con las autoridades gubernamentales, otras organizaciones internacionales y ONG competentes. En segundo lugar, se compilará información sobre tráfico de personas, en particular mujeres y niños, y se determinarán las medidas prioritarias.

101. Entre las actividades de lucha contra el tráfico de personas en el contexto africano deberán incluirse medidas con objeto de dar a conocer mejor este problema a las víctimas potenciales y a las comunidades locales y a sus líderes; formar a funcionarios gubernamentales de migración y de imposición de la ley, así como a ONG locales a las que se explicarán los mecanismos de este tráfico y como luchar contra él; proceder asimismo a la protección directa de las víctimas de este tráfico para que retornen y se reintegren en sus países de origen.

102. Para la OIM es prioritaria la intervención y el apoyo político de las organizaciones africanas regionales y subregionales, junto con la propia Organización, para establecer entre

todos una estrategia regional general de lucha contra el tráfico de migrantes en África y vigilar su puesta en práctica.

3.1.9.2. Campañas de información en masa

103. Mediante sus campañas de información, la OIM trata de conseguir que los migrantes tengan acceso a una información esencial que puede influir sobre su bienestar futuro y su destino. Esta información puede instruir a los migrantes antes de que abandonen su país en lo que respecta a sus derechos y obligaciones; advertir a víctimas potenciales de los peligros que entraña el tráfico de personas; informarles de nuevas leyes que influyen sobre su situación en el extranjero o las condiciones en su país de origen; o solicitar su participación en elecciones o referendos.

104. Este servicio incluye actividades de defensa, movilización social y difusión de informaciones, así como la información de retorno por parte de los asociados. Las estrategias de estas campañas de información se basan en programas de televisión y radio bien diseñados, en medios impresos, en redes de información y en seminarios, todo ello con objeto de que los migrantes puedan elegir con conocimiento de causa. Internet es un nuevo medio de difusión de informaciones en África en plena expansión mediante el cual migrantes y personas de la diáspora pueden aportar una importante contribución. Todos estos elementos conforman las campañas de información que ofrecen considerables posibilidades para enfrentarse con los problemas contemporáneos de la migración de África, pero para ello será necesario que se basen en investigaciones y en informaciones de retorno facilitadas por los presuntos beneficiarios. Normalmente las campañas de información en masa se ocuparán de las migraciones asociadas a las distintas partes de África.

105. La OIM podría promover campañas de información compartidas entre los distintos países del África Subsahariana y entre los distintos tipos de migrantes afectados por determinados problemas migratorios. Podría asimismo dar asistencia a determinados países, grupos económicos y a la OUA para que creasen campañas de información viables a través de los medios de comunicación disponibles o para que estableciesen nuevos medios. La OIM podría aprovechar las posibilidades de la red de televisión por satélite y las de la Corporación Sudafricana de Teledifusión – África (SABC Africa), una red de televisión por satélite en plena expansión que abarca al continente entero, para contribuir a la realización de campañas de información en masa adecuadas. Además podría dar asistencia a los canales de televisión nacionales para la difusión de programas que interesen a determinados países y que satisfagan las necesidades de la clientela nacional.

3.2. Marco institucional

3.2.1. Miembros de la OIM

106. De los 47 Estados del África Subsahariana, 14 son miembros y 12 son observadores de la OIM. Con los demás Estados se mantienen relaciones limitadas. El Director General ha puesto de relieve que “los nuevos Miembros deberán aportar un valor añadido a la OIM, no sólo por sus contribuciones sino también, lo que es más importante, a causa de su interés por cooperar con nosotros sobre cuestiones migratorias a largo plazo”.

107. Al atraer a nuevos miembros, la OIM señalará qué es lo que se espera de ellos y les explicará las consecuencias que puede tener el que no paguen las contribuciones prorrateadas, promoviendo una imagen con la que se trata de conseguir que los Gobiernos del África

Subsahariana sean sensibles a las necesidades y de asistirles en la consolidación de sus operaciones. Más importante aún, la OIM, junto con los miembros existentes y futuros, debe definir las modalidades para estructurar conjuntamente programas/proyectos y darles apoyo logístico para las actividades que la OIM realice en el país. Sólo de esta manera la OIM podrá establecer un programa sobre migraciones que sea útil al África Subsahariana.

108. En términos generales, la OIM necesita un firme compromiso político por parte de sus Estados Miembros a efectos de constituir una asociación fructífera para África.

3.2.2. Asociados de la OIM

109. La complejidad de las migraciones y la necesidad de tomar medidas en los diferentes sectores que influyen sobre sus causas y consecuencias, hace necesaria la cooperación entre organizaciones y grupos con pericias y mandatos en este campo. Enfrentándose con los nuevos desafíos que plantea la migración en la región, la OIM, que ya colabora con numerosos asociados y sigue estableciendo relaciones con otros.

3.2.2.1. Las organizaciones regionales, subregionales y continentales

⇒ **La OUA:** En estos últimos años la OUA ha adquirido nuevo vigor, enfrentándose, sin vacilar, con los problemas africanos que afectan a los migrantes, en particular, conflictos internos o internacionales, y el restablecimiento de la paz. No hay duda que la OUA está dispuesta a colaborar con entusiasmo con la OIM, puesto que esta organización panafricana retiene la atención política de sus Estados miembros de todo el continente. Pero la OUA carece de una representación subregional o nacional efectiva. Esto significa que la OIM y la OUA deberán concertar algún tipo de acuerdo viable para el programa regional. El Memorando de Entendimiento firmado en 1998 establece un marco para esa cooperación.

⇒ **Banco Africano de Desarrollo y bancos de desarrollo de grupos económicos:** La colaboración entre los bancos regionales y la OIM será favorable a la efectiva utilización de las aptitudes de los migrantes de la diáspora en la región, sobre todo si se vincula con las privatizaciones.

⇒ **Agrupaciones económicas africanas:** Todas las agrupaciones económicas en África (CEDEAO, CEAC, MECAFNO, CODAM etc.) reconocen la inevitabilidad de los diversos movimientos internacionales de población que se producen entre sus Estados miembros, pero por desgracia no tienen la capacidad ni los conocimientos necesarios para encauzar este fenómeno y, menos aún, para tramitar adecuadamente protocolos relativos a la libre circulación de los ciudadanos de los Estados miembros. La cooperación con la OIM, incluida la asignación de expertos de la OIM a sus secretarías, puede contribuir a desarrollar la capacidad y los sistemas necesarios para fomentar la integración regional en materia de migraciones.

⇒ Aunque **las universidades e institutos de investigación de África** están perdiendo sus mejores recursos humanos, aún siguen siendo centros privilegiados de investigación y formación en todos los sectores del desarrollo. La OIM debería realizar un inventario de centros de excelencia en esos dos sectores y obtener su apoyo en la mayor medida posible.

3.2.2.2. La Organización de las Naciones Unidas y otros importantes órganos internacionales

⇒ **La CEPA:** Este órgano de las Naciones Unidas tiene la misión de iniciar y participar en las medidas tendientes a facilitar una acción concertada para el desarrollo económico de África, incluidos sus aspectos sociales. Actúa junto con la OUA. Aparte del proyecto sobre el retorno de personal calificado que se inició en los años 80, es poca la cooperación significativa existente con la OIM. Pero en febrero de 2000 la Conferencia regional sobre fuga de cerebros y establecimiento de capacidad institucional en África inauguró un nuevo capítulo para una eficaz colaboración entre la OIM y la CEPA.

⇒ **El PNUD:** Con su interés fundamental en el desarrollo humano sostenible, el sector del retorno asistido y, en particular, el RNAC modificado, así como la circulación de conocimientos y aptitudes dentro del África Subsahariana, se prestan bien a ser esferas de cooperación.

⇒ **El ACNUR y la OIM** comparten una pericia y, en lo que respecta a determinados grupos, ciertos mandatos. El Memorando de Entendimiento existente y, en particular, la Nota sobre cooperación para el transporte, establecen el marco para la cooperación en el contexto del África Subsahariana. La incidencia cada vez mayor de flujos mixtos en esta región pone de relieve la necesidad de coordinación, diálogo y acción conjunta.

⇒ **El PMA y la FAO:** Estos organismos han desempeñado un importante papel en los países del África Subsahariana afectados por sequías e inundaciones, así como por las hambrunas consecutivas. El PMA, en particular, tiene un historial operativo comparable al de la OIM. Ya se comparten medios logísticos con el PMA en ciertas operaciones de emergencia o posteriores a los conflictos, y está prevista una cooperación con ambos organismos en lo referente a la seguridad alimentaria y prevención de las migraciones.

⇒ **El UNICEF:** Tanto a la OIM como al UNICEF les inquietan particularmente fenómenos como el tráfico de niños con distintos fines de explotación, la rehabilitación de las víctimas del tráfico de personas y los niños soldados necesitados de reintegración. En África Occidental, ambos organismos ya han empezado a cooperar en la prevención del tráfico de niños.

⇒ **El FNUAP:** El mandato de asistir a las poblaciones que tiene este organismo incluye los problemas propios de la migración. También financia al IMP, con el que la OIM está asociada. El Memorando de Entendimiento entre la OIM y el FNUAP sienta una base que de todas formas exige interés y recursos adicionales. La presencia del FNUAP en muchos países del África Subsahariana facilitará la cooperación, en particular en actividades relacionadas con el Capítulo X del Programa de Acción de la CIPD.

⇒ **OMS:** Con excepción de las situaciones de emergencia complejas, la OMS se mantiene sobre todo como organismo de referencia y fijación de normas en lo referente a la salud y funciona como asociado fundamental en iniciativas multilaterales como el tabaco y la iniciativa contra el paludismo. Para que pueda desempeñar un papel más efectivo y mejor colaborar con la OMS será preciso que las actividades de migración y salud de la OIM incrementen su capacidad interna en la materia.

⇒ **ONUSIDA**, como principal defensora de la acción mundial contra el VIH/SIDA, tiene la misión global de dirigir, reforzar y apoyar una respuesta a la epidemia más amplia que: 1) prevenga la difusión del VIH; 2) dé atención y apoyo a las personas infectadas y afectadas por la enfermedad; 3) reduzca la vulnerabilidad de los individuos y de las comunidades al VIH/SIDA y 4) mitigue los impactos socioeconómicos y humanos de la epidemia. La OIM y ONUSIDA han colaborado durante los cuatro últimos años para lo cual han empezado por solicitar documentos en los que se examinen las relaciones entre el SIDA y la migración en cinco regiones del mundo. En septiembre de 1999 se firmó un marco de cooperación entre ambas instituciones. ONUSIDA ha financiado los dos primeros años de un punto focal sobre el VIH/SIDA ubicado en la Sede la OMS, y facilitará capital de simiente para varios proyectos de la OIM. La asociación con este organismo especializado viene a acreditar una nueva línea de actividades de la OIM. Varias oficinas de la OIM en África colaboran con ONUSIDA a nivel nacional y regional.

⇒ **OIT**: Esta organización se ocupa, entre otras cosas, de los derechos de los trabajadores migrantes, del trabajo juvenil y del tráfico de migrantes. Mediante sus oficinas subregionales en el África Subsahariana, la OIT puede colaborar con la OIM en esos sectores, facilitando el apoyo técnico que sea necesario.

⇒ **Banco Mundial y FMI**: Estas instituciones de Bretton Woods han intervenido activamente en programas de ajuste estructural vinculados a reformas económicas en numerosos países africanos. Estas reformas incluyen actividades que ejercen profundos efectos sobre los países en cuestión, concretamente reducciones en el personal del sector público, privatizaciones, recuperación de costos en la prestación de servicios sociales (en particular salud y educación). El diálogo con estas instituciones podría centrarse en las causas y las consecuencias de su acción sobre las migraciones y el trabajo consecutivo a los conflictos, así como sobre la intervención de migrantes como recursos humanos para el desarrollo económico.

3.2.2.3. La diáspora, las asociaciones y las ONG

110. Gran número de migrantes africanos y sus descendientes viven fuera del continente y muchos de ellos han adquirido útiles aptitudes y conocimientos que pueden contribuir al fortalecimiento de los recursos humanos y la capacidad del continente. Una conferencia regional sobre fuga de cerebros y fortalecimiento institucional, organizada en febrero de 2000 en Addis Abeba, por la OIM y la CEPA pidió a la OIM que establezca asociaciones con africanos de la diáspora solicitando su contribución al desarrollo de sus países de origen.

111. La utilización creativa de esta gran reserva potencial de recursos humanos en favor de África, y también la utilización de ideas y oportunidades de inversión, pueden servir para promover el desarrollo de África. Estas asociaciones pueden aportar progresos en materia de intercambios intelectuales y culturales, en cuestiones económicas y en asuntos de gobernabilidad, así como de respeto a los derechos humanos. Las privatizaciones en el África Subsahariana pueden asimismo beneficiarse de la intervención de nacionales calificados de la diáspora, incluyendo su acceso a capitales de inversión.

112. Las redes de africanos expatriados parecen ser el mecanismo de elección para movilizar a la diáspora. Además de la experiencia que pueden aportar sus miembros, se está implantando un sistema que combina retornos temporales, periódicos e incluso virtuales con inversiones que contribuyen a crear empleos. Estas distintas formas permiten además analizar las relaciones entre

los migrantes y sus países de origen, y también entre los migrantes y los países de acogida. Esta es una oportunidad que la OIM deberá aprovechar dentro del marco de un RNAC modificado o mediante disposiciones totalmente distintas.

113. Estas perspectivas están íntimamente relacionadas con el fomento de un espíritu de libre empresa y con la ampliación de las asociaciones Norte – Sur.

3.2.2.4. El sector privado

114. Al tiempo que disminuye la influencia de los Estados en las economías de los países del África Subsahariana, se abre un sector en el que el RNAC y los africanos de la diáspora pueden invertir conjuntamente con los africanos del continente. Convendrá que la OIM explore estas posibilidades junto con las empresas multinacionales y las empresas privadas que van surgiendo en la región.

3.2.2.5. La comunidad de donantes

115. La comunidad de donantes en general se da cuenta de las críticas que surgen en los Estados africanos con respecto a la escasa financiación del continente, y es sensible a esas críticas. Los principales donantes están interesados e incluso deseosos de rectificar esta situación siempre que corresponda. De todas formas los donantes tienen asimismo en cuenta cuestiones como el restablecimiento de la paz, la gobernabilidad y la transparencia financiera por parte de los Estados africanos.

116. Para que pueda dirigirse con conocimiento de causa a los Estados Miembros y a los asociados donantes, la OIM necesita diversificar sus criterios de manera que obtenga apoyo financiero para la organización de programas orientados hacia África. La Organización necesita reforzar sus actividades exteriores mediante su participación en los llamamientos interinstitucionales unificados de carácter humanitario. Tanto el exterior como la Sede trabajarán conjuntamente para acceder a la comunidad donante.

117. La atención que concretamente concedan los donantes dependerá en gran medida de la estrategia del país/región/programa, así como de las divergencias entre desarrollo humano y desarrollo sostenible o entre orientaciones de auxilio y rehabilitación de los correspondientes asociados. Las respuestas de los donantes o las orientaciones sobre la disposición de los donantes sólo serán pertinentes en la medida en que la dirección del programa se haya traducido en actividades de proyectos.

118. En lo referente a la búsqueda de apoyo bilateral de donantes para financiación de las operaciones de socorro y rehabilitación, la mayor parte de los Estados donantes prevén partidas presupuestarias específicas bajo la denominación “consolidación de la paz” o prevención de conflictos. El apoyo de estas partidas presupuestarias se buscará en colaboración con los equipos en el terreno, con contactos exteriores simultáneos en Ginebra y en las capitales donantes. El papel del personal de la OIM en el terreno es esencial como interlocutores de los donantes y del gobierno asociado al que la OIM está dispuesta a dar asistencia.

119. La asociación desempeña un papel aún más importante cuando se busca un apoyo por parte de la comunidad donante tradicional o de las instituciones multilaterales de financiación. Para obtener apoyo de donantes es fundamental que los gobiernos asociados den apoyo y respalden el papel de la OIM en la puesta en práctica de los planes y programas de desarrollo nacional.

Además, la OIM deberá conceder particular atención a los Marcos de las Naciones Unidas para la Asistencia al Desarrollo (UNDAF) (como imagen de espejo de los llamamientos interinstitucionales unificados) y desempeñar un papel activo en este proceso.

120. En cuanto a las iniciativas estratégicas sobre proyectos impulsados localmente, la OIM ocupa un lugar privilegiado para encargarse *in situ* de proyectos piloto innovadores junto con representantes de las embajadas; con frecuencia, la naturaleza de los proyectos y el nivel de apoyo requerido garantizan una adopción de decisiones en el ámbito local.

CONCLUSIÓN

121. Este borrador de documento no es el primero de la OIM dedicado al África Subsahariana. Hay trabajos anteriores que se han dedicado a conceptualizar la dinámica de las migraciones en la subregión y a comprender sus causas y consecuencias.

122. El documento se ha beneficiado en gran medida de esos análisis. Agrega perspectivas y direcciones estratégicas que se someten a la consideración de los Estados Miembros con el deseo de recibir comentarios y sugerencias que, en conjunción con el personal de la OIM en el terreno, favorezcan la adopción de medidas concretas para una gestión realista y eficaz de la migración y con ánimo de influir sobre el desarrollo de los países a que se destinan.

Anexo**ABREVIATURAS**

ACNUR	Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados
ACP	African, Caribbean and Pacific Group (Grupo África, Caribe y el Pacífico)
BAD	Banco Africano de Desarrollo
CAO	Comunidad del Africa Oriental
CEAC	Comunidad Económica del África Central
CEDEAO	Comunidad Económica de los Estados del Africa Occidental
CEDEAO	Comunidad Económica de los Estados del África Occidental
CEPA	Comisión Económica para Africa (Naciones Unidas)
CERPOD	Centro de Capacitación e Investigación en Población para el Desarrollo
CICR	Comité Internacional de la Cruz Roja
CIID	Centro de Investigaciones para el Desarrollo Internacional
CIPD	Conferencia Internacional sobre Población y Desarrollo
CODAM	Comunidad de Desarrollo del Africa Meridional
CODESRIA	Consejo para el Desarrollo de la Investigación Económica y Social de Africa
CPA	Comisión de la Población Africana
CPLP	Comunidad de Países de Lengua Portuguesa
FAO	Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación
FMI	Fondo Monetario Internacional
FNUAP	Fondo de Población de las Naciones Unidas
IDEP	Instituto Africano de Desarrollo Económico y Planificación
INS	Immigration and Naturalization Service (United States) (Servicio de Inmigración y Nacionalización (EE.UU.))
IPADS	Instituto en pro de una alternativa democrática en Sudáfrica

ABREVIATURAS (cont.)

IRD	Institut de recherche pour le développement (antiguamente ORSTOM) (Instituto de investigación para el desarrollo)
LIU	Llamamiento Interinstitucional Unificado
MECAFMO	Mercado Común del Africa Meridional y Oriental
MIDSA	Diálogo migratorio para África Meridional
OCAH	Oficina de Coordinación de Asuntos Humanitarios
OEA	Organización de Estados Americanos
OIT	Organización Internacional del Trabajo
OMS	Organización Mundial de la Salud
ONG	Organización No Gubernamental
ONUSIDA	Programa conjunto de las Naciones Unidas sobre el VIH/SIDA
OSSREA	Organization for Social Science Research in Eastern and Southern Africa (Organización para la investigación de ciencias sociales en África Oriental y Meridional)
OUA	Organización de la Unidad Africana
PDI	Persona desplazada internamente
PMA	Programa Mundial de Alimentos
PNB	Producto Nacional Bruto
PNUD	Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo
RNAC	Retorno de Nacionales Africanos Calificados
RNC	Retorno de Nacionales Calificados
SAMP	Southern African Migration Project (Proyecto de migraciones de África Meridional)
SARIPS	Southern Africa Regional Institute for Policy Studies (Instituto regional de estudios políticos de África Meridional)
UE	Unión Europea
UEMOA	Unión Económica y Monetaria de Africa Occidental

ABREVIATURAS (cont.)

UNDAF	Marco de las Naciones Unidas para la Asistencia al Desarrollo
UNICEF	Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia
UNITA	Unión Nacional para la Independencia Total de Angola