



Oficina
Internacional
del Trabajo
Ginebra

Informe IV

Migración laboral: nuevo contexto y desafíos de gobernanza



**Conferencia
Internacional
del Trabajo**

106.^a reunión, 2017

Informe IV

Migración laboral: nuevo contexto y desafíos de gobernanza

Cuarto punto del orden del día

ISBN: 978-92-2-330565-9 (impreso)
ISBN: 978-92-2-330566-6 (web pdf)
ISSN: 0251-3226

Primera edición 2017

Las denominaciones empleadas, en concordancia con la práctica seguida en las Naciones Unidas, y la forma en que aparecen presentados los datos en las publicaciones de la OIT no implican juicio alguno por parte de la Oficina Internacional del Trabajo sobre la condición jurídica de ninguno de los países, zonas o territorios citados o de sus autoridades, ni respecto de la delimitación de sus fronteras.

Las referencias a firmas o a procesos o productos comerciales no implican aprobación alguna por la Oficina Internacional del Trabajo, y el hecho de que no se mencionen firmas o procesos o productos comerciales no implica desaprobación alguna.

Las publicaciones y los productos digitales de la OIT pueden obtenerse en las principales librerías y redes de distribución digital, o solicitándolos a ilo@turpin-distribution.com. Para más información, visite nuestro sitio web: www.ilo.org/publns o escribanos a ilopubs@ilo.org.

Índice

Página

Lista de abreviaturas.....	vii
Objetivos y estructura del informe.....	3
Capítulo 1. Tendencias mundiales y regionales de la migración laboral	5
1.1. Los migrantes en el mundo del trabajo actual: tendencias mundiales y regionales	5
1.1.1. Tendencias mundiales	6
1.1.2. Tendencias regionales y subregionales	7
1.1.3. Distribución de los trabajadores migrantes por sector.....	8
1.2. Cambio demográfico y migración laboral.....	10
1.3. Características de la migración laboral	11
1.3.1. Migración laboral permanente.....	12
1.3.2. Migración laboral temporal.....	13
1.3.3. Migración altamente calificada.....	14
1.4. Conclusión.....	15
Capítulo 2. Desafíos de la gobernanza de la migración laboral	17
2.1. Beneficios de la migración laboral y costos para los trabajadores migrantes	17
2.1.1. Beneficios de la migración laboral	17
2.1.2. Déficits de trabajo decente y costos de la migración laboral.....	19
2.2. Papel de las instituciones del mercado de trabajo y políticas activas del mercado de trabajo	27
2.2.1. Inspección del trabajo y acceso a la justicia	28
2.3. Diálogo social	28
2.4. Cooperación internacional	29
2.5. Conclusión.....	31
Capítulo 3. Acuerdos bilaterales sobre migración laboral	33
3.1. Tipología y tendencias de los acuerdos bilaterales sobre migración laboral	34
3.2. Acuerdos bilaterales sobre migración laboral en un contexto internacional.....	35
3.3. Desafíos de gobernanza.....	37
3.4. Buenas prácticas y el acuerdo tipo contenido en la Recomendación núm. 86	38

3.5.	Apoyo de la OIT a la concepción y aplicación de acuerdos bilaterales sobre migración laboral.....	41
3.6.	Acceso de los trabajadores migrantes a la protección social en virtud de acuerdos bilaterales.....	43
3.7.	Acuerdos sindicales bilaterales.....	45
3.8.	Conclusión.....	46
Capítulo 4.	Migración y movilidad regional de la mano de obra.....	49
4.1.	Gobernanza de la migración laboral e integración regional: Tendencias y desafíos.....	50
4.1.1.	Tendencias históricas e importancia estratégica de las normas internacionales del trabajo para la integración regional.....	50
4.1.2.	Factores comunes de la gobernanza de la migración laboral.....	51
4.1.3.	Tendencias generales de la gobernanza de la migración y movilidad de la mano de obra en las comunidades económicas regionales.....	52
4.2.	Desafíos y respuestas relativos a la gobernanza regional de la migración y movilidad de la mano de obra.....	53
4.2.1.	Mejorar la recopilación de datos para formular políticas a nivel regional y nacional.....	53
4.2.2.	Protección de los derechos de los trabajadores migrantes, en particular los principios y derechos fundamentales en el trabajo.....	54
4.2.3.	Adecuación de las competencias y calificaciones de los trabajadores migrantes a los empleos disponibles fuera del país.....	56
4.2.4.	Protección social mejorada, en particular por medio de la coordinación de los derechos y prestaciones de seguridad social.....	57
4.2.5.	El papel del diálogo social en la movilidad regional de la mano de obra.....	57
4.2.6.	Adaptación de la OIT a los desafíos de integración regional.....	58
4.3.	Comunidades económicas regionales, procesos consultivos regionales sobre migración y acuerdos comerciales con componentes relativos a la movilidad laboral.....	61
4.3.1.	Procesos consultivos regionales sobre migración: Enseñanzas para la asistencia técnica.....	61
4.3.2.	Acuerdos comerciales y movilidad de la mano de obra.....	62
4.4.	Conclusión.....	63
Capítulo 5.	Contratación equitativa.....	65
5.1.	¿Por qué es importante la contratación equitativa?.....	65
5.2.	Reducción de los costos de contratación de la migración laboral.....	67
5.3.	Marco normativo y de políticas de la OIT.....	69
5.4.	Políticas y prácticas emergentes de contratación equitativa.....	72
5.4.1.	Eliminación del cobro de comisiones de contratación y gastos conexos.....	73
5.4.2.	Marcos normativos innovadores.....	74
5.4.3.	Mecanismos eficaces de reclamación.....	74
5.4.4.	Contratación de gobierno a gobierno.....	75

5.4.5.	Exclusión de los intermediarios laborales	76
5.4.6.	Contratos de trabajo estándar y pago de salarios mediante transferencias electrónicas	76
5.4.7.	Responsabilidad conjunta	77
5.4.8.	Debida diligencia en las cadenas de suministro.....	78
5.5.	Conclusión	79
Capítulo 6.	Conclusiones y el camino a seguir.....	81
6.1.	Principales conclusiones	81
1.	Protección de los trabajadores migrantes y reducción de los costos de la migración laboral.....	81
2.	Promoción de la contratación equitativa en los corredores de migración	83
3.	Mejora de las estadísticas y datos para la formulación de políticas basadas en datos empíricos.....	84
6.2.	Puntos propuestos para la discusión	85

Lista de abreviaturas

ACNUDH	Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos
ACTRAV	Oficina de Actividades para los Trabajadores de la OIT
ASEAN	Asociación de Naciones de Asia Sudoriental
CAN	Comunidad Andina
CARICOM	Comunidad del Caribe
CAS	Comisión de Aplicación de Normas
CEACR	Comisión de Expertos en Aplicación de Convenios y Recomendaciones
CEDEAO	Comunidad Económica de los Estados de África Occidental
CCG	Consejo de Cooperación de los Estados Árabes del Golfo
CIET	Conferencia Internacional de Estadísticos del Trabajo
CIT	Conferencia Internacional del Trabajo
CSI	Confederación Sindical Internacional
FMI	Fondo Monetario Internacional
KNOMAD	Alianza Mundial de Conocimientos sobre Migración y Desarrollo
OCDE	Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos
OIE	Organización Internacional de Empleadores
OIM	Organización Internacional para las Migraciones
SAARC	Asociación de Asia Meridional para la Cooperación Regional
SADC	Comunidad de África Meridional para el Desarrollo
UA	Unión Africana
UE	Unión Europea

Introducción

1. En su 325.^a reunión (noviembre de 2015), el Consejo de Administración de la Oficina Internacional del Trabajo acordó celebrar una discusión general sobre migración laboral en una futura reunión de la Conferencia Internacional del Trabajo (CIT), con especial referencia a la gobernanza de la migración laboral efectiva en los niveles nacional, bilateral, regional e interregional, y a la contratación equitativa ¹, que son los principales componentes del Programa para una Migración Equitativa de la OIT ². Esta discusión puede ofrecer orientación importante y oportuna para fortalecer la labor de la OIT y su repercusión en el ámbito de la migración laboral, y aumentar la capacidad de los ministerios de trabajo y las organizaciones de empleadores y de trabajadores para ejercer influencia en la formulación y aplicación de políticas y participar en la promoción de la migración equitativa ³.

2. Sin embargo, el actual debate político en torno a la migración con frecuencia se basa en errores de apreciación acerca de la relación entre la migración, el empleo y el desarrollo, que se han agravado debido a grandes movimientos de refugiados, otras personas desplazadas por la fuerza y migrantes en situación irregular en distintas partes del mundo, en particular en la región del Mediterráneo. Estos errores de apreciación han dificultado aún más la tarea de demostrar que una migración bien administrada es una fuerza positiva para el desarrollo sostenible. Pese a las dificultades, es aún más urgente examinar la gobernanza de la migración laboral a la luz de la naturaleza rápidamente cambiante del trabajo, las disparidades económicas y demográficas cada vez mayores y la necesidad de competencias y empleos que respondan a los requisitos del mercado de trabajo.

3. Mientras que la migración se considera una dimensión fundamental de los debates en curso relativos al futuro del trabajo (una de las siete iniciativas del centenario de la OIT ⁴), los retos de regular la migración laboral aumentarán debido a tendencias como los cambios tecnológicos, la evolución de la relación del empleo y el desgaste del contrato social entre el Estado y otros agentes ⁵.

¹ OIT: *Actas de la 325.ª reunión del Consejo de Administración de la Oficina Internacional del Trabajo*, noviembre de 2015, documento GB.325/PV, párrafo 32.

² OIT: *Migración equitativa: un programa para la OIT*, Memoria del Director General, Informe I (B), CIT, 103.ª reunión, 2014, Ginebra.

³ OIT: *Orden del día de la Conferencia Internacional del Trabajo*, 325.ª reunión del Consejo de Administración, Ginebra, noviembre de 2015, documento GB.325/INS/2, anexo III, párrafos 22 y 23.

⁴ OIT: *Iniciativa del centenario relativa al futuro del trabajo*, Memoria del Director General, Informe I, CIT, 104.ª reunión, 2015, Ginebra, párrafo 61; OIT: *Ante el centenario de la OIT: realidades, renovación y compromiso tripartito*, Memoria del Director General, Informe I (A), CIT, 102.ª reunión, 2013, Ginebra.

⁵ Véase OIT: «El futuro de la oferta de mano de obra: Datos demográficos, migración y trabajo no remunerado», *La Iniciativa del centenario relativa al futuro del trabajo*, nota informativa 2, noviembre de 2016, págs. 5 y 6, y otras notas de esta serie pueden consultarse en <http://www.ilo.org/global/topics/future-of-work/facet/lang-es/index.htm>.

4. Al mismo tiempo, en la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible (Agenda 2030), los Estados Miembros de las Naciones Unidas resolvieron crear las condiciones para «el trabajo decente para todos», reconocieron «la positiva contribución de los migrantes al crecimiento inclusivo y al desarrollo sostenible», y se comprometieron a «que nadie se quede atrás»⁶ Lo cierto es que el trabajo decente y la migración abarcan toda la Agenda 2030, pero guardan relación concretamente con el objetivo 8 sobre el crecimiento económico y el trabajo decente, y en particular la meta 8.8, y con el objetivo 10 relativo a reducir la desigualdad en los países y entre ellos, en particular la meta 10.7. También se espera que el trabajo decente y la migración laboral formen parte integrante del pacto mundial para una migración segura, ordenada y regular cuya aprobación por los Estados Miembros de las Naciones Unidas está prevista en 2018, así como un pacto mundial sobre la cuestión de los refugiados (recuadro 0.1)⁷. Así pues, estos acontecimientos mundiales determinan que la discusión general sobre la migración laboral sea tanto más pertinente para los mandantes de la OIT.

Recuadro 0.1

Hacia un pacto mundial para una migración segura, regular y ordenada

En respuesta a las preocupaciones relativas a los grandes desplazamientos de refugiados y migrantes, en septiembre de 2016 la Asamblea General de las Naciones Unidas aprobó la Declaración de Nueva York para los Refugiados y los Migrantes, por la cual los Estados Miembros se comprometen a aprobar dos pactos mundiales en 2018: uno sobre refugiados y el otro para una migración segura, regular y ordenada.

El propósito del pacto mundial para la migración es establecer una serie de principios, compromisos y entendimientos entre los Estados Miembros de las Naciones Unidas sobre la migración internacional en todas sus dimensiones, y abordar todos los aspectos de la migración internacional, como los humanitarios, de desarrollo y de derechos humanos, entre otros. El pacto se basará también en la Agenda 2030 y podrá incluir compromisos viables, medios de ejecución y un marco de seguimiento y examen de la aplicación.

El Presidente de la Asamblea General nombró dos cofacilitadores (los Representantes Permanentes de México y de Suiza en Nueva York) para dirigir las consultas y negociaciones intergubernamentales, que se realizarán en tres fases.

La fase I comprende una serie de consultas y reuniones oficiosas con el apoyo del Secretario General y aprovechando los conocimientos especializados de la Organización Internacional para las Migraciones (OIM) y otros miembros del Grupo Mundial sobre Migración (abril a noviembre de 2017) en torno a seis esferas temáticas, a saber: 1) los derechos humanos de los migrantes; 2) la migración irregular y por vías regulares, incluido el trabajo decente, la movilidad de la mano de obra y el reconocimiento de las aptitudes y calificaciones; 3) la cooperación internacional y la gobernanza de la migración; 4) las contribuciones de los migrantes y las diásporas a todas las dimensiones del desarrollo sostenible, incluidas las remesas y la transferibilidad de las prestaciones ganadas; 5) la respuesta a los factores que impulsan la migración, incluidos los efectos adversos del cambio climático, los desastres naturales y las crisis creadas por el hombre, y 6) el tráfico de migrantes, la trata de personas y las formas contemporáneas de la esclavitud. También se prevén consultas regionales y subregionales de múltiples interesados.

La fase II consiste en hacer un balance de las aportaciones en una reunión preparatoria convocada por los cofacilitadores en México a fines de noviembre de 2017. El resumen de la Presidencia sobre esta reunión constituirá el borrador preliminar del pacto mundial.

⁶ Naciones Unidas: *Transformar nuestro mundo: la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible*, Asamblea General, septuagésimo período de sesiones, documento A/RES/70/1, 21 de octubre de 2015.

⁷ No obstante, este informe se centra en la gobernanza de la migración respecto de los trabajadores migrantes y no los refugiados y otras personas desplazadas por la fuerza, de conformidad con la decisión del Consejo de Administración sobre el alcance de la discusión.

La fase III comprende las negociaciones intergubernamentales sobre el pacto, que comenzarán en febrero de 2018 en la sede de las Naciones Unidas en Nueva York y que culminarán con una conferencia intergubernamental para aprobar el pacto inmediatamente antes de la apertura del debate general del septuagésimo tercer período de sesiones de la Asamblea General.

Fuente: Naciones Unidas: *Declaración de Nueva York para los Refugiados y los Migrantes*, Asamblea General, septuagésimo primer período de sesiones, documento A/RES/71/1, 3 de octubre de 2016; *idem*: *Modalidades para las negociaciones intergubernamentales del pacto mundial para una migración segura, regular y ordenada*, documento A/71/L.58, 30 de enero de 2017.

Objetivos y estructura del informe

5. El presente informe tiene por objeto contribuir a una discusión informada y equilibrada de las cuestiones relativas a la migración y el trabajo. Examina el papel de la OIT y sus mandantes para el logro de una gobernanza justa y eficaz de la migración laboral que beneficie a las sociedades de origen y de destino, proteja los derechos de los trabajadores migrantes y sus familias, y aumente la cohesión social.

6. El capítulo 1 ofrece una sinopsis de las principales tendencias mundiales y regionales relativas a la migración laboral. El capítulo 2 trata de los problemas fundamentales de la gobernanza de la migración laboral y destaca la vinculación entre la reducción de los déficits de trabajo decente y los costos de la migración laboral, la creación de instituciones del mercado de trabajo fuertes y funcionales y políticas activas del mercado de trabajo, y el fortalecimiento de la cooperación internacional. El capítulo 3 se centra en los acuerdos bilaterales relativos a la migración laboral, un aspecto importante de la cooperación internacional sobre la migración, y examina la forma en que éstos pueden contribuir a una mejor gobernanza de la migración laboral, incluida la contratación equitativa. El capítulo 4 examina los retos de facilitar la migración y movilidad de la mano de obra⁸ en los planos subregional y regional, en particular en comunidades económicas regionales de África, Estados árabes, Asia y el Pacífico y América Latina, así como en la cooperación interregional, con referencia a las intervenciones de la OIT. El capítulo 5 trata de la contratación equitativa de trabajadores migrantes, con referencia especial a los principios generales y directrices prácticas para una contratación equitativa de la OIT, el compromiso convenido internacionalmente para reducir los costos de la migración laboral, y la aplicación de la Iniciativa para la equidad en la contratación de la OIT. El capítulo 6 examina el camino a seguir y propone algunos puntos para la discusión.

7. A lo largo del informe, se hace referencia a las normas y marcos de política de la OIT, discusiones anteriores en la Conferencia Internacional del Trabajo y el Consejo de Administración, y actividades de cooperación para el desarrollo de la OIT, así como discusiones conexas a nivel mundial, en particular en la Asamblea General de las Naciones Unidas, el Foro Mundial sobre Migración y Desarrollo y el Grupo Mundial sobre Migración.

⁸ En el informe se emplea el término «movilidad de la mano de obra» para referirse a desplazamientos temporales o de corta duración emprendidos por personas por motivos relacionados con el empleo, particularmente en el contexto de la libre circulación de trabajadores en las comunidades económicas regionales. Véase el capítulo 4.

Capítulo 1

Tendencias mundiales y regionales de la migración laboral

8. En la actualidad la migración está vinculada, directa o indirectamente, con la búsqueda de oportunidades de trabajo decente. Incluso en los casos en que el empleo no es el impulsor principal del traslado inicial, generalmente aparece en algún momento del proceso de migración. Los familiares que se reúnen con los trabajadores migrantes en el extranjero también podrían comenzar a trabajar, ya sea como asalariados o por cuenta propia ¹.

9. La migración laboral es un fenómeno cada vez más complejo y dinámico que tiene lugar en todas las regiones del mundo y entre ellas. En algunos corredores de migración, como entre Asia y los Estados árabes y dentro de Asia Sudoriental, el número de migrantes internacionales, la gran mayoría de los cuales son trabajadores migrantes, se ha triplicado desde 1990. La migración laboral temporal, en particular de trabajadores poco calificados, es mayor que la de las corrientes permanentes, y representa un importante problema de gobernanza en cuanto a asegurar el trabajo decente y reducir los costos de migración para esta categoría de trabajadores migrantes (véase el capítulo 2).

1.1. Los migrantes en el mundo del trabajo actual: tendencias mundiales y regionales

10. En años recientes se han realizado esfuerzos amplios por generar datos fiables y comparables sobre la migración laboral. No obstante, la deficiencia de datos sigue siendo importante, como lo señala la OIT ² y la comunidad internacional ³. En respuesta a ello, la OIT ha elaborado estimaciones mundiales y regionales acerca de los trabajadores migrantes ⁴. También ha establecido un grupo de trabajo sobre estadísticas relativas a la migración laboral para que provea orientación mundial y promueva la reunión y armonización de datos coherentes sobre la migración laboral que respalden mejor la formulación de políticas basadas en datos empíricos (recuadro 1.1). La Agenda 2030

¹ OIT, OCDE y Banco Mundial: *The Contribution of Labour Mobility to Economic Growth*, documento conjunto para la Reunión de los Ministros de Trabajo y Empleo del G-20, Ankara, Turquía, 3 y 4 de septiembre de 2015, págs. 3 y 4.

² Véase la conclusión de la discusión en la Comisión de Aplicación de Normas del Estudio General sobre los instrumentos de los trabajadores migrantes, CIT, *Actas Provisionales* núm. 16, primera parte, 105.^a reunión, 2016, párrafo 106, apartado 12.

³ Naciones Unidas: *Declaración de Nueva York para los Refugiados y los Migrantes*, Asamblea General, septuagésimo primer período de sesiones, documento A/RES/71/1, 3 de octubre de 2016, párrafo 40; *idem*: *Declaración del Diálogo de Alto Nivel sobre la Migración Internacional y el Desarrollo*, sexagésimo octavo período de sesiones, documento A/RES/68/4, 21 de enero de 2014, párrafo 28.

⁴ OIT: *ILO global estimates on migrant workers: Results and methodology*, Ginebra, 2015.

también subraya la necesidad de contar con datos de mejor calidad sobre la migración laboral, en particular el objetivo 17 de fortalecer los medios de implementación y revitalizar la Alianza Mundial para el Desarrollo Sostenible ⁵.

Recuadro 1.1 **Grupo de trabajo de la OIT sobre estadísticas relativas a la migración laboral**

En octubre de 2013, la 19.^a Conferencia Internacional de Estadísticos del Trabajo (CIET), el mecanismo normativo sobre estadísticas de la OIT, adoptó su resolución IV relativa a la labor futura en materia de estadísticas sobre migración laboral, en la que se recomendó a la Oficina que estableciera un grupo de trabajo «con la finalidad de intercambiar buenas prácticas, debatir y configurar un plan de actividades para definir normas internacionales relativas a las estadísticas sobre migración laboral que puedan fundamentar las políticas sobre el mercado de trabajo y la migración». El grupo de trabajo, integrado por representantes de los mandantes tripartitos y expertos principales en estadísticas sobre migración laboral, celebró dos reuniones, en Estambul en octubre de 2015 y en Turín en noviembre de 2016. Su objetivo ha sido determinar las principales cuestiones conceptuales y recomendar los conceptos y definiciones que han de utilizarse para crear estadísticas nacionales sobre la migración laboral internacional. Los resultados obtenidos contribuirán a la próxima discusión de la Conferencia Internacional de Estadísticos del Trabajo en 2018 y al desarrollo de conceptos y normas internacionales mundialmente acordados sobre estadísticas de la migración laboral.

Fuente: 19.^a Conferencia Internacional de Estadísticos del Trabajo, *Informe de la Conferencia*, Informe III, 2 a 11 de octubre de 2013, Ginebra, documento ICLS/19/2013/3, pág. 77.

1.1.1. Tendencias mundiales

11. Las estimaciones actuales indican que, en 2015, el número de migrantes internacionales ascendía a 244 millones ⁶, lo que representa un aumento de 71 millones, el 41 por ciento, respecto de 2000, y ahora constituye el 3,3 por ciento de la población mundial ⁷. Si bien la proporción de la población mundial se mantuvo básicamente estable en ese período, se registró un cambio dinámico en los patrones de movimiento. Mientras que la migración hacia economías desarrolladas y el reciente aumento de la migración de mano de obra poco calificada a los Estados árabes siguen representando una parte importante de los migrantes internacionales a nivel mundial, el 57 por ciento del aumento de la migración total entre 2000 y 2013 se debió al incremento de la migración Sur-Sur ⁸.

12. Algo menos de la mitad de todos los migrantes internacionales (el 48,2 por ciento) son mujeres. Los niños (de 0 a 14 años) representan el 10,4 por ciento de estos migrantes y el 21,2 por ciento está constituido por jóvenes de 15 a 29 años ⁹.

13. De conformidad con las estimaciones mundiales de la OIT, en 2013 había 150 millones de trabajadores migrantes: 83,7 millones de hombres (el 55,7 por ciento) y

⁵ Naciones Unidas: *Transformar nuestro mundo: la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible*, Asamblea General, septuagésimo período de sesiones, documento A/RES/70/1, 21 de octubre de 2015, meta 17.18.

⁶ Departamento de Asuntos Económicos y Sociales de las Naciones Unidas (DAES), División de Población: *Trends in International Migrant Stock: The 2015 Revision*, base de datos de las Naciones Unidas, documento POP/DB/MIG/Stock/Rev.2015.

⁷ DAES, División de Población: *International Migration Report 2015: Highlights*, Nueva York, 2016, págs. 5 y 21.

⁸ OIT: *World of Work Report 2014: Developing with Jobs*, Ginebra, 2014, pág. 189.

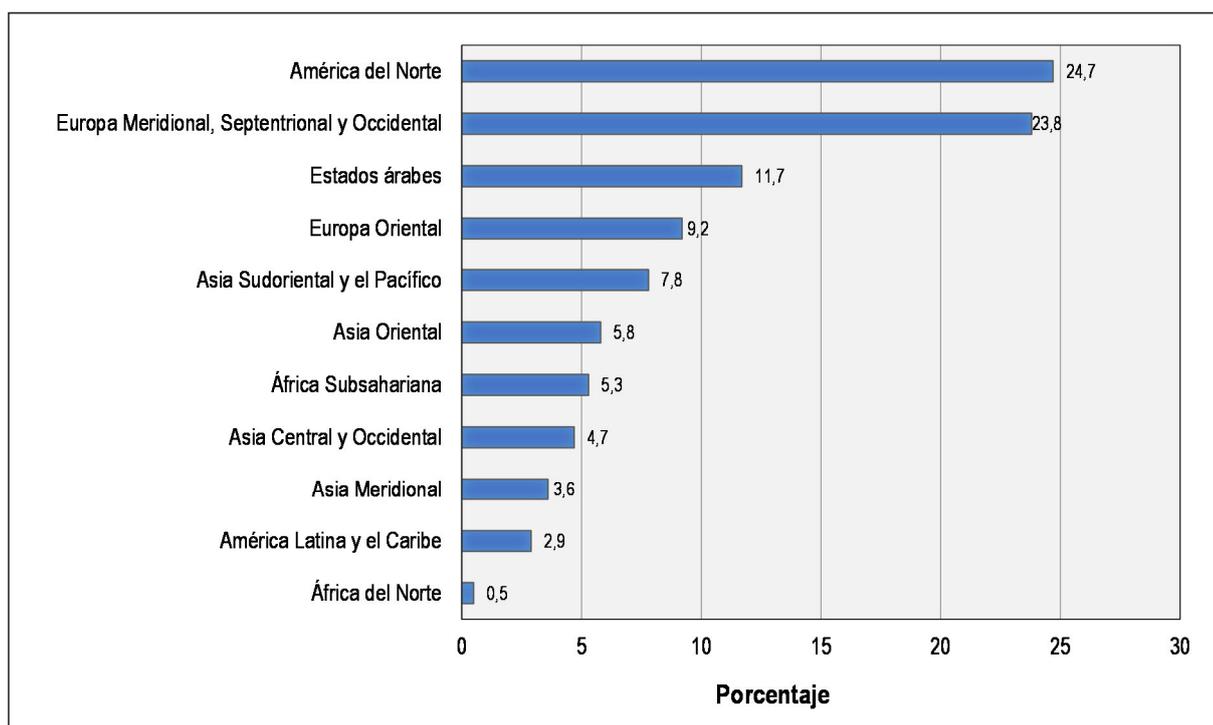
⁹ DAES, División de Población: *Trends in International Migrant Stock: Migrants by Age and Sex*, base de datos de las Naciones Unidas, documento POP/DB/MIG/Stock/Rev.2015.

66,6 millones de mujeres (el 44,3 por ciento) ¹⁰. Los trabajadores migrantes representan el 4,4 por ciento de la fuerza de trabajo mundial, una proporción mayor que la de migrantes internacionales en la población mundial. El número de mujeres migrantes que participan en la fuerza de trabajo es mayor que el de las mujeres no migrantes que lo hacen (el 67 por ciento y el 50,8 por ciento, respectivamente), mientras que en el caso de los hombres migrantes y no migrantes la proporción es básicamente la misma (el 78 por ciento y el 77,2 por ciento, respectivamente) ¹¹.

1.1.2. Tendencias regionales y subregionales

14. Prácticamente la mitad de todos los trabajadores migrantes (el 48,5 por ciento) se concentra en América del Norte y Europa Meridional, Septentrional y Occidental, mientras que apenas más que una quinta parte (el 21,9 por ciento) se encuentra en Asia (todas las subregiones) y el Pacífico. Los Estados árabes tienen más de una décima parte de la población mundial de trabajadores migrantes (gráfico 1.1). Esta tendencia ha cambiado en los dos últimos decenios. La mayor proporción de trabajadores migrantes como porcentaje de todos los trabajadores activos se encuentra en los Estados árabes (una tercera parte), seguidos de América del Norte (una quinta parte) y Europa meridional, septentrional y occidental (una sexta parte) ¹².

Gráfico 1.1. Distribución de los trabajadores migrantes que viven en cada subregión, como porcentaje del total de trabajadores migrantes (hombres y mujeres), 2013



Fuente: *ILO global estimates, op. cit.*, pág. 17, gráfico 2.17.

¹⁰ OIT: *ILO global estimates, op. cit.*, págs. 5 y 6. A los fines de estas estimaciones, la expresión «trabajador migrante» se refiere a todos los trabajadores migrantes que están actualmente empleados o están desempleados pero buscan empleo en su país de residencia actual. *Ibid.*, pág. 28.

¹¹ *Ibid.*, págs. 6 a 8 (cuadro 2.3).

¹² *Ibid.*, págs. 6, 7 y 19.

15. Desglosadas por sexo, las cifras muestran que el 52,9 por ciento de todas las trabajadoras migrantes y el 45,1 por ciento de todos los trabajadores migrantes hombres están empleados en América del Norte y Europa meridional, septentrional y occidental, mientras que el 17,9 de todos los trabajadores migrantes hombres están empleados en los Estados árabes en comparación con sólo el 4 por ciento de las trabajadoras migrantes. Más de una décima parte de todas las trabajadoras migrantes (el 11,1 por ciento) están empleadas en Europa Oriental. Habida cuenta de esta distribución, no es de extrañar que casi el 75 por ciento de todos los trabajadores migrantes se encuentren en países de altos ingresos. Lo cierto es que uno de cada seis trabajadores en esos países es un migrante ¹³. No obstante, como se señala en la sección 1.1.1, la migración Sur-Sur es la tendencia de crecimiento más rápido.

16. La migración internacional ha crecido considerablemente en algunos de los principales corredores de migración. Por ejemplo, el número de migrantes internacionales de Asia a los Estados árabes, muchos de los cuales son trabajadores migrantes, se ha más que triplicado, de 5,7 millones en 1990 a 19 millones en 2015 ¹⁴. En los diez países miembros de la Asociación de Naciones del Asia Sudoriental (ASEAN), el número de migrantes también se ha triplicado desde 1990, y dos terceras partes de ellos provienen de otro Estado miembro de la ASEAN ¹⁵. Además, a fines de 2015 el número de personas desplazadas por la fuerza debido a persecuciones, situaciones de conflicto, la pobreza y los efectos ambientales o del cambio climático ascendía a más de 65 millones ¹⁶. Estas tendencias han creado enormes desafíos de gobernanza.

1.1.3. Distribución de los trabajadores migrantes por sector

17. Según las estimaciones de la OIT, los trabajadores migrantes están concentrados en determinados sectores económicos. En 2013, 106,8 millones de migrantes, el 71,1 por ciento de todos los trabajadores migrantes, estaban empleados en el sector de los servicios ¹⁷. De estos últimos, el 7,7 por ciento eran trabajadores domésticos. El resto trabajaba en la industria, incluida la manufactura y la construcción, y la agricultura (gráfico 1.2).

¹³ *Ibid.*, pág. 10.

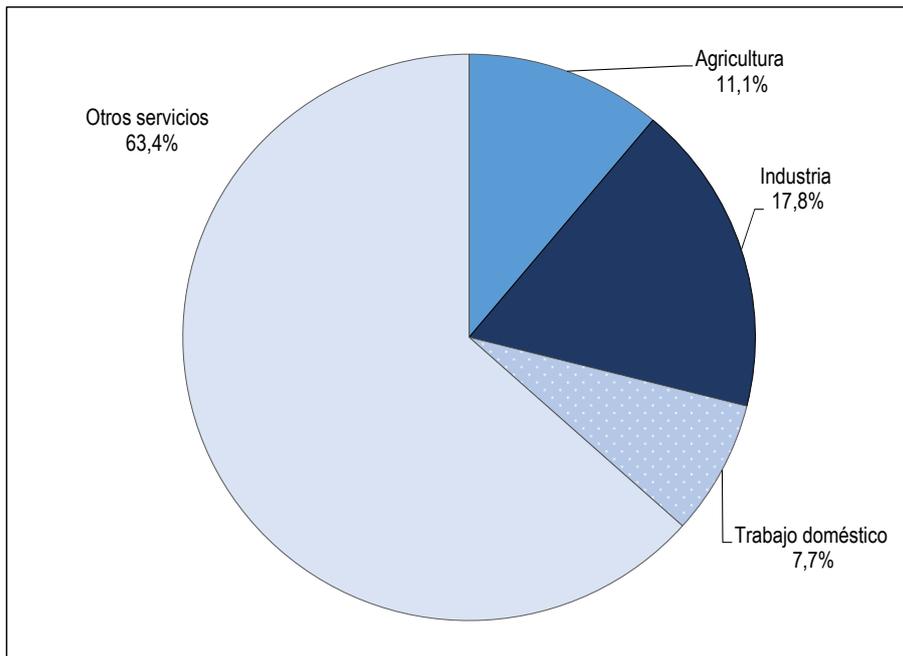
¹⁴ DAES, *Trends in International Migrant Stock: The 2015 Revision*, *op. cit.*

¹⁵ *Ibid.*

¹⁶ Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados: *Tendencias globales: Desplazamiento forzado en 2015*, Ginebra, 2016, pág. 2; Internal Displacement Monitoring Centre, <http://www.internal-displacement.org/>.

¹⁷ OIT: *ILO global estimates*, *op. cit.*, pág. 8.

Gráfico 1.2. Distribución mundial de trabajadores migrantes, por rama de actividad económica, 2013 (porcentaje)



Fuente: *ILO global estimates, op. cit.*, pág. 9 (gráfico 2.6).

18. Hay algunas diferencias de género notables en la distribución de los trabajadores migrantes por sector. Ambos sexos tienen casi exactamente la misma proporción en la agricultura (alrededor del 11 por ciento). En la industria hay una mayor proporción de hombres que de mujeres migrantes (el 19,8 por ciento y el 15,3 por ciento, respectivamente), mientras que en el sector de los servicios trabajan más mujeres que hombres migrantes (el 73,7 por ciento y el 69,1 por ciento, respectivamente). Sin embargo, esta última diferencia se explica por una participación muy superior de mujeres en el trabajo doméstico que, como se analiza en la sección 1.2, probablemente aumente a la luz de los cambios demográficos. En consecuencia, en términos relativos, hay una mayor proporción de hombres migrantes que trabajan en servicios distintos al empleo doméstico (el 65,4 por ciento de los hombres en comparación con el 61 por ciento de las mujeres)¹⁸.

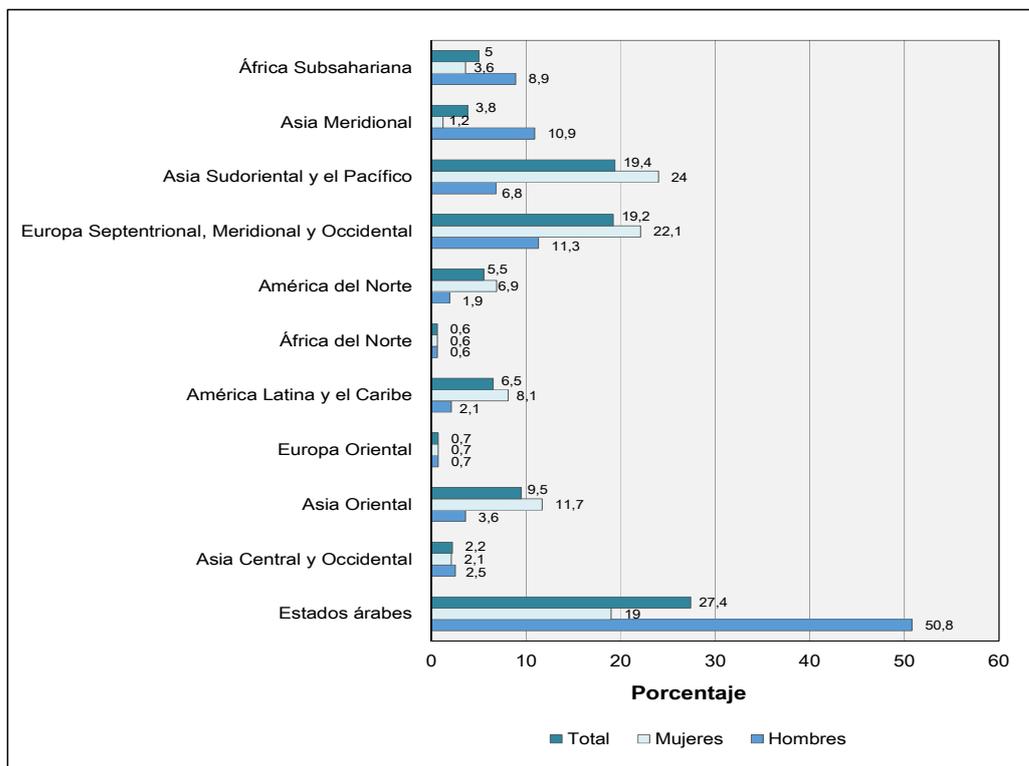
19. En cuanto al trabajo doméstico, de los 67,1 millones de trabajadores domésticos que se estima había en el mundo en 2013, 11,5 millones, o el 17,2 por ciento, eran trabajadores migrantes, y el 79,2 por ciento de éstos estaban concentrados en el grupo de países de altos ingresos. Alrededor del 73,4 por ciento (8,45 millones) de todos los trabajadores domésticos son mujeres¹⁹. Los Estados árabes acogen la mayor proporción (el 27,4 por ciento) del total mundial de trabajadores domésticos migrantes, y apenas más de la mitad (el 50,8 por ciento) del número total de trabajadores domésticos migrantes hombres, lo que representa más del 10,4 por ciento de todos los trabajadores migrantes hombres en esa región. En lo que se refiere al número total de trabajadoras domésticas migrantes, los países de Asia Sudoriental y el Pacífico acogen la mayor proporción, ligeramente menos que una cuarta parte (gráfico 1.3)²⁰.

¹⁸ *Ibid.*

¹⁹ *Ibid.*, págs. 6, 7, 10 y 11.

²⁰ *Ibid.*, pág. 20. Para más datos y análisis sobre los trabajadores domésticos migrantes a nivel mundial, véase M-J. Tayah: *Decent work for migrant domestic workers: Moving the agenda forward*, OIT, Ginebra, 2016.

Gráfico 1.3. Distribución de los trabajadores domésticos migrantes, por sexo y subregión



Fuente: *ILO global estimates, op. cit.*, gráficos 2.21 y 2.22.

1.2. Cambio demográfico y migración laboral

20. El envejecimiento de la población y la reducción de la fuerza de trabajo interna en la mayoría de las economías avanzadas y algunas economías emergentes grandes sugieren que los trabajadores migrantes cumplirán una función importante para mantener la oferta laboral, resolver la escasez de mano de obra y contribuir a los fondos de protección social en esos países ²¹. Lo cierto es que esto ya está sucediendo, pues en los últimos años los migrantes representaban el 47 por ciento del aumento de la fuerza de trabajo en los Estados Unidos y el 70 por ciento en Europa ²². En las economías avanzadas, el 20 por ciento de la población ya tiene 60 años o más y se prevé que esta proporción aumentará a más del 30 por ciento para 2050, mientras que en muchos países en desarrollo menos del 10 por ciento de la población tiene 60 años o más. Por lo tanto, la migración laboral podría contribuir a aprovechar esta diferencia en las estructuras de edad de la población, potencialmente en beneficio tanto de los países desarrollados como de los países en desarrollo ²³. No obstante, si bien la migración internacional es un factor importante del crecimiento de la población en América del Norte, Oceanía y Europa, donde la población habría disminuido en el período 2000-2015 de no ser por la migración positiva neta, y también puede modificar las tasas de dependencia de la vejez, no puede invertir la tendencia de envejecimiento de la población ²⁴. Habida cuenta de que para el período de

²¹ OIT, OCDE y Banco Mundial: *The Contribution of Labour Mobility to Economic Growth*, op. cit., pág. 4.

²² OCDE: *Is migration good for the economy?*, Migration Policy Debates, mayo de 2014, pág. 2.

²³ OIT: *World of Work Report 2014*, op. cit., pág. 189.

²⁴ DAES: *International Migration Report 2015: Highlights*, op. cit., págs. 21 y 23.

2015-2050 se proyecta que las tasas de dependencia de la vejez aumentarán significativamente en Europa, América del Norte, América Latina y el Caribe, y Oceanía²⁵, también crecerá la migración para realizar trabajos domésticos y de prestación de cuidados, reforzando así la cadena global del cuidado (recuadro 1.2).

Recuadro 1.2 La cadena global del cuidado

La feminización del trabajo doméstico y de prestación de cuidados crea una cadena global del cuidado, un término acuñado por Arlie Hochschild para describir «una serie de vínculos entre personas de todo el mundo basada en el trabajo de prestación de cuidados remunerado y no remunerado». El envejecimiento de la población y la creciente participación de la mujer en la fuerza de trabajo mundial crean más demanda de trabajo doméstico y de prestación de cuidados de parte de hogares privados que, en un contexto de reducción de los presupuestos públicos para servicios de atención, requieren soluciones privadas a sus necesidades de cuidado. Las mujeres y los hombres migrantes que cubren esos puestos a su vez dependen de familiares o trabajadores informales o mal remunerados para que cuiden de sus propias familias, creando un efecto en cadena. Los familiares de los migrantes (en particular las mujeres, como madres o hijas mayores) que se ocupan del trabajo doméstico y de prestación de cuidados no remunerado pueden darse cuenta de que esto limita su propia capacidad de aprovechar oportunidades económicas o educativas. Este fenómeno conduce a la transferencia de las responsabilidades de cuidado de algunas mujeres a otras que muchas veces están en situaciones no protegidas y precarias, perpetuando así la segregación del mercado de trabajo, las desigualdades de género y la discriminación.

Fuente: Adaptado de O'Neill, T. y otros, *Women on the move: Migration, gender equality and the 2030 Agenda for Sustainable Development*, Overseas Development Institute Briefing, julio de 2016, pág. 6.

1.3. Características de la migración laboral

21. En general, los migrantes en busca de trabajo pueden ser altamente o menos calificados, permanentes o temporales. Se considera que más de una tercera parte (60 millones) de todos los trabajadores migrantes lo son en función de sus calificaciones²⁶. La migración permanente por razón de trabajo es principalmente una característica de los países de ingresos altos y medianos y actualmente es superada por la migración laboral temporal, en particular en los corredores en que están aumentando las corrientes de migración, como se señala en la sección 1.1.2. Los migrantes permanentes suelen asentarse en los países de destino, en que algunos eligen naturalizarse, mientras que los migrantes temporales permanecen y trabajan en el país durante un período de tiempo determinado, que puede variar de unos meses a varios años²⁷. Los trabajadores migrantes

²⁵ *Ibid.*, pág. 23.

²⁶ Fragomen, A.T. (hijo), *The Business Case for Migration: The GFMD Business Mechanism's Position Paper and Recommendations for Presentation at the Ninth GFMD Summit*, Foro Mundial sobre Migración y Desarrollo, Bangladesh, diciembre de 2016, pág. 4.

²⁷ La Organización de los Estados Americanos (OEA) y la OCDE definen las categorías amplias de (in)migrantes temporales y permanentes de la siguiente manera: «el inmigrante temporal es una persona de nacionalidad extranjera que ingresa a un país con una visa o recibe un permiso ya sea no renovable o renovable de forma limitada. Los inmigrantes temporales son trabajadores de temporada, estudiantes internacionales, proveedores de servicios, personas que participan en un intercambio internacional, etc. El inmigrante permanente [...] es una persona que ingresa con el derecho de residencia permanente o con una visa o permiso que sea renovable indefinidamente. Como inmigrantes permanentes se incluye generalmente a inmigrantes por matrimonio, familiares de residentes permanentes, refugiados, algunos migrantes laborales, etc.». Véase OEA y OCDE: *Migración Internacional en las Américas: Tercer Informe del Sistema Continuo de Reportes sobre Migración Internacional en las Américas (SICREMI)*, Washington, D.C., 2015, pág. 3 (recuadro 1).

que tienen un nivel mayor de competencias suelen asentarse en el país de acogida con mayor facilidad que los trabajadores poco calificados ²⁸.

22. Como se analiza en el capítulo 2, los trabajadores migrantes menos calificados suelen estar más expuestos a déficits de trabajo decente y deben sufragar mayores costos de migración laboral. Constituyen la gran mayoría de los trabajadores migrantes a nivel mundial y su proporción respecto de la migración laboral total ha crecido en los últimos años, planteando graves preocupaciones en relación con la eficiencia y la equidad de la migración laboral. También es más probable que estén en situación irregular. Aunque por definición es difícil medir la migración irregular, una estimación reciente indica que aproximadamente una quinta parte (50 millones) de todos los migrantes internacionales no cuentan con la autorización correspondiente ²⁹.

1.3.1. Migración laboral permanente

23. Los migrantes laborales permanentes se trasladan principalmente a los países miembros de la Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos (OCDE), algunos países de ingresos medianos de América del Sur y la Federación de Rusia. Las corrientes de migración permanente a los países miembros de la OCDE ascendieron a 4,3 millones en 2014, con un aumento de aproximadamente el 10 por ciento a 4,8 millones en 2015, según datos preliminares. Apenas más de 1 millón de nuevos migrantes permanentes fueron a los Estados Unidos y 2,1 millones de migrantes, la mitad de los cuales eran nacionales de países fuera de la Unión Europea (UE) se dirigieron a Estados miembros de la UE. En 2014 Alemania siguió siendo el segundo mayor receptor de migrantes, después de los Estados Unidos, acogiendo a más del 13 por ciento de todos los inmigrantes permanentes a países miembros de la OCDE. La migración familiar representa más de una tercera parte de las corrientes de migración permanente a los países miembros de la OCDE. Aunque la migración por motivos laborales de nacionales de otros países a los países de la OCDE representa sólo el 14 por ciento del total de las corrientes de migración permanente, la migración de libre circulación, que constituye la segunda categoría de mayor migración permanente (32 por ciento), también incluye la movilidad de la mano de obra (gráfico 1.4) ³⁰. En América del Sur, además de Chile, la Argentina registró un aumento constante de corrientes de inmigración permanente, de 81 000 personas en 2008 a 139 000 en 2013 ³¹, y en la Federación de Rusia, el Servicio Federal de Migración emitió 149 000 permisos de residencia permanente en 2015 ³².

²⁸ OIT: *Migración equitativa: un programa para la OIT*, Memoria del Director General, Informe I (B), CIT, 103.ª reunión, 2014, Ginebra, párrafos 72 a 74.

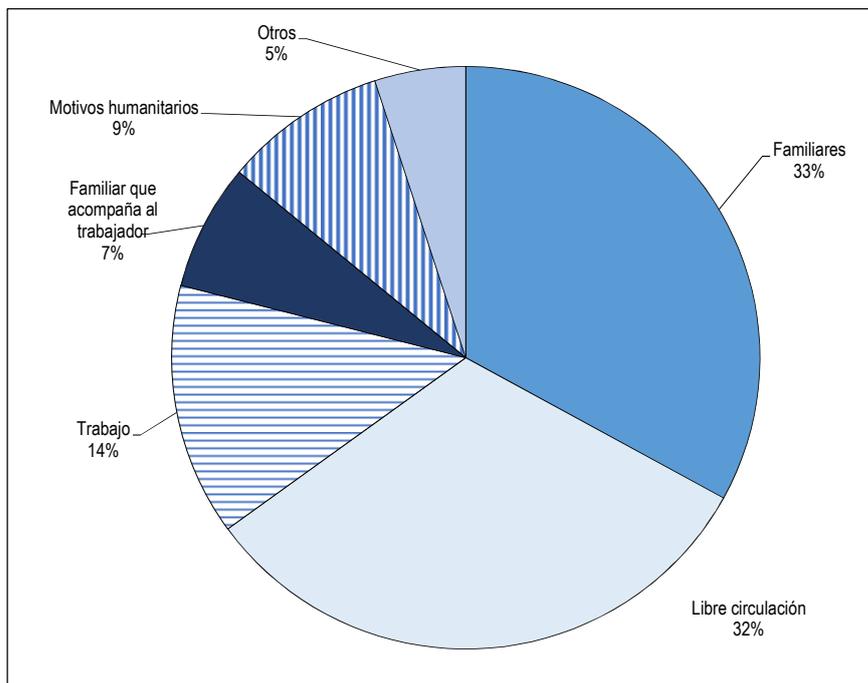
²⁹ Chamie, J.: «*Understanding Unauthorized Migration*», *Inter Press Service*, Nueva York, 15 de noviembre de 2016.

³⁰ OCDE: *International Migration Outlook 2016*, París, 2016, págs. 15 a 18 (y cuadro 1.1).

³¹ OEA y OCDE: *Migración Internacional en las Américas*, *op. cit.*, pág. 5 (cuadro 1).

³² OCDE: *International Migration Outlook 2016*, *op. cit.*, pág. 296.

Gráfico 1.4. Corrientes de migración permanente a países miembros de la OCDE por categoría de ingreso, 2014 (porcentaje)



Fuente: OCDE, *International Migration Outlook 2016*, op. cit., pág. 19, gráfico 1.2, panel B.

1.3.2. Migración laboral temporal

24. La migración laboral temporal tiene lugar en todo el mundo. En algunas regiones y subregiones, como Asia Sudoriental, África y los Estados árabes, las corrientes de migración laboral son principalmente de naturaleza temporal, mientras que la migración permanente se complementa con la migración laboral temporal en países considerados de inmigración (como Australia, Canadá, Estados Unidos y Nueva Zelandia) y en algunos países europeos. El valor de la migración laboral temporal que perciben los países de destino es su flexibilidad para satisfacer la demanda de corto plazo de competencias de alto y bajo nivel, permitiendo así a los países de acogida ajustarse a condiciones económicas cambiantes³³. Las consecuencias positivas para los países de origen incluyen las remesas y el regreso de los migrantes con conocimientos e iniciativas que contribuyen a su desarrollo³⁴.

25. En la zona de la OCDE, los trabajadores migrantes temporales comprenden diferentes categorías con distintos niveles de competencias, incluidos ingenieros altamente calificados, consultores en tecnología de la información, trabajadores trasladados dentro de una empresa y trabajadores desplazados, y trabajadores estacionales con bajas calificaciones y veraneantes que trabajan³⁵. Por lo general, también se permite el acceso al mercado de trabajo en cierto grado a otros grupos de migrantes temporales, como estudiantes y aprendices. En 2014, únicamente en el Canadá y los Estados Unidos se emitieron más de 1 millón de visados de trabajo temporal (365 750 y 732 000,

³³ OCDE: *International Migration Outlook 2015*, París, 2015, pág. 21; OIT: *Migración laboral y desarrollo: La OIT sigue avanzando*, documento de base para la discusión en la Reunión técnica tripartita sobre las migraciones laborales, Ginebra, 4 a 8 de noviembre de 2013, pág. 5.

³⁴ Dustmann, C. y Görlach, J.-S.: *The Economics of Temporary Migrations*, Londres, Centre for Research and Analysis of Migration, Discussion Paper 03/15, pág. 35.

³⁵ OCDE: *International Migration Outlook 2015*, op. cit., págs. 21 y 22.

respectivamente)³⁶. Otros países de la OCDE, como Australia, República de Corea, México, Nueva Zelanda y Polonia, también son receptores importantes de trabajadores migrantes³⁷.

26. En lo que respecta a los países que no son miembros de la OCDE, el Brasil registró un aumento de las corrientes de migración temporal (en general, para trabajar o estudiar) de 51 000 migrantes en 2009 a 103 500 en 2013³⁸. La migración laboral temporal a la Federación de Rusia también es importante, pues se emitieron 3,7 millones de licencias a nacionales de Estados que no exigían visado y permisos de trabajo en 2014³⁹. En 2013, en los Estados del Golfo había más de 22 millones de trabajadores migrantes y la Arabia Saudita y los Emiratos Árabes Unidos eran el cuarto y quinto destino principal, respectivamente, de trabajadores migrantes en el mundo. La proporción de migrantes en la población total es superior al 50 por ciento en cuatro de los seis países del Consejo de Cooperación de los Estados Árabes del Golfo (CCG); el porcentaje de migrantes es especialmente elevado en los Emiratos Árabes Unidos (88 por ciento), Qatar (86 por ciento) y Kuwait (69 por ciento). Actualmente, la mayoría de los trabajadores migrantes en los países del CCG proviene de los países de Asia Meridional, Bangladesh, India y Pakistán; Egipto, Etiopía y Filipinas también son importantes países de origen⁴⁰. Sudáfrica también es un país que recibe más migrantes temporales que permanentes. Entre 2010 y 2013, recibió más de 91 000 solicitudes de visados de residencia temporal por razones laborales; el 65 por ciento de estas correspondió a nacionales de China, Zimbabwe, India, Pakistán y Nigeria⁴¹.

1.3.3. Migración altamente calificada

27. La migración laboral altamente calificada puede ser tanto temporal como permanente, y muchos países de ingresos altos cuentan con políticas para atraer migrantes altamente calificados. Por ejemplo, en 2014-2015, dos terceras partes del programa de migraciones de Australia correspondieron a visados otorgados en virtud de la vía de competencias «Skill stream» (127 800 visados), mientras que en 2014 más de la mitad (el 52 por ciento) de los residentes permanentes de 25 a 64 años admitidos en el Canadá habían finalizado estudios superiores⁴². En los Estados Unidos, en 2014 se emitieron 161 400 visados para trabajadores migrantes temporales en ocupaciones especializadas (visados H-1B), en su mayoría a nacionales indios (el 67 por ciento) y chinos (el 9 por ciento), y en 2015 se aceptó a 164 600 trabajadores trasladados dentro de una empresa⁴³.

28. Mientras que los déficits mundiales de personal calificado requieren una variedad de medidas de política que también traten el desarrollo de los recursos humanos a nivel nacional, la migración temporal altamente calificada puede formar parte de la respuesta general. A este respecto, determinar las necesidades de competencias por medio de la cooperación bilateral y regional, como se analiza en los capítulos 3 y 4, es una respuesta

³⁶ OCDE: *International Migration Outlook 2016*, op. cit., págs. 246 y 312.

³⁷ *Ibid.*, págs. 238, 274, 282, 286 y 290, respectivamente.

³⁸ OEA y OCDE: *Migración Internacional en las Américas*, op. cit., pág. 5 (cuadro 1).

³⁹ OCDE: *International Migration Outlook 2016*, op. cit., pág. 296.

⁴⁰ Tayah, M.-J. y van de Glind, H.: *The Situation of Migrant Workers in the Countries of the Gulf Cooperation Council*, documento de información interno de la OIT, octubre de 2015 (inédito), págs. 13 a 15.

⁴¹ Gobierno de Sudáfrica, Departamento del Interior: *Green Paper on International Migration*, 24 de junio de 2016, pág. 27.

⁴² OCDE: *International Migration Outlook 2016*, op. cit., págs. 238 y 246, respectivamente.

⁴³ *Ibid.*, pág. 312.

de política. Las prácticas de contratación equitativas que ajustan las competencias de los migrantes a los trabajos disponibles son otra posibilidad (capítulo 5). También es necesario comprender mejor las necesidades de competencias actuales en vista de la naturaleza cambiante del trabajo. Algunos analistas estiman para 2020 un déficit potencial mundial de hasta 85 millones de trabajadores alta y medianamente calificados⁴⁴. La Comisión Europea ha determinado que para 2020, 16 millones de puestos de trabajo en la UE requerirán un alto nivel de calificaciones⁴⁵. En algunos sectores, como la enfermería, los déficits son muy importantes tanto en países desarrollados y como en países en desarrollo⁴⁶. Los dirigentes de empresas consideran que «contar con el talento correcto es el factor más crítico del crecimiento de sus empresas»⁴⁷. Por consiguiente, se necesitarán soluciones innovadoras para atraer, retener y desplegar a trabajadores calificados clave en todo el mundo, algo que las empresas ya están haciendo mediante el apoyo a la capacitación de los trabajadores desde la enseñanza preescolar hasta la educación de posgrado; por consiguiente, deberán simplificarse las reglamentaciones y los procedimientos burocráticos para facilitar la admisión de trabajadores migrantes altamente calificados⁴⁸. Al mismo tiempo, mejores políticas de migración laboral que abarquen todos los niveles de competencias no pueden sustituir a una reforma eficaz de la educación y la formación nacionales. Las políticas de migración laboral deberían ser complementarias y estimular la innovación en los sistemas educativos a nivel nacional y regional.

1.4. Conclusión

29. Las actuales tendencias mundiales y regionales demuestran el dinamismo y la complejidad de la migración laboral. Las corrientes migratorias Sur-Sur, incluida la migración a países vecinos, son tan importantes como las corrientes Sur-Norte y, de hecho, son las de mayor crecimiento. Al mismo tiempo, países que solían ser de origen también se han convertido, en un período muy breve, en países de destino y de tránsito.

30. Habida cuenta de esta dinámica cambiante de la migración laboral, se han materializado nuevas oportunidades, así como nuevos desafíos.

⁴⁴ Dobbs, R. y otros: *The world at work: Jobs, pay, and skills for 3.5 billion people*, McKinsey Global Institute, septiembre de 2012, resumen ejecutivo, pág. 2.

⁴⁵ Comisión Europea: *Europa 2020: Una estrategia para un crecimiento inteligente, sostenible e integrador*, comunicación de la Comisión, 3 de marzo de 2010, pág. 22.

⁴⁶ Clemens, M.A.: *Global Skill Partnerships: A Proposal for Technical Training in a Mobile World*, Center for Global Development, Policy Paper 040, Washington, D.C., mayo de 2014, pág. 2.

⁴⁷ Organización Internacional de Empleadores (OIE): *Documento de posición: migración laboral internacional*, noviembre de 2014, pág. 2.

⁴⁸ *Ibid.*, págs. 2 y 3.

Capítulo 2

Desafíos de la gobernanza de la migración laboral

31. En este capítulo se examinan los principales beneficios y costos de la migración laboral, especialmente para los trabajadores menos calificados. Se destacan en particular el papel decisivo de las instituciones nacionales del mercado de trabajo, las políticas activas del mercado de trabajo y de empleo, y los mecanismos de diálogo social que pueden y deben proteger a los trabajadores migrantes del abuso y el trato injusto, al tiempo que también protegen a los trabajadores nacionales y garantizan que se satisfagan las necesidades del mercado de trabajo de los países de destino y los requisitos de los empleadores. También se destaca la importancia de la cooperación a escala internacional.

2.1. Beneficios de la migración laboral y costos para los trabajadores migrantes

2.1.1. Beneficios de la migración laboral

32. La migración laboral trae aparejados beneficios para los trabajadores migrantes y sus familias. El Banco Mundial observa que «los migrantes de los países más pobres, en promedio, multiplicaron por 15 sus ingresos, duplicaron sus tasas de matriculación escolar y redujeron por 16 la mortalidad infantil al trasladarse a un país desarrollado»¹. Las remesas son una importante fuente de mitigación de la pobreza para las familias y comunidades de migrantes. Las corrientes de remesas de migrantes se estimaron en unos 441 000 millones de dólares de los Estados Unidos para los países en desarrollo en 2015, lo que representa casi el triple de la cuantía de asistencia oficial para el desarrollo². Los tres principales países receptores de remesas fueron la India, China y Filipinas, en tanto que, como proporción del producto interno bruto (PIB) países más pequeños como Tayikistán (42 por ciento), Kirguistán (30 por ciento), Nepal (29 por ciento), Tonga (28 por ciento) y República de Moldova (26 por ciento) fueron los principales receptores³. Las remesas pueden contribuir a reducir el trabajo infantil y financiar los costos de escolaridad y atención de la salud cuando éstos no son sufragados en su totalidad a nivel nacional.

33. La migración internacional tiene efectos tanto directos como indirectos en el crecimiento económico. Habida cuenta de la estructura de edad de las corrientes que llegan a los países de destino, la migración tiende a aumentar la fuerza de trabajo, contribuyendo

¹ Banco Mundial: *Migration and Development: A Role for the World Bank Group*, Washington, D.C., septiembre de 2016, pág. 15.

² Banco Mundial: *Migration and Remittances Factbook 2016*, Washington, D.C., 2016, pág. v.

³ *Ibid.*, págs. v y vi.

así al crecimiento del PIB agregado ⁴. Los inmigrantes en edad de trabajar suelen contribuir positivamente a las finanzas públicas, siempre que se hayan integrado al mercado de trabajo. Esto obedece principalmente al hecho de que son relativamente jóvenes, por lo que se prevé que cotizarán a la seguridad social durante varios años y tendrán necesidades limitadas de utilizar los servicios de educación y salud. Si los migrantes se integran adecuadamente en el mercado de trabajo, la migración puede impulsar el ingreso per cápita de las economías receptoras aumentando la relación empleo-población y la productividad laboral ⁵. Esta última también puede mejorarse mediante el aumento de la diversidad de competencias — complementariedad de competencias y especialización — y el fomento del perfeccionamiento de los trabajadores nacionales al ofrecerles nuevas oportunidades. Al regresar a sus países de origen, los migrantes con distintos niveles de calificación también tienen potencial para hacer una contribución positiva al desarrollo económico en sus países mediante inversiones financieras, así como capital humano y social adquirido en el extranjero, como nuevas competencias, ideas y conocimientos ⁶.

34. En la mayoría de los países de destino, los migrantes aportan más impuestos y contribuciones sociales de los que reciben a cambio, lo cual alivia la carga que soportan los sistemas de pensiones en sociedades desarrolladas que envejecen, y contribuyen considerablemente a las economías de los países de destino proporcionando la mano de obra y las competencias necesarias en ocupaciones y sectores fundamentales ⁷, como la agricultura, la construcción, el trabajo doméstico, la hostelería, la asistencia médica, la ingeniería y la tecnología de la información. El creciente número de inmigrantes con estudios superiores tiene consecuencias importantes para la productividad, la innovación y la iniciativa empresarial. Los migrantes también contribuyen a facilitar las corrientes de comercio e inversión y a transferir conocimientos y tecnología entre países; como consumidores de bienes y servicios, también impulsan la demanda del mercado interno ⁸.

35. Los estudios centrados en los países de destino de altos ingresos revelan que la migración tiene sólo un efecto limitado en los salarios medios y el empleo de los trabajadores nacionales ⁹. El impacto fiscal de la migración también suele ser pequeño en la mayoría de los países, aunque el empleo sea el principal factor determinante de la contribución fiscal neta de los migrantes, en particular en países con sistemas de bienestar social generosos ¹⁰. Esta contribución depende de los ingresos de los migrantes y de su integración en el mercado de trabajo, así como del funcionamiento del sistema de seguridad social en las economías de acogida ¹¹. Las conclusiones preliminares de una investigación de la OIT y la OCDE que midió el impacto económico de la migración

⁴ OIT, OCDE y Banco Mundial: *The Contribution of Labour Mobility to Economic Growth*, op. cit., pág. 12.

⁵ Véase, por ejemplo, Fondo Monetario Internacional (FMI): «Spillovers from China's Transition and from Migration», en *World Economic Outlook October 2016*, Washington, D.C., 2016; Jaumotte, F. y otros: *Impact of Migration on Income Levels in Advanced Economies*, IMF Spillover Notes, núm. 8, Washington, D.C., octubre (revisado en diciembre) de 2016.

⁶ OIT, OCDE y Banco Mundial: *The Contribution of Labour Mobility to Economic Growth*, op. cit., pág. 1.

⁷ *Ibid.*, págs. 1 y 11.

⁸ *Ibid.*, pág. 1; Banco Mundial: *Migration and Development*, op. cit., pág. x y págs. 15 a 26.

⁹ Véase OCDE, OIT, Banco Mundial y FMI: *Towards a Framework for Fair and Effective Integration of Migrants into the Labour Market*, documento para el G-20, se publicará en 2017, pág. 9.

¹⁰ OCDE: «The fiscal impact of immigration in OECD countries», en *International Migration Outlook 2013*, París, 2013, pág. 161; OCDE: «Is migration good for the economy», op. cit., pág. 3.

¹¹ OCDE, OIT, Banco Mundial y FMI: *Towards a Framework for Fair and Effective Integration of Migrants into the Labour Market*, op. cit., págs. 9 y 10.

laboral en países de bajos y medianos ingresos muestra que, aunque el impacto podría ser similar al de las economías adelantadas, depende de las estructuras del mercado de trabajo, los ajustes de la economía en general y el entorno de inversiones (recuadro 2.1).

Recuadro 2.1
Proyecto de la OIT y la OCDE sobre la evaluación de la contribución económica de la migración en países en desarrollo de destino

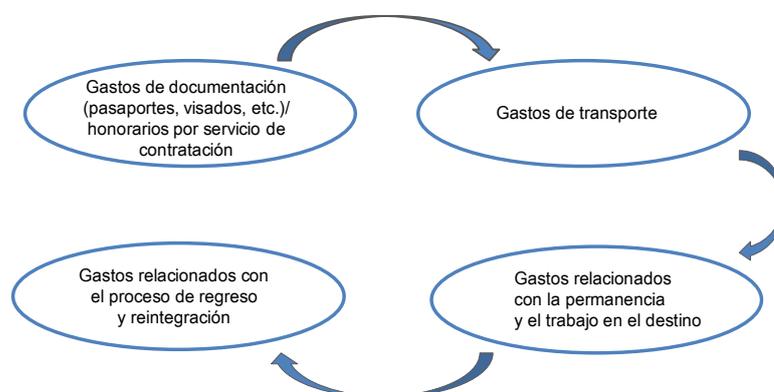
Evaluar el impacto económico de la migración en los países de destino, en particular en los países en desarrollo cuyos mercados de trabajo y otras infraestructuras sociales suelen no estar tan bien desarrollados como en economías más ricas, puede ser una tarea difícil. Con frecuencia, el impacto económico de corto y de largo plazo de la migración es muy diferente. Por ejemplo, según la teoría, a corto plazo los mercados de trabajo responden a crisis en la oferta de trabajo ya sea mediante un ajuste salarial o de las tasas de empleo que se disparará a largo plazo, cuando la fuerza de trabajo residente y las empresas se ajusten al nuevo equilibrio. Sin embargo, es difícil aislar empíricamente los efectos, incluidos los de corto plazo. Las investigaciones han demostrado que la inmigración puede tener efectos tanto negativos como positivos en las perspectivas de empleo de los trabajadores nacionales, pero los resultados dependen en gran medida de la metodología elegida y el marco temporal que se examina. Además, la mayoría de las conclusiones sobre los efectos de la migración laboral se basan en estudios de países de altos ingresos con estructuras del mercado de trabajo relativamente bien desarrolladas. Estos estudios muestran que algunas de estas estructuras, como la reglamentación sobre los salarios mínimos u oportunidades de adelanto educacional, pueden atenuar el impacto de la migración laboral en los mercados de trabajo nacionales. Sin embargo, la existencia y calidad de esas estructuras difiere considerablemente entre países en desarrollo, y entre éstos y las economías más desarrolladas, lo que significa que aún queda mucho por estudiar en lo que respecta a la combinación ideal de políticas para aprovechar al máximo los beneficios de la migración laboral para los países en desarrollo.

El proyecto de la OIT y la OCDE emplea distintas metodologías para estudiar el impacto de la migración laboral en países en desarrollo, examinando las repercusiones económicas y en el mercado de trabajo, entre otras. Por ejemplo, en el caso de Tailandia, las conclusiones de la investigación del proyecto sobre el impacto de la migración suelen estar en consonancia con las de las investigaciones existentes, a saber, que se aprecian efectos positivos leves en la tasa de empleo remunerado a nivel nacional, pero que al mismo tiempo existe una alta concentración de trabajadores migrantes en puestos de trabajo que requieren un menor nivel de calificación.

2.1.2. Déficit de trabajo decente y costos de la migración laboral

36. Pese a los beneficios de la migración laboral, los trabajadores migrantes, especialmente los menos calificados, siguen sufriendo a causa de déficit de trabajo decente, incluidas vulneraciones de los principios y derechos fundamentales en el trabajo y otras infracciones, cuando buscan empleo en el extranjero y durante su estancia en el país de empleo. Éstas pueden describirse en general como «costos de la migración laboral» (gráfico 2.1; véase también el capítulo 5). Los trabajadores migrantes menos calificados tienen mayores probabilidades de pagar costos más elevados de migración laboral que los altamente calificados, que se consideran un recurso escaso y que los países se disputan. En cambio, la oferta mucho mayor de trabajadores menos calificados en relación con los trabajos disponibles en el extranjero significa que por lo general son contratados en virtud de programas de migración temporal, con frecuencia después de abonar honorarios a reclutadores de mano de obra y en sectores caracterizados por formas atípicas de empleo y mayor informalidad, y donde los déficit de trabajo decente son más comunes.

Gráfico 2.1. Tipología de los gastos de la migración laboral en el proceso de migración



Fuente: Adaptado de Aleksynska, M. y otros: *Deficiencies in conditions of work as a cost to labour migration: Concepts, extent and implications*, OIT, de próxima publicación, 2017.

Negación de los principios y derechos fundamentales en el trabajo

37. Aunque los trabajadores migrantes representan sólo el 4,4 por ciento de la fuerza de trabajo mundial, corren un riesgo mucho mayor de ser víctimas del trabajo forzoso que otros trabajadores. Según la estimación global de la OIT de 2012, el 44 por ciento de todas las víctimas de trabajo forzoso (9,1 millones de un total de 20,9 millones) se habían desplazado ya sea dentro del país o a otros países¹². Tal vez el trabajo forzoso esté más generalizado en determinados sectores, como la agricultura, el trabajo doméstico¹³, la pesca¹⁴ y la industria de la electrónica¹⁵. Las condiciones en que migran los niños de países en desarrollo los hacen especialmente vulnerables al trabajo infantil. Además, los trabajadores migrantes menores de edad por lo general están en peor situación que los trabajadores locales menores de edad en cuanto a las condiciones de trabajo y el acceso a la educación y la asistencia médica¹⁶. Muchos migrantes menores de edad también terminan por trabajar en el sector de la agricultura o los servicios, como el trabajo doméstico, y algunos son objeto de la trata de personas y el trabajo forzoso, que están entre las peores formas del trabajo infantil¹⁷.

¹² OIT: *ILO Global Estimate of Forced Labour: Results and methodology*, Ginebra, 2012, pág. 17.

¹³ OIT: *Dar un rostro humano a la globalización*, Estudio General sobre los convenios fundamentales relativos a los derechos en el trabajo a la luz de la *Declaración de la OIT sobre la justicia social para una globalización equitativa*, 2008, Informe de la CEACR, Informe III (1B), CIT, 101.ª reunión, 2012, Ginebra, párrafos 294 y 295.

¹⁴ OIT: *Employment practices and working conditions in Thailand's fishing sector*, Oficina de País de la OIT para Tailandia, Camboya y República Democrática Popular Lao, 2013.

¹⁵ En 2014, un informe de la organización no gubernamental Verité reveló que una tercera parte de los trabajadores migrantes de la industria electrónica de Malasia eran objeto de condiciones de trabajo forzoso, lo que llevó a la Coalición Ciudadana de la Industria Electrónica (EICC), una coalición mundial sin fines de lucro de las principales empresas electrónicas consagradas a la responsabilidad en la cadena de suministro, a poner a prueba un programa de protección de los trabajadores de fábricas en Malasia. Véase, respectivamente, Verité: *Forced Labour in the Production of Electronic Goods in Malaysia: A Comprehensive Study of Scope and Characteristics*, septiembre de 2014, y EICC: «*Electronics Industry Pilots Factory Worker Protection Program in Malaysia*». No obstante, persisten las denuncias de trabajo forzoso contra trabajadores migrantes. Véase Hodal, K. y Kelly, A.: «*Malaysia: forced labour casts dark shadow over electronics industry*», en *The Guardian*, 21 de noviembre de 2016.

¹⁶ van de Glind, H. y Kou, A.: «*Migrant children in child labour: A vulnerable group in need of attention*» en OIM: *Children on the Move*, Ginebra, 2013, págs. 28 a 43, pág. 30.

¹⁷ OIT: Programa Internacional para la Erradicación del Trabajo Infantil (IPEC): *Migración y trabajo infantil*; Convenio sobre las peores formas de trabajo infantil, 1999 (núm. 182) de la OIT, artículo 3, a).

38. Aunque en la mayoría de los países se reconoce el derecho de los trabajadores migrantes a la libertad sindical y la negociación colectiva, en la práctica los trabajadores migrantes están sujetos a restricciones para el ejercicio de este derecho, relacionadas con la nacionalidad y la residencia¹⁸. A menudo se deniega a los trabajadores migrantes con salarios bajos «sus libertades de reunión pacífica y de asociación debido a su situación irregular o a los obstáculos estructurales en los canales legales que desempoderan sistemáticamente a los trabajadores»¹⁹.

39. Los trabajadores migrantes también son objeto de discriminación en el empleo, incluida la discriminación múltiple, por ejemplo por motivos raciales, étnicos, religiosos o de nacionalidad²⁰. La Comisión de Expertos en Aplicación de Convenios y Recomendaciones (CEACR) de la OIT ha destacado la importancia de tomar medidas concretas para luchar contra la xenofobia y los estereotipos sociales y culturales que contribuyen a la discriminación contra los migrantes, en particular en el empleo y la ocupación²¹. Cabe destacar la especial vulnerabilidad de los trabajadores migrantes en situación irregular a ser objeto de explotación y discriminación, sobre todo respecto de las condiciones de trabajo y la seguridad y salud en el trabajo²². También se enfrentan con obstáculos para afirmar sus derechos laborales debido a su temor a ser deportados y a sufrir otras consecuencias. Esto pone de relieve la necesidad de una mayor cooperación en este ámbito entre los ministerios del interior/inmigración y de trabajo.

40. Las trabajadoras migrantes tienen más probabilidades que los trabajadores migrantes de experimentar discriminación por motivos de sexo, nacionalidad y su condición de migrantes, entre otros motivos de discriminación prohibidos²³. Las trabajadoras migrantes, en particular las trabajadoras domésticas migrantes jóvenes, son especialmente vulnerables a la violencia física y sexual en el lugar de trabajo²⁴. Además, las trabajadoras migrantes «se ven doblemente perjudicadas, en función de la segregación del mercado laboral y la discriminación; tienen más probabilidades de trabajar en sectores peor remunerados y recompensados de la economía debido a su sexo, y es más probable que se desempeñen en cargos menos calificados de ese sector debido a su origen étnico y su condición de migrantes»²⁵. Esto se ve respaldado por un estudio reciente de la OIT que demuestra que los migrantes, especialmente las mujeres, están excesivamente representadas en formas atípicas de empleo como trabajo temporal a través de agencia y empleo a tiempo parcial, también como resultado de la discriminación, la escasa transferibilidad de aptitudes y el bajo poder de negociación²⁶. Las encuestas por muestreo realizadas por la OIT y el Banco Mundial con los auspicios de la Alianza Mundial de Conocimientos sobre Migración y

¹⁸ OIT: *Dar un rostro humano a la globalización*, op. cit., párrafo 79; OIT: *Promover una migración equitativa: Estudio General sobre los instrumentos de los trabajadores migrantes*, Informe de la CEACR, Informe III (1B), CIT, 105.ª reunión, Ginebra, 2016, párrafo 289.

¹⁹ Naciones Unidas: *Informe del Relator Especial sobre los derechos a la libertad de reunión pacífica y de asociación*, Asamblea General, septuagésimo primer período de sesiones, documento A/71/385, 14 de septiembre de 2016, párrafo 28.

²⁰ OIT: *La igualdad en el trabajo: un objetivo que sigue pendiente de cumplirse*, Informe Global con arreglo al seguimiento de la Declaración de la OIT relativa a los principios y derechos fundamentales en el trabajo, Informe del Director General, Informe I (B), CIT, 100.ª reunión, 2011, Ginebra, párrafo 129.

²¹ OIT: *Promover una migración equitativa*, op. cit., párrafos 290 a 292.

²² OIT: *Dar un rostro humano a la globalización*, op. cit., párrafo 778.

²³ Véase OIT: *La igualdad en el trabajo: un objetivo que sigue pendiente de cumplirse*, op. cit., párrafos 69 a 75 y 129.

²⁴ O'Neill, T. y otros, op. cit., pág. 7 (recuadro 2).

²⁵ *Ibid.*, pág. 9.

²⁶ OIT: *Non-standard employment around the world: Understanding challenges, shaping prospects*, Ginebra, 2016, págs. 144 a 152.

Desarrollo (KNOMAD) que examinan los costos de la migración que deben pagar los trabajadores migrantes demuestran que las trabajadoras domésticas migrantes trabajan un número considerablemente mayor de horas que otros trabajadores. Por ejemplo, en el corredor África–CCG, algunas trabajadoras domésticas migrantes informaron de que trabajaban en promedio unas 115 horas por semana, en comparación con las 70 horas que trabajaban los hombres migrantes en el sector de la construcción²⁷.

41. Determinadas leyes y reglamentos relativos al empleo de trabajadores de todos los niveles de competencias también pueden dar lugar a la discriminación contra los trabajadores migrantes, como ciertos sistemas de permisos de empleo y de patrocinio que limitan estrictamente las posibilidades, para los trabajadores, de cambiar de lugar de trabajo, empleador o patrocinador, lo que pone en situación de vulnerabilidad a esos trabajadores y proporciona a los empleadores la oportunidad de ejercer un poder desproporcionado sobre ellos²⁸. Además, esas leyes y reglamentos también podrían dar lugar a la preferencia de los empleadores por los trabajadores migrantes sobre los trabajadores nacionales, lo que facilitaría el «dumping social» y una espiral negativa.

42. Los límites de la movilidad interna en el mercado de trabajo no sólo obstaculizan la protección de los derechos de los trabajadores migrantes, sino que también se traducen en mercados de trabajo ineficientes y contribuyen a altos costos de contratación (véase el capítulo 5), que se ven agravados por la incapacidad de las empresas de obtener rápidamente trabajadores con las competencias apropiadas de la reserva de mano de obra local. Una mayor movilidad interna en el mercado de trabajo también podría reducir «el mantenimiento preventivo de personal» en virtud del cual las empresas mantienen a sus trabajadores durante el mayor tiempo posible, y las prácticas de los empleadores concebidas para impedir la «fuga», entre otras cosas reteniendo los salarios o confiscando los pasaportes, e impidiendo que los trabajadores salgan de la casa en su día libre²⁹. En la Declaración de Bali sobre la Población y el Desarrollo Sostenible, adoptada por la 16.^a Reunión Regional de Asia y el Pacífico de la OIT, los mandantes determinaron que una de las prioridades de las políticas y la acción nacionales era la mejora de las políticas de migración laboral basadas en normas internacionales del trabajo pertinentes, incluida la necesidad de «reparar las relaciones entre empleadores y trabajadores que impiden la libertad de circulación de los trabajadores, su derecho a rescindir el empleo o cambiar de empleador, tomando en cuenta toda obligación contractual que pueda aplicarse, y su derecho a regresar libremente a sus países de origen»³⁰.

²⁷ Aleksynska, M. y otros: *Deficiencies in conditions of work as a cost to labour migration: Concepts, extent and implications*, OIT, de próxima publicación, 2017.

²⁸ OIT: *Dar un rostro humano a la globalización*, op. cit., párrafo 779.

²⁹ OIT: *Employer–migrant worker relationships in the Middle East: Exploring scope for internal labour market mobility and fair migration*, Oficina Regional de la OIT para los Estados Árabes, Libro Blanco, de próxima publicación, 2017. Concretamente en cuanto al sistema de *kafala*, las propuestas de reforma incluyen: a) desvincular la relación entre empleadores y trabajadores de la situación migratoria del trabajador migrante; b) garantizar que la relación de empleo se rija por contratos de trabajo normalizados fundamentados en la legislación laboral; c) especificar las condiciones para la rescisión del contrato en los contratos normalizados, y d) respetar los derechos laborales básicos en todos los casos. Véase OIT: *Realizing a Fair Migration Agenda: Labour Flows between Asia and Arab States – Summary Report of the Interregional Experts’ Meeting, 3–4 December 2014*, Katmandú, Oficina Regional para los Estados Árabes y Oficina Regional para Asia y el Pacífico, 2015, pág. 10.

³⁰ OIT: *Declaración de Bali*, adoptada por la 16.^a Reunión Regional de Asia y el Pacífico de la OIT celebrada en Bali, Indonesia, el 9 de diciembre de 2016, párrafo 8, e).

Penalizaciones salariales

43. Además de las penalizaciones salariales por razones de género, sigue habiendo una considerable brecha salarial entre los trabajadores migrantes y los nacionales, tanto bien remunerados como mal remunerados, que se explica sólo en parte debido a diferencias de experiencia, educación (incluido el conocimiento del idioma), ocupación, nivel de competencia y otras características del mercado de trabajo. Otros factores podrían ser la discriminación de los empleadores contra los migrantes; las diferencias en el reconocimiento de la educación adquirida en el exterior; la percepción errónea de que los migrantes, en particular los migrantes solteros, tienen menores necesidades de ingresos que los trabajadores nacionales con familias que mantener; o la presencia escasa o nula en las estructuras de representación colectiva³¹. En Europa hay una brecha salarial general de 17,5 por ciento entre nacionales y migrantes, de la que el 11,3 por ciento no está explicada y podría obedecer a la discriminación. En Chipre, España, Grecia, Italia y Portugal, la disparidad salarial entre migrantes y nacionales supera el 25 por ciento, con una brecha salarial no explicada del 17 por ciento y más en Chipre, Dinamarca, Países Bajos y Polonia³². En algunos países, como Alemania y Argentina, la disparidad salarial entre los trabajadores migrantes y los nacionales que reciben salarios altos no se explica en absoluto³³. Estas conclusiones muestran que se justifica una investigación ulterior de la eficacia de las políticas en apoyo de la integración de los migrantes en el mercado de trabajo, que se examinan en la sección 2.2. Sin embargo, cabe prever que la disparidad salarial explicada se reducirá para los migrantes con una residencia de larga data ya que, con el tiempo, es más probable que adquieran la educación, los diplomas y las competencias lingüísticas necesarias y establezcan redes sociales.

Malas condiciones de trabajo

44. Las encuestas de la OIT y la KNOMAD muestran que las condiciones de trabajo, como la situación contractual, el nivel de los salarios, la regularidad en el pago de la remuneración, el horario de trabajo y cuestiones relativas a la seguridad y salud en el trabajo, así como la participación en los sindicatos y la igualdad de trato son ámbitos en que los trabajadores migrantes registran déficits considerables de trabajo decente. En términos monetarios, las pérdidas acumuladas representan por lo menos el 30 por ciento del salario total prometido a los migrantes antes de su partida y el 27 por ciento del salario real³⁴.

45. Los trabajadores migrantes suelen verse afectados en forma desproporcionada por lesiones profesionales en comparación con la población no migrante. La CEACR ha observado reiteradamente que, en diversos países, los trabajadores migrantes en sectores peligrosos como la construcción podrían no contar con la capacitación suficiente, equipo de protección, supervisión médica y seguro en caso de accidentes del trabajo³⁵. Por ejemplo, según datos de la Junta para la promoción del empleo en el extranjero del Gobierno de Nepal, entre 2008-2009 y 2014-2015, murieron 4 322 trabajadores migrantes

³¹ OIT: *Informe Mundial sobre Salarios 2014/2015: Salarios y desigualdad de ingresos*, Ginebra, 2015, págs. v, 57 y 58.

³² *Ibid.*, págs. 58 y 59 (y gráfico 40).

³³ *Ibid.*, pág. 59. El Brasil es una excepción con respecto a esta modalidad pues, por razones explicadas y razones no explicadas, los migrantes con un salario elevado ganan más que los nacionales de esta categoría.

³⁴ Aleksynska, M. y otros, *op. cit.*

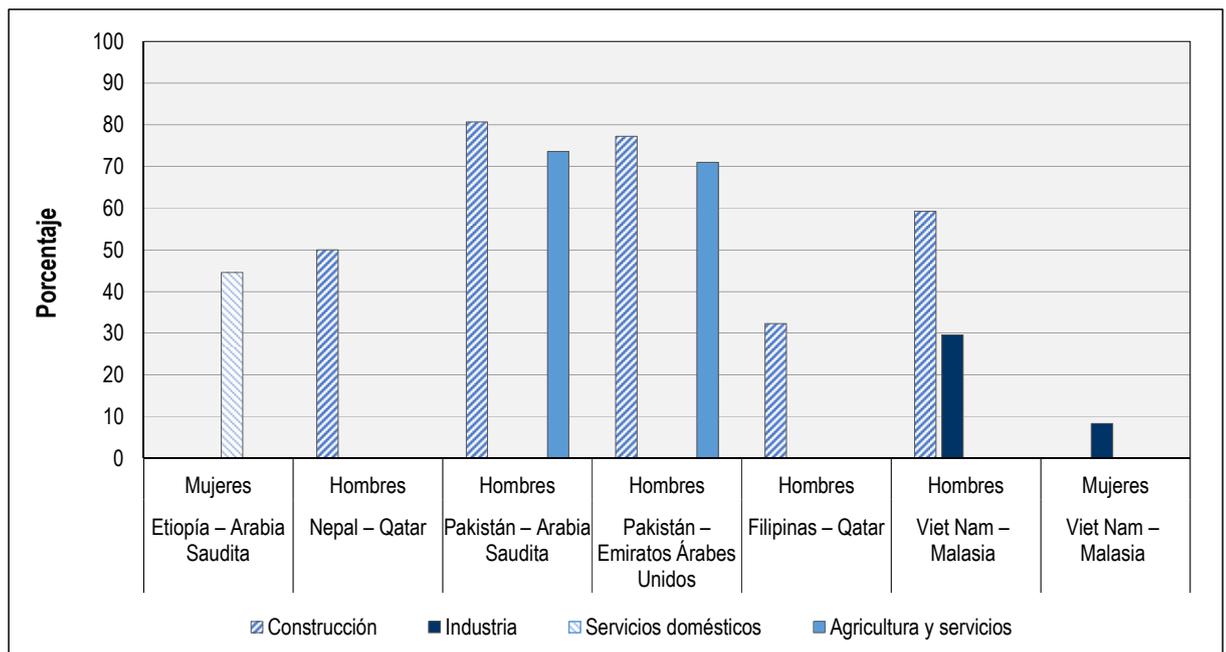
³⁵ Véanse, por ejemplo, las observaciones de la CEACR en relación con el Convenio sobre seguridad y salud en la construcción, 1988 (núm. 167): *China*, observación 2013, *Brasil*, observación 2012; *República Dominicana*, observación 2012 y solicitud directa 2014; *Noruega*, observación 2015; y *Serbia*, solicitud directa 2016.

Migración laboral: nuevo contexto y desafíos de gobernanza

nepaleses en 24 países de destino, de los cuales 4 235 eran hombres y 85 mujeres ³⁶. Esto representó un aumento de las 90 muertes registradas en el año 2008-2009 (en que se otorgaron 220 000 permisos de trabajo), a un total de 1 004 muertes en 2014-2015 (en que se otorgaron casi medio millón de permisos de trabajo) ³⁷. Si bien la tasa de mortalidad de trabajadores migrantes nepaleses en el extranjero es semejante a la de los trabajadores del mismo grupo de edad en Nepal, los trabajadores migrantes deben someterse a un reconocimiento médico antes de que se aprueben sus permisos de trabajo y por consiguiente deberían estar en mejores condiciones de salud y en mejor estado físico que la población en general ³⁸.

46. Las encuestas de la OIT y la KNOMAD también revelaron que los pagos por días de licencia de enfermedad, incluidos los correspondientes a enfermedades o lesiones relacionadas con el trabajo, variaban considerablemente. Aproximadamente el 30 por ciento de los trabajadores migrantes entrevistados informaron de que habían estado enfermos o sufrido lesiones durante su estancia en el extranjero, y dos de cada cinco de éstos dijeron que no se les habían pagado los días que no habían estado en condiciones de trabajar a causa de enfermedades o lesiones. La mayor proporción de migrantes no remunerados se observó en el corredor Asia Meridional-CCG, y los obreros de la construcción eran los más afectados (gráfico 2.2) ³⁹.

Gráfico 2.2. Porcentaje de migrantes que no recibieron remuneración por los días que no pudieron trabajar a causa de lesiones o enfermedades



Fuente: Aleksynska, M. y otros, *op. cit.*

³⁶ OIT: *When the safety of Nepali migrant workers fails: A review of data on the numbers and causes of the death of Nepali migrant workers*, OIT Katmandú, 2016, pág. 9. Según el Informe, el sexo de dos trabajadores migrantes durante el año 2014-2015 no se especificó. El Gobierno de Nepal presentó los datos equivalentes a la CEACR (citando sólo las cifras correspondientes para 2013-2014). Véase OIT: *Promover una migración equitativa*, *op. cit.*, párrafo 48.

³⁷ *Ibid.*, pág. 9 (cuadro 1).

³⁸ *Ibid.*, pág. 10.

³⁹ Aleksynska, M. y otros, *op. cit.*

47. Muchos migrantes también soportan condiciones de vida indecentes en viviendas hacinadas, que pueden carecer de infraestructura y servicios básicos, como saneamiento, electricidad y agua potable⁴⁰.

Desajuste entre la oferta y la demanda de competencias

48. El acceso a los procesos de reconocimiento de competencias, especialmente para trabajadores migrantes poco o medianamente calificados, con frecuencia es muy limitado. Una articulación deficiente entre la oferta y la demanda de competencias puede dar lugar a la pérdida de calificaciones o el desaprovechamiento de las competencias profesionales, que es otro costo específico de la migración laboral⁴¹. Los migrantes tropiezan con dificultades para traducir sus experiencias en países de destino en mejores oportunidades de desarrollo de recursos humanos al regresar a sus países de origen. Un estudio de la OIT realizado en 2014 determinó un desajuste entre la oferta y la demanda de competencias entre todos los trabajadores en por lo menos la mitad de los países de Europa evaluados. Por ejemplo, entre el 25 y el 45 por ciento de los trabajadores de Europa están o bien excesiva o insuficientemente calificados para su trabajo, lo que lleva a un desajuste considerable entre la oferta y la demanda de competencias entre los mercados de trabajo de la región⁴² y una reducción de la productividad empresarial. Esta tendencia probablemente se vuelva más pronunciada para los trabajadores migrantes en sectores de la economía que dependen en gran medida de ellos, como el trabajo doméstico, otras partes del sector de los servicios y la construcción. Estos sectores podrían experimentar «dumping social», en particular en los salarios, y una mayor segmentación del mercado de trabajo, en que los empleos poco calificados y mal remunerados se convierten en el ámbito exclusivo de los migrantes⁴³.

49. Como los trabajadores poco o medianamente calificados con frecuencia carecen de calificaciones formales, es necesario que los sistemas que determinan sus calificaciones se evalúen con facilidad. Un buen ejemplo de este sistema es el recogido en la Recomendación del Consejo de la Unión Europea, de 20 de diciembre de 2012, sobre la validación del aprendizaje no formal e informal⁴⁴. El reconocimiento de los estudios anteriores y las calificaciones y competencias de los trabajadores migrantes les permite acceder a mejores oportunidades de empleo y al mismo tiempo reducir el riesgo de la pérdida de calificaciones. La OIT está elaborando una guía para usuarios que abarca trabajadores poco calificados y trabajadores con calificación media con esta finalidad⁴⁵. El reconocimiento de las competencias también ayudará a aumentar el potencial de desarrollo de los países de origen, permitiendo a los repatriados reintegrarse con éxito en el mercado de trabajo interno.

⁴⁰ Naciones Unidas: *Informe del Relator Especial sobre los derechos humanos de los migrantes*, François Crépeau: *Explotación laboral de los migrantes*, Consejo de Derechos Humanos, vigésimo sexto período de sesiones, documento A/HRC/26/35, 3 de abril de 2014, párrafo 43.

⁴¹ Cholewinski, R. y Tayah, M-J.: *Promoting decent work for migrant workers*, documento de discusión de la OIT, febrero de 2015, pág. 7.

⁴² OIT: *Skills mismatch in Europe: Statistics brief*, Ginebra, 2014, pág. 12.

⁴³ Lemaître, G.: «The demography of occupational change and skill use among immigrants and the native-born» en OCDE: *Matching Economic Migration with Labour Market Needs*, París, 2014, pág. 113.

⁴⁴ Consejo de la Unión Europea: *Recomendación del Consejo, de 20 de diciembre de 2012, sobre la validación del aprendizaje no formal e informal* (documento 2012/C 398/01).

⁴⁵ OIT: Guía para los usuarios y notas para los facilitadores sobre «Facilitating transitions to decent work: The importance of recognizing prior learning of migrant workers», de próxima publicación, 2017.

50. La labor de identificación y articulación entre la oferta y la demanda de competencias debería combinarse con esfuerzos más amplios para aumentar la coherencia entre el empleo, las competencias y las políticas de migración, con la participación activa de las instituciones gubernamentales y los interlocutores sociales. Estas iniciativas coordinadas también permitirán un mejor intercambio de información entre el sistema de educación y el mercado de trabajo, facilitando la base para la información y proyección actualizada sobre calificaciones.

Falta de protección social

51. Los trabajadores migrantes hacen frente a considerables dificultades para acceder a la protección social, incluida la atención de la salud y otras prestaciones de seguridad social. Si bien «toda persona, como miembro de la sociedad, tiene derecho a la seguridad social»⁴⁶, los migrantes experimentan dificultades considerables para ejercer este derecho, en comparación con los nacionales que trabajan toda la vida en un país. Los migrantes podrían tener acceso nulo o limitado a la cobertura de seguridad social en su país de acogida debido a su nacionalidad, estatuto o períodos insuficientes de empleo y residencia⁴⁷, lo que también puede equivaler a discriminación directa o indirecta, especialmente en el contexto de la migración laboral temporal o estacional. Su acceso también podría verse limitado debido a la falta de conocimientos acerca de sus derechos y obligaciones. Al mismo tiempo, pueden perder derechos a las prestaciones de seguridad social en su país de origen debido a su ausencia temporal. Los principios de territorialidad y nacionalidad son características inherentes y problemáticas de la legislación nacional de muchos países. Además, la falta de mecanismos de coordinación entre países, como se examina en los capítulos 3 y 4, puede impedir que los migrantes obtengan cobertura en virtud de planes de seguridad social. Asimismo, cuando existen acuerdos bilaterales y multilaterales sobre seguridad social, mayormente sólo protegen a los trabajadores formales y dejan a los trabajadores migrantes de la economía informal sin protección alguna.

52. En algunas partes del mundo, en particular en el corredor migratorio Asia Meridional–Estados árabes⁴⁸, los trabajadores migrantes deben someterse obligatoriamente a reconocimientos médicos, incluidas pruebas del VIH y embarazo como condición para entrar o permanecer en un país de destino. Las pruebas obligatorias de detección del VIH o la revelación del estado serológico respecto del VIH con fines de empleo están prohibidas en virtud de la Recomendación sobre el VIH y el sida, 2010 (núm. 200) de la OIT⁴⁹. Exigir una prueba de embarazo o un certificado de que se ha realizado esa prueba a una mujer que solicita empleo está prohibido en virtud del Convenio sobre la protección de la maternidad, 2000 (núm. 183) de la OIT⁵⁰. Además, los estudios muestran que muchos migrantes, especialmente trabajadoras migrantes, son objeto de discriminación en el ámbito de la atención de la salud y carecen de acceso a la protección de la maternidad y otras medidas de apoyo a sus responsabilidades familiares⁵¹.

⁴⁶ Naciones Unidas: Declaración Universal de Derechos Humanos, Asamblea General, resolución 217A, 10 de diciembre de 1948, artículos 22 y 25; véase también Naciones Unidas: Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, Asamblea General, resolución 2200A (XXI), 16 de diciembre de 1966, artículo 9.

⁴⁷ Binette, G. y otros: *Migrant access to social protection under selected bilateral labour arrangements*, OIT, de próxima publicación, 2017, pág. 10.

⁴⁸ *Joint United Nations Initiative on Migration, Health and HIV in Asia: Three Country Assessment on Health Screening of Migrant Workers and its Impact on Right to Health and Right to Work*, 2014.

⁴⁹ Párrafos 25, 27 y 28.

⁵⁰ Artículo 9.

⁵¹ OIT: «*Mi familia también me necesita*»: *Protección de la maternidad y medidas de conciliación entre trabajo y vida familiar para las trabajadoras y los trabajadores domésticos*, Trabajo doméstico, nota de información núm. 6,

2.2. Papel de las instituciones del mercado de trabajo y políticas activas del mercado de trabajo

53. Prevenir la explotación de los trabajadores migrantes y garantizar su contribución positiva a las sociedades de acogida y de origen exige una gobernanza de la migración laboral equitativa y eficaz en todos los niveles, y las instituciones nacionales del mercado de trabajo desempeñan una función importante en tal sentido. El sistema de gobernanza es más eficaz cuando los servicios públicos de empleo, los ministerios de trabajo, las empresas y las organizaciones de empleadores y de trabajadores son sólidos y todos los interesados tienen la capacidad para contribuir al diálogo nacional. Esto puede mejorar la confianza pública y apoyar las políticas de migración laboral.

54. Los trabajadores migrantes están mejor protegidos en la ley y en la práctica cuando están amparados por instituciones del mercado de trabajo, como la inclusión en la negociación colectiva, los salarios mínimos, las prestaciones de seguridad social y la legislación de protección del empleo, en igualdad de condiciones que los trabajadores nacionales⁵². A nivel mundial, hay ejemplos en que la legislación laboral nacional excluye a ciertos sectores de la cobertura, como la agricultura y el trabajo doméstico⁵³, con efectos desproporcionados en el gran número de trabajadores migrantes en esos sectores (muchos de los cuales trabajan en la economía informal). También hay ejemplos en que la legislación sobre el salario mínimo no se aplica a los trabajadores migrantes o a determinados sectores, o que establece una tasa más baja para los trabajadores migrantes⁵⁴.

55. Una consideración importante es la formulación y aplicación de políticas activas del mercado de trabajo que se ajusten a las políticas migratorias en lo que se refiere el fortalecimiento del papel de los servicios públicos de empleo, evaluando las necesidades reales y futuras de competencias, y la formación y educación profesional. La adaptación de los servicios públicos de empleo para que presten servicios más inclusivos y apoyen a los nuevos inmigrantes es un factor que podría facilitar su integración en el mercado de trabajo y su movilidad ascendente⁵⁵. Los servicios públicos de empleo también pueden contribuir a la contratación equitativa de trabajadores migrantes y reducir los costos de la migración laboral (véase el capítulo 5). Otras instituciones del mercado de trabajo, como los observatorios del mercado de trabajo, pueden desempeñar una función importante en la reunión, elaboración y análisis de datos sobre la migración laboral. En algunos países de destino, como Australia y Nueva Zelanda, la evaluación de competencias y la información sobre proyecciones se utiliza para preparar listas de las competencias profesionales que escasean que ofrecen una vía rápida para la admisión de trabajadores migrantes con competencias de gran demanda⁵⁶. Estos ejemplos también ponen de relieve

Ginebra, 2013, págs. 5 y 6; Bandyopadhyay, M. y Thomas, J.: «Women migrant workers' vulnerability to HIV infection in Hong Kong», en *AIDS Care*, agosto de 2002, vol. 14, 4), págs. 509 a 521.

⁵² Kuptsch, C.: «Inequalities and the impact of labour market institutions on migrant workers», en Berg, J. (ed.), *Labour Markets, Institutions and Inequality: Building Just Societies in the 21st Century*, Edward Elgar y OIT, Cheltenham, Reino Unido, y Ginebra, 2015, págs. 340 a 360.

⁵³ *Ibid.*, págs. 352 y 353.

⁵⁴ OIT: *Protección de los trabajadores en un mundo del trabajo en transformación: Discusión recurrente sobre el objetivo estratégico de la protección social (protección de los trabajadores)*, Informe VI, CIT, 104.ª reunión, 2015, Ginebra, párrafo 115; Kuptsch, C., *op. cit.*, págs. 348 y 349.

⁵⁵ Benton, M. y otros: *Aiming Higher: Policies to Get Immigrants into Middle-Skilled Work in Europe*, Instituto sobre Políticas de Migración y Oficina Internacional del Trabajo, Washington, D.C., noviembre de 2014.

⁵⁶ OCDE: *Getting Skills Right: Assessing and Anticipating Changing Skills Needs*, París, 2016, pág. 61.

la buena colaboración entre diferentes ministerios (como los de educación y de trabajo) y con los interlocutores sociales⁵⁷.

2.2.1. Inspección del trabajo y acceso a la justicia

56. Los servicios de inspección del trabajo y los mecanismos de reclamación son fundamentales. Los sistemas de inspección del trabajo, que realizan inspecciones periódicas, ofrecen orientación y asesoramiento tanto a empleadores como a trabajadores, incluidos trabajadores migrantes, y garantizan la aplicación efectiva de la ley cuando ésta no se cumple, desempeñan un papel fundamental para reducir los déficits de trabajo decente. La CEACR ha puesto especialmente de relieve la situación vulnerable de los trabajadores migrantes en situación irregular que podrían ser reacios a cooperar con los servicios de inspección del trabajo por temor a las consecuencias, como la pérdida del trabajo o la expulsión del país. En este contexto, la CEACR ha subrayado que el principal objetivo del sistema de inspección del trabajo es proteger los derechos e intereses de todos los trabajadores, mejorar sus condiciones de trabajo, más que imponer la aplicación de la legislación sobre inmigración; por consiguiente, la cooperación entre la inspección del trabajo y las autoridades de inmigración debería llevarse a cabo con prudencia⁵⁸.

57. Los trabajadores migrantes deben estar en condiciones de interponer reclamaciones ante el Ministerio de Trabajo, por ejemplo, para recuperar salarios que se les adeudan y comisiones de contratación que pagaron, sin temor a la intimidación o la represalia y con la seguridad de que se adoptarán medidas dinámicas para llevar a cabo indagaciones y verificar las denuncias por medio de investigaciones fiables. En tal sentido, deberían recibir información sobre sus derechos y sobre la forma de acceder a procedimientos de reclamación y solución de conflictos, y de tramitarlos, y se les debería ofrecer asistencia jurídica gratuita o asequible y servicios de traducción apropiados. Para garantizar que el acceso a la justicia sea real y efectivo, los trabajadores migrantes cuya situación migratoria sea insegura, deberían poder permanecer en el país con un visado válido hasta tanto se hayan resuelto sus reclamaciones. Además, si se comprueba que el empleador está en falta, los trabajadores de que se trata tienen derecho a la reincorporación y la paga retroactiva, y a buscar otro empleo en el mismo sector en el que habían estado empleados o en el mercado de trabajo en general⁵⁹.

2.3. Diálogo social

58. El diálogo social constituye el núcleo del mandato de la OIT y se considera fundamental para «la elaboración de una legislación y unas políticas transparentes y coherentes sobre migración laboral basadas en los derechos, que tengan en cuenta las necesidades del mercado de trabajo»⁶⁰. En su Estudio General de 2016, la CEACR reconoció «la función primordial» que desempeñan los interlocutores sociales en la gobernanza eficaz de la migración laboral, entre otras cosas «en relación con la

⁵⁷ *Ibid.*, págs. 74 y 75. Sin embargo, el cuestionario en que se basó esta investigación reveló que el 75 por ciento de los interlocutores sociales seguía considerando que la falta de consultas con los interesados para establecer las necesidades de competencias constituía un obstáculo (*ibid.*, pág. 67).

⁵⁸ OIT: *Promover una migración equitativa*, *op. cit.*, párrafo 482.

⁵⁹ OIT: *Employer–migrant worker relationships in the Middle East*, *op. cit.*

⁶⁰ Reunión técnica tripartita sobre la migración laboral de la OIT, Ginebra, 4 a 8 de noviembre de 2013, *Conclusiones*, párrafo 8. Véase también: *Marco multilateral de la OIT para las migraciones laborales: Principios y directrices no vinculantes para un enfoque de las migraciones laborales basado en los derechos*, Ginebra, 2006, pág. 8, Principio 6: «El diálogo social es esencial para formular una política de migraciones laborales adecuada, y debería promoverse y ponerse en práctica».

elaboración, la aplicación y la adaptación continua de la legislación y la política en lo que respecta a la regulación de la migración laboral y a la promoción de la igualdad de oportunidades y de trato de los trabajadores migrantes»⁶¹. La CEACR proporciona ejemplos en que las organizaciones de empleadores y de trabajadores colaboran con foros nacionales tripartitos, órganos gubernamentales y comités consultivos sobre la migración laboral y participan en procedimientos y mecanismos específicos de consulta que abordan cuestiones como la reforma legislativa y normativa relativa a la migración, la integración de los trabajadores migrantes y el empleo no autorizado de nacionales extranjeros⁶².

59. Sin embargo, en muchos países las políticas relativas a la migración, incluidas las que se centran en la migración laboral, corresponden mayormente al ámbito de los ministerios del interior, de inmigración o de relaciones exteriores, que en general se ocupan más de los criterios para la admisión de extranjeros y de las cuestiones de seguridad conexas pero menos de una colaboración regular y sistemática con interlocutores sociales y otros agentes no gubernamentales. Pese al claro interés de las empresas en las políticas de migración⁶³, una encuesta realizada en 2016 de profesionales especializados en migración y movilidad de más de 210 organizaciones mundiales de todas las regiones y que representan una amplia diversidad de sectores reveló que sólo el 27 por ciento de las organizaciones que respondieron a la encuesta participaban en debates de políticas públicas y apenas el 17 por ciento informó de que habían podido influir en las políticas nacionales de migración⁶⁴.

60. Así pues, el diálogo social institucionalizado sobre la migración es la excepción, y no la regla. Zanzar esta brecha de políticas exige una participación mucho mayor de los ministerios de trabajo en la concepción, la aplicación y el seguimiento y evaluación de las políticas relativas a la migración laboral; el establecimiento de enfoques coherentes de todos los órganos de gobierno respecto de la migración que reúna a todas las partes pertinentes del gobierno, las organizaciones de trabajadores y de empleadores y otros agentes no gubernamentales; y el reconocimiento de que la colaboración con los interlocutores sociales puede aportar legitimidad a las políticas de migración laboral adoptadas y contrarrestar las percepciones negativas fomentando la confianza pública y el apoyo a esas políticas.

2.4. Cooperación internacional

61. Si bien los gobiernos son responsables con arreglo al derecho internacional de la protección de todas las personas dentro de su jurisdicción, incluidos los trabajadores migrantes, ningún país puede efectivamente regular la migración por sí solo. Por consiguiente, la cooperación internacional es esencial. Esto se ha reconocido en las normas y marcos de política de la OIT y se ha destacado en las discusiones mundiales sobre migración (recuadro 2.2).

⁶¹ OIT: *Promover una migración equitativa*, *op. cit.*, párrafos 131 y 189, respectivamente.

⁶² *Ibid.*, párrafos 133 a 136.

⁶³ OIE: documento de posición, *op. cit.*, pág. 2.

⁶⁴ A.T. Fragomen (hijo): *The Business Case for Migration: The GFMD Business Mechanism's Position Paper and Recommendations for Presentation at the Ninth GFMD Summit*, Bangladesh, diciembre de 2016, págs. 3 y 21.

Recuadro 2.2

La importancia de la cooperación internacional sobre la migración

Además de las disposiciones concretas relativas a la cooperación a nivel bilateral (véase el capítulo 3), el Convenio sobre los trabajadores migrantes (revisado), 1949 (núm. 97), y el Convenio sobre los trabajadores migrantes (disposiciones complementarias), 1975 (núm. 143), y sus respectivas Recomendaciones contienen disposiciones que destacan la importancia de la cooperación internacional, por ejemplo, en relación con la prevención de la propaganda que pueda inducir en error, el establecimiento de servicios públicos de empleo, los desafíos de la migración irregular y el suministro de seguridad social ¹. El Marco Multilateral para las Migraciones Laborales de 2006 apoya, cuando procede, la promoción de «la concertación de acuerdos bilaterales y multilaterales entre países de destino y de origen que aborden los distintos aspectos de las migraciones laborales, como los procedimientos de admisión, los flujos, las posibilidades de reunificación familiar, la política de integración y los retornos, incluidas, en particular, las tendencias relacionadas con el género» ².

La Declaración de Nueva York para los Refugiados y los Migrantes, aprobada por la Asamblea General de las Naciones Unidas en septiembre de 2016, reiteró la necesidad de una mayor cooperación en materia de migración en todos los niveles. Los Estados Miembros se comprometieron a aprovechar «los mecanismos existentes de cooperación y asociación bilateral, regional y mundial, de conformidad con el derecho internacional, para facilitar la migración en consonancia con la Agenda 2030», y reconocieron la importancia de esta cooperación para asegurar una migración segura, ordenada y regular y la protección de los derechos humanos de los migrantes ³.

Notas: ¹ Convenio núm. 97, artículos 3 y 7; Convenio núm. 143, Parte I; Recomendación núm. 151, párrafo 34, 1), c), ii). ² *Marco Multilateral de la OIT para las Migraciones Laborales*, op. cit., páginas 9 y 10, Directriz 2.3. ³ Declaración de Nueva York para los Refugiados y los Migrantes, op. cit., párrafo 54 y anexo II, párrafo 5.

62. Pese a este llamamiento a una mejor cooperación en el ámbito de la migración internacional, las condiciones políticas, económicas y del mercado de trabajo a nivel nacional pueden tener un efecto adverso en su eficacia. Las presiones políticas y económicas en muchos países de bajos ingresos para enviar a los nacionales al extranjero en busca de empleo puede estimular una competencia perniciosa entre países de origen, que da lugar a la aceptación de niveles más bajos en el trato de los trabajadores migrantes en los lugares de destino. Además, la cooperación bilateral y multilateral en materia de migración laboral entre países de destino de ingresos altos y medios y países de origen de ingresos bajos rara vez tiene lugar en condiciones de igualdad, ya que los primeros tienen la mayor parte del poder de negociación respecto del acceso a sus mercados de trabajo. Aun cuando hay necesidades evidentes de trabajadores migrantes en el mercado de trabajo, las políticas de migración restrictivas basadas más en ideas equivocadas de parte del público y xenofobia que en pruebas reales, crean un entorno poco propicio para una buena cooperación en materia de migración. Por último, la cooperación internacional no siempre atrae la participación de los agentes gubernamentales más apropiados, y los ministerios de relaciones exteriores y del interior a menudo se ocupan de cuestiones relativas al trabajo, dejando escaso o ningún margen para los interlocutores sociales, especialmente en foros intergubernamentales como el Foro Mundial sobre Migración y Desarrollo y los procesos consultivos regionales (véase el capítulo 4).

63. La cooperación internacional en los planos bilateral y regional en relación con todo el espectro de las cuestiones de gobernanza de la migración laboral que se examinaron más arriba se trata concretamente en los capítulos 3 y 4. El capítulo 5 se ocupa de un desafío singular y urgente de la gobernanza, a saber, cómo asegurar la contratación equitativa, que exige la acción polifacética de diversos actores en distintos niveles y su cooperación en los corredores de migración. La cooperación en el ámbito de la migración,

incluida la migración laboral, es también el objetivo prioritario de las iniciativas interinstitucionales emprendidas con los auspicios del Grupo Mundial sobre Migración (recuadro 2.3).

Recuadro 2.3 **Grupo Mundial sobre Migración**

El Grupo Mundial sobre Migración, un grupo interinstitucional que comprende 22 entidades de las Naciones Unidas y se reúne a nivel de jefes de organismos, fue establecido por el Secretario General de las Naciones Unidas después del primer Diálogo de Alto Nivel sobre la Migración Internacional y el Desarrollo de la Asamblea General en 2006. Su objetivo es promover la aplicación general de todos los instrumentos y normas internacionales y regionales relativos a la migración, y alentar la adopción de enfoques más coherentes, integrales y mejor coordinados sobre la migración internacional.

El Grupo facilita la colaboración interinstitucional, en particular en relación con la elaboración de herramientas y orientaciones comunes sobre cuestiones como la planificación del desarrollo nacional (orientación para la elaboración del Marco de Asistencia de las Naciones Unidas para el Desarrollo), la migración irregular y la respuesta a las crisis. Abarca una amplia gama de cuestiones relativas a la migración internacional por conducto de sus cinco grupos de trabajo y equipos de tareas sobre: datos e investigación; incorporación de la migración en las estrategias nacionales de desarrollo; migración, derechos humanos e igualdad de género; desarrollo de la capacidad; y migración y trabajo decente. Este último equipo de tareas está presidido conjuntamente por la OIT y la Organización Internacional para las Migraciones (OIM) y ha comenzado la labor en el ámbito de la contratación equitativa. La OIT presidió el Grupo Mundial sobre Migración en 2014; actualmente lo preside la Universidad de las Naciones Unidas.

La Asamblea General ha encomendado al Grupo Mundial sobre Migración que realice aportaciones a las consultas temáticas sobre el pacto mundial para una migración segura, ordenada y regular (recuadro 0.1).

El Representante Especial del Secretario General para la Migración Internacional desempeñará una función decisiva en la coordinación del seguimiento por el sistema de las Naciones Unidas de la Declaración de Nueva York y las aportaciones al pacto mundial, en estrecha colaboración con el Grupo Mundial sobre Migración y fortalecerá una mayor cooperación entre éste y el Foro Mundial sobre Migración y Desarrollo, que también contribuirá en forma considerable a los pactos mundiales. La OIT ha prestado apoyo técnico al Foro Mundial, en el que los mandantes de la OIT pueden compartir normas, prácticas, herramientas y orientaciones con los Estados Miembros y otros interesados. A medida que la movilidad de la mano de obra adquiere mayor importancia en el Foro, los mandantes de la OIT podrían contribuir en mayor grado a las cuestiones y los diálogos de los que se ocupa.

Fuentes: <http://www.globalmigrationgroup.org/>; *Modalidades para las negociaciones intergubernamentales del pacto mundial para una migración segura, regular y ordenada, op. cit.*, párrafo 15.

2.5. Conclusión

64. La migración laboral trae aparejados beneficios a los migrantes y sus familias, así como a los países de origen y de destino. Sin embargo, también conlleva costos, en particular para los trabajadores migrantes poco calificados. Lo cierto es que la migración poco calificada es fundamentalmente de carácter temporal. Si bien los planes de migración laboral temporal y circular se consideran un medio flexible de suplir las deficiencias laborales y de competencias de corto plazo, es preciso examinar cuidadosamente su formulación, aplicación y vigilancia, con los ministerios de trabajo y las organizaciones de trabajadores y de empleadores, para garantizar que cumplan el propósito concreto para el que fueron concebidos, que no sean utilizados para ocupar empleos de largo plazo o

permanentes, y que los trabajadores que emigran en virtud de esos planes no estén en una situación de desventaja injusta en lo referente a la igualdad de trato respecto de derechos sindicales, salarios, condiciones de trabajo y protección social⁶⁵.

65. Para aprovechar los beneficios y reducir los costos, la buena gobernanza de la migración laboral es fundamental. Como los mandantes de la OIT acordaron en la última discusión general sobre migración laboral en la Conferencia Internacional del Trabajo celebrada en 2004, esta gobernanza debe estar basada en los derechos y abordar los déficits de trabajo decente y los costos que soportan principalmente los trabajadores menos calificados. Pero también debe tener en cuenta las necesidades del mercado de trabajo para los trabajadores migrantes. La combinación correcta de políticas reside en asegurar que las instituciones del mercado de trabajo y las políticas activas del mercado de trabajo asignen atención suficiente a los trabajadores migrantes y la migración laboral y en institucionalizar el papel del diálogo social en la concepción y aplicación de políticas relativas a la migración laboral, aumentar la coordinación entre los ministerios del interior/inmigración y de trabajo para garantizar que no se penalice a los trabajadores migrantes cuando afirman sus derechos laborales, y fomentar una cooperación internacional más pertinente e inclusiva en materia de migración. Profundizar la coordinación y colaboración con otros organismos e interesados de las Naciones Unidas, en particular el Grupo Mundial sobre Migración y el Foro Mundial sobre Migración y Desarrollo, puede ser importante para velar por una comprensión y una observancia más amplias de las normas, herramientas y orientaciones de la OIT a nivel mundial y sobre el terreno.

⁶⁵ OIT: *Migración equitativa: un programa para la OIT*, op. cit., párrafos 76 a 78; Fudge, J. y MacPhail, F.: «The Temporary Foreign Worker Program in Canada: Low-Skilled Workers as an Extreme Form of Flexible Labor», en *Comparative Labor Law and Policy Journal*, vol. 31, 2009, págs. 101 a 139; Wickramasekara, P.: *Circular Migration: A Triple Win or a Dead End*, Global Union Research Network, documento de discusión núm. 15, Oficina de Actividades para los Trabajadores (ACTRAV) de la OIT, Ginebra, 2011, pág. 90.

Capítulo 3

Acuerdos bilaterales sobre migración laboral

66. Desde la década de 1990 se ha observado un nuevo impulso de los acuerdos bilaterales sobre migración laboral¹. Éstos han evolucionado en dos etapas esencialmente distintas. La «primera generación» fue importante en Europa a fines de la década de 1940 y se centró principalmente en la contratación de mano de obra para la reconstrucción de las economías europeas de posguerra e incluía la atención a los refugiados y los desplazados por la fuerza afectados por la guerra. No obstante, la crisis del petróleo y la recesión en Europa de la década de 1970 frenaron las corrientes de migración laboral, incluidas las que tenían lugar en el marco de acuerdos bilaterales. En el período posterior a 1990 se observó el resurgimiento de los acuerdos bilaterales de migración laboral de «segunda generación» en todo el mundo, que incluyeron nuevos países de origen y de destino y registraron niveles sin precedentes entre 2005 y 2009. La crisis económica mundial posterior llevó a una reducción de la celebración de nuevos acuerdos bilaterales a partir de 2010². Actualmente, hay un interés claro en determinados corredores de migración (como de Asia y África a los Estados árabes y dentro de Asia), en respuesta al continuo crecimiento económico y la demanda de trabajadores migrantes en los países de destino de que se trata, lo que refleja la voluntad de facilitar nuevas corrientes de migración laboral y también de reglamentar las corrientes existentes. De resultas de ello, también ha crecido la demanda de asistencia técnica de la OIT en este ámbito. Habida cuenta de estos acontecimientos, las conclusiones de la Reunión técnica tripartita sobre la migración laboral de 2013 recomendó la creación de un repositorio de acuerdos bilaterales sobre migración laboral y las buenas prácticas conexas³. La Oficina recopiló varios de éstos en preparación de un estudio de 2015, que constituye la base de este capítulo⁴.

67. Aunque los acuerdos bilaterales pueden cumplir una función importante para asegurar la protección de los trabajadores migrantes, en la práctica tienen algunas deficiencias en cuanto a su diseño, contenido, seguimiento, aplicación y efectos. En este capítulo se examinan las tendencias recientes y los principales desafíos relativos tanto a su contenido como a su aplicación. Se analizan los obstáculos fundamentales, se señalan algunas experiencias prometedoras, entre otras cosas de la labor de la OIT sobre la

¹ OCDE: *Migration for employment: bilateral agreements at a crossroads*, París, 2004; OIT: *Migraciones laborales*, Consejo de Administración, 316.ª reunión, noviembre de 2012, documento GB.316/POL/1, párrafo 6.

² OIT-KNOMAD: *Bilateral Agreements and Memoranda of Understanding on Migration of Low Skilled Workers: A Review*, Research Brief, 2015, págs. 1 y 2.

³ OIT, Reunión técnica tripartita sobre la migración laboral, Ginebra, 4 a 8 de noviembre de 2013: *Conclusiones*, párrafo 9, ii) y iii).

⁴ Wickramasekara, P.: *Bilateral Agreements and Memoranda of Understanding on Migration of Low Skilled Workers: A Review*, Ginebra, julio de 2015.

cooperación para el desarrollo, y se extraen conclusiones sobre formas de mejorar la eficacia de estos instrumentos de política.

3.1. Tipología y tendencias de los acuerdos bilaterales sobre migración laboral

68. En este capítulo se utiliza el término «acuerdo bilateral sobre migración laboral» de forma genérica para referirse a todos los acuerdos bilaterales que establecen derechos y obligaciones jurídicamente vinculantes regidos por el derecho internacional y que suelen ser más específicos y orientados a la acción, los memorandos de entendimiento no vinculantes que establecen un marco amplio de cooperación para abordar problemas comunes y otros mecanismos como arreglos entre determinados ministerios u organismos gubernamentales de los países de destino y de origen⁵. En esta tipología también figuran acuerdos marco o de cooperación más amplios que incluyen la migración laboral junto con otros temas relativos a la migración, como la migración irregular, la readmisión y la migración y el desarrollo. Aproximadamente del 70 al 80 por ciento de los acuerdos bilaterales sobre migración laboral de África, Europa y América son jurídicamente vinculantes, mientras que casi el 70 por ciento de los acuerdos en Asia son memorandos de entendimiento (cuadro 3.1).

Cuadro 3.1. Tipos de acuerdos bilaterales sobre migración laboral por región (porcentaje)

Tipo	Asia*	África	Europa y Américas	Total
Memorando de entendimiento	69,2	3,1	3,7	31,8
Memorando de acuerdo	1,5	0,0	3,7	2,0
Acuerdo bilateral	15,4	71,9	79,6	50,3
Entendimiento interinstitucional	9,2	0,0	0,0	4,0
Acuerdo marco	0,0	21,9	1,9	5,3
Protocolo	4,6	3,1	11,1	6,6
Total	100	100	100	100

Nota: Basado en 144 acuerdos recopilados y siete no recopilados de Europa y América. * Incluye los países del CCG.
Fuente: Wickramasekara, P.: *Bilateral Agreements and Memoranda of Understanding on Migration of Low Skilled Workers: A Review*, Ginebra, julio de 2015, pág. 21.

69. La preferencia por los memorandos de entendimiento en Asia puede explicarse mediante varios factores presentes en los países de destino del CCG, Asia Oriental y Asia Sudoriental, entre otros, el hecho de que son más fáciles de negociar y aplicar que los acuerdos jurídicamente vinculantes, más complejos, y que pueden adaptarse con mayor facilidad a condiciones económicas y del mercado de trabajo cambiantes⁶.

⁵ Véase OIT: *Promover una migración equitativa*, op. cit., párrafo 155, nota de pie de página 59, que se refiere a un memorando de entendimiento entre la Junta nacional para la colocación y protección de los trabajadores indonesios en el extranjero y la Corporación Internacional de Servicios Sociales del Japón, y a un memorando de entendimiento entre las inspecciones del trabajo española y portuguesa.

⁶ Wickramasekara, P., op. cit., pág. 21.

3.2. Acuerdos bilaterales sobre migración laboral en un contexto internacional

70. En su Estudio General de 2016, la CEACR destacó que los acuerdos bilaterales podían cumplir un papel importante para asegurar que los trabajadores migrantes de todos los niveles de competencias se beneficiaran de la protección contenida en los Convenios núms. 97 y 143⁷. El Convenio núm. 97 dispone que las autoridades competentes de los Miembros, siempre que ello fuere necesario o conveniente, deberán celebrar acuerdos para regular las cuestiones de interés común «cuando el número de migrantes que van del territorio de un Miembro al territorio de otro sea considerable»⁸. La correspondiente Recomendación sobre los trabajadores migrantes (revisada), 1949 (núm. 86), contiene un acuerdo tipo que se aplica a la migración laboral tanto temporal como permanente, incluida la migración de refugiados y desplazados. Los Estados Miembros de la OIT, incluidos los que no han ratificado los instrumentos de la OIT relativos a los trabajadores migrantes, han utilizado ampliamente el modelo como guía para concluir sus propios acuerdos⁹. Sobre la base del acuerdo tipo pueden identificarse los distintos elementos fundamentales de un conjunto amplio de disposiciones (recuadro 3.1).

Recuadro 3.1

Elementos fundamentales de un acuerdo bilateral sobre migración laboral

Anteriores a la partida y contratación

- notificación de oportunidades de empleo y necesidades de competencias;
- preselección y selección final de candidatos;
- proceso de contratación;
- examen médico;
- visados de ingreso;
- permisos de residencia y de trabajo;
- transporte de salida y condiciones de transporte;

Empleo y residencia en el país de destino

- igualdad de trato;
- contratos de empleo;
- condiciones de empleo, incluida la posibilidad de cambiar de trabajo;
- condiciones laborales, incluida la seguridad y salud en el trabajo;
- derechos sindicales;
- seguridad social*;
- régimen fiscal, incluidas medidas sobre la doble imposición*;
- suministro de alimentos;
- alojamiento;
- reunificación familiar;
- educación y formación profesional;
- reconocimiento de las competencias;
- actividades de asociaciones sociales y religiosas;

⁷ OIT: *Promover una migración equitativa*, op. cit., párrafo 163.

⁸ Convenio núm. 97 de la OIT, artículo 10.

⁹ OIT: *En busca de un compromiso equitativo para los trabajadores migrantes en la economía globalizada*, Informe VI, CIT, 92.ª reunión, 2004, Ginebra, párrafo 427.

- ❑ supervisión de las condiciones de vida y de trabajo, en particular por medio de la inspección del trabajo;
- ❑ transferencia de remesas;
- ❑ acceso a procedimientos de solución de controversias y tribunales, y a recursos efectivos;

Regreso y reinserción

- ❑ condiciones del regreso;
- ❑ transporte de regreso y condiciones del transporte;
- ❑ reinserción en el mercado de trabajo;

Cooperación

- ❑ determinación de las autoridades gubernamentales pertinentes en los países de origen y de destino;
- ❑ intercambio de información entre las autoridades competentes;
- ❑ acuerdo sobre la legislación y la jurisdicción aplicables;

Aplicación, vigilancia y seguimiento

- ❑ establecimiento de un comité o comisión conjunto para:
 - vigilar la aplicación del acuerdo, incluida la solución de controversias entre las partes;
 - proponer enmiendas, y
 - examinar el seguimiento.

* En la práctica, las cuestiones de seguridad social y doble imposición muchas veces se regulan por separado, aunque su inclusión en este contexto subraya su importancia particular para los trabajadores migrantes y sus familiares.

Fuente: Adaptado de Cholewinski, R., «Evaluating Bilateral Migration Agreements in the Light of Human and Labour Rights», en Panizzon, M. y otros (eds.): *The Palgrave Handbook of International Labour Migration: Law and Policy Perspectives*, Palgrave Macmillan, Basingstoke, 2015, págs. 231 a 252 y pág. 242.

71. Las normas de la OIT también hacen referencia a acuerdos bilaterales en el contexto de la regulación de la contratación. Por ejemplo, el Convenio sobre las agencias de empleo privadas, 1997 (núm. 181), dispone que cuando se recluten trabajadores en un país para trabajar en otro, los Estados Miembros interesados considerarán la posibilidad de concluir acuerdos bilaterales para evitar abusos y prácticas fraudulentas¹⁰.

72. El Programa para una Migración Equitativa de la OIT observa que el análisis de los acuerdos bilaterales debería ser la base de una mayor cooperación entre los Estados Miembros para promover prácticas de migración equitativa, haciendo hincapié en particular en la elaboración de programas para la circulación temporal de los trabajadores que tengan competencias específicas¹¹. El Marco multilateral de la OIT para las migraciones laborales ofrece orientación sobre la forma de utilizar los acuerdos bilaterales para tratar importantes esferas de la migración laboral, como «fomentar el intercambio bilateral y multilateral de información sobre los mercados de trabajo»; «establecer políticas y procedimientos, según proceda, para facilitar el movimiento de trabajadores migrantes»; y «ofrecer cobertura y otras prestaciones de seguridad social, así como la transferibilidad de las prestaciones de seguridad social, a los trabajadores migrantes»¹².

¹⁰ Convenio núm. 181 de la OIT, artículo 8, 2). Véase también Convenio núm. 97, anexos I y II, artículo 3, 3) (en ambos).

¹¹ OIT: *Migración equitativa: un programa para la OIT*, op. cit., CIT, 103.ª reunión, 2014, Ginebra, párrafos 119 y 120.

¹² OIT: *Marco multilateral de la OIT para las migraciones laborales*, op. cit., 2006, directrices 3.4, 5.3 y 9.9.

3.3. Desafíos de gobernanza

73. A pesar de su potencial, la eficacia de los acuerdos bilaterales sobre migración laboral ha sido cuestionada. Las diferentes posiciones de negociación de los países de origen en relación con los países de destino pueden crear presiones sobre los primeros para que acepten niveles más bajos o no examinen o profundicen algunas cuestiones fundamentales¹³. Esto puede verse exacerbado por tensiones, en particular en los países de origen, entre, por un lado, el deseo de asegurar puestos de trabajo para sus nacionales en el extranjero y reducir el elevado desempleo y el trabajo informal en sus países y, por el otro, las responsabilidades que tienen de proteger a sus nacionales que trabajan en los países de destino. La diversidad de los acuerdos bilaterales en cuanto a su carácter jurídicamente vinculante, alcance y contenido presenta un reto adicional para su efectiva aplicación, vigilancia y seguimiento. Además, los países de origen y de destino a menudo tienen motivaciones y objetivos diferentes para concertarlos. Por ello, es importante que los principios que rijan la cooperación se describan claramente en el acuerdo. Se trata de una buena práctica utilizada en los entendimientos interinstitucionales celebrados entre Nueva Zelanda y países del Foro del Pacífico Meridional en apoyo de la política sobre empleadores estacionales reconocidos de Nueva Zelanda que permite a los sectores de la horticultura y la viticultura contratar trabajadores poco calificados de las Islas del Pacífico. Por ejemplo, el entendimiento interinstitucional con Kiribati se basa en los principios de equidad de acceso y oportunidades, transparencia de los procesos y la adopción de decisiones, rendición de cuentas, priorización del desarrollo y mitigación del riesgo¹⁴.

74. Mientras que la concertación de la primera generación de acuerdos bilaterales tuvo lugar durante un período en que los gobiernos organizaban la migración laboral, incluida la contratación¹⁵, la segunda generación funciona en un contexto en que las empresas privadas realizan la mayor parte de la contratación de trabajadores migrantes en determinados corredores de migración importantes (véase el capítulo 5). Si bien la mayor parte de los acuerdos bilaterales actuales se aplican a muchas formas de migración laboral, independientemente de la forma en que se realiza la contratación, los que concluyó la República de Corea con los países que despliegan trabajadores en el marco del sistema de permisos de trabajo de Corea constituyen una excepción notable, pues únicamente contemplan la participación de los servicios públicos de empleo de los respectivos países¹⁶. Como se analiza en el capítulo 5, esta práctica ha contribuido a una reducción sustancial de los costos de contratación para los propios trabajadores migrantes. Por consiguiente, el grado en que los acuerdos bilaterales pueden contribuir a abordar las prácticas de contratación abusivas y fraudulentas debería ser una medida importante de su éxito.

75. Los acuerdos bilaterales sobre migración laboral también deben armonizarse con políticas nacionales de empleo coherentes. Entre los componentes fundamentales de esas políticas pertinentes para la migración laboral figuran la creación de más oportunidades

¹³ Cholewinski, R.: «Evaluating Bilateral Migration Agreements in the Light of Human and Labour Rights», en Panizzon, M. y otros (eds.), *The Palgrave Handbook of International Labour Migration: Law and Policy Perspectives*, Palgrave Macmillan, Basingstoke, 2015, pág. 237.

¹⁴ Véase, por ejemplo, el entendimiento interinstitucional entre el Departamento de Trabajo de Nueva Zelanda y el Ministerio de Trabajo y Desarrollo de Recursos Humanos de Kiribati en apoyo de la política sobre empleadores estacionales reconocidos de Nueva Zelanda, punto 4.1.

¹⁵ Wickramasekara, P., *op. cit.*, pág. 17.

¹⁶ *Memorandum of Understanding between the Department of Labor and Employment, Republic of the Philippines and the Ministry of Labor, Republic of Korea on the Sending and Receiving of Workers under the Employment Permit System of Korea*, 30 de mayo de 2009.

de empleo teniendo debidamente en cuenta la educación nacional, las necesidades de formación profesional y capacitación, el establecimiento de mejores condiciones de trabajo en los países de emigración con objeto de reducir la necesidad de emigrar en busca de empleo¹⁷; la colaboración con procesos e instituciones de lucha contra la discriminación y de integración en el mercado de trabajo en los países de destino; y la transición de los trabajadores migrantes de la economía informal a la formal¹⁸. También debe prestarse atención especial a los impulsores fundamentales y los procesos de la migración, incluidos la contratación (como se examina en el capítulo 5), las competencias necesarias en el país de destino, el trato y la integración en el mercado de trabajo de los migrantes que llegan, y la reinserción en el mercado de trabajo de los nacionales que regresan¹⁹.

76. Además de estos desafíos de gobernanza, la eficacia práctica de los acuerdos bilaterales depende de cuán accesibles sean sus contenidos para los migrantes, la existencia de una vigilancia adecuada de su aplicación, el acceso a mecanismos de control de la aplicación y el suministro de diálogo social²⁰. Los acuerdos también deberían abstenerse de debilitar la protección de las normas internacionales y la legislación nacional, en particular los principios y derechos fundamentales en el trabajo²¹. A este respecto, la Comisión de Aplicación de Normas (CAS) de la CIT, al discutir el Estudio General de 2016, «propuso que la Oficina [hiciera] un análisis sobre la compatibilidad de [los] acuerdos bilaterales con las normas internacionales del trabajo»²². Lo cierto es que la eficacia de los acuerdos bilaterales depende en gran medida del grado de evolución de los sistemas nacionales de gobernanza de la migración en los países de origen y de destino y la medida en que las leyes laborales nacionales, basadas en las normas internacionales del trabajo, ofrezcan una protección integral a los trabajadores de todos los sectores. La siguiente sección brinda una visión general de las conclusiones del examen por la OIT en 2015 de un gran número de acuerdos bilaterales en las diferentes regiones y analiza algunas de estos aspectos más detenidamente.

3.4. Buenas prácticas y el acuerdo tipo contenido en la Recomendación núm. 86

77. El estudio de la OIT de 2015 evaluó los acuerdos bilaterales sobre migración laboral según los dos criterios siguientes: 1) su exhaustividad y alcance, respecto de la inclusión de las disposiciones del acuerdo tipo que figura como anexo de la Recomendación núm. 86;

¹⁷ Recomendación sobre la política del empleo (disposiciones complementarias), 1984 (núm. 169), de la OIT, parte X (Migraciones Internacionales y Empleo), párrafo 39.

¹⁸ La Recomendación sobre la transición de la economía informal a la economía formal, 2015 (núm. 204), de la OIT contiene como uno de sus principios rectores la necesidad de que los Miembros presten especial atención a las personas, incluyendo los migrantes y los trabajadores domésticos, que son «particularmente vulnerables ante los déficits más graves de trabajo decente en la economía informal», párrafo 7, i).

¹⁹ Recomendación núm. 169 de la OIT, párrafos 41 a 43. A este respecto, la Política Nacional de Empleo de Mauricio que se está elaborando en colaboración con la OIT incluye una sección sobre la migración laboral que contiene estrategias relativas a la inmigración y la emigración laborales y la movilización de la diáspora de Mauricio en el extranjero. Ministerio de Trabajo, Relaciones Laborales y Empleo de la República de Mauricio, *National Employment Policy for Mauritius (Fourth Draft)*, septiembre de 2014.

²⁰ OIT: *Promover una migración equitativa*, op. cit., párrafo 163.

²¹ *Ibid.*, párrafo 190.

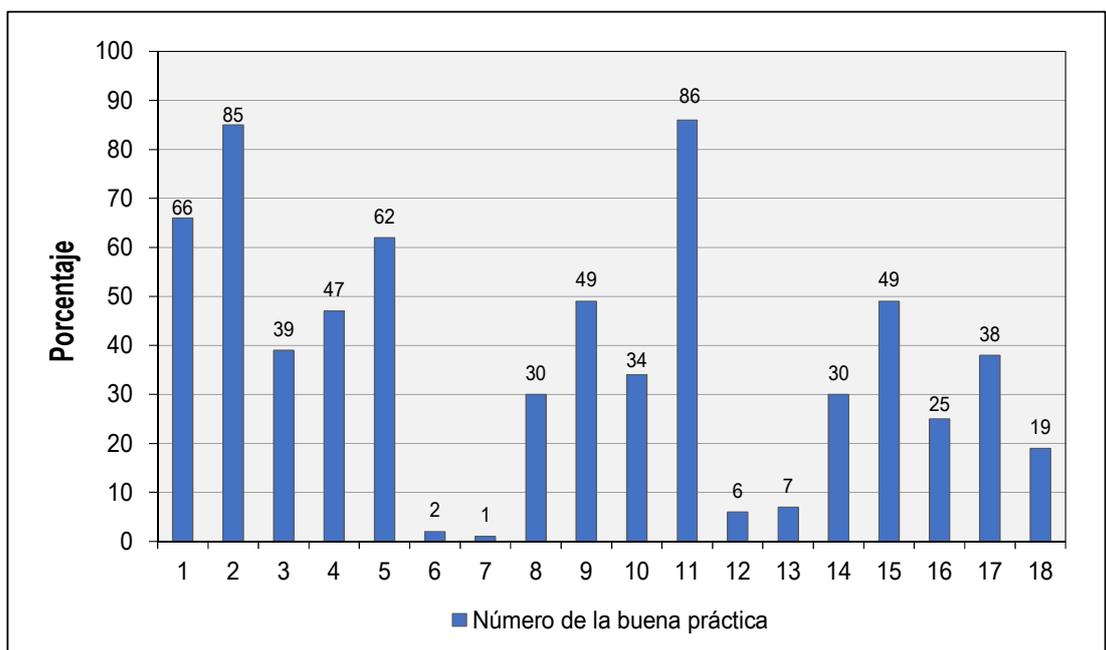
²² Conclusión de la discusión en la Comisión de Aplicación de Normas del Estudio General sobre los instrumentos relativos a los trabajadores migrantes, CIT, *Actas Provisionales núm. 16*, primera parte, 105.^a reunión, 2016, párrafo 106, apartado 12.

y 2) su calidad, basándose en 18 buenas prácticas de la gobernanza de la migración laboral y la protección de los trabajadores migrantes dimanados de las normas internacionales y en consulta con los expertos de la OIT²³.

78. El estudio reveló que ningún acuerdo incluía las 27 disposiciones pertinentes del acuerdo tipo y en promedio los acuerdos contenían sólo 11 de éstas. Las disposiciones sobre igualdad de trato eran más comunes en los acuerdos en Europa y América, mientras que las disposiciones sobre el contrato de empleo figuraban más en los acuerdos en Asia.

79. El gráfico 3.1 ofrece un resumen de los resultados relativos al segundo criterio de evaluación basado en 18 buenas prácticas.

Gráfico 3.1. Porcentaje de acuerdos bilaterales sobre migración laboral que incorporan cada buena práctica (n=144)



Buenas prácticas de los acuerdos recopilados:

- 1 Transparencia
- 2 Publicidad
- 3 Pruebas de los fundamentos normativos y respeto de los derechos de los migrantes basado en los instrumentos internacionales
- 4 Referencia específica a la igualdad de trato de los trabajadores migrantes
- 5 Disposiciones para promover las prácticas de contratación equitativa
- 6 Respuesta a las cuestiones de género y las preocupaciones de los trabajadores migrantes vulnerables
- 7 Diálogo social con la participación de los empleadores y los trabajadores, así como otros interesados, como las organizaciones de la sociedad civil
- 8 Medidas de protección salarial
- 9 Disposiciones concretas y aplicables relativas a los contratos de empleo y la protección en el lugar de trabajo
- 10 Inclusión del desarrollo de los recursos humanos y la mejora de las competencias por medio de la formación en el servicio
- 11 Procedimientos concretos de aplicación, vigilancia y evaluación
- 12 Prohibición de confiscar los documentos de viaje o de identidad
- 13 Inclusión del reconocimiento de las competencias y calificaciones en el país de destino
- 14 Suministro de prestaciones de seguridad social y atención de la salud para los trabajadores migrantes en igualdad de condiciones con los trabajadores locales
- 15 Definición clara de las obligaciones de las partes
- 16 Incorporación de mecanismos concretos de denuncia y procedimientos de solución de controversias, y acceso a la justicia
- 17 Suministro de transferencias gratuitas de ahorros y remesas
- 18 Cobertura del ciclo de migración completo

Fuente: Wickramasekara, P., *op. cit.*, pág. 29 (gráfico 2).

²³ Wickramasekara, P., *op. cit.*

80. Algunos de los porcentajes elevados de las buenas prácticas incluidas son engañosos. Si bien el 86 por ciento de los acuerdos contienen procedimientos concretos de aplicación, vigilancia y evaluación (buena práctica 11) mediante el establecimiento de un comité conjunto de funcionarios gubernamentales, se dispone sólo de información limitada sobre el funcionamiento de esos comités, que han sido criticados por falta de transparencia, y sus resultados. Por ejemplo, el estudio de la OIT se refiere a la aceptación por Kuwait de un modelo de contrato de empleo como uno de los logros del memorando de entendimiento que tiene con la India. Además, pese a la referencia a la contratación en el 62 por ciento de los acuerdos (buena práctica 5), hay pocas pruebas de compromisos para promover prácticas de contratación equitativa, armonizar la regulación de la contratación entre los países de origen y de destino, o reducir los costos de la migración laboral.

81. Entre las conclusiones cabe destacar en primer lugar que casi no hay información sobre el papel del diálogo social en la elaboración, negociación y aplicación de los acuerdos bilaterales (buena práctica 7). La falta de referencias a los interlocutores sociales en las disposiciones de vigilancia y seguimiento es particularmente difícil de explicar, habida cuenta de que los ministerios de trabajo de los países de origen y de destino participaron en la negociación y firma de muchos acuerdos²⁴. No obstante, hay algunos casos, tomados de las actividades de cooperación para el desarrollo de la OIT, en que las organizaciones de trabajadores y de empleadores participaron en las negociaciones de acuerdos y en su aplicación (véase la sección 3.5).

82. En segundo lugar, sólo el 39 por ciento de los acuerdos mencionan el respeto de los derechos de los migrantes, basado en los instrumentos internacionales pertinentes (buena práctica 3); no obstante, dichas menciones son más numerosas en África (50 por ciento) que en Asia (38 por ciento) y Europa y América (32 por ciento).

83. En tercer lugar, hay una omisión importante en los acuerdos de todas las regiones relacionada con el hecho de que casi no hay referencias a las mujeres migrantes o a otras categorías de trabajadores migrantes, como los poco calificados, que corren especial riesgo de abuso (buena práctica 6). La falta de atención a las cuestiones de género y de mecanismos de vigilancia que tengan en cuenta la perspectiva de género suscita seria preocupación²⁵. Una excepción importante guarda relación con los acuerdos específicos que rigen la migración de trabajadores domésticos (como los de Jordania y Malasia con Indonesia y de la Arabia Saudita con cuatro países asiáticos)²⁶, algunos de los cuales contienen un contrato de empleo estándar basado en las disposiciones del Convenio sobre las trabajadoras y los trabajadores domésticos, 2011 (núm. 189)²⁷. No obstante, la inclusión de contratos modelo es poco frecuente y en los casos en que están presentes, su eficacia práctica ha sido cuestionada; es necesario realizar investigaciones más exhaustivas²⁸.

²⁴ Por ejemplo, en países de destino como los del CCG, Alemania, Italia, Jordania, República de Corea y Tailandia, y en países de origen como Camboya, República Democrática Popular Lao, Nepal, Indonesia, Filipinas y Viet Nam.

²⁵ Lim, L.L.: *Gender sensitivity in labour migration-related agreements and MOUs*, Programa de Acción Mundial sobre las Trabajadoras y los Trabajadores Domésticos y sus Familias, Research Series, OIT, 2016, pág. 1, Organización para la Seguridad y la Cooperación en Europa (OSCE): *Guide on Gender-Sensitive Labour Migration Policies*, Viena, 2009, págs. 53 y 54.

²⁶ Wickramasekara, P., *op. cit.*, pág. 26.

²⁷ Lim, L.L., *op. cit.*, pág. 6 (recuadro 4), en relación con el acuerdo entre Filipinas y Arabia Saudita sobre trabajadores domésticos migrantes.

²⁸ Wickramasekara, P., *op. cit.*, pág. 28.

84. Durante la negociación de acuerdos bilaterales sobre la migración laboral pueden tenerse en cuenta varias cuestiones concretas relacionadas con el género, a saber, la inclusión de cláusulas específicas de género, no discriminación y basadas en los derechos para promover la igualdad de género, como la prohibición explícita de realizar pruebas de embarazo; el reconocimiento de las vulnerabilidades especiales de la mujer, por ejemplo estableciendo medidas de protección de la mujer contra la violencia en el proceso de migración; y la provisión de atención de la salud y prestaciones de seguridad social adecuadas para las trabajadoras migrantes²⁹.

85. En cuarto lugar, los acuerdos bilaterales generalmente no incluyen disposiciones sobre la prohibición de confiscar o retener los documentos de viaje o de identidad (buena práctica 12), lo cual es sorprendente habida cuenta de que se trata de un problema reconocido en algunos países de destino en Asia y los Estados árabes y es uno de los indicadores de trabajo forzoso³⁰.

86. En quinto lugar, la inclusión del reconocimiento de las competencias y las calificaciones (buena práctica 13) suele faltar. Dado que el estudio de la OIT se centró en los trabajadores poco calificados, esta conclusión podría significar que los gobiernos asignan menos importancia a estas cuestiones en el caso de estos trabajadores que en el de los altamente calificados³¹.

87. Por último, la inclusión de la seguridad social, en particular las prestaciones de atención de la salud (buena práctica 14), figura sólo en el 30 por ciento de todos los acuerdos recopilados, principalmente en los de Europa y América, aunque hay deficiencias en lo que se refiere a asegurar el acceso de los trabajadores migrantes a la atención de la salud en igualdad de condiciones³². Además, el estudio se limitó a determinar si había disposiciones sobre seguridad social; no analizó su alcance (riesgos que cubría, tipo y nivel de prestaciones) ni su aplicación en la práctica. Como se explica en la sección 3.6, el acceso de los trabajadores migrantes a la seguridad social muchas veces se regula mediante otros acuerdos bilaterales.

3.5. Apoyo de la OIT a la concepción y aplicación de acuerdos bilaterales sobre migración laboral

88. Los mandantes de la OIT solicitan periódicamente a la Oficina que les preste asistencia técnica y asesoramiento durante la formulación y negociación de acuerdos bilaterales sobre migración laboral. Sin embargo, la eficacia de esa asistencia depende de la inclusión de representantes sindicales de ambos países, además de los interlocutores sociales (recuadro 3.2).

²⁹ OSCE: *Guide on Gender-Sensitive Labour Migration Policies*, *op. cit.*, pág. 55.

³⁰ Wickramasekara, P., *op. cit.*, pág. 30; OIT: *ILO Indicators of Forced Labour*, Ginebra, 2012, pág. 17, retención de documentos de identidad.

³¹ Wickramasekara, P., *op. cit.*, pág. 30.

³² Véase también Naciones Unidas: *Informe del Relator Especial sobre el derecho de toda persona al disfrute del más alto nivel posible de salud física y mental*, Anand Grover, Consejo de Derechos Humanos, documento A/HRC/23/41, 15 de mayo de 2013, párrafo 12.

Recuadro 3.2
Acuerdo bilateral sobre migración laboral entre la República de Moldova e Israel en el sector de la construcción

En noviembre de 2012, la República de Moldova, concretamente el departamento de política migratoria del Ministerio de Trabajo, Protección Social y Familia, firmó un acuerdo con el Gobierno de Israel sobre el empleo temporal de trabajadores moldovos en Israel. El objetivo fue brindar oportunidades ampliadas para la migración regular y reducir los efectos de la migración irregular asegurando la protección laboral y social de los trabajadores. El acuerdo se preparó en consulta con los interlocutores sociales de ambos países y comprendió 1 000 empleos en el sector de la construcción. Se seleccionó a los trabajadores moldovos por conducto de las oficinas locales del Organismo Nacional de Empleo y se dio prioridad a aquellos registrados en el marco del Fondo de desempleo. El Gobierno de Israel llevó a cabo la selección final y el primer grupo de trabajadores partió hacia Israel en julio de 2013. Los costos del reconocimiento médico, el viaje de ida y vuelta y la documentación corrieron por cuenta de Israel.

Fuente: Proyecto financiado por la OIT y la UE sobre «Gobernanza eficaz de la migración laboral y sus dimensiones relativas a las competencias» (2011-2014).

89. En los acuerdos bilaterales sobre migración laboral recopilados por el estudio de la OIT casi no hubo referencias a la participación de las organizaciones de trabajadores y de empleadores en las disposiciones relativas a la aplicación y la vigilancia y evaluación de los acuerdos. Sin embargo, el acuerdo de 2013 entre Alemania y Filipinas relativo a los trabajadores de la salud constituye una excepción notable (recuadro 3.3)³³.

Recuadro 3.3
Acuerdo bilateral entre Alemania y Filipinas relativo a los trabajadores de la salud

Un acuerdo entre Alemania y Filipinas firmado en marzo de 2013 facilita el ingreso de enfermeros filipinos en el sistema sanitario alemán por conducto de un plan de contratación de gobierno a gobierno. Entre sus características principales figuran la contratación ética de trabajadores filipinos, la igualdad de trato de los profesionales de la salud extranjeros y la cooperación en materia de desarrollo de los recursos humanos.

Además, el acuerdo entre Alemania y Filipinas fue el primero en establecer un comité conjunto encargado de vigilar y evaluar su aplicación, integrado por los ministerios de trabajo y salud, y representantes sindicales de ambos países.

Fuente: Adaptado de Internacional de Servicios Públicos (ISP), Simposio de la ISP sobre el acuerdo entre Alemania y Filipinas relativo a los trabajadores de la salud, julio de 2015, <http://www.world-psi.org/en/psi-symposium-german-philippines-bilateral-agreement-health-workers>.

90. La OIT también puede cumplir una función aglutinadora al reunir a representantes de los gobiernos de origen y de destino con los interlocutores sociales para examinar las buenas prácticas y experiencias de migración laboral, incluidas aquellas relativas a los acuerdos bilaterales. En diciembre de 2014, la OIT y el grupo de trabajo temático sobre migración de mano de obra poco calificada de la KNOMAD organizaron en conjunto un taller técnico en Katmandú, Nepal, en el que se examinaron las conclusiones preliminares del estudio de la OIT de 2015³⁴. En mayo de 2016, la cooperación gubernamental bilateral

³³ Examinado en relación con «Promoting Decent Work Across Borders: A Project for Migrant Health Professionals and Skilled Workers (2011-2014)», un proyecto de la OIT financiado por la UE.

³⁴ Véase la nota de la OIT y la KNOMAD en que se resumen las deliberaciones del taller en: http://www.knomad.org/powerpoints/low_skilled_labor_migration/KNOMAD%20TWG3%20BLA%20workshop%20summary.pdf.

se analizó en el Foro interregional de intercambio de conocimientos sobre buenas prácticas y enseñanzas extraídas para promover la cooperación y las alianzas internacionales a fin de establecer un programa de migración equitativa para los trabajadores domésticos migrantes en África, los Estados árabes y Asia, celebrado en Antananarivo, Madagascar. Además de destacar la evolución en la conclusión de acuerdos sobre migración laboral nuevos o próximos a celebrarse, en particular entre países africanos y del CCG, en las discusiones del Foro se observó que dichos acuerdos a menudo no abordaban las cuestiones específicas de protección que afectaban a los trabajadores domésticos migrantes, incluida la discriminación de género. Las discusiones también se refirieron a otras inquietudes, como la falta de transparencia de los acuerdos y la participación limitada de los interlocutores sociales y otros interesados pertinentes, incluidos los propios trabajadores domésticos migrantes. La efectiva aplicación de los acuerdos bilaterales sobre migración laboral se ve obstaculizada por la escasa voluntad política, la falta de capacidad y recursos en los países de origen y de destino, y la exclusión de los trabajadores domésticos migrantes de las leyes laborales nacionales ³⁵.

3.6. Acceso de los trabajadores migrantes a la protección social en virtud de acuerdos bilaterales

91. Como se señala en el capítulo 2, los trabajadores migrantes hacen frente a obstáculos para acceder a la protección social en los países de destino. Por consiguiente, la inclusión de disposiciones sobre seguridad social en los acuerdos bilaterales sobre migración laboral o la celebración por separado de acuerdos bilaterales o multilaterales sobre seguridad social pueden contribuir en gran medida a extender por ley la protección social a los trabajadores migrantes y sus familias de forma eficaz. Esto también debe considerarse en el contexto de un enfoque más holístico que incluya las medidas siguientes ³⁶:

- ❑ ratificar y aplicar los convenios y recomendaciones pertinentes de la OIT para los trabajadores migrantes y su protección social ³⁷, que también respaldan la celebración de acuerdos bilaterales y multilaterales sobre seguridad social ³⁸, y la incorporación de principios importantes, en particular, la igualdad de trato, en la legislación nacional y los acuerdos sobre migración laboral o seguridad social;
- ❑ adoptar medidas unilaterales para brindar o mejorar el acceso a la protección social para los migrantes. Por ejemplo, los países de destino pueden reconocer unilateralmente la igualdad de trato entre nacionales y no nacionales, incluidos grupos específicos como los trabajadores domésticos y los trabajadores por cuenta

³⁵ Informe del Foro, pág. 10. Para los documentos relativos a esta reunión, véase: http://www.ilo.ch/global/topics/labour-migration/events-training/WCMS_454724/lang--en/index.htm.

³⁶ Binette, G. y otros: *Migrant access to social protection under selected bilateral labour arrangements*, OIT, de próxima publicación, 2017, pág. 10.

³⁷ Véanse, entre otros, el Convenio sobre la seguridad social (norma mínima), 1952 (núm. 102); el Convenio sobre la igualdad de trato (seguridad social), 1962 (núm. 118); el Convenio sobre la igualdad de trato (accidentes del trabajo), 1925 (núm. 19); el Convenio sobre las prestaciones en caso de accidentes del trabajo y enfermedades profesionales, 1964 (núm. 121); el Convenio sobre las prestaciones de invalidez, vejez y sobrevivientes, 1967 (núm. 128); el Convenio sobre asistencia médica y prestaciones monetarias de enfermedad, 1969 (núm. 130); el Convenio sobre la conservación de los derechos en materia de seguridad social, 1982 (núm. 157); el Convenio sobre el fomento del empleo y la protección contra el desempleo, 1988 (núm. 168); el Convenio sobre la protección de la maternidad, 2000 (núm. 183); la Recomendación sobre la conservación de los derechos en materia de seguridad social, 1983 (núm. 167); y la Recomendación sobre los pisos de protección social, 2012 (núm. 202). Los instrumentos sobre trabajadores migrantes y trabajadores domésticos también contienen disposiciones sobre seguridad social.

³⁸ La [Recomendación núm. 167 de la OIT](#) contiene un acuerdo modelo sobre seguridad social en su anexo.

propia, así como el principio del pago de prestaciones en el extranjero. Los países de origen también pueden decidir unilateralmente la extensión de la protección social a sus nacionales que trabajan fuera del país por medio de un seguro voluntario (como en el Ecuador) o fondos de bienestar (como en Filipinas y Sri Lanka);

- ❑ establecer pisos de protección social nacionales, de conformidad con la Recomendación sobre los pisos de protección social, 2012 (núm. 202), para garantizar unilateralmente el acceso a atención básica de la salud y a seguridad básica del ingreso para todos, incluidos los migrantes y sus familias;
- ❑ poner en marcha iniciativas prácticas encaminadas a facilitar el acceso efectivo a la seguridad social, por ejemplo mediante la traducción de textos, campañas de sensibilización y la posibilidad de recurrir a mecanismos de presentación de quejas.

92. Habida cuenta de la exclusión de grupos específicos de trabajadores de la protección social a nivel nacional y de la falta de disposiciones sobre seguridad social en los acuerdos bilaterales sobre migración laboral, o su aplicación limitada cuando los hay, debería examinarse cuidadosamente la concertación de acuerdos bilaterales y multilaterales amplios sobre seguridad social para incluir la coordinación de la seguridad social, con la participación de los interlocutores sociales en su elaboración y gobernanza. Un acuerdo bilateral sobre seguridad social vela de manera integral por los derechos a la seguridad social de los trabajadores migrantes si cumple cinco objetivos, a saber: i) igualdad de trato; ii) pago de prestaciones en el extranjero («transferibilidad» o «exportabilidad» de las prestaciones); iii) determinación de la legislación aplicable; iv) conservación de los derechos en curso de adquisición («totalización»), y v) asistencia administrativa³⁹. No obstante, la conclusión y la aplicación satisfactoria de acuerdos sobre seguridad social depende, entre otras cosas, de la capacidad administrativa y de gestión de las instituciones de la seguridad social involucradas⁴⁰, lo cual también probablemente explique la gran variedad entre regiones de la concertación de acuerdos bilaterales sobre seguridad social⁴¹.

93. La seguridad social para los trabajadores migrantes se coordina cada vez más por medio de acuerdos multilaterales a nivel regional, lo cual se considera una buena práctica porque garantiza que haya normas y reglas comunes para la coordinación de los sistemas de seguridad social de todos los países que son partes en el acuerdo y la igualdad de trato de los trabajadores migrantes. Los acuerdos regionales también pueden ofrecer un mayor nivel de protección que una red de acuerdos bilaterales sobre migración laboral que comprende los mismos países y regiones, en que los derechos y las obligaciones dependen de las condiciones de cada acuerdo bilateral sobre migración laboral⁴². En el capítulo 4 se brindan ejemplos de los diferentes tipos de acuerdos regionales sobre seguridad social.

³⁹ Hirose, K. y otros: *Social Security for Migrant Workers: A rights-based approach*, OIT, Budapest, 2011, págs. 25 a 37.

⁴⁰ Asociación Internacional de la Seguridad Social (AISS): *Manual sobre la extensión de la cobertura de la seguridad social a los trabajadores migrantes*, Ginebra, 2014, pág. 8. Uno de los mayores obstáculos identificados para la aplicación eficiente de los acuerdos sobre seguridad social puede surgir cuando el número de inmigrantes es considerablemente más elevado que el de emigrantes, lo que tiene implicaciones financieras o administrativas para una de las instituciones de seguridad social. Otros obstáculos son las definiciones diversas en lo que se refiere a las prestaciones por invalidez (como las afecciones médicas y la interpretación de la invalidez parcial), el acceso a información relevante entre diferentes agencias en el país de origen y en otros países y las diferencias en la estructura y en los niveles de las prestaciones, *ibid.*, pág. 44.

⁴¹ Sabates-Wheeler, R.: *Social security for migrants: Trends, best practice and ways forward*, documento de trabajo núm. 12, AISS, Ginebra, 2009, pág. 10, en relación con la conclusión de 1 628 acuerdos bilaterales sobre seguridad social por países de la UE, en comparación con 181 por países de Asia Oriental y el Pacífico y sólo tres por países de Asia Meridional.

⁴² Hirose, K. y otros, *op. cit.*, pág. 38.

94. No obstante, la concertación de acuerdos regionales sobre seguridad social no excluye la necesidad permanente de acuerdos bilaterales sobre seguridad social, que pueden dirigirse mejor a un determinado grupo de trabajadores migrantes desatendido y también pueden negociarse y concluirse más rápidamente que los acuerdos multilaterales⁴³. En algunos casos, la celebración de acuerdos bilaterales sobre seguridad social es un paso preliminar que sienta las bases para futuros acuerdos multilaterales, y al mismo tiempo brinda una respuesta inmediata a las necesidades de protección social de los trabajadores migrantes.

3.7. Acuerdos sindicales bilaterales

95. En los últimos años ha aumentado la cooperación bilateral para la protección de los trabajadores migrantes entre sindicatos de los países de origen y de destino, sobre la base de un acuerdo sindical modelo sobre los derechos de los trabajadores migrantes (recuadro 3.4), que se considera una buena práctica⁴⁴.

Recuadro 3.4

Acuerdo sindical modelo sobre derechos de los trabajadores migrantes

El acuerdo sindical modelo de la Oficina de Actividades para los Trabajadores (ACTRAV) de la OIT y la Confederación Sindical Internacional (CSI) reafirma que la libertad sindical es un principio central y no negociable y que la participación de los trabajadores migrantes en los sindicatos contribuye a su integración en los países de destino. Los signatarios se comprometen a promover la ratificación de los convenios de la OIT relativos a los trabajadores migrantes y a respetarlos. El acuerdo pone de relieve que la situación de los trabajadores migrantes debe tratarse por medio de los principios de solidaridad sindical internacional, justicia social e igualdad de trato, de oportunidades y de género.

El acuerdo tipo también obliga a los signatarios a:

- plantear las preocupaciones concretas de los trabajadores migrantes ante las comisiones laborales tripartitas nacionales y alentar a los sindicatos afiliados a integrarlos en la negociación colectiva con los empleadores; y a velar por que la legislación laboral y los convenios colectivos protejan cabalmente a todos los trabajadores migrantes, incluidos los que participan en programas de migración laboral temporal;
- elaborar iniciativas destinadas a asegurar la participación de los sindicatos en la formulación de acuerdos bilaterales sobre migración laboral entre gobiernos de origen y de destino, y la creación de mecanismos nacionales de consulta tripartita y foros de cooperación bilateral para examinar y formular políticas de migración basadas en los derechos, teniendo en cuenta las necesidades del mercado de trabajo y la posible ampliación y facilitación de canales de migración laboral regulares como medio para eliminar la explotación y las condiciones abusivas de los trabajadores en situación irregular;
- promover la cooperación entre países de origen y de destino con miras a mejorar la gobernanza de la migración en relación con el establecimiento de vías jurídicas para la migración laboral; el fortalecimiento de la inspección del trabajo; la cooperación jurídica en casos de trata y abuso; el mantenimiento de las prestaciones de seguridad social; la supervisión estricta y el control de las actividades de las agencias de empleo privadas, de conformidad con el Convenio núm. 181, y de los subcontratistas; y la eliminación de los abusos de los sistemas de patrocinio.

Fuente: Adaptado de OIT: *Good practices database – Labour migration policies and programmes*.

⁴³ *Ibid.*, pág. 39.

⁴⁴ Véase OIT: *Marco multilateral de la OIT para las migraciones laborales*, op. cit., directriz 2.6.

96. Hay cada vez más ejemplos de acuerdos entre sindicatos de países de origen y de destino sobre la protección de los trabajadores migrantes que se basan en este modelo ⁴⁵. En agosto de 2015, la Confederación de Sindicatos Árabes, el Consejo Sindical de la ASEAN y el Consejo Regional de Sindicatos de Asia Meridional firmaron un memorando de entendimiento interregional singular para promover la cooperación basada en los derechos en materia de migración para la organización de los trabajadores migrantes y el apoyo a éstos. El memorando de entendimiento determinó varias medidas inmediatas, incluidos proteger a los trabajadores migrantes mediante la prestación de servicios directos por conducto de los sindicatos o los centros de recursos para migrantes; plantear cuestiones como las preocupaciones de género, la confiscación de los pasaportes y la regularización de la condición jurídica de los trabajadores migrantes; y facilitar los acuerdos bilaterales sobre migración laboral entre países de origen y de destino ⁴⁶.

97. Si bien la cooperación bilateral entre sindicatos de países de origen y de destino es una buena práctica, no puede sustituir la obligación de los gobiernos de ambos grupos de países de salvaguardar los derechos de los trabajadores migrantes de conformidad con la legislación nacional y las normas internacionales del trabajo ⁴⁷.

3.8. Conclusión

98. La Oficina ha reunido y recopilado una gran cantidad de acuerdos bilaterales sobre migración laboral. AP Migration, una plataforma de intercambio de conocimientos de la OIT en Asia y el Pacífico, ha hecho públicos los acuerdos de este tipo correspondientes a la región ⁴⁸, lo que puede servir de punto de partida para el desarrollo de conocimientos más profundos sobre la aplicación real de los acuerdos sobre migración laboral.

99. Los mandantes indicaron que se justificaría seguir trabajando en esta esfera. Ello requeriría más orientación, en particular debido a la naturaleza cambiante de la migración laboral y su gobernanza desde la adopción del acuerdo tipo que figura como anexo de la Recomendación núm. 86.

100. Si bien la CAS recordó que la CEACR había señalado que el objetivo de los instrumentos sobre migración de la OIT era tan pertinente ahora como en el momento en que se adoptó, indicó que era consciente de que podía considerarse que algunos aspectos de ciertas disposiciones «habían perdido relevancia, no respondían plenamente a las necesidades o no eran necesarios en el contexto actual de las migraciones». Por consiguiente, la CAS consideraba que en la discusión general sobre migración laboral de la 106.^a reunión de la Conferencia, los mandantes tripartitos tal vez desearan aclarar la posible necesidad de una revisión o consolidación de los Convenios núms. 97 y 143, así como la necesidad de complementar las normas internacionales del trabajo existentes ⁴⁹.

101. El acuerdo tipo que figura como anexo de la Recomendación núm. 86, que complementa el Convenio núm. 97, es un ejemplo de lo que puede ser útil cuando se requiere un enfoque más actualizado y de respuesta adecuada para que sirva como orientación y tenga en cuenta el entorno cambiante de la migración laboral, incluido el

⁴⁵ OIT: *Migración laboral y desarrollo: La OIT sigue avanzando*, op. cit., pág. 23 (cuadro 4.1); *Aplicación del programa de la OIT 2014-2015*, Memoria del Director General, CIT, 105.^a reunión, 2016, Ginebra, párrafo 197.

⁴⁶ Connell, T.: «Unions in Asia, Gulf Sign Migrant Worker Agreement», Solidarity Center, 8 de agosto de 2015.

⁴⁷ Cholewinski, R., op. cit., pág. 245.

⁴⁸ Véase: <http://apmigration.ilo.org>.

⁴⁹ OIT: *Conclusión de la discusión*, op. cit., párrafo 15.

aumento de la importancia del papel del sector privado en la contratación de trabajadores migrantes (véase el capítulo 5). La aplicación, la transparencia y la vigilancia efectivas en todos los corredores de migración plantean nuevos desafíos. Se suscitan otras preocupaciones importantes sobre las pautas cambiantes de la movilidad de las trabajadoras migrantes, el papel del diálogo social en los acuerdos bilaterales sobre migración laboral y la mejor forma de incluir disposiciones sobre seguridad social cuando no hay acuerdos bilaterales específicos sobre ésta. El papel de los acuerdos bilaterales sobre migración laboral en la mejora del desarrollo de los recursos humanos en general y de las competencias de los trabajadores migrantes en particular es otra cuestión que se beneficiaría de mayor orientación ⁵⁰.

⁵⁰ Véanse también las recomendaciones en Wickramasekara, P., *op. cit.*, pág. 48.

Capítulo 4

Migración y movilidad regional de la mano de obra

102. Este capítulo examina la evolución de la gobernanza de la migración y movilidad de la mano de obra a nivel interregional, así como por medio de la cooperación a este nivel. En vista de que la mayor parte de la migración, incluida la migración y movilidad de la mano de obra, se produce a nivel intrarregional¹, la gobernanza regional es decisiva para mejorar los resultados en materia de desarrollo sostenible en contextos regionales y subregionales, en particular cuando hay un consenso político para lograr una mayor integración económica.

103. Entre los actores regionales del Sur Global, la experiencia de la UE, y específicamente la aplicación por ésta del derecho de establecimiento, ha tenido gran influencia en la promoción de la idea de «libre circulación» como uno de los principales impulsores del crecimiento económico y la reducción de las disparidades salariales a nivel regional. Sin embargo, sigue habiendo conocimientos limitados acerca del impacto real de la migración laboral en los países en desarrollo considerados por separado², y más limitados aún considerados a nivel regional.

104. Hay grandes disparidades en las regiones y entre ellas en materia de gobernanza, con una variedad de opciones que van desde la reciprocidad en el otorgamiento de visados especiales que sólo facilitan la movilidad a corto plazo hasta protocolos de libre circulación que posibilitan la residencia, el establecimiento y la integración en el mercado de trabajo. La coordinación de la migración y movilidad de la mano de obra sigue siendo un gran reto para muchas regiones, debido a la resistencia política a la apertura recíproca de los mercados de trabajo, en particular en los países con altos índices de desempleo; la debilidad de las organizaciones regionales; o las grandes deficiencias de capacidad, específicamente a nivel nacional.

105. Este capítulo examina las principales dificultades que continúan obstaculizando el fortalecimiento de la gobernanza regional y subregional de la migración y movilidad de la mano de obra en África, los Estados árabes, Asia y el Pacífico, y América Latina y el Caribe³. El capítulo se centra en cinco ámbitos particularmente decisivos y complejos y

¹ OIT: *ILO global estimates on migrant workers: Results and methodology*, Ginebra, 2015.

² Véase el capítulo 2, recuadro 2.1. Aunque este informe se centra en los trabajadores migrantes, también debe examinarse la creación y la expansión de las vías de movilidad de la mano de obra para refugiados y otros desplazados por la fuerza, también a nivel regional. Véase OIT: *Principios rectores sobre el acceso al mercado de trabajo de los refugiados y otras personas desplazadas por la fuerza*, en *Tercer informe complementario: Resultado de la Reunión técnica tripartita sobre el acceso al mercado de trabajo de los refugiados y otras personas desplazadas por la fuerza* (Ginebra, 5-7 de julio de 2016), documento GB.328/INS/17/3 (Rev.), parte F.

³ Dado que el sistema de movilidad regional de la UE es ampliamente reconocido como el más desarrollado, este capítulo no se ocupa de la UE propiamente dicha, pero hace referencia a los acontecimientos y prácticas de la UE cuando procede.

en cómo son abordados por las comunidades económicas regionales, entre otras cosas, mediante las intervenciones de la OIT ⁴.

106. El capítulo también analiza otras dos dinámicas que afectan a los diferentes enfoques de la migración y movilidad regional de la mano de obra a nivel regional, y los reflejan: en primer lugar, la interacción entre las comunidades económicas regionales y los procesos consultivos regionales sobre la migración ⁵; y en segundo lugar, los acuerdos comerciales regionales que incluyen componentes relativos a la movilidad de la mano de obra.

4.1. Gobernanza de la migración laboral e integración regional: Tendencias y desafíos

4.1.1. Tendencias históricas e importancia estratégica de las normas internacionales del trabajo para la integración regional

107. Las economías desarrolladas siguen siendo los destinos principales para los migrantes de todo el mundo. Sin embargo, aunque el porcentaje de migrantes que vive en las economías desarrolladas ha seguido aumentando, la tasa de crecimiento ha disminuido respecto de las décadas previas (y en 2014 fue constante en relación a 2010), probablemente como consecuencia de la crisis económica reciente ⁶.

108. Hay una gran diferencia histórica entre la migración laboral hacia regiones de destino durante el período de reconstrucción tras la Segunda Guerra Mundial y la movilidad laboral entre bloques regionales (en particular, el proceso de integración de la UE), y la migración laboral Sur-Sur a lo largo de los últimos dos decenios. Mientras que las primeras dos se produjeron simultáneamente con la consolidación de la legislación laboral y los sistemas de protección social, la migración laboral actual hacia economías emergentes tiene lugar en un contexto de sistemas generalmente mucho más débiles ⁷.

109. Este creciente nivel de movilidad actual hacia países con sistemas de gobernanza más débiles tiene al menos dos repercusiones críticas. La primera es una necesidad aún más acuciante de difusión e incorporación de las normas internacionales del trabajo y de una asistencia técnica sostenida para garantizar una buena gobernanza y la aplicación de los Objetivos de Desarrollo Sostenible. Si bien la migración Sur-Sur tiene el potencial de brindar beneficios positivos a los trabajadores migrantes y sus familias, los costos sociales y económicos seguirán siendo altos y las ventajas para el desarrollo bajas, sin una legislación laboral y sistemas de protección social mucho más fuertes y sin mecanismos de intermediación funcionales en el mercado de trabajo.

110. La segunda repercusión es que las comunidades económicas regionales y los procesos consultivos regionales desempeñan un papel estratégico más importante al suministrar a sus Estados miembros la orientación política y el marco técnico para promover la adopción y la aplicación de políticas armonizadas que sean conformes con las normas internacionales del trabajo. Pueden fomentar la confianza, la unidad y la solidaridad entre los países de origen, en lugar de permitir la competencia salvaje.

⁴ La selección de las cuestiones se basa en el examen de los acuerdos, protocolos y planes de acción sobre migración laboral de las comunidades económicas regionales.

⁵ Los procesos consultivos regionales son de carácter intergubernamental, en muchos casos con el respaldo de la OIM.

⁶ OIT: *World of Work Report 2014: Developing with jobs*, Ginebra, pág. 183.

⁷ Deacon, B. y otros: «Globalisation and the emerging regional governance of labour rights», en *International Journal of Manpower*, vol. 32, núm. 3, 2011, págs. 334 a 365.

4.1.2. Factores comunes de la gobernanza de la migración laboral

111. Una sinopsis de los últimos veinte años revela algunos atributos en común que surgen de la consolidación de las comunidades económicas regionales y sientan las bases para el fortalecimiento del diálogo y la cooperación a nivel regional:

- ❑ cierta apertura del mercado de trabajo a mano de obra y competencias no nacionales, entre otras cosas mediante un marco de reconocimiento de las competencias;
- ❑ la percepción de que la buena gobernanza de la migración laboral es beneficiosa para las economías de origen y de destino, y por consiguiente afianza el desarrollo regional;
- ❑ la necesidad de que la migración laboral se produzca en sistemas nacionales de trabajo y de protección social fortalecidos, que deben armonizarse cada vez más;
- ❑ la necesidad de un diálogo sostenido sobre migración laboral, por lo menos a nivel intergubernamental;
- ❑ el fortalecimiento de los servicios públicos de empleo y su capacidad para colaborar con otros proveedores, incluidas las agencias de empleo privadas, y
- ❑ la necesidad de mecanismos de protección efectivos para los trabajadores migrantes.

112. Algunos de estos factores, como el reconocimiento de las competencias y la protección social, plantean importantes desafíos para los acuerdos negociados, en vista de las diferencias entre los sistemas nacionales. Además, casi todas las comunidades económicas regionales en países en desarrollo se enfrentan con los siguientes retos, y los abordan de formas muy diferentes, tal como se examina en la sección 4.2:

- ❑ implementar acuerdos regionales sobre migración laboral de forma efectiva y oportuna;
- ❑ recopilar datos armonizados sobre migración laboral;
- ❑ fomentar estructuras más eficientes de coordinación, vigilancia y evaluación tanto a nivel nacional como regional;
- ❑ luchar contra la voluntad política limitada para mejorar la gobernanza de la migración laboral a nivel nacional;
- ❑ regular la conducta de un creciente número de reclutadores de mano de obra privados que obstaculizan la aplicación de prácticas de contratación más justas, y
- ❑ contrarrestar la opinión pública cada vez más negativa contraria a la ampliación del acceso a los sistemas del mercado de trabajo y de protección social de los no nacionales (como ocurrió, por ejemplo, en la Comunidad de África Meridional para el Desarrollo (SADC) en relación con la violencia xenófoba o, más recientemente, durante la campaña a favor de la salida del Reino Unido de la UE).

113. Estos retos presentan una oportunidad para que la OIT fortalezca su capacidad técnica basada en las normas internacionales del trabajo y otros enfoques.

4.1.3. Tendencias generales de la gobernanza de la migración y movilidad de la mano de obra en las comunidades económicas regionales

114. Aunque realizar un análisis detallado de los recientes acontecimientos de las cuestiones migratorias en las comunidades económicas regionales trasciende el ámbito del presente informe, pueden identificarse algunas tendencias generales. Estas comunidades y los órganos de cooperación regional en todo el mundo han adoptado una variedad de modelos de gobernanza de la migración laboral. A grandes rasgos, van desde la libre circulación, que supone el levantamiento gradual de todas las barreras que limitan la circulación, la residencia y el establecimiento (el modelo de la UE, la Comunidad Económica de los Estados de África Occidental (CEDEAO) y el Mercado Común del Sur (MERCOSUR)); la facilitación de la circulación para categorías específicas de trabajadores (ASEAN, Comunidad del Caribe (CARICOM), SADC); simples convenios de reciprocidad en el otorgamiento de visados o intercambios periódicos de información (Unión del Magreb Árabe (UMA)); hasta la protección de los trabajadores de las subregiones en países de destino fuera de la región (Asociación de Asia Meridional para la Cooperación (SAARC)) (ver cuadro 4.1).

115. Cada comunidad económica regional tiene su propia trayectoria, sistema de gobernanza, ritmo y objetivos, que suelen estar determinados por la historia de la región o subregión. En casi todos los casos, las comunidades económicas regionales se establecieron mucho después de que las corrientes de migración laboral configuraran políticas económicas específicas. Aunque a menudo la migración laboral es un tema secundario para las comunidades económicas regionales (como la Comunidad de Estados Sahel-Saharanos (CEN-SAD), la UMA y la SAARC), éstas intentan abordar las consecuencias no deseadas de las actuales corrientes de migración laboral.

116. Otra característica de la gobernanza de la migración y movilidad de la mano de obra en el plano de las comunidades económicas regionales es la gran diversidad de sus tamaños y jerarquías. Mientras que América Latina y el Caribe, y Asia y el Pacífico tienen un número limitado de comunidades económicas regionales, los Estados árabes tienen una sola entidad de integración regional, la CCG. África tiene una organización regional (la Unión Africana (UA)) y ocho organizaciones subregionales incorporadas a ella, con países que son miembros de más de una, pero sin que haya una delegación de poder supranacional, ni a nivel de la UA ni regional.

117. Por último, y quizás esto sea lo más importante, es necesario destacar las diferencias entre los modelos de financiación y recursos de las comunidades económicas regionales. Mientras que las de África, desde la UA hasta las organizaciones subregionales, dependen en gran medida de la financiación de los donantes (por ejemplo, en 2015 el 67 por ciento del presupuesto de la UA), otras comunidades económicas regionales han llegado a ser o siempre han sido autosostenibles (ASEAN, UE, CCG, MERCOSUR, SAARC). Esto indica que la dependencia de financiación externa para sostener planes de migración laboral parece obstaculizar la coordinación y ejecución eficaz de las comunidades económicas regionales a nivel de secretarías, mientras que los Estados miembros en regiones con superávits presupuestarios suelen tener ministerios competentes, en particular de trabajo y del interior, con la capacidad para desplegar e implementar planes regionales de forma efectiva.

Cuadro 4.1. Progreso de los regímenes de migración y movilidad intrarregional adoptados por comunidades económicas regionales (a octubre de 2016)

Tipo de régimen de migración y movilidad intrarregional adoptado	Aplicado y en funcionamiento	Establecimiento en curso	Principios adoptados
Libre circulación, basada en el levantamiento gradual de todas las barreras que limitan la circulación, la residencia y el establecimiento	UE, MERCOSUR	CEDEAO, CAO	UA, COMESA, CAN, CEEAC, IGAD, UNASUR
Facilitación de la circulación para categorías específicas de trabajadores		ASEAN, CCG	SADC, CARICOM
Reciprocidad en el otorgamiento de visados para movilidad a corto plazo e intercambio de información		APEC	CEN-SAD, UMA
Protección de los trabajadores de la comunidad económica regional en empleos fuera de la comunidad			SAARC

Nota: APEC – Cooperación Económica de Asia y el Pacífico
 CAN – Comunidad Andina
 CAO – Comunidad de África Oriental
 CEEAC – Comunidad Económica de los Estados de África Central
 IGAD – Autoridad Intergubernamental para el Desarrollo
 UNASUR – Unión de Naciones Suramericanas

4.2. Desafíos y respuestas relativos a la gobernanza regional de la migración y movilidad de la mano de obra

118. Aunque las comunidades económicas regionales siguen enfrentando numerosos desafíos vinculados con las tensiones políticas y sociales, y a veces su limitada capacidad financiera y humana obstaculiza su propio desarrollo, se han convertido invariablemente en actores destacados en la gobernanza de la migración laboral. La relación entre los niveles nacional y regional reviste una importancia decisiva para crear estrategias de intervención: en ocasiones, el proceso regional funciona como una palanca que puede acelerar y armonizar los procesos nacionales, como en el caso de los marcos regionales de calificaciones, que pueden ayudar a los países que no tienen marcos nacionales (como el marco regional de calificaciones de la SADC); en otros casos, un grupo de sistemas sólidos que funcionan satisfactoriamente a nivel nacional dan impulso a un grupo subregional mucho más amplio al crear «coaliciones de buena voluntad» (como en los casos de la Argentina, Brasil, Chile y Uruguay en el contexto del MERCOSUR, en lo que se refiere a la ampliación de la seguridad social).

4.2.1. Mejorar la recopilación de datos para formular políticas a nivel regional y nacional

119. Para que la migración y movilidad de la mano de obra dentro de las comunidades económicas regionales tenga éxito, es decisivo contar con datos armonizados. La comunidad económica regional resulta una escala especialmente pertinente y razonable para la armonización, ya que los Estados miembros a menudo comparten similitudes en los métodos de recopilación de estadísticas y un interés en determinados indicadores. No obstante, la reticencia a compartir los datos de los controles fronterizos y las disparidades de recursos, la frecuencia de las encuestas y los mecanismos de coordinación estadística siguen siendo grandes obstáculos para una mejor integración. Sin embargo, algunas comunidades económicas regionales han logrado importantes progresos en cuanto a la coordinación.

120. Uno de los ejemplos más avanzados en este ámbito es la base de datos estadísticos sobre migración laboral internacional de la ASEAN, uno de los aspectos más destacados del proyecto Acción tripartita para la protección y promoción de los derechos de los trabajadores migrantes en la región de la ASEAN (ASEAN TRIANGLE). La base de datos es la primera de este tipo en la región y ha sido reproducida en los Estados árabes⁸. Reúne datos gubernamentales oficiales de diversas fuentes estadísticas sobre las poblaciones y corrientes de trabajadores migrantes en la región y sobre los nacionales de los diversos países que viven o trabajan en el exterior. La base de datos zanja una importante brecha de conocimientos creando un poderoso instrumento de investigación que puede ser utilizado por los responsables de la formulación de políticas y otros para trazar y supervisar la fuerza de trabajo de migrantes internacionales en la región⁹.

121. Otro ejemplo es la armonización de los módulos sobre migraciones laborales realizada por los Estados miembros de la SADC en las encuestas sobre la fuerza de trabajo y la formación de funcionarios nacionales de estadísticas en los 15 Estados miembros para la presentación normalizada de informes, en el marco del Plan de acción de la SADC para 2013-2015 sobre la migración laboral, que continuará en el Plan de acción para 2016-2019¹⁰.

122. La asistencia prestada por la OIT a las comunidades económicas regionales podría fortalecerse con una disponibilidad más sistemática de estadísticas y recursos en ILOSTAT y NORMLEX, agrupados por comunidad económica regional. Además, la sensibilización de los mandantes y el personal de las secretarías de las comunidades económicas regionales podría realizarse de forma más sistemática para garantizar una familiarización con los instrumentos de la OIT y las administraciones nacionales del trabajo

123. Tanto los datos cuantitativos como cualitativos son importantes para la formulación de políticas. A este respecto, la CEDEAO ha optado por una serie de estudios y guías específicos sobre cuestiones como la aplicación de los protocolos existentes, los sistemas de información sobre el mercado de trabajo, la coordinación en materia de seguridad social, la protección efectiva de los trabajadores migrantes y la armonización de políticas para mejorar los procesos de integración regional. La OIT ha apoyado este esfuerzo por medio de la participación en el programa conjunto para la libre circulación de las personas y la migración en África Occidental (2013-2018), financiado por la Comisión Europea.

4.2.2. Protección de los derechos de los trabajadores migrantes, en particular los principios y derechos fundamentales en el trabajo

124. Los derechos de los trabajadores migrantes se siguen protegiendo de forma muy limitada. Sin embargo, ha habido algunos avances alentadores. La Declaración sobre la protección y promoción de los derechos de los trabajadores migrantes, firmada por los líderes de la ASEAN en 2007, prescribe, entre otras cosas, condiciones de vida y de trabajo decentes y la protección del empleo para los trabajadores migrantes en la región de la ASEAN. Ésta se ha comprometido a negociar la creación de un instrumento para poner en práctica esta Declaración en abril de 2017. La OIT ha apoyado los esfuerzos de la ASEAN

⁸ Red de Migración y de Gobernanza (MAGNET), actualmente patrocinada por ILOSTAT.

⁹ La base de datos de la ASEAN de estadísticas sobre migración laboral internacional y materiales conexos, como una guía y un informe analítico, pueden encontrarse en la Red de Migración de Asia y el Pacífico en: <http://apmigration.ilo.org/asean-labour-migration-statistics>.

¹⁰ OIT: *Report on SADC Capacity-Building Workshop on Work Statistics (19th ICLS Resolution) and Labour Migration Statistics*, 15 a 19 de diciembre de 2014, Johannesburgo.

en este ámbito. Sobre la base de su labor regional, el proyecto ASEAN TRIANGLE de la OIT (2012-2016) se centró en prestar apoyo a la ASEAN para reducir la explotación de los trabajadores migrantes en la región por medio de un incremento de la migración regular y segura y una mejora de la protección laboral. El proyecto tuvo por objeto aumentar la eficacia de los enfoques regionales y la capacidad de las instituciones en los países de la Asociación. Otros dos proyectos, la fase II del ASEAN TRIANGLE (2017-2020) y TRIANGLE II (2016-2026), tienen objetivos complementarios y están vinculados por una teoría del cambio regional combinada¹¹.

125. Las cuestiones relativas a la protección suelen afectar de forma muy concreta a determinadas ocupaciones y categorías de trabajadores, por lo que el enfoque del corredor en las comunidades económicas regionales puede resultar útil en estos casos. El Programa de Acción Mundial sobre las Trabajadoras y los Trabajadores Domésticos Migrantes y sus Familias (2013-2016) de la OIT adoptó un enfoque original al combinar criterios de protección con un enfoque del corredor de migración. El Programa culminó con la organización del Foro tripartito interregional de intercambio de conocimientos sobre buenas prácticas y enseñanzas extraídas para promover la cooperación y las alianzas internacionales a fin de establecer un programa de migración equitativa para los trabajadores domésticos migrantes en África, los Estados árabes y Asia, celebrado en Madagascar en mayo de 2016 (véase el capítulo 3)¹².

126. Los países del CCG también lidian con un modelo de migración y movilidad de la mano de obra que, si bien es bastante permisivo en cuanto al ingreso de trabajadores, ha sido criticado por no abordar las condiciones de trabajo inaceptables que padecen muchos migrantes. Sin embargo, ha habido algunos cambios. En 2014, la Tercera Consulta Ministerial del Diálogo de Abu Dhabi entre países asiáticos de origen y países árabes de destino adoptó la Declaración de Kuwait, que remite al programa para una migración equitativa de la OIT y a la importancia de la contratación equitativa. La Cuarta Reunión de Funcionarios Superiores realizada durante el Diálogo de Abu Dhabi en mayo de 2016 recomendó que en la Cuarta Consulta Ministerial, que tendría lugar próximamente, se discutiera la cooperación bilateral y multilateral para el desarrollo, la certificación y el reconocimiento de las competencias profesionales, y el aprovechamiento del reconocimiento de las competencias laborales para la formulación de políticas modelo de admisión y movilidad. Además, el proyecto sobre Migración Equitativa Regional en el Oriente Medio (FAIRWAY) (2016-2018) de la OIT se centra en la difícil situación que atraviesan los trabajadores más vulnerables, en particular en los sectores del trabajo doméstico y la construcción. El proyecto tiene por objeto promover cambios de políticas basados en investigaciones empíricas, apoyar una mejor aplicación de las leyes y políticas y abordar las actitudes discriminatorias hacia los trabajadores migrantes.

¹¹ La fase II del ASEAN TRIANGLE se ejecutará de 2017 a 2020 y será financiado por el Canadá. El proyecto TRIANGLE II abarcará el período 2016-2026 con financiación de Australia, en: http://www.ilo.org/asia/whatwedo/projects/WCMS_428584/lang--en/index.htm. Para ejemplos concretos de los resultados en materia de protección, véase el proyecto TRIANGLE en la subregión del Gran Mekong (2010-2015), en: http://www.ilo.org/global/topics/labour-migration/projects/WCMS_386591/lang--es/index.htm.

¹² Los resultados del Programa de Acción Mundial pueden consultarse en: http://www.ilo.org/global/topics/labour-migration/events-training/WCMS_454724/lang--en/index.htm.

127. Los mandantes de la OIT también han creado herramientas para la protección de los trabajadores migrantes. Éstas incluyen el uso del modelo de acuerdo sindical bilateral de la ACTRAV y la CSI¹³ y el manual para sindicalistas sobre la protección de los trabajadores migrantes¹⁴ en la elaboración del plan de acción de 2015-2019 para la protección de los trabajadores migrantes por la Comisión de Sindicatos del Océano Índico, una plataforma subregional de sindicatos. Otro ejemplo es la preparación de un manual para sindicatos realizado en el marco del proyecto ASEAN TRIANGLE¹⁵.

4.2.3. Adecuación de las competencias y calificaciones de los trabajadores migrantes a los empleos disponibles fuera del país

128. El reconocimiento de las competencias y calificaciones y su adecuación a empleos apropiados son decisivos para aumentar la eficacia de la movilidad de los trabajadores migrantes en la región, y han cobrado importancia en el programa de muchas comunidades económicas regionales. Aún hay grandes obstáculos debido a los diferentes sistemas educativos y tradiciones de los países y, al mismo tiempo, se asigna una importancia excesiva a las competencias académicas formales en detrimento de los trabajadores migrantes con experiencia profesional y artesanal. La armonización de los procesos de reconocimiento de las competencias a nivel regional o subregional sigue siendo un desafío.

129. Como no suele incluirse a los trabajadores poco o medianamente calificados en los marcos modelo de calificación formal, se necesitan «herramientas de comparación» reconocidas regionalmente que posibiliten la evaluación fácil de las competencias, independientemente de las calificaciones de los trabajadores migrantes. Este es el principio subyacente de las Normas Regionales Modelo en Materia de Competencia para Asia y el Pacífico, que no definen niveles de calificación sino que agrupan competencias en conjuntos lógicos que pueden adecuarse a los sistemas de calificación de cada país según proceda. La última guía de este tipo, sobre el trabajo doméstico¹⁶, podrá ayudar a más de 20 millones de trabajadores domésticos en Asia y el Pacífico.

130. En enero de 2015, el Mercado Común del CCG se integró aún más para posibilitar la plena igualdad de los ciudadanos del CCG en materia de empleo, seguro social y cobertura de jubilación. La interoperabilidad de las calificaciones profesionales también está en curso. Sin embargo, los ciudadanos que no son nacionales de países del CCG no están incluidos (aún) en estos esfuerzos. La OIM y la OIT diseñaron un proyecto conjunto para mejorar el reconocimiento de las competencias y reducir la vulnerabilidad de los obreros de la construcción de Sri Lanka que trabajan en determinados países del CCG para lograr una mejora en el desarrollo de las competencias de esta diáspora de trabajadores migrantes en toda la región. Actualmente el proyecto se está ejecutando en los Emiratos Árabes Unidos.

¹³ Véase el capítulo 3, recuadro 3.4.

¹⁴ OIT: *En busca de trabajo decente: Los derechos de los trabajadores y trabajadoras migrantes: un manual para sindicalistas*, OIT-ACTRAV, Ginebra, 2008.

¹⁵ OIT: *Good practices on the role of trade unions in protecting and promoting migrant workers' rights in Asia*, Oficina Regional para Asia y el Pacífico de la OIT, Bangkok, 2014.

¹⁶ OIT: *Domestic Work*, Regional Model Competency Standards Series, Ginebra, 2015.

4.2.4. Protección social mejorada, en particular por medio de la coordinación de los derechos y prestaciones de seguridad social

131. Aunque los trabajadores migrantes contribuyan al sistema de seguridad social del país de origen o de destino, a menudo disfrutan de pocas prestaciones o de ninguna, debido a la falta de coordinación de la seguridad social cuando no hay acuerdos bilaterales o multilaterales, lo que puede impedir que reciban prestaciones en cualquiera de los sistemas de los países en que han trabajado.

132. La escala regional resulta especialmente apropiada para mejorar la coordinación, generar normas y regulaciones comunes, promover la solidaridad y proteger a los trabajadores migrantes. Una ventaja importante de los acuerdos multilaterales respecto de los acuerdos bilaterales (examinados en el capítulo 3) es que las mismas disposiciones se aplican a todos los trabajadores migrantes, independientemente de su país de origen, en la zona comprendida por el acuerdo.

133. Todas las regiones han realizado progresos en la adopción de marcos multilaterales a nivel regional e interregional, y casi todas han recibido el apoyo de la OIT (recuadro 4.1). Sin embargo, aplicar estos marcos de forma armoniosa sigue siendo un gran desafío, y se necesita mayor apoyo para el fortalecimiento de la capacidad.

Recuadro 4.1
Ejemplos de acuerdos regionales sobre seguridad social
que han recibido el apoyo y los conocimientos técnicos de la OIT

- ❑ Reglamento de la Unión Europea sobre la coordinación de los sistemas de seguridad social (Estados miembros de la UE, Islandia, Liechtenstein, Noruega y Suiza)
- ❑ Declaración de la ASEAN sobre el Fortalecimiento de la Protección Social
- ❑ Convenio Multilateral Iberoamericano de Seguridad Social (del que son signatarios 12 países latinoamericanos, España y Portugal)
- ❑ Propuesta del CAN para un Estatuto Migratorio Andino
- ❑ Acuerdo del CARICOM sobre Seguridad Social (13 países de la región del Caribe)
- ❑ Acuerdo Multilateral de Seguridad Social de la Conferencia Interafricana de la Previsión Social (CIPRES) (15 países francófonos de África Occidental y Central y del océano Índico)
- ❑ Convenio General de Seguridad Social de la CEDEAO (permite a migrantes y trabajadores migrantes jubilados que trabajaron en alguno de los Estados miembros de la CEDEAO ejercer su derecho a la seguridad social en sus países de origen)
- ❑ Acuerdo Multilateral de Seguridad Social del Mercosur

4.2.5. El papel del diálogo social en la movilidad regional de la mano de obra

134. La historia de la relación entre migración laboral y diálogo social varía mucho entre países. Entre las dificultades para el diálogo social sobre cuestiones relativas a la migración laboral figuran la falta de una tradición tripartita entre los ministerios del interior y de relaciones exteriores, que aún son los responsables de la gobernanza de la migración en muchos países, y los obstáculos a la libertad sindical y al derecho de sindicación y de negociación colectiva que enfrentan los trabajadores tanto nacionales

como migrantes. En general, la gobernanza de la migración se ha caracterizado por un déficit de diálogo social ¹⁷.

135. La consolidación actual de los regímenes de migración laboral en las comunidades económicas regionales debe considerarse una oportunidad para introducir los principios del diálogo social tripartito en los procesos de la gobernanza de la migración laboral, que debe ser reforzada mediante la creación de capacidad de las instituciones pertinentes y los interlocutores sociales.

136. Aunque aún hay dificultades para mejorar el diálogo social sobre cuestiones relativas a la migración laboral, hubo numerosos avances sustantivos en muchas comunidades económicas regionales (cuadro 4.2).

Cuadro 4.2. Diálogo social en comunidades económicas regionales

Comunidad económica regional	Medidas adoptadas
ASEAN	El Foro de la ASEAN sobre Trabajadores Migrantes es un buen ejemplo de diálogo social tripartito sólido y funcional sobre cuestiones relativas a la migración laboral. Su establecimiento recibió el apoyo del proyecto ASEAN TRIANGLE I de la OIT, que adoptó un enfoque tripartito desde su concepción, y brindó apoyo a diversas reuniones técnicas tripartitas. Estos esfuerzos se mantendrán en el proyecto ASEAN TRIANGLE II de la OIT.
CAN y MERCOSUR	Tanto el CAN como el MERCOSUR poseen estructuras internas tripartitas que tratan periódicamente cuestiones relativas a la migración laboral o que están especialmente dedicadas a la gobernanza de la migración laboral, como el Instrumento Andino de Migración Laboral del CAN y el Subgrupo de Trabajo núm. 10 del MERCOSUR.
CARICOM	En la CARICOM, los consejos de empleadores y de trabajadores han firmado un Memorando de Entendimiento para facilitar su funcionamiento y la circulación de los trabajadores por medio de legislación armonizada.
CEDEAO	En diciembre de 2010, los Estados miembros de la CEDEAO aprobaron un proyecto de ley complementaria para la creación del Foro de Diálogo Social, que dio forma a este órgano apoyado por la OIT.
SADC	El Sector de Empleo y Trabajo de la SADC funciona de manera tripartita: el Plan de Acción de Migración Laboral de la SADC (2016-2019) y el Marco de Políticas de Migración Laboral de 2014 son el resultado de las discusiones y negociaciones «tripartitas ampliadas» apoyadas por la OIT.

4.2.6. Adaptación de la OIT a los desafíos de integración regional

137. El enfoque de la OIT sobre la asistencia para el desarrollo en la esfera de la migración laboral está determinado por sus normas, marcos de referencia y prioridades. Éstos han sido concebidos mayormente para intervenciones a nivel nacional. Por consiguiente, la OIT ha tenido que adaptarlos para satisfacer las crecientes necesidades en materia de cooperación para el desarrollo de las comunidades económicas regionales.

Normas internacionales del trabajo

138. Las normas internacionales del trabajo continúan siendo una herramienta esencial para la armonización y convergencia de la legislación y los marcos de referencia a nivel nacional y regional. Aunque esto no necesariamente haya conducido a una ratificación más amplia de los Convenios núms. 97 y 143 de la OIT, las menciones a estos y a otros convenios y recomendaciones conexos (como los Convenios núms. 181 y 189 y las

¹⁷ OIT: *International cooperation and social dialogue for well-governed national and international labour migration and regional mobility*, documento de referencia para la Reunión técnica tripartita sobre las migraciones laborales de la OIT, Ginebra, 4 a 8 de noviembre de 2013 (inéedito).

Recomendaciones núms. 86 y 151) como ley modelo que proporciona un parámetro de referencia para las leyes nacionales y fundamenta jurisprudencia y litigios, han servido de base de forma sistemática a los programas sobre migración laboral de las comunidades económicas regionales. Por ejemplo, el Marco de Políticas de Migración Laboral de la SADC de 2014, el Convenio General de Seguridad Social de la CEDEAO de 2012, la Declaración de la ASEAN sobre la Protección y Promoción de los Derechos de los Trabajadores Migrantes de 2007 y el Instrumento Andino de Seguridad y Salud en el Trabajo se nutren de forma directa de los convenios y recomendaciones de la OIT relativos a la migración.

139. La pertinencia permanente de las normas internacionales del trabajo también puede observarse en las ratificaciones recientes de nuevos instrumentos, como el Convenio sobre las trabajadoras y los trabajadores domésticos, 2011 (núm. 189), en América Latina, África y Asia; en la inclusión de los procesos de ratificación de los Convenios núms. 97 y 143 en los programas de varias comunidades económicas regionales, especialmente en África (como el Programa de Migración Laboral Conjunto de la UA); y en la referencia a las normas de la OIT, como la Recomendación núm. 86 y el modelo de acuerdo bilateral que contiene en el anexo (véase el capítulo 4) como parámetros de referencia para las directrices regionales¹⁸. Además, la OIT y otras organizaciones han coordinado numerosas discusiones y actividades de capacitación utilizando herramientas y normas de la OIT como material didáctico¹⁹.

Cooperación para el desarrollo y estrategias regionales sobre migración laboral

140. Además de los proyectos de cooperación para el desarrollo (recuadro 4.2), la OIT ha elaborado estrategias regionales de migración laboral, que se basan en las prioridades de políticas establecidas por los mandantes en reuniones regionales de la OIT. Por ejemplo, en la 16.^a Reunión Regional de Asia y el Pacífico, celebrada en Bali en diciembre de 2016, se determinó que mejorar las políticas de migración laboral sobre la base de las normas internacionales del trabajo pertinentes era una prioridad para los planes de acción y las políticas nacionales²⁰. Las oficinas regionales de la OIT y los equipos de trabajo decente con el apoyo técnico del Servicio de Migraciones Laborales contribuyen a aplicar estas estrategias. La rápida aparición de múltiples interlocutores regionales, comunidades económicas regionales e interlocutores sociales regionales ha llevado a un aumento del número de solicitudes de intervención y les ha dado mayor alcance. Se ha optimizado la estructura de las oficinas exteriores de la OIT para maximizar los recursos existentes y posibilitar la prestación de asistencia tanto a nivel nacional como regional o subregional.

¹⁸ OIM: *Regional Guidelines for the Development of Bilateral Labour Agreements in the Southern African Development Community*, Ginebra, 2016.

¹⁹ Algunos ejemplos recientes incluyen OIT-ACTRAV: *Manual Sindical sobre las zonas francas de exportación*, Ginebra, 2014; OIT: *En pro del trabajo decente para las trabajadoras y los trabajadores domésticos: Un manual para sindicalistas destinado a promover el Convenio núm. 189 de la OIT y al empoderamiento de las trabajadoras y los trabajadores domésticos*, Ginebra, 2012.

²⁰ OIT: *Declaración de Bali*, adoptada en la 16.^a Reunión Regional de Asia y el Pacífico en Bali, Indonesia, el 9 de diciembre de 2016, párrafo 8. Véase también la Declaración de Addis Abeba de la 13.^a Reunión Regional Africana de la OIT de 2015, que determinó como prioridad de política de todo el continente «la mejora de la gobernanza de la migración laboral a escala nacional, subregional, regional e internacional, y la formulación de políticas que tengan en cuenta las necesidades del mercado de trabajo» sobre la base de las normas internacionales del trabajo y de conformidad con el Marco Multilateral de la OIT para las Migraciones Laborales, documento AFRM.13/D.8, párrafo 13, l).

Recuadro 4.2
Ejemplos de proyectos de cooperación para el desarrollo
destinados a fortalecer los vínculos entre las comunidades
económicas regionales y los Estados miembros

Los proyectos de cooperación para el desarrollo respaldados por la OIT se han centrado en diversos aspectos clave de la gobernanza de la migración laboral a nivel de comunidades económicas regionales y de países, fortaleciendo la cohesión de los marcos de las comunidades económicas regionales o la capacidad de sus Estados miembros para cumplir los marcos existentes. Éstos han sido ejes importantes de la asistencia técnica de la OIT en colaboración con otras organizaciones internacionales. Entre los ejemplos más recientes cabe señalar los siguientes:

- ❑ el Programa de Migración Laboral Conjunto, coordinado por la Comisión de la UA, con el apoyo de la OIT, la OIM y la Comisión Económica para África de las Naciones Unidas (etapa de movilización de recursos);
- ❑ el Programa de Apoyo a la Libre Circulación de las Personas y la Migración en África Occidental, financiado por la Comisión Europea y coordinado por la CEDEAO, con el apoyo de la OIM, el Centro Internacional para el Desarrollo de Políticas Migratorias y la OIT (2013-2018);
- ❑ el apoyo al Foro de la ASEAN sobre Trabajadores Migrantes, en el que participan la OIT, la OIM y ONU-Mujeres, y
- ❑ la elaboración y aplicación del plan de acción para los trabajadores migrantes de la SAARC con el apoyo de la OIT y la OIM.

141. Para orientar las intervenciones de la OIT y la organización interna, se llevan a cabo diagnósticos regionales a intervalos regulares. En 2012 se encomendó un diagnóstico y una estrategia para las actividades relativas a la migración laboral en la región de África ²¹. Las Oficinas Regionales de la OIT para Asia y el Pacífico y para América Latina y el Caribe han elaborado informes de situación y planes estratégicos para el bienio 2016-2017 ²², y los recursos humanos asignados por la OIT al apoyo técnico en materia de migración laboral aumentó de un especialista regional en 2012 a cinco en 2016 (en América Latina, Asia y los Estados árabes).

142. Además, recientemente la OIT ha extendido al ámbito de las subregiones el principio de sus Programas de Trabajo Decente, que inicialmente se llevaban a cabo sólo a nivel nacional. Éstos establecen prioridades mutuamente acordadas para ciclos de cuatro a cinco años. Aunque hasta ahora sólo se han puesto en marcha tres programas de trabajo decente, dos de ellos, en la CAO (2010-2015) y en la SADC (2013-2019), incluyen fuertes componentes relativos a la migración laboral entre sus prioridades.

²¹ Segatti, A. y Jinnah, Z.: *Diagnostic Exercise for an ILO Strategy on Labour Migration in Africa*, African Centre for Migration & Society, Johannesburgo, 2014.

²² OIT: *La migración laboral en América Latina y el Caribe: Diagnóstico, estrategia y líneas de trabajo de la OIT en la región*, Oficina Regional para América Latina y el Caribe, Lima, 2016; OIT: *Labour Migration in Asia and the Pacific: Office Strategy Paper for 2016-17*, Bangkok, Oficina Regional para Asia y el Pacífico, 2016 (inédito).

4.3. Comunidades económicas regionales, procesos consultivos regionales sobre migración y acuerdos comerciales con componentes relativos a la movilidad laboral

143. Además de los regímenes de migración laboral cada vez más formalizados de las comunidades económicas regionales, por lo menos dos procesos deben ser tomados en cuenta al estructurar la gobernanza actual de la migración laboral a nivel regional. El primero es el papel de los procesos consultivos regionales intergubernamentales que han contribuido a los diálogos regionales sobre cuestiones relativas a la migración laboral durante décadas. El segundo es el surgimiento de un régimen paralelo de protección de los trabajadores en los acuerdos comerciales internacionales y las consecuencias que ya pueden observarse en el trato de los trabajadores migrantes.

4.3.1. Procesos consultivos regionales sobre migración: Enseñanzas para la asistencia técnica

144. Los procesos consultivos regionales, definidos como «foros para el debate y el intercambio de información reservados, destinados a los Estados interesados en promover la cooperación en la esfera de las migraciones»²³, han sido objeto de una atención continua desde su aparición a mediados de la década de 1980 y principios de la de 1990.

145. Los procesos consultivos regionales no reemplazan ni duplican las organizaciones regionales de integración sino que desempeñan una función diferente a las organizaciones formales existentes²⁴. Su papel consiste más bien en contribuir al consenso entre culturas institucionales muy distintas (a menudo entre los ministerios de seguridad y de trabajo)²⁵.

146. Los procesos consultivos regionales que tienen lugar en o cerca de comunidades económicas regionales y órganos similares²⁶ tienen un gran potencial para generar acuerdos formales regionales en materia de migración (como parecen confirmar los recientes avances en la CEDEAO en relación con el Diálogo sobre Migración para África Occidental y la SADC en relación con el Diálogo sobre Migración para África Meridional). En el mismo sentido, el potencial de evolucionar de una coherencia de hecho a una de derecho en materia de gobernanza de la migración es mayor en las comunidades económicas regionales centradas en el comercio y en el uso común de recursos humanos regionales (como el Foro de la ASEAN sobre TRABAJADORES MIGRANTES)²⁷.

²³ Harns, C.: *Mecanismos consultivos interestatales regionales sobre migración: Enfoques, actividades recientes, e incidencia sobre la gobernanza mundial de las migraciones*, Serie de Investigación sobre la Migración de la OIM, núm. 45, OIM, Ginebra, 2013, pág. 19.

²⁴ Según dos estudios encomendados por la OIM en 2010 y 2013. Véase *ibid.* y Hansen, R.: *An Assessment of Principal Regional Consultative Processes on Migration*, Serie de Investigación sobre la Migración de la OIM, núm. 38, OIM, Ginebra, 2010.

²⁵ Channac, F.: «The evolution of international decision-making processes concerning migrations: A comparison between formal and informal multilateral fora», en G. Zincone (ed.): *Immigration Politics: Between Centre and Periphery: National States and the EU*, ECPR Press, Colchester, Reino Unido, 2002.

²⁶ Es importante distinguir entre los procesos consultivos regionales independientes, cuyo desarrollo y funcionamiento ha ido por vías diferentes del de las organizaciones regionales de integración, y los procesos consultivos regionales fundamentales, reconocidos como uno de los pilares de las organizaciones regionales de integración (el Mercado Común para África Oriental y Meridional (COMESA) y la Autoridad Intergubernamental para el Desarrollo (IGAD) son ejemplos de ello), y también entre éstos y los procesos interestatales formales existentes. Harns, C., *op. cit.*, págs. 19 y 28 a 32.

²⁷ *Ibid.*, págs. 87 y 88.

147. Los procesos consultivos regionales podrían ser una base útil para los marcos de gobernanza regional de la migración laboral, en vista de sus objetivos comunes, la cooperación política, la familiaridad con los servicios públicos de sus homólogos regionales y diversas aptitudes de coordinación interpersonal. Como la OIM desempeña la función de secretaría y organiza reuniones mundiales de los procesos consultivos regionales²⁸, la OIT podría tratar de fortalecer su cooperación con estos procesos, para garantizar que sus enfoques y normas se tomasen más en cuenta y para contribuir a una mayor participación de los mandantes.

148. Hasta ahora los procesos consultivos regionales no han resultado especialmente propicios para la promoción del diálogo social tripartito. Se ocupan mayormente de cuestiones relativas a las posibilidades de los flujos migratorios para el desarrollo, lo cual en términos generales ha demostrado ser decisivo²⁹. Sin embargo, en otros casos, como las consultas intergubernamentales sobre políticas de asilo, refugiados y migración y el Proceso de Bali sobre el Contrabando y la Trata de Personas y la Delincuencia Transnacional Conexa, predominan los paradigmas de control migratorio y seguridad. Los principios que rigen el enfoque de diálogo social tripartito de la OIT, que supone no sólo el carácter inclusivo sino también la participación en condiciones de igualdad de los interlocutores tripartitos, difieren de los principios de inclusividad amplia que rigen los procesos consultivos regionales. En ocasiones esto conduce a diferencias de representación entre las estructuras tripartitas (por ejemplo, bajo la dirección de los ministerios de trabajo) y los procesos consultivos regionales, en los que los interlocutores sociales no están representados (como en las consultas intergubernamentales y el Diálogo de Abu Dhabi) o no se les otorga la misma importancia que a las entidades gubernamentales. Por consiguiente, la OIT podría ayudar a facilitar el diálogo social en estos procesos, especialmente cuando se discuten cuestiones laborales.

4.3.2. Acuerdos comerciales y movilidad de la mano de obra

149. Ha habido un aumento general de las disposiciones laborales en los acuerdos comerciales regionales y bilaterales, como lo señaló un reciente informe de la OIT³⁰. A pesar del creciente número de investigaciones, los estudios disponibles³¹ no se han centrado de forma directa en las repercusiones de estos acuerdos en las condiciones de trabajo de los trabajadores migrantes. El informe reciente del Relator Especial de las Naciones Unidas sobre los derechos humanos de los migrantes³² es una excepción.

²⁸ Para mayor información sobre el papel de la OIM, véase: <http://www.iom.int/global-rcp-meetings>.

²⁹ Harns, C., *op. cit.*, pág. 87.

³⁰ OIT: *Assessment of labour provisions in trade and investment arrangements*, Ginebra, 2016, pág. 11.

³¹ Lavenex, S. y Jurje, F. en: «*The Migration-Trade Nexus: Migration Provisions in Trade Agreements*», en Talani, L.S. y McMahon, S. (eds.): *Handbook of the International Political Economy of Migration*, Edward Elgar, Instituto de Comercio Mundial, 2016, comparan las intenciones iniciales del Acuerdo General sobre el Comercio de Servicios, de la Organización Mundial del Comercio de 1995, con las disposiciones actuales desde un punto de vista teórico; el informe de la OIT: *El trabajo decente en las cadenas mundiales de suministro*, párrafos 125 y 126, trata de manera somera la cuestión de las disposiciones laborales en los acuerdos comerciales regionales y bilaterales; el informe de la OIT: *Assessment of labour provisions in trade and investment arrangements, op. cit.*, documenta las repercusiones de las disposiciones laborales en el comercio y no las condiciones laborales de los trabajadores; y el documento de la OIT-ACT/EMP: *Research note: Labour and social policy components in current trade agreements in Asia and the Pacific*, marzo de 2015, se centra en la incidencia de los acuerdos de libre comercio en la adopción de legislaciones laborales nacionales insostenibles.

³² Naciones Unidas: *Informe del Relator Especial sobre los derechos humanos de los migrantes acerca de los efectos de los acuerdos comerciales bilaterales y multilaterales en los derechos humanos de los migrantes*, Consejo de Derechos Humanos, 32.º período de sesiones, documento A/HRC/32/40, 4 de mayo de 2016.

150. Este informe advierte que los acuerdos comerciales pueden exacerbar las vulnerabilidades de los trabajadores migrantes mal remunerados y violar sus derechos humanos de forma directa y sistemática. Aunque en los últimos dos decenios casi todos los gobiernos han concertado acuerdos que incorporan disposiciones en materia de derechos humanos, esto ha generado una «mayor fragmentación en la interpretación de las normas internacionales de derechos humanos, así como a una aplicación desfavorable de los acuerdos en materia de movilidad laboral y las leyes de inmigración, que vulneran efectivamente los derechos humanos de los trabajadores migrantes y de sus familiares».

151. El Relator Especial propone la redacción y la adopción de un marco de movilidad global en los acuerdos comerciales bilaterales que reforzaría la protección de los migrantes. Un marco de este tipo podría basarse en las disposiciones de protección del Marco Multilateral de la OIT para las Migraciones Laborales (2006) y en el acuerdo tipo contenido en la Recomendación núm. 86 (véase el capítulo 3)³³. El Relator Especial sostiene que sólo si se adoptan «medidas activas con el fin de aunar las consideraciones de derechos humanos y las consideraciones relativas al comercio [será posible] mitigar los desequilibrios de poder inherentes a la economía mundial y la asimetría en la atención que se presta a la eficiencia económica y los beneficios a corto plazo en detrimento de los trabajadores migrantes»³⁴. Es posible que este tema sea retomado en los debates sobre nuevos mecanismos de gobernanza en el futuro pacto mundial para la migración. La OIT tal vez juzgue oportuno examinar cuál es la mejor forma de participar en estas discusiones.

4.4. Conclusión

152. Sin lugar a dudas, la integración de los mercados de trabajo ha progresado a nivel mundial y ha facilitado la migración y movilidad de la mano de obra a nivel regional, y actualmente hay múltiples enfoques que pretenden alcanzar diferentes objetivos en las distintas regiones.

153. Una lección fundamental en materia de intervenciones es que los proyectos nacionales son esenciales para apoyar los esfuerzos a nivel de las comunidades económicas regionales y, en cambio, los marcos adoptados a ese nivel tienen pocas probabilidades de aplicarse eficazmente sin administraciones públicas nacionales eficientes e interlocutores sociales que puedan asumir su control y coordinación, y mantener informado a los mecanismos regionales.

154. Por otra parte, aunque existen marcos para facilitar la migración y la movilidad en casi todos lados, están en fases de aplicación muy diferentes. Por eso será esencial supervisar su aplicación para determinar si estas herramientas ofrecen las soluciones adecuadas y, de no ser así, para apoyar a los mandantes en sus esfuerzos por fortalecer aspectos clave como el diálogo social en los procesos de las comunidades económicas regionales.

155. En muchos de estos procesos se ha solicitado la cooperación para el desarrollo y los conocimientos especializados sobre las normas internacionales del trabajo de la OIT, con resultados dispares. Sin embargo, persisten importantes desafíos en varias esferas clave, en particular con respecto a:

- la eliminación efectiva de las barreras a la migración y a la movilidad en los marcos legislativos nacionales;

³³ *Ibid.*, párrafo 70.

³⁴ *Ibid.*, párrafo 91.

- ❑ la coordinación de las administraciones públicas, y
- ❑ la adopción de marcos recíprocos de reconocimiento de las competencias.

156. Los mandantes de la OIT y la Oficina también deberían trabajar de forma más concertada para crear la capacidad de las comunidades económicas regionales y los interlocutores sociales.

157. En general, los procesos consultivos regionales han resultado ser útiles para modificar la perspectiva de los gobiernos y las partes interesadas de la sociedad civil sobre las cuestiones relativas a la migración y el desarrollo, en especial cuando cuentan con pequeños grupos de Estados estables y capaces que ejerzan el liderazgo en la región. Sin embargo, los procesos consultivos regionales no han incorporado plenamente la representación tripartita.

158. La inclusión más sistemática de disposiciones laborales en los acuerdos comerciales internacionales constituye una tendencia creciente. Sin embargo, se han realizado pocas investigaciones sobre los trabajadores migrantes como categoría diferenciada de trabajadores en estos acuerdos. Por consiguiente, es necesario realizar investigaciones selectivas para comprender mejor el tipo de mecanismo de protección que podría aplicarse en el marco de estos acuerdos.

Capítulo 5

Contratación equitativa

159. Desde hace décadas, garantizar la contratación equitativa de todos los trabajadores ha sido objeto de las normas y la labor de la OIT. Más recientemente, los mandantes de la OIT exhortaron a la organización a reforzar su compromiso y su acción en este ámbito. Esto condujo a que en 2014 se pusiera en marcha la Iniciativa para la equidad en la contratación, adoptada por múltiples interesados, que integra el Programa para una Migración Equitativa de la OIT, y a que el Consejo de Administración aprobara en la 328.^a reunión (noviembre de 2016) los principios generales y directrices prácticas para una contratación equitativa de la OIT ¹. La contratación equitativa también constituye un elemento importante del compromiso de la comunidad internacional con la reducción de los costos de la migración laboral, tal como se refleja en la Agenda 2030.

160. Este capítulo se articula en torno al marco normativo y de políticas de la OIT sobre contratación de trabajadores, especialmente trabajadores migrantes, y a los principios y directrices de la OIT para una contratación equitativa, que reúnen las normas aplicables en una guía de principios rectores y establece las responsabilidades de los actores pertinentes en la contratación de trabajadores nacionales y migrantes. El capítulo también presenta un panorama general de algunas de las políticas y prácticas emergentes para luchar contra las contrataciones abusivas y fraudulentas, en especial la protección de los trabajadores migrantes poco calificados y en relación con los principios y directrices de la OIT y la Iniciativa para la equidad en la contratación.

5.1. ¿Por qué es importante la contratación equitativa?

161. La contratación internacional abarca una amplia gama de acciones: la contratación directa por parte de los empleadores o sus representantes; las operaciones llevadas adelante por los reclutadores de mano de obra públicos o privados; la contratación de posibles migrantes en un país por cuenta de un empleador en otro país o los casos en los que el reclutador de un país se encarga de proporcionar empleo a migrantes de otro país; y las diversas operaciones relacionadas con el procedimiento de contratación, como la selección, introducción y colocación de trabajadores migrantes y el regreso de éstos a su país de origen al término de un contrato de trabajo ².

¹ OIT: *Informe del Director General: Cuarto informe complementario: Resultado de la Reunión de expertos sobre contratación equitativa* (Ginebra, 5-7 de septiembre de 2016), Apéndice: Principios generales y directrices para la contratación equitativa, documento GB.328/INS/17/4, págs. 3 a 14. Las futuras referencias a directrices y principios que se realicen en este capítulo remiten a este documento.

² OIT: *Promover una migración equitativa: Estudio General sobre los instrumentos de los trabajadores migrantes*, Informe de la CEACR, CIT, 105.^a reunión, 2016, Ginebra, párrafo 197.

162. Según la CEACR, «la regulación del reclutamiento es un componente importante de una gobernanza de la migración laboral justa y eficaz, que se beneficie de un enfoque basado en la aportación de diversas partes interesadas y anclado en el diálogo social»³. El establecimiento de procesos de contratación equitativos también puede contribuir a una mayor protección de los trabajadores migrantes, especialmente frente al trabajo forzoso y la trata de personas, y una reducción de la desigualdad y de las prácticas discriminatorias por múltiples motivos; mercados de trabajo más eficientes; mejores trabajos y una mayor articulación entre la oferta y la demanda de las calificaciones laborales; una competencia más sana entre empresas; y mejores resultados en materia de desarrollo sostenible para los trabajadores migrantes y sus familias, así como para sus países de origen y de destino.

163. En la actualidad, el panorama en torno a la contratación de trabajadores migrantes es cada vez más complejo e involucra a interlocutores muy diversos, tanto regulados como no regulados. En muchos casos, los trabajadores migrantes son contratados por servicios públicos de empleo y en ocasiones la legislación establece que éstas sean las únicas entidades habilitadas a tal fin⁴. Sin embargo, es cada vez más frecuente que los trabajadores migrantes sean contratados por agencias de empleo privadas. La influencia de estas agencias es cada vez mayor y, en consecuencia, se han convertido en un rasgo característico de los mercados de trabajo actuales a nivel mundial⁵. En 2013 había casi 260 000 agencias de empleo privadas en todo el mundo, el 56 por ciento de las cuales se encontraba en la región de Asia y el Pacífico⁶, aunque no todas realizaban actividades transfronterizas. Las agencias de empleo privadas, cuando están debidamente reguladas, a menudo por medio de licencias y/o certificaciones, pueden funcionar en condiciones de igualdad, reduciendo la incertidumbre comercial y aumentando la eficiencia y la productividad empresariales⁷, y desempeñar un papel importante en la mejora del funcionamiento del mercado de trabajo: «Al realizar búsquedas de candidatos y ofertas de trabajo, poner en relación la oferta y la demanda en el mercado de trabajo y encontrar soluciones relativas a la fuerza de trabajo, funcionan como un trampolín hacia el empleo, aumentan la participación y la diversidad en el mercado de trabajo, convierten el trabajo disponible en oportunidades laborales y promueven la inclusión en el lugar de trabajo.»⁸

164. Al mismo tiempo, las prácticas abusivas también son comunes en un segmento de este sector, e incluyen a intermediarios informales, subagentes no autorizados y otros actores que operan en la economía informal y al margen de los marcos jurídicos y normativos. Los trabajadores poco calificados son particularmente vulnerables a las prácticas de contratación abusivas y fraudulentas, especialmente durante períodos de alto desempleo, cuando la competencia por los puestos de trabajo disponibles es intensa⁹ y

³ *Ibid.*, párrafo 194. Véase también la conclusión de la discusión en la CAS del Estudio General sobre los instrumentos relativos a los trabajadores migrantes, *Actas Provisionales* núm. 16, primera parte, Informe General, 105.ª reunión, 2016, párrafo 106, apartado 3.

⁴ Tal como se analiza en el capítulo 3 y en la sección 5.4.4, en algunos países los servicios públicos de empleo siguen desempeñando un papel esencial al encontrar empleo transfronterizo a los trabajadores en virtud de programas para trabajadores temporales facilitados por acuerdos bilaterales sobre migración laboral.

⁵ OIT: *Migración equitativa: un programa para la OIT*, Memoria del Director General, Informe I (B), CIT, 103.ª reunión, 2014, párrafo 85.

⁶ Confederación Internacional de Servicios de Empleo Privados: *Economic Report: 2015 Edition*, pág. 14. La Confederación cambió de nombre en septiembre de 2016 y pasó a denominarse Confederación Mundial del Empleo.

⁷ OIT: *Informe para la discusión en la Reunión tripartita de expertos sobre principios y directrices prácticas relativos a la contratación equitativa* (5-7 de septiembre de 2016), documento MEFR/2016, párrafo 11.

⁸ Confederación Mundial del Empleo, *Code of Conduct*, 2015, pág. 1.

⁹ Como ocurre, por ejemplo, con el gran número de trabajadores poco calificados de Asia Meridional disponibles para trabajar en Oriente Medio.

cuando existen lagunas de protección jurídica y de control del cumplimiento de la legislación¹⁰. Este segmento del sector de la contratación, que trabaja en conjunto con ciertos empleadores, genera grandes beneficios por medio de salarios no abonados y el cobro de comisiones por contratación¹¹, que se suele exigir a trabajadores poco calificados y con salarios bajos, dado que los empleadores están más dispuestos a pagar por la contratación de trabajadores altamente calificados. Otros abusos denunciados incluyen el cobro de depósitos y deducciones salariales ilegales; los actos de violencia, incluida la violencia sexual; los engaños sobre la naturaleza o las condiciones del empleo; la retención de pasaportes y otros documentos de identidad, que puede incidir en el acceso a los servicios de salud¹²; la servidumbre por deudas vinculada con el reembolso de gastos de contratación; y las amenazas a los trabajadores si quieren dejar su empleo. Las pruebas de embarazo y del VIH y el sida obligatorias también son un procedimiento común entre algunos reclutadores privados, lo cual constituye una práctica discriminatoria que vulnera normas internacionales reconocidas¹³.

5.2. Reducción de los costos de contratación de la migración laboral

165. Los costos de contratación son una parte importante de los costos de la migración laboral (véase el gráfico 2.1). Incluyen diversos costos monetarios, como el pago de comisiones al reclutador de mano de obra o agente, el precio del transporte interno e internacional, el pago de exámenes médicos y seguros y las tasas de expedición de pasaportes y visados (cuadro 5.1)¹⁴.

¹⁰ OIT: *Informe para la discusión en la Reunión tripartita de expertos sobre principios y directrices prácticas relativos a la contratación equitativa*, op. cit., párrafo 1.

¹¹ OIT: *El costo de la coacción: Informe global con arreglo al seguimiento de la Declaración de la OIT relativa a los principios y derechos fundamentales en el trabajo*, CIT, 98.^a reunión, 2009, Ginebra, párrafos 12 y 150, se estima que el «costo de oportunidad» derivado de la coacción de los trabajadores afectados por estas prácticas abusivas, traducido en la pérdida de ingresos, es de 21 000 millones de dólares, que comprenden 19 600 millones de dólares en concepto de salarios no abonados y 1 400 millones de dólares por el cobro de comisiones por contratación.

¹² Naciones Unidas: *Informe del Relator Especial sobre los derechos humanos de los migrantes, Sr. François Crépeau*, Asamblea General, septuagésimo período de sesiones, documento A/70/310, 11 de agosto de 2015, párrafos 19 y 24, el hecho de que los empleadores no expidan tarjetas de identidad también puede poner en riesgo el acceso de los trabajadores migrantes a los servicios de salud.

¹³ OIT: *En busca de trabajo decente. Los derechos de los trabajadores y trabajadoras migrantes: Un manual para sindicalistas*, OIT-ACTRAV, Ginebra, 2008, pág. 47.

¹⁴ Un ejemplo de mala práctica es el «comercio de visados», que tiene lugar en muchos países del Golfo, en virtud del cual los visados se expiden en bloque y entregan a empresas o agencias de contratación y luego se venden a reclutadores de mano de obra, que trasladan el costo a los trabajadores al reclutarlos en el país de origen. Dado que esos visados pueden resultar en que los trabajadores no tengan un empleo determinado en el lugar de destino, también pueden suponer costos adicionales para éstos a fin de regularizar su estancia y empleo. Jureidini, R., *Ways forward in recruitment of low-skilled migrant workers in the Asia-Arab States corridor*, Libro Blanco de la OIT, Oficina Regional para los Estados árabes, Beirut, 2016, pág. 30.

Cuadro 5.1. Costos medios de contratación pagados por los trabajadores migrantes en determinados corredores de migración laboral, 2015
 (costo medio en dólares de los Estados Unidos)

	Vietnamitas a Malasia	Etíopes a la Arabia Saudita	Filipinos a Qatar	Indios a Qatar	Nepaleses a Qatar	Pakistaníes a la Arabia Saudita y a los Emiratos Árabes Unidos
Agente	1 248	553	492	551	874	271
Transporte interior	69	128	106	70	108	61
Transporte internacional	88	281	a)	296	402	249
Examen médico	28	37	67	52	34	45
Pasaporte	18	19	29	46	75	46
Autorización ^{d)}	2,5	1	5	–	–	1
Sesiones informativas ^{d)}	–	–	4	24	9	7
Evaluación de competencias profesionales ^{e)}	–	–	–	11	–	–
Seguros	13	–	40	7	37	11
Visado ^{b)}	307	–	–	–	319	2 823
Otros ^{c)}	30	604	–	–	–	31
TOTAL	1 803,5	1 623	743	1 057	1 858	3 489

a) Los viajes internacionales son pagados en la mayoría de los casos por los empleadores.

b) Refleja el precio de los visados vendidos y no la tarifa oficial.

c) Otros costos incluyen el pago a los responsables del tráfico ilícito de personas y sobornos.

d) Los trabajadores no mencionaron costos, probablemente porque estos se incluyeron en la suma total pagada a los agentes de contratación.

e) No siempre se realizaron evaluaciones de competencias profesionales a los migrantes poco calificados seleccionados para estos muestreos.

Fuente: Estudios de la OIT-KNOMAD, 2015, citados en los documentos de referencia elaborados por la OIT en el Foro Mundial sobre Migración y Desarrollo, mesa redonda 1.1, *Reducción de los costos de la migración*.

166. Los datos de la encuesta preliminar por muestreo sobre los costos de la migración, realizada por la OIT-KNOMAD, indican que en el corredor de migración laboral Asia Meridional-CCG, los costos de contratación pueden representar nueve meses o más de ingresos medios mensuales. Sin embargo, los costos de contratación de los trabajadores migrantes que van a España equivalen a menos de un mes de ingresos medios mensuales. Esta disparidad demuestra que los costos de contratación que pagan los trabajadores dependen en gran medida de los corredores de migración. Los resultados pueden explicarse, en parte, por medio de factores estructurales como los regímenes de migración laboral adoptados, el grado de armonización de las regulaciones nacionales y los mecanismos de aplicación de los países de origen y de destino, y el tipo de reclutador de mano de obra involucrado. Otra conclusión a la que se llegó, que guarda relación con este tema, es que los costos pueden variar considerablemente en el mismo corredor de migración, según el país de origen del trabajador.

167. Además, los costos de contratación no guardan relación con la calidad del empleo ni el nivel de los salarios en el lugar de destino. Por ejemplo, los trabajadores que migran a España y República de Corea, donde los salarios son considerablemente más altos, en general pagan costos de contratación más bajos en relación con sus ingresos medios mensuales, que aquellos en otros corredores de migración. La investigación también revela que los trabajadores con más educación, vínculos en las redes sociales o experiencia previa

de trabajo en el exterior, así como las trabajadoras, pagan menos que los hombres que migran por primera vez y que no tienen vínculos en redes de migración. Asimismo revela que los migrantes en situación irregular pagan mayores costos de contratación que los que están en situación regular¹⁵. Sin embargo, como se señaló en el capítulo 2, los costos de contratación más bajos que pagan las empleadas domésticas se contrarrestan con costos más altos en función del número de horas de trabajo y peores condiciones laborales. Los costos de migración en relación con las condiciones de trabajo y los salarios de los trabajadores domésticos duplican los costos de contratación y los gastos de viaje¹⁶.

168. Como se señaló en la introducción, el compromiso internacional de reducir los costos de la migración laboral, entre ellos los costos de contratación, se incluyó en la Agenda 2030, en particular las metas 10.7 (migración segura y ordenada) y 10.c (remesas). Con el objetivo de medir los resultados alcanzados en torno a la primera de estas metas, la OIT y el Banco Mundial son los organismos encargados de elaborar una metodología apropiada para el indicador 10.7.1, sobre el costo de contratación de los trabajadores migrantes¹⁷.

5.3. Marco normativo y de políticas de la OIT

169. El proceso normativo de la OIT en torno a la regulación de la contratación tiene una larga historia. Muchas de las disposiciones previas de la OIT en relación con la contratación se incluyeron en los anexos I y II del Convenio núm. 97 y la Recomendación núm. 86, cuyo objetivo principal es proteger a los trabajadores migrantes, facilitar el control y la regulación de la contratación e impedir el empleo no autorizado¹⁸.

170. La contratación de trabajadores se rige por normas internacionales del trabajo específicas, tanto a nivel nacional como internacional, ya sea por medio de servicios públicos de empleo o de agencias de empleo privadas. El Convenio sobre el servicio del empleo, 1948 (núm. 88) requiere que los Estados Miembros ratificantes garanticen un servicio público y gratuito del empleo en cooperación con otros organismos públicos y privados competentes para garantizar la mejor organización posible del mercado del empleo¹⁹. El Convenio núm. 181 y la correspondiente Recomendación sobre las agencias de empleo privadas, 1997 (núm. 188) son las normas internacionales actuales aplicables a las agencias de empleo privadas. El Convenio núm. 181 establece el principio de que no se cobrará a ningún trabajador «ni directa ni indirectamente, ni en todo ni en parte, ningún tipo de honorario o tarifa»²⁰. También exige a los Estados Miembros que los trabajadores migrantes reclutados o colocados en su territorio por agencias de empleo privadas gocen de una protección adecuada y para impedir que sean objeto de abusos, en particular

¹⁵ Abella, M. y otros: «Why are Migration Costs High for Low-Skilled Workers? Evidence from Migrant Surveys», documento de trabajo de la KNOMAD, 2016 (inédito), págs. 3 y 10 a 17.

¹⁶ Aleksynska, M. y otros: *op. cit.*, OIT, de próxima publicación, 2017.

¹⁷ Indicador 10.7.1: «Costo de la contratación por cuenta del empleado como porcentaje de los ingresos anuales percibidos en el país de destino». Consejo Económico y Social de las Naciones Unidas, Comisión de Estadística, *Informe del Grupo Interinstitucional y de Expertos sobre los Indicadores de los Objetivos de Desarrollo Sostenible*, 47.º período de sesiones, documento E/CN.3/2016/2/Rev.1, 29 de febrero de 2016, pág. 30.

¹⁸ OIT: *Promover una migración equitativa*, *op. cit.*, párrafo 195.

¹⁹ Convenio núm. 88, artículo 1.

²⁰ Artículo 7, 1). Sin embargo, el artículo 7, 2) establece una excepción: «En interés de los trabajadores afectados, la autoridad competente, previa consulta con las organizaciones más representativas de empleadores y de trabajadores, podrá autorizar excepciones [al artículo 7, 1)] respecto de determinadas categorías de trabajadores, así como de determinados servicios prestados por las agencias de empleo privadas».

mediante la conclusión de acuerdos bilaterales ²¹. Los instrumentos específicos de distintos sectores contienen disposiciones sobre las contrataciones transnacionales, como el Convenio sobre el trabajo marítimo, 2006 (MLC, 2006), relativo a la gente de mar, el Convenio sobre el trabajo en la pesca, 2007 (núm. 188) y el Convenio sobre las trabajadoras y los trabajadores domésticos, 2011 (núm. 189) ²².

171. Con el objeto de prevenir el trabajo forzoso u obligatorio, el Protocolo de 2014 relativo al Convenio sobre el trabajo forzoso, 1930, requiere, entre otras cosas, «la protección de las personas, en particular los trabajadores migrantes, contra posibles prácticas abusivas y fraudulentas en el proceso de contratación y colocación» y «el apoyo a los sectores público y privado para que actúen con la debida diligencia a fin de prevenir el trabajo forzoso u obligatorio y de responder a los riesgos que conlleva» ²³. La Recomendación sobre el trabajo forzoso (medidas complementarias), 2014 (núm. 203), que complementa el Protocolo, promueve medidas preventivas adicionales, como realizar campañas de sensibilización específicas, dirigidas en particular a aquellos en situación de mayor riesgo de ser víctimas de trabajo forzoso, promover los esfuerzos coordinados por parte de los organismos gubernamentales con los de otros Estados para facilitar una migración regular y segura y proporcionar orientación y apoyo a las empresas y los empleadores a fin de que adopten medidas eficaces para encarar los riesgos del trabajo forzoso en sus operaciones ²⁴.

172. La contratación también ha sido objeto de iniciativas específicas no vinculantes de la OIT. Unos meses antes de que la OIT adoptara el Convenio núm. 181, el Consejo de Administración de la OIT convocó una Reunión tripartita de expertos sobre las actividades futuras de la OIT en el campo de las migraciones, que elaboró directivas sobre medidas especiales de protección de los trabajadores migrantes contratados por agentes privados ²⁵. Además, el principio 13 del Marco multilateral de la OIT para las migraciones laborales, 2006, insta a los gobiernos en los países de origen y de destino a «considerar debidamente el establecimiento de un régimen de licencias y supervisar a los servicios de reclutamiento y colocación de trabajadores migrantes», de conformidad con el Convenio núm. 181 y la Recomendación núm. 188 ²⁶, y está complementado por una serie de directrices relativas a la protección de los trabajadores migrantes en el proceso de contratación y de medidas normativas.

173. El Programa para una Migración Equitativa de la OIT, de 2014, señala que «instaurar procesos de contratación equitativos» es uno de sus principales pilares y reconoce la necesidad de «redoblar los esfuerzos al respecto e intensificar la cooperación con los gobiernos para lograr que este tipo de agencias [privadas] estén sometidas a una reglamentación adecuada y que los trabajadores que sean víctimas de prácticas laborales abusivas tengan acceso a medios de reparación» ²⁷. Además, en las conclusiones de la discusión general relativa al trabajo decente en las cadenas mundiales de suministro de 2016, de conformidad con los Principios Rectores de las Naciones Unidas sobre las Empresas y los Derechos Humanos, se exhortó a

²¹ Artículo 8.

²² MLC, 2006, artículo V, 5) y regla 1.4; Convenio núm. 188, artículo 22; y Convenio núm. 189, artículos 8 y 15.

²³ Artículo 2, d) y e).

²⁴ Recomendación núm. 203, párrafo 4, b), i) y j).

²⁵ OIT: *Reunión tripartita de expertos sobre las actividades futuras de la OIT en el campo de las migraciones*, Ginebra, 21 a 25 de abril de 1997, anexo II.

²⁶ OIT: *Marco multilateral de la OIT para las migraciones laborales: Principios y directrices no vinculantes para un enfoque de las migraciones laborales basado en los derechos*, Ginebra, 2006, pág. 26.

²⁷ OIT: *Migración equitativa: un programa para la OIT*, op. cit., párrafo 122.

las empresas «a ejercer la diligencia debida en relación con los derechos humanos a fin de identificar, prevenir o atenuar sus consecuencias negativas sobre los derechos humanos e informar sobre cómo hacen frente a esas consecuencias»²⁸.

174. La novedad más reciente en este ámbito es que el Consejo de Administración de la OIT adoptó en noviembre de 2016 un conjunto de principios generales y directrices prácticas para una contratación equitativa (recuadro 5.1), de conformidad con la recomendación de los mandantes en la Reunión técnica tripartita sobre las migraciones laborales²⁹.

Recuadro 5.1 **Principios generales y directrices prácticas** **para una contratación equitativa de la OIT**

Los principios generales y directrices prácticas no vinculantes tienen por objeto «servir de guía a las labores actuales y futuras de la OIT y de otras organizaciones, de los legisladores nacionales y de los interlocutores sociales encaminadas a promover y garantizar la equidad en la contratación». Hay 13 principios generales que sirven de orientación para la aplicación a todos los niveles y 31 directrices prácticas que definen las responsabilidades de los principales actores del proceso de contratación y comprenden posibles intervenciones e instrumentos de política.

Características fundamentales de los principios y directrices:

- ❑ Se basan en normas vigentes, como los instrumentos de derechos humanos, las normas internacionales del trabajo y los instrumentos conexos de la OIT, y las buenas prácticas, que se han reunido por primera vez en una sola guía.
- ❑ Incluyen definiciones de los términos básicos.
- ❑ Su alcance es integral, pues abarca la contratación de todos los trabajadores dentro y fuera de las fronteras nacionales, y comprende todos los sectores de la economía.
- ❑ Los principios generales subrayan que la contratación debería efectuarse de manera que se respeten y cumplan los derechos humanos y las normas internacionales del trabajo y, en particular, los principios y derechos fundamentales en el trabajo.
- ❑ Los principios también exhortan a que se adopten medidas contra prácticas de contratación abusivas y fraudulentas, en particular aquellas que pudieran dar lugar a trabajo forzoso o a la trata de personas. Se destaca el principio que estipula que no deberían cobrarse comisiones de contratación o gastos conexos a las personas que buscan empleo ni a los trabajadores contratados. Se presta atención especial al papel de los contratos de trabajo transparentes y la inspección del trabajo, y el uso de sistemas normalizados de registro, concesión de licencias y certificaciones.
- ❑ Las directrices prácticas establecen las responsabilidades que incumben a los gobiernos, los servicios públicos de empleo y las empresas, lo cual incluye a reclutadores de mano de obra y empleadores.

En la sección 5.4 se presentan ejemplos de la aplicación en la práctica de algunas de estas directrices. La OIT pretende aplicarlas en colaboración con otros organismos del Grupo Mundial sobre Migración, como la OIM, que ha señalado que las usarán como base para su iniciativa relativa al Sistema Internacional de Integridad en la Contratación¹, y también la Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito (UNODC), la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos (ACNUDH) y otros asociados que participan en la Iniciativa para la equidad en la contratación de la OIT.

¹ Véase: <https://iris.iom.int/>.

Fuente: *Principios y directrices para una contratación equitativa de la OIT*, op. cit.

²⁸ OIT: *Conclusiones de la discusión general relativa al trabajo decente en las cadenas mundiales de suministro*, CIT, 105.^a reunión, 2016, párrafo 18.

²⁹ OIT: Reunión técnica tripartita sobre las migraciones laborales, Ginebra, 4 a 8 de noviembre de 2013, *Conclusiones*, párrafo 5, iii).

5.4. Políticas y prácticas emergentes de contratación equitativa

175. Esta sección analiza una serie de políticas y prácticas emergentes de contratación equitativa que podrían reproducirse en diferentes contextos³⁰. El análisis se articula en torno a los principios generales y directrices prácticas para una contratación equitativa de la OIT y a la labor que se lleva a cabo en relación con la Iniciativa para la equidad en la contratación (recuadro 5.2).

Recuadro 5.2 Iniciativa para la equidad en la contratación de la OIT

La Iniciativa para la equidad en la contratación de la OIT, que se puso en marcha en 2014, es un ejemplo de cómo la OIT trabaja de forma cohesiva para abordar una preocupación mundial que crece día a día. La Iniciativa tiene tres objetivos: ayudar a prevenir la trata de personas y el trabajo forzoso; proteger los derechos de los trabajadores, incluidos los trabajadores migrantes, contra las prácticas abusivas y fraudulentas en los procesos de contratación; y reducir el costo de la migración laboral y mejorar los resultados en materia de desarrollo. Se trata de una iniciativa de múltiples interesados, llevada a cabo en estrecha colaboración con los gobiernos, la CSI y la Organización Internacional de Empleadores (OIE) y sus afiliados, organismos del Grupo Mundial sobre Migración, en particular la OIM (que copreside el equipo de trabajo sobre migración y trabajo decente junto a la OIT), la UNODC, el ACNUDH y el Banco Mundial, así como organizaciones no gubernamentales. Contribuye a que los mandantes de la OIT y otras partes interesadas puedan identificar prácticas innovadoras de conformidad con las normas internacionales del trabajo pertinentes.

La Iniciativa se basa en una estrategia de cuatro componentes, cuyo eje es el diálogo social:

- 1) enriquecer el acervo mundial de conocimientos sobre las prácticas nacionales e internacionales de contratación¹;
- 2) reforzar las leyes, las políticas y los mecanismos de control de la aplicación para fomentar prácticas de contratación equitativas;
- 3) promover prácticas empresariales equitativas;
- 4) dar autonomía y protección a los trabajadores y las trabajadoras.

¹ Este aspecto de la Iniciativa dio lugar a la publicación de los siguientes estudios, entre otros: Andrees, B. y otros: *op. cit.*; J. Gordon: *Global Labour Recruitment in a Supply Chain Context*, OIT, Ginebra, 2015; K. Jones: *For a fee. The business of recruiting Bangladeshi women for domestic work in Jordan and Lebanon*, OIT, Ginebra, 2015.

Fuente: <http://www.ilo.org/global/topics/fair-recruitment/lang-es/index.htm>.

³⁰ Se usa el término «prácticas emergentes» en lugar de «buenas prácticas» porque «aún no es posible establecer buenas prácticas respecto de los modelos de regulación y control de la aplicación que intentan limitar las prácticas de contratación abusivas y fraudulentas, ya sea porque la práctica es demasiado reciente y/o porque su impacto aún no ha sido evaluado mediante investigaciones rigurosas». Andrees, B. y otros: *Regulating labour recruitment to prevent human trafficking and to foster fair migration: Models, challenges and opportunities*, OIT, Ginebra, 2015, pág. 13.

5.4.1. Eliminación del cobro de comisiones de contratación y gastos conexos

176. Como se indicó anteriormente, las prácticas de contratación abusivas y fraudulentas suelen estar vinculadas al cobro de comisiones no autorizadas y gastos conexos a los trabajadores por parte de reclutadores de mano de obra. Al señalar que «no debería cobrarse ni imponerse a los trabajadores o solicitantes de empleo ninguna comisión o gasto de contratación conexo»³¹, los principios y directrices de la OIT reafirman el principio del Convenio núm. 181.

177. Sin embargo, durante la negociación de las directrices, los expertos reconocieron que persiste una brecha en el sentido de que no hay un consenso mundial sobre el alcance y la definición de las comisiones y los gastos de contratación. Los gobiernos regulan la contratación y sus costos de numerosas maneras. Se acordó que la definición de las comisiones y gastos conexos «es un tema que se podría aclarar con más precisión en la futura labor de la OIT»³². La orientación sobre este tema acabaría con la ambigüedad y ayudaría a que las partes interesadas aplicaran mejor las directrices para una contratación equitativa.

178. En los corredores de migración laboral con un número elevado de trabajadores poco calificados, las regulaciones suelen variar. Por ejemplo, algunos países de destino establecen que los gastos de contratación o comisiones deben ser pagados por el empleador, mientras que la legislación de los países de origen puede permitir que los reclutadores de mano de obra cobren una comisión a los trabajadores, con un límite máximo. En este contexto de disparidad normativa, hay otros factores que contribuyen a que los costos de contratación sean altos, como el número casi ilimitado de trabajadores poco calificados dispuestos a trabajar en el extranjero, la aplicación ineficaz de las normas vigentes, las alegaciones de prácticas corruptas y de colusión entre las agencias y los funcionarios gubernamentales y el número reducido de agencias de empleo que operan en estos corredores y cumplen la legislación nacional que prohíbe el cobro de comisiones y gastos conexos a los trabajadores poco calificados³³.

179. Por consiguiente, sería un avance importante que se estableciera una mayor cooperación entre los países de origen y de destino en los corredores de migración para reducir los costos de contratación y de la migración laboral en general y para armonizar los marcos normativos. Como se observó en los principios y directrices de la OIT detallados anteriormente y en el capítulo 3, los acuerdos bilaterales sobre migración laboral podrían desempeñar un papel importante para facilitar dicha cooperación, con el establecimiento de mecanismos de supervisión y la participación efectiva de los interlocutores sociales³⁴. La legislación que prohíbe que se cobren comisiones de contratación y gastos conexos a los trabajadores también debe complementarse con esfuerzos para cambiar la cultura de las «expectativas de pago», que es frecuente, por ejemplo, en el corredor de migración Asia-CCG³⁵.

³¹ Principio 7 y directrices 6 y 17.

³² OIT: *Informe final de la Reunión de expertos sobre contratación equitativa* (Ginebra, 5-7 de septiembre de 2016), marzo de 2017, párrafo 44.

³³ Por ejemplo, véase Jureidini, R., *op. cit.*, pág. 21, quien señala que hay sólo unas pocas agencias que no trasladan sus costos a los trabajadores poco calificados en el corredor Asia-Estados árabes.

³⁴ Directriz 13.

³⁵ Jureidini, R., *op. cit.*, págs. 8, 15 y 35.

180. Las deudas contraídas por comisiones de contratación también pueden afectar a la capacidad de los trabajadores migrantes, en particular mujeres, de salir de situaciones abusivas, lo cual puede aumentar su vulnerabilidad ante la violencia y el abuso³⁶. Además de adoptar medidas de control de la aplicación apropiadas, una respuesta práctica es exigir que las agencias de contratación participen en actividades de sensibilización y formación sobre los derechos de las trabajadoras migrantes, la discriminación de género, la explotación a la que pueden verse sometidas las mujeres y su propia responsabilidad en relación con éstas³⁷.

5.4.2. Marcos normativos innovadores

181. Las normas internacionales del trabajo fijan condiciones que rigen el funcionamiento de las agencias de empleo privadas tanto en los países de origen como de destino, que deben determinarse por medio de un régimen normalizado de registro, licencias o autorizaciones, salvo cuando dichas condiciones estén determinadas de otra forma por la legislación y la práctica nacionales. Para ello se cuenta con el apoyo de los principios y directrices de la OIT³⁸. Un ejemplo de buenas prácticas emergentes es el establecimiento de marcos normativos en varias provincias canadienses que exigen tanto la obtención de licencias por agencias de contratación de mano de obra extranjera como el registro de los empleadores, y también mecanismos de control de la aplicación proactivos³⁹. Otro ejemplo es el sistema de obtención de licencias utilizado por el Organismo Regulador de Licencias de Capataces del Reino Unido, que establece ocho normas fundamentales en un repertorio de recomendaciones prácticas para la concesión de licencias. Éstas deben ser cumplidas por las agencias de empleo privadas, incluso por aquellas que operan en los países de origen y suministran mano de obra a empleadores en el Reino Unido, antes de que se les conceda una licencia o para mantener la que tienen⁴⁰.

5.4.3. Mecanismos eficaces de reclamación

182. Los principios y directrices de la OIT subrayan que todos los trabajadores, sea cual fuere su presencia o su condición jurídica en un Estado, deberían tener acceso gratuito o asequible a mecanismos de presentación de reclamaciones y a otros mecanismos de solución de conflictos en los casos de presunta violación de sus derechos en el proceso de contratación, así como a acciones jurídicas y de reparación eficaces y apropiadas en los casos en que se hayan producido abusos⁴¹. La Oficina ha evaluado mecanismos de tramitación de quejas en algunos países de Asia y propuesto mejoras, lo cual ha dado lugar a un aumento de las quejas (recuadro 5.3).

³⁶ Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer de las Naciones Unidas, [Recomendación general núm. 26 sobre las trabajadoras migratorias](#), documento CEDAW/C/2009/WP.1/R, 5 de diciembre de 2008, párrafo 15.

³⁷ *Ibid.*, párrafo 24, b), iv).

³⁸ Convenio núm. 181, artículo 3, 2); principio 5 y directriz 4.2.

³⁹ Por ejemplo, la Ley de Contratación y Protección de los Trabajadores de Manitoba, 2008, citada en Andrees, B. y otros, *op. cit.*, págs. 47 y 48 (recuadro 3.2).

⁴⁰ *Ibid.*, págs. 79 y 80 (recuadro 3.9).

⁴¹ Principio 13 y directrices 2.1, 8, 15.5 y 27.

Recuadro 5.3 Infracciones durante el proceso de contratación y mecanismos de tramitación de quejas en Asia: Asistencia de la OIT

Para abordar las infracciones cometidas durante el proceso de contratación, los países de origen deben establecer un mecanismo de tramitación de quejas. La OIT ha evaluado mecanismos de este tipo en Bangladesh, Camboya, Sri Lanka y Tailandia y ha llegado a la conclusión de que algunos de los factores clave para que el mecanismo sea efectivo son la disponibilidad de servicios de apoyo que tengan en cuenta la perspectiva de género para ayudar a los trabajadores a usar el mecanismo (éstos pueden ser facilitados por sindicatos, organizaciones de la sociedad civil o el gobierno); expertos en conciliaciones laborales bien preparados; y un enfoque unificado para evitar duplicaciones. Con los servicios de asistencia de la OIT, en 2013, Camboya promulgó legislación y estableció un mecanismo de tramitación de quejas. Al mismo tiempo, se establecieron Centros de Recursos para Trabajadores Migrantes. Posteriormente, hubo un alto nivel de utilización de los mecanismos de tramitación de quejas por parte de los trabajadores migrantes.

Fuente: Baruah, N.: «Labor Migration Infrastructure and Services in Countries of Origin in Asia», en Instituto del Banco Asiático de Desarrollo, OCDE y OIT: *Labour Migration in Asia: Building Effective Institutions*, Tokio, París, Bangkok, pág. 27.

183. La Oficina también está desarrollando, en colaboración con la CSI, una herramienta web para que los trabajadores puedan acceder a información esencial sobre sus derechos durante el proceso de contratación y evaluar a los reclutadores de mano de obra. Además, en asociación con la organización no gubernamental Foro de Migrantes en Asia, está trabajando para establecer un sistema de denuncia de infracciones y de esa forma reforzar el acceso a acciones jurídicas y de reparación.

184. Las organizaciones de trabajadores desempeñan un papel fundamental en la promoción de una contratación equitativa. De hecho, habría sido valioso abordar las responsabilidades de las organizaciones de trabajadores en las directrices para una contratación equitativa, pero no hubo tiempo suficiente para elaborarlas y alcanzar un acuerdo sobre éstas. No obstante, se convino en que podría ser un tema pertinente en la futura labor de la OIT ⁴².

5.4.4. Contratación de gobierno a gobierno

185. Los principios y directrices de la OIT también se aplican a servicios públicos de empleo (recuadro 5.1). Los acuerdos entre gobiernos que autorizan la contratación de trabajadores migrantes exclusivamente a través de los servicios públicos de empleo en los países de origen y de destino pueden contribuir a una contratación más equitativa. Un ejemplo notable son los memorandos de entendimiento concertados por la República de Corea con 15 países de origen para regular la admisión de trabajadores a determinados sectores (la agricultura, la construcción, la manufactura, la pesca y los servicios) en virtud del sistema de permisos de trabajo, sujeto, entre otras cosas, a que los solicitantes aprueben un examen del idioma coreano ⁴³. Este arreglo entre gobiernos también ha reducido los

⁴² OIT: *Informe final: Reunión de expertos sobre contratación equitativa* (Ginebra, 5-7 de septiembre de 2016), *op. cit.*, párrafo 137.

⁴³ Véase: <https://www.eps.go.kr/ph/index.html>; Kim, M.J.: *The Republic of Korea's Employment Permit System (EPS): Background and Rapid Assessment*, International Migration Papers, núm. 119, OIT, Ginebra, 2015; y OIT: *Pioneering a system of migration management in Asia: The Republic of Korea's Employment Permit System approach to decent work*, Oficina Regional para Asia y el Pacífico, Bangkok, septiembre de 2010.

costos de la migración laboral a la República de Corea de manera significativa ⁴⁴, en gran medida debido a los exámenes de idioma y el transporte ⁴⁵.

5.4.5. Exclusión de los intermediarios laborales

186. Una práctica que podría promoverse es la de dejar de lado los intermediarios laborales por medio de la contratación directa por el empleador, a condición de que existan normas y condiciones adecuadas. La posibilidad de que el gobierno o las empresas realicen contrataciones directas también se reconoce en los principios y directrices de la OIT ⁴⁶. En los Estados Unidos, el código de conducta del programa por una alimentación justa, promovido gracias al esfuerzo sostenido de la Coalición de Trabajadores de Immokalee, una organización de derechos humanos integrada por trabajadores agrícolas y apoyada por varias empresas importantes, prohíbe los intermediarios laborales y exige que los productores de tomates contraten a los trabajadores agrícolas de forma directa. Si una infracción no es subsanada en cuatro semanas, los compradores que participan en el programa están obligados a suspender las compras al productor de que se trate ⁴⁷. La contratación directa también puede facilitarse por medio de la tecnología de la información, por ejemplo mediante la realización de entrevistas en línea entre el empleador y el trabajador ⁴⁸, el uso de aplicaciones de redes sociales como LinkedIn y la creación de bases de datos sobre empleo cuyo cometido sea adecuar las ofertas de trabajo a los solicitantes de empleo, como el Portal Europeo de la Movilidad Profesional que funciona en la UE ⁴⁹.

5.4.6. Contratos de trabajo estándar y pago de salarios mediante transferencias electrónicas

187. Ofrecer a los trabajadores contratos escritos claros y transparentes constituye un aspecto importante de los principios y directrices de la OIT. En el caso de los trabajadores migrantes, los contratos deberían estar redactados en un idioma que el trabajador pueda entender, deberían proporcionarse con suficiente antelación antes de salir de su país de origen, deberían estar sujetos a medidas encaminadas a prevenir la sustitución de contratos y deberían ser ejecutables ⁵⁰. La elaboración, el uso generalizado y el cumplimiento adecuado de contratos de trabajo estándar cuyas condiciones estén en conformidad con las normas internacionales del trabajo ayuda a prevenir la sustitución ilegal de contratos ⁵¹, en particular en determinados sectores como el trabajo doméstico, que suelen quedar total o parcialmente excluidos del alcance de la legislación laboral ⁵². Las posibilidades de los trabajadores domésticos migrantes y de otros trabajadores en situación de riesgo de beneficiarse plenamente de la protección de los marcos de legislación laboral están

⁴⁴ OIT: *Pioneering a system of migration management in Asia*, op. cit., pág. 9, que señala que el costo medio de contratación disminuyó de 3 509 dólares en la década de 1990, en la que regía el sistema de formación profesional, a 1 097 dólares, en virtud del sistema de permisos de trabajo.

⁴⁵ Abella, M. y otros, op. cit., págs. 13 y 14 (gráfico 1c.) y 19. Sin embargo, aprobar el examen de idioma coreano no garantiza la obtención de un trabajo en el país, sólo la posibilidad de ser seleccionado.

⁴⁶ Directrices 14.1 y 15.3.

⁴⁷ Gordon, J., op. cit., págs. 39 y 40.

⁴⁸ Jureidini, R., op. cit., págs. 32 y 36.

⁴⁹ Véase: <https://ec.europa.eu/eures/public/es/homepage>.

⁵⁰ Principio 8 y directrices 7 y 26.

⁵¹ Véase Jureidini, R., op. cit., pág. 24.

⁵² Véase OIT: *Domestic workers across the world: Global and regional statistics and the extent of legal protection*, Ginebra, 2013.

inextricablemente vinculadas a los procesos de contratación equitativos⁵³. Como se señaló en el capítulo 3, incluir contratos de trabajo estándar en los acuerdos bilaterales sobre migración laboral se considera una práctica prometedora, aunque los datos sobre la utilización real y la eficacia práctica de estos contratos siguen siendo limitados⁵⁴. El registro de los contratos de trabajo ante las autoridades del gobierno central en el lugar de destino puede contribuir a prevenir la sustitución de contratos. Por otra parte, el que los empleadores estén obligados a depositar los salarios de los trabajadores en sus cuentas bancarias, práctica utilizada en algunos países del Golfo, puede ayudar a garantizar el pago puntual de los salarios estipulados en los contratos de los trabajadores, siempre y cuando ese sistema esté respaldado por una supervisión periódica y mecanismos de control de la aplicación⁵⁵ de conformidad con el Convenio sobre la protección del salario, 1949 (núm. 95).

5.4.7. Responsabilidad conjunta

188. Algunos países han promulgado disposiciones de responsabilidad conjunta⁵⁶ con el objetivo de que tanto los reclutadores de mano de obra como los empleadores puedan ser considerados responsables de las violaciones de los derechos de los trabajadores en el proceso de contratación. Los principios y directrices de la OIT apoyan la promoción de programas gubernamentales que tengan este fin⁵⁷. Se podría sostener que la complejidad de las cadenas de suministro exige que cierto grado de responsabilidad jurídica por el trato que reciben los trabajadores recaiga en la empresa que se encuentra en el extremo superior de la cadena, dado que ésta ha decidido estructurar su funcionamiento en torno a acuerdos de subcontratación, muchas veces con el objetivo de reducir sus costos y riesgos, aunque manteniendo el control funcional de los aspectos fundamentales del trabajo que ha subcontratado⁵⁸.

189. Sin embargo, hasta la fecha, las investigaciones de la OIT han determinado que «los regímenes de responsabilidad compartida aún presentan dificultades, en particular en contextos transfronterizos, en que su aplicación exige la colaboración tanto del país de origen como de destino»⁵⁹. Por ejemplo, con respecto a la responsabilidad por el pago de comisiones o gastos de contratación conexos, hay dificultades prácticas para determinar en quién recae la carga de la prueba en relación con el pago, ya que casi nunca se entregan recibos y, cuando se entregan, son por el máximo valor que permite la ley⁶⁰. Una medida complementaria importante es posibilitar que los trabajadores migrantes en los lugares de origen y de destino tengan acceso a acciones jurídicas y de reparación eficaces cuando se han cometido infracciones en el marco de estos arreglos, por medio de mecanismos de presentación de quejas fáciles de utilizar.

⁵³ En relación con las trabajadoras y los trabajadores domésticos migrantes, véase el Convenio núm. 189, artículo 15.

⁵⁴ Wickramasekara, P., *op. cit.*, pág. 28.

⁵⁵ Jureidini, R., *op. cit.*, pág. 11.

⁵⁶ Por ejemplo, Bangladesh, Eslovaquia, Etiopía y Filipinas. Véase Andrees B. y otros, *op. cit.*, págs. 30, 70 y 78.

⁵⁷ Directriz 5.2, que agrega que dichos sistemas «podrían incluir iniciativas de responsabilidad compartida y otras iniciativas encaminadas a promover prácticas de contratación equitativa».

⁵⁸ Gordon, J., *op. cit.* pág. 19.

⁵⁹ Andrees B. y otros, *op. cit.*, pág. 82.

⁶⁰ Jureidini, R., *op. cit.*, pág. 16.

5.4.8. Debida diligencia en las cadenas de suministro

190. El ejercicio de la debida diligencia en las cadenas de suministro para asegurar que los empleadores, los contratistas y los subcontratistas no utilicen los servicios de reclutadores de mano de obra que emplean prácticas abusivas constituye una práctica emergente adoptada por algunas empresas multinacionales y por aquellos reclutadores comprometidos con la contratación equitativa y ética⁶¹. Los principios y directrices de la OIT incluyen una definición de debida diligencia y apoyan enérgicamente esta práctica, que es aplicable a todos los actores pertinentes en el proceso de contratación⁶². Los requisitos de la debida diligencia también pueden formar parte integral de la regulación y el cumplimiento efectivos⁶³. Ejemplo de ello es la legislación provincial canadiense, que incluye medidas que exigen que los empleadores examinen la labor de los reclutadores y sus cadenas de suministro de mano de obra, entre otras cosas mediante la mejora de las obligaciones en materia de presentación de informes. Otro ejemplo es una norma reciente adoptada en los Estados Unidos que exige que todos los contratistas y subcontratistas que se presentan a licitaciones para obtener contratos federales examinen sus cadenas de suministro de mano de obra para asegurarse de que cumplen con las leyes contra la trata de personas y para prevenir prácticas de contratación fraudulentas o engañosas, entre otras el cobro de comisiones de contratación a los trabajadores⁶⁴. Además, los proyectos que se presentan en las licitaciones también deben contener un análisis separado y transparente de los costos de contratación de mano de obra como parte de sus propuestas, donde se detallan los costos fijos y variables de contratación, incluidos los de los subcontratistas, y la oferta más baja debería ser cuidadosamente examinada para determinar si las reducciones de costos son a expensas de la contratación de trabajadores migrantes⁶⁵.

191. En el marco del Programa integrado sobre contratación equitativa⁶⁶, la Oficina está poniendo a prueba modelos que facilitan el ejercicio de la debida diligencia en algunos países y sectores seleccionados (recuadro 5.4).

Recuadro 5.4 **Establecimiento de un corredor de migración equitativa** **entre Nepal y Jordania**

En el marco del Programa integrado sobre contratación equitativa y en colaboración con el Programa *Better Work* Jordan, la Oficina está poniendo en práctica un modelo experimental de contratación en el sector de la confección, con miras a establecer un corredor de migración entre Nepal y Jordania donde se aplique la contratación equitativa. El modelo se estructura en torno a varias vías de intervención, entre ellas:

- la colaboración con agencias de empleo privadas que utilicen modelos de contratación equitativa de probada eficacia;

⁶¹ Por ejemplo, en mayo de 2016, The Coca-Cola Company, HP Inc., Hewlett Packard Enterprise, IKEA y Unilever pusieron en marcha la iniciativa *Leadership Group for Responsible Recruitment*, que se centra en la promoción de la contratación ética y en la lucha contra la explotación de los trabajadores migrantes en las cadenas mundiales de suministro en todos los sectores..

⁶² Directrices 2.1, 11.1, 15 y 21.1.

⁶³ Directriz 14.

⁶⁴ Véase Andrees B. y otros, *op. cit.*, pág. 48 (recuadro 3.2) en relación con el enfoque adoptado por Manitoba y págs. 50 y 51 (recuadro 3.3) en referencia al decreto ejecutivo núm. 13627, relativo al fortalecimiento de las medidas de protección contra la trata de personas en los contratos federales.

⁶⁵ Jureidini, R., *op. cit.*, págs. 19 y 20.

⁶⁶ Véase http://www.ilo.org/global/topics/labour-migration/projects/WCMS_413809/lang-es/index.htm.

- ❑ la organización de sesiones de aprendizaje con propietarios de fábricas y gerentes de recursos humanos con el fin de aumentar la conciencia acerca de los beneficios de la contratación equitativa;
- ❑ el compromiso estratégico con los compradores internacionales para formular y compartir formas innovadoras de reducir las prácticas de contratación abusivas y fraudulentas en las cadenas mundiales de suministro;
- ❑ el fortalecimiento de la capacidad de los sindicatos de ambos países para mejorar la organización y representación de los trabajadores migrantes y la fiscalización de los abusos relacionados con la contratación, y
- ❑ la consulta con los gobiernos de ambos países para examinar posibles mejoras en las normas vigentes y en su aplicación, y para facilitar la celebración de un acuerdo bilateral sobre migración laboral que esté en conformidad con las normas internacionales.

Fuente: http://www.ilo.org/global/topics/labour-migration/events-training/WCMS_464656/lang--en/index.htm.

5.5. Conclusión

192. La puesta en marcha de la Iniciativa para la equidad en la contratación de la OIT ayudó a reunir los distintos elementos del trabajo realizado por la Oficina en este ámbito, tanto en la sede como en las oficinas exteriores, en estrecha colaboración con los mandantes tripartitos y otros interlocutores. Sin embargo, hay margen para mejorar la base de conocimientos a nivel nacional, bilateral, regional y mundial, en relación a la forma en que se lleva a cabo la contratación de los trabajadores migrantes, especialmente en el contexto cada vez más complejo de las cadenas de suministro de mano de obra, y se promueven y aplican mejor, en los corredores de migración, los modelos empresariales que respetan la equidad en la contratación.

193. Esta discusión ha demostrado que las normas de la OIT en relación con la contratación figuran en numerosos instrumentos vinculantes y no vinculantes, lo cual se tradujo en la elaboración de los principios generales y directrices prácticas para una contratación equitativa de la OIT.

194. Los principios y directrices aún están en su etapa inicial de aplicación y será necesario dar mayor difusión y seguimiento a sus repercusiones. Sin embargo, quedaron varios asuntos pendientes que no están incluidos en las directrices, por ejemplo el alcance y la definición de las comisiones y los costos de contratación, y la función y responsabilidades de las organizaciones de trabajadores en el ámbito de la contratación. Éstas se señalaron como esferas para la futura labor de la OIT.

Capítulo 6

Conclusiones y el camino a seguir

195. Las modalidades cambiantes de la migración y el creciente nivel de movilidad humana que caracterizan el momento actual han puesto esta cuestión en el primer lugar de los programas de políticas de los mandantes. Esto se pone de relieve en particular en la aprobación por los Estados Miembros de las Naciones Unidas de la Declaración de Nueva York en 2016 y su compromiso de aprobar por primera vez un pacto mundial para la migración segura, ordenada y regular en 2018. Como se indicó, el trabajo decente y la migración laboral y su gobernanza serán un elemento fundamental del pacto. Por consiguiente, la discusión general representa una ocasión oportuna y valiosa para que los mandantes contribuyan al pacto mundial. También es una ocasión para que la OIT afirme su ventaja comparativa, que se refleja en su patrimonio histórico, su experiencia y su marco normativo.

6.1. Principales conclusiones

196. El presente informe pone de relieve varias esferas importantes para garantizar una gobernanza equitativa y eficaz en materia de migración laboral, en particular en relación con disposiciones bilaterales y regionales y la contratación de trabajadores migrantes. Ha destacado las normas pertinentes de la OIT, detallado la labor de la Organización en estos ámbitos, proporcionado ejemplos de buenas prácticas y examinado las deficiencias más significativas que requieren orientación adicional. Estos elementos serán importantes para los mandantes, que deberán tenerlos en cuenta al trazar un camino a seguir coherente.

197. Las conclusiones a las que se ha llegado pueden resumirse en tres esferas principales para su examen ulterior.

1. Protección de los trabajadores migrantes y reducción de los costos de la migración laboral

198. La migración laboral tiene considerables beneficios económicos y para el desarrollo si está bien organizada y armonizada con las normas internacionales del trabajo. Los gobiernos tienen la responsabilidad primordial de garantizar la protección de los trabajadores migrantes del abuso y la discriminación, en particular los trabajadores migrantes poco calificados en sectores como la agricultura, la construcción y el trabajo doméstico, las mujeres migrantes y los jóvenes, y de reducir los déficits de trabajo decente. Prestar atención especial a la protección de estos trabajadores migrantes también es la mejor forma de proteger a los trabajadores nacionales, previniendo así el «dumping social». También es preciso prestar mucha atención al fomento de la movilidad de la mano de obra que pueda asegurar empleos aptos y la armonización entre la oferta y la demanda de competencias para satisfacer mejor las necesidades del mercado de trabajo y aumentar la productividad económica.

199. La mala gobernanza de la migración laboral entre países que se encuentran en corredores de migración y dentro de regiones ha tendido a incrementar los costos sociales y económicos para los trabajadores y las empresas. Sin embargo, esta gobernanza puede ser más eficaz sólo si existen instituciones fuertes del mercado de trabajo en los países de destino y los interlocutores sociales participan más firmemente en el diálogo sobre la migración. Mejorar la cooperación entre países en los niveles bilateral y regional, en colaboración con los interlocutores sociales, contribuiría a establecer regímenes migratorios que reduzcan estos costos. Las esferas más importantes de esta cooperación son las relativas a la protección de los derechos de los trabajadores; los procesos de contratación equitativa; una mejor armonización de las competencias de los trabajadores con los empleos existentes, entre otras cosas estableciendo normas sobre las competencias profesionales y sistemas de reconocimiento de competencias; y aumentando la coordinación de la seguridad social.

200. *Fortalecimiento de las instituciones del mercado de trabajo:* Las instituciones del mercado de trabajo son herramientas fundamentales para la formulación de regímenes de migración sostenibles en todo el mundo. Garantizar la igualdad de trato de los trabajadores y las trabajadoras migrantes con los nacionales, eliminar los mercados de trabajo duales para migrantes y no migrantes, y garantizar que los migrantes puedan alcanzar su potencial de desarrollo humano en los países de destino y de origen requiere instituciones del mercado de trabajo sólidas y eficientes que asignen atención especial a las necesidades y los intereses de los trabajadores migrantes. También es importante armonizar las políticas activas del mercado de trabajo y de empleo, y otras, con las políticas de migración para que tanto la inmigración como la emigración laborales respondan mejor a las necesidades de un país en materia de competencias.

201. *Fortalecimiento de la orientación relativa a acuerdos bilaterales:* Los acuerdos bilaterales pueden ser herramientas útiles para apoyar la gobernanza equitativa y eficaz de la migración laboral si incorporan disposiciones que estén en consonancia con las normas internacionales del trabajo. No obstante, como lo ha demostrado la discusión, se han planteado graves preocupaciones acerca de la compatibilidad de los acuerdos sobre migración laboral con estas normas. Los mandantes han indicado que se debería seguir trabajando en este ámbito y que, en particular, se necesitaría una orientación nueva y más actualizada, como lo propuso la CAS en su discusión del Estudio General de 2016¹.

202. Aunque en el acuerdo tipo sobre las migraciones que figura como anexo de la Recomendación núm. 86 se incluyen muchos elementos esenciales para el cumplimiento de las normas y buenas prácticas de la OIT, se necesita orientación que tenga en cuenta el entorno cambiante de la migración y la gobernanza laborales, incluida la importancia creciente del sector privado en la contratación de trabajadores migrantes. Los aspectos institucionales de los acuerdos bilaterales sobre migración laboral plantean nuevos desafíos para asegurar la aplicación eficaz, la transparencia y la vigilancia en los corredores de migración, y el papel del diálogo social. Se suscitan otras preocupaciones importantes relativas a los patrones cambiantes de movilidad de las trabajadoras migrantes y la mejor forma de incluir disposiciones en materia de seguridad social ante la falta de acuerdos específicos sobre seguridad social. La función de los acuerdos bilaterales sobre migración laboral para mejorar el desarrollo de los recursos humanos en general y el

¹ Conclusión de la discusión en la CAS del Estudio General sobre los instrumentos relativos a los trabajadores migrantes, CIT, *Actas Provisionales* núm. 16, primera parte, 105.^a reunión, 2016, párrafo 106, apartado 12.

desarrollo de competencias de los trabajadores migrantes en particular es otra cuestión que debería recibir orientación adicional ².

203. La Oficina podría impulsar en mayor grado el desarrollo de la capacidad de los servicios públicos de empleo para prestar servicios integrados y de calidad a todas las personas que buscan empleo, con atención especial a la inclusión tanto de migrantes como de refugiados en el mercado de trabajo. Además, podría evaluar el papel y las actividades de los servicios de inspección del trabajo en la aplicación de la legislación laboral respecto de todos los trabajadores migrantes, en particular los que se encuentran en situación irregular, y su acceso a la justicia, incluidos mecanismos de presentación de quejas y solución de conflictos más eficaces y fáciles de utilizar. La Oficina también podría examinar el alcance de la organización de los trabajadores migrantes y su participación en los procesos de negociación colectiva, en vista de la aplicación de la meta 8.8 de la Agenda 2030 sobre la protección de los derechos laborales para todos los trabajadores, incluidos los trabajadores migrantes.

204. *Fortalecimiento de la participación de los interlocutores sociales:* Aumentar la participación de los interlocutores sociales en las comunidades económicas regionales y los procesos consultivos regionales, así como en las consultas entre regiones tiene potencial para mejorar la gobernanza de la migración laboral. Esto puede basarse en la inclusión de los interlocutores sociales a nivel nacional. Como se examina en el capítulo 4, su participación es escasa en muchas regiones y corredores interregionales, debido en parte a una falta de capacidad de las organizaciones de empleadores y de trabajadores. Sin embargo, en algunas regiones que presentan modelos de buenas prácticas se está fortaleciendo esa participación. Los mandantes tal vez deseen considerar formas de mejorar la inclusión de los interlocutores sociales en los procesos de migración regionales y el papel de la Oficina en este sentido, entre otras cosas la capacidad de los mandantes para participar más eficazmente.

205. Por último, la OIT podría prestar un apoyo más concertado y selectivo destinado a la sensibilización pública y los programas educacionales sobre no discriminación y la contribución de los trabajadores migrantes al desarrollo, que se subraya en la Declaración de Nueva York para los Refugiados y los Migrantes de 2016 y la Agenda 2030, y participar más activamente en la campaña mundial de lucha contra la xenofobia propuesta por el Secretario General, que se impulsa en la Declaración de Nueva York ³.

2. Promoción de la contratación equitativa en los corredores de migración

206. Como se ha indicado en la discusión, habida cuenta de que la contratación es el primer paso en el establecimiento de una relación de trabajo, la institución de procesos de contratación equitativa en los corredores de migración es fundamental para la protección de los trabajadores y las trabajadoras migrantes. También es importante para los intereses de las empresas que desean establecer condiciones equitativas y aumentar la productividad de los trabajadores, y lograr mejores resultados del desarrollo para los trabajadores migrantes y sus familias, así como para los países de origen y de destino.

² Véanse también las recomendaciones en Wickramasekara P., *op. cit.*, pág. 48.

³ Naciones Unidas: *Declaración de Nueva York para los Refugiados y los Migrantes*, Asamblea General, septuagésimo primer período de sesiones, documento A/RES/71/1, 3 de octubre de 2016, párrafo 14. Véase también la campaña «Juntos» en: <http://refugeesmigrants.un.org/together>.

207. Los principios y directrices para una contratación equitativa adoptados por la OIT son un buen punto de partida para consolidar las diferentes esferas de normas y buenas prácticas de la OIT que están apareciendo. Las directrices están en una primera etapa de aplicación, pero es evidente que se requerirá una mayor divulgación y seguimiento de su repercusión. Sin embargo, la discusión demuestra que persisten algunos problemas. Éstos incluyen el alcance y la definición de las comisiones y costos de contratación, y la función y responsabilidad de las organizaciones de trabajadores en el ámbito de la contratación. Éstas se señalaron como esferas de la labor futura de la OIT durante las reuniones tripartitas de expertos. Por consiguiente, tal vez los mandantes deseen examinar estas deficiencias y determinar qué medidas se necesitarían en esta etapa para subsanarlas.

208. Además, como se señala en el presente informe, la protección de los migrantes requiere el cumplimiento de los compromisos asumidos en virtud de la metas 8.8 sobre el trabajo decente y 10.7 sobre la migración y la movilidad ordenadas, seguras, regulares y responsables de las personas, de los ODS. Un indicador fundamental establecido por las Naciones Unidas (10.7.1) insta a la medición de los costos de contratación. Sin embargo, la escasez de datos sobre contratación sugiere que para abordar esta cuestión se requiere un compromiso más sólido con la reunión y el seguimiento de datos, y una inversión en ello, razón por la cual la OIT y el Banco Mundial ahora están formulando una metodología apropiada. Ésta será una consideración importante del pacto mundial para la migración y una esfera que los mandantes tal vez deseen examinar.

209. Además, la Iniciativa para la equidad en la contratación podría profundizarse y fortalecerse mediante la participación de una mayor diversidad de interlocutores e intervenciones, por ejemplo por medio de una cooperación más estrecha con la OIM y el Banco Mundial, que dirigen el diseño y la puesta en práctica de corredores de migración que apliquen la contratación equitativa sobre la base de un criterio sin comisiones ni costos. El profundo interés de los asociados para el desarrollo en este ámbito podría aprovecharse para contribuir a este objetivo.

3. Mejora de las estadísticas y datos para la formulación de políticas basadas en datos empíricos

210. Este informe ha puesto de relieve que la armonización de datos es fundamental para el logro de la migración y la movilidad satisfactorias de la mano de obra, lo cual es especialmente pertinente para la mejora de la gobernanza regional. El nivel de las comunidades económicas regionales es una escala muy apropiada y razonable para la armonización de datos y estadísticas, ya que sus Estados miembros con frecuencia tienen métodos de reunión de datos semejantes y un interés común en determinados indicadores. Se están elaborando nuevas bases de datos en este nivel con la asistencia de la OIT. No obstante, la renuencia a compartir datos relativos al control fronterizo y las disparidades de recursos, la frecuencia de los estudios y los mecanismos de coordinación estadística siguen siendo serios obstáculos para la mejor armonización de datos y la integración regional.

211. La OIT podría hacer una contribución significativa a los déficits de datos instituyendo una actualización más sistemática y regular de las estimaciones mundiales y regionales de 2015 sobre los trabajadores migrantes, y profundizando la información reunida, en particular respecto de sectores en que se emplean tanto migrantes altamente calificados como poco calificados. Podría prestarse atención especial a la reunión de datos relativos a las condiciones de trabajo y los salarios, así como la cobertura de protección social, en los sectores en que los trabajadores migrantes hacen frente a problemas concretos (como la agricultura, la construcción, la manufactura y la minería). La labor de la OIT en relación con el establecimiento de una norma internacional sobre estadísticas de

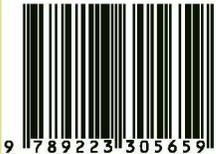
migración laboral que permita la reunión sistemática de datos y garantice la comparabilidad de estos dentro de regiones y entre ellas es especialmente importante. Deberían proseguirse los estudios sobre la medición de los costos de la migración laboral, incluidos los costos en los países de destino respecto de la remuneración, las condiciones de trabajo y el acceso a la protección social de los trabajadores migrantes, con la participación de las organizaciones de trabajadores y de empleadores, y en asociación con el Banco Mundial y otros organismos miembros del Grupo Mundial sobre Migración.

6.2. Puntos propuestos para la discusión

212. El propósito de esta discusión general es que los mandantes de la OIT y la Oficina examinen las tendencias de la migración laboral y los problemas de gobernanza conexos y analicen sus consecuencias para la labor futura de la OIT sobre la migración laboral, con referencia a los temas específicos de este informe y el debate mundial que está generándose sobre la gobernanza de la migración. Los resultados de la discusión deberían llevar a que la Organización confirme o ajuste sus prioridades en consecuencia. En vista de la gran diversidad entre los trabajadores migrantes y el hecho de que las mujeres y los jóvenes constituyen una elevada proporción de éstos, tal vez los mandantes deseen tenerlo en cuenta al examinar las cuestiones siguientes:

- 1) ¿Cuáles son las principales oportunidades y desafíos que presenta la gobernanza de la migración laboral en los planos mundial, regional, bilateral, nacional y local para el logro de la justicia social para una globalización equitativa?
- 2) ¿Cómo puede aumentarse la coordinación y cooperación entre los ministerios de trabajo y otras entidades gubernamentales pertinentes que se ocupan de la migración (por ejemplo, los ministerios del interior, relaciones exteriores y planificación del desarrollo) a nivel nacional, en los corredores de migración y las regiones, y a nivel mundial? ¿Cómo puede profundizarse y hacerse más eficaz la cooperación con otros organismos internacionales, como el Grupo Mundial sobre Migración?
- 3) ¿Cómo puede fortalecerse el diálogo social sobre migración laboral en los planos local, nacional, bilateral, regional, interregional y mundial?
- 4) ¿Son suficientes los marcos normativos y de política existentes de la OIT relativos a los acuerdos bilaterales y la contratación equitativa para abordar los desafíos actuales y futuros relativos a la gobernanza de la migración y movilidad de la mano de obra, también a la luz de las discusiones mundiales en curso? ¿Qué otras medidas deberían adoptarse para superar estos desafíos y complementar estos marcos?
- 5) ¿Qué medidas deberían adoptar los mandantes de la OIT y la Oficina para reflejar las preocupaciones y respuestas de la OIT señaladas en la presente discusión, incluidas las relativas a los datos sobre migración laboral, en los debates en curso sobre migración mundial, en particular los del pacto mundial para una migración segura, ordenada y regular y los Objetivos de Desarrollo Sostenible conexos?

ISBN 978-92-2-330565-9



Bureau international du Travail - Genève
International Labour Office - Geneva
Oficina Internacional del Trabajo - Ginebra
CH - 1211 Genève 22

P.P.
CH - 1211 GENÈVE 22

Poste CH SA