

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?