

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 agregado⁴. 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 laboral⁵. 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 conocimientos⁶.

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 fundamentales⁷, 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 interno⁸.

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 nacionales⁹. 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 generosos¹⁰. 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 acogida¹¹. 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 *Ibíd.*, págs. 1 y 11.

⁸ *Ibíd.*, 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 disipará 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.

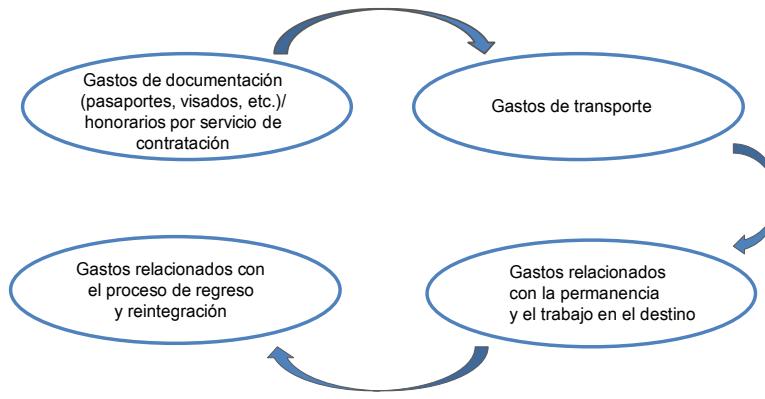
El proyecto de la OIT y la OCDE emplea distintas metodologías para estudiar el impacto de la migración laboral en países en desarrollo, examinando las repercusiones económicas y en el mercado de trabajo, entre otras. Por ejemplo, en el caso de Tailandia, las conclusiones de la investigación del proyecto 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. Déficits 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 déficits 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 déficits de trabajo decente son más comunes.

Migración laboral: nuevo contexto y desafíos de gobernanza

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.*

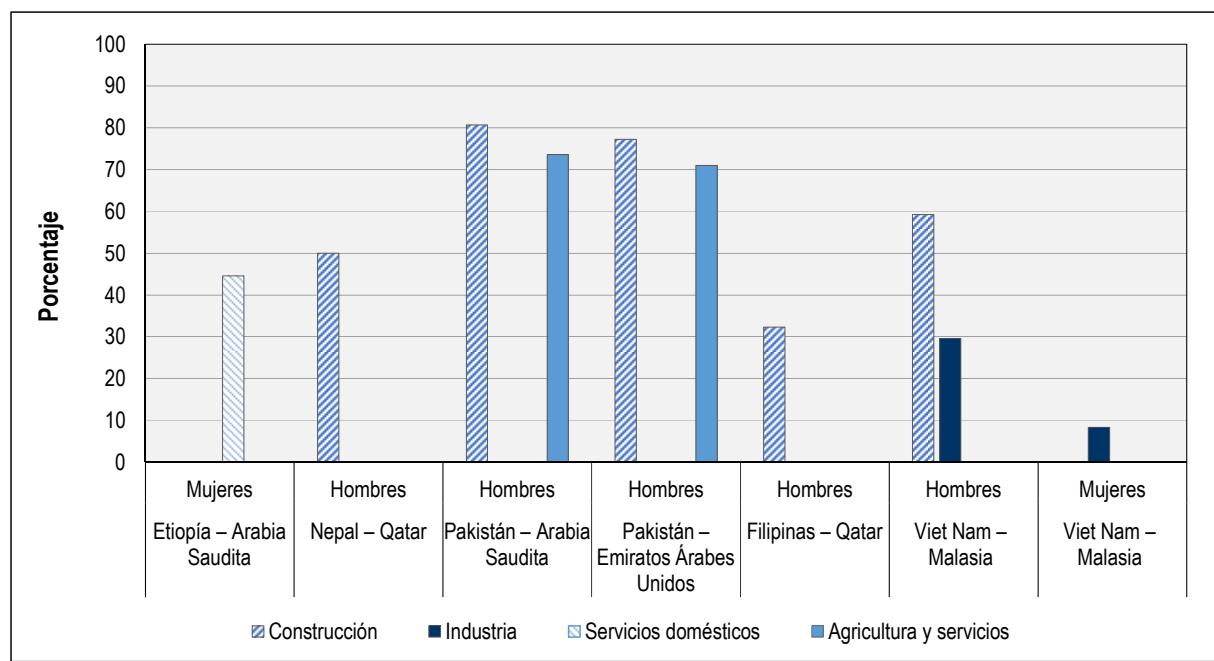
³⁵ Véanse, por ejemplo, las observaciones de la CEACR en relación con el Convenio sobre seguridad y salud en la construcción, 1988 (núm. 167): *China*, observación 2013, *Brasil*, observación 2012; *República Dominicana*, observación 2012 y solicitud directa 2014; *Noruega*, observación 2015; y *Serbia*,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

Migración laboral: nuevo contexto y desafíos de gobernanza

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. Zanjar 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 social¹. 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 migrantes³.

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 adquiera 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

Migración laboral: nuevo contexto y desafíos de gobernanza

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.