

Conferencia Internacional del Trabajo, 92.^a reunión, 2004

Informe VI

En busca de un compromiso equitativo para los trabajadores migrantes en la economía globalizada

Sexto punto del orden del día

Oficina Internacional del Trabajo Ginebra

ISBN 92-2-313043-3
ISSN 0251-3226

Primera edición 2004

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 de la OIT pueden obtenerse en las principales librerías o en oficinas locales de la OIT en muchos países o pidiéndolas a: Publicaciones de la OIT, Oficina Internacional del Trabajo, CH-1211 Ginebra 22, Suiza. También pueden solicitarse catálogos o listas de nuevas publicaciones a la dirección antes mencionada o por correo electrónico a: pubvente@ilo.org

Vea nuestro sitio en la red: www.ilo.org/publns

Indice

	<i>Página</i>
Introducción.....	1
Capítulo 1. La migración laboral en un mundo en proceso de globalización.....	3
1.1. Observaciones iniciales.....	3
1.2. Aumento de la migración laboral.....	5
1.3. Fuerzas impulsoras.....	8
1.4. Diversidad de los flujos de migrantes.....	10
1.5. La migración irregular.....	12
1.6. Flujos futuros de migración.....	13
a) Déficit de trabajo decente.....	13
b) Disparidades económicas.....	14
c) Densidad demográfica.....	15
d) El déficit demográfico.....	15
1.7. Declive de la gestión bilateral de la migración.....	16
1.8. Conclusiones preliminares.....	17
Capítulo 2. La migración y sus consecuencias.....	19
2.1. Observaciones iniciales.....	19
2.2. Impacto de la migración en los países de origen.....	21
a) Reducción de la presión demográfica y del desempleo.....	21
b) Emigración de personas calificadas: la fuga de cerebros.....	22
c) Costos sociales.....	25
d) Los flujos de remesas.....	26
e) Comunidades transnacionales y desarrollo del país de origen.....	28
f) Migración de retorno.....	29
g) Migración y comercio.....	30
h) Migración y logros económicos globales.....	32
2.3. Impacto de la inmigración en los países de destino.....	34
a) Impacto en el empleo y los salarios.....	35
b) Impacto fiscal de la inmigración.....	39
c) Consecuencias sociales de la inmigración.....	40
2.4. Conclusiones preliminares.....	44
Capítulo 3. Condiciones de trabajo y trato de los trabajadores migrantes.....	47
3.1. Observaciones iniciales.....	47
3.2. Alcance y criterios aplicables a las condiciones de trabajo.....	48
3.3. Factores que influyen en las condiciones de trabajo.....	48
a) Manifestaciones de disparidad.....	49
b) Factores que explican las diferencias en las condiciones de trabajo.....	50

	<i>Página</i>
3.4. Condiciones de trabajo en ciertos sectores y ocupaciones	55
a) Agricultura	55
b) Sector de la construcción	61
c) Fabricación: los trabajadores migrantes y los talleres de explotación (sweatshops)	63
d) Servicios	65
3.5. Categorías de trabajadores más vulnerables	67
a) Trabajadoras del servicio doméstico	67
b) Trabajadores migrantes en situación irregular	69
c) Trata de personas	71
3.6. Cuestiones relativas a la seguridad y a la salud en el trabajo	73
3.7. Integración de los trabajadores migrantes en los países de destino	76
3.8. Conclusiones preliminares	78
 Capítulo 4. Reglamentación internacional de los trabajadores migrantes y de la migración	 81
4.1. Observaciones iniciales	81
4.2. Reglamentación internacional vigente	82
Instrumentos de la OIT	82
Instrumentos de las Naciones Unidas	92
Instrumentos de la Organización Mundial del Comercio (OMC)	94
Acuerdos regionales	95
Acuerdos bilaterales	96
4.3. Pertinencia e impacto de la reglamentación internacional	97
Situación actual	97
Protección de los derechos de grupos específicos de trabajadores migrantes	98
Impacto de la reglamentación internacional	104
4.4. Conclusiones preliminares	107
 Capítulo 5. Actividades que lleva a cabo la OIT junto con los gobiernos y los interlocutores sociales	 111
5.1. Observaciones iniciales	111
5.2. El programa básico	111
a) Creación de la base de conocimientos	112
b) Promoción de las normas	113
c) Diálogo social	114
d) Cooperación técnica	114
e) Fortalecimiento de la capacidad	116
f) Programas de acción especiales	116
g) Fortalecimiento de la cooperación internacional	118
5.3. Programa integrado en la OIT	119
5.4. Conclusiones preliminares	121
 Capítulo 6. Gestión de la migración	 123
6.1. Observaciones iniciales	123
6.2. Elección del rumbo en la esfera de las políticas	124
6.3. Hacia una mayor coherencia de la política	125
Aplicación flexible de la política	126
6.4. Valor del diálogo social	126

	<i>Página</i>
6.5. Compaginación de las admisiones de mano de obra extranjera con las necesidades económicas	127
Fijación de cupos	129
6.6. Irreversibilidad y política de migración	130
6.7. Viabilidad de los planes de migración laboral temporal.....	132
6.8. Necesidad de un enfoque global de la migración irregular.....	134
6.9. Reglamentación de la migración laboral en los países de origen.....	138
Protección de los trabajadores contra los fraudes y abusos en materia de contratación	141
6.10. Ventajas de la cooperación entre países	142
Ayuda y remesas	143
6.11. Procesos multilaterales.....	144
6.12. Acuerdos bilaterales sobre migración	146
6.13. Integración económica regional y libre movimiento de mano de obra	147
6.14. Hacia la liberalización del comercio de servicios	151
6.15. Conclusiones preliminares: un complejo reto político.....	153
Capítulo 7. El camino hacia adelante	155
7.1. Puntos para la discusión con miras al establecimiento de un plan de acción	156
 Anexos	
I. Resumen de las respuestas a la Encuesta sobre migraciones laborales internacionales, 2003	159
II. Ratificaciones de los instrumentos pertinentes (al mes de marzo de 2004)	185
III. Texto de los instrumentos de la OIT relativos a los trabajadores migrantes.....	187

Introducción

1. En su 283.^a reunión (marzo de 2002), el Consejo de Administración de la OIT decidió inscribir en el orden del día de la 92.^a reunión (2004) de la Conferencia Internacional del Trabajo un punto sobre los trabajadores migrantes con miras a una discusión general basada en un «enfoque integrado». La discusión se organizará en torno a los siguientes temas:

- migración laboral en la era de la globalización;
- políticas y estructuras para una migración con fines de empleo más ordenada, y
- mejora de la protección de los trabajadores migrantes a través de la elaboración de normas.

2. Esta fue una decisión muy oportuna pues los crecientes movimientos transfronterizos de trabajadores se han convertido en una cuestión primordial para la comunidad internacional. En dos informes globales recientes, uno de la Comisión Mundial sobre la Dimensión Social de la Globalización, y el otro de la Comisión Mundial de Seguridad Humana, las cuestiones de migración ocupan un lugar muy destacado en las recomendaciones para la selección de temas prioritarios de política a nivel mundial. Estos informes reflejaron el impulso que estaba cobrando la acción internacional para establecer un nuevo orden en materia de migración. En 2003, dos iniciativas independientes, la *Declaración de La Haya sobre el Futuro de las Políticas en materia de Refugiados y de Migración* de la Sociedad para el Desarrollo Internacional (SID – Capítulo Países Bajos), y la Iniciativa de Berna del Gobierno suizo instaron también a la colaboración para incorporar los principios humanitarios en la gestión de la migración. A principios de 2004, se estableció una nueva Comisión Mundial sobre las Migraciones Internacionales a instancia de diversos gobiernos¹. En 2006, el Diálogo de Alto Nivel de la Asamblea General de las Naciones Unidas estará dedicado a la cuestión de la migración y el desarrollo.

3. En casi todas las regiones el creciente movimiento de personas en busca de trabajo decente y seguridad humana ha exigido la atención de los responsables de la formulación de políticas y ha fomentado los diálogos para la cooperación multilateral sobre la forma de gestionar mejor los flujos migratorios a fin de proteger los derechos humanos, maximizar la contribución de la migración al crecimiento y el desarrollo, y prevenir los movimientos clandestinos y la trata de personas. Este informe se ha elaborado teniendo en cuenta estos factores. El informe vincula las preocupaciones de la OIT con las de otras iniciativas recientes en la materia, incorpora nuevas investigaciones y datos, y sintetiza las enseñanzas que se pueden extraer de la experiencia tanto de los países de

¹ Los gobiernos de Australia, Brasil, Canadá, Egipto, Filipinas, India, Italia, Marruecos, México y Reino Unido forman un grupo básico de países, de composición abierta, que apoyan a la Comisión presidida por Suiza y Suecia.

origen como de los países de destino en sus esfuerzos por gestionar la migración a fin de mejorar el trato y las condiciones de los trabajadores migrantes y de los miembros de sus familias. Cabe esperar que el análisis que ofrece el informe pueda servir de base para formular recomendaciones adecuadas con miras a la acción y a la participación y el compromiso activos de los mandantes de la OIT en su puesta en práctica.

4. Las respuestas de los mandantes de la OIT a la Encuesta sobre migraciones laborales internacionales, emprendida por la Oficina como parte de los preparativos para la reunión de la Conferencia, arrojaron luz sobre muchas de las cuestiones abordadas en el informe. A través de esta Encuesta, la OIT recibió de unos 93 Estados Miembros la información más reciente sobre las tendencias de la migración y las condiciones de los trabajadores migrantes, el estado de la legislación y la práctica, el impacto de la migración y la experiencia con las estructuras y políticas encaminadas a regular la migración y el empleo de los trabajadores migrantes. Aunque no fue posible incorporar íntegramente en el cuerpo del informe todas las conclusiones debido a que algunas respuestas no se recibieron a tiempo, las conclusiones más importantes se citaron en las secciones pertinentes. El anexo I del informe contiene también un resumen de las respuestas. Se publicará otro informe por separado en el que se presentarán y analizarán de forma más detallada las respuestas.

5. Dada la disponibilidad desigual de la información publicada sobre la migración en las diferentes regiones, no siempre ha sido posible presentar un panorama general de ciertos aspectos de la migración laboral, y mucho menos examinarlos en toda su complejidad, especialmente en países o regiones en donde las capacidades de gobernanza son particularmente limitadas. Por ejemplo, en lo que respecta al trato y las condiciones de empleo de los trabajadores migrantes, el informe tuvo que basarse sobre todo en estudios e informes disponibles sólo en unos cuantos países industrializados. Lo mismo puede decirse de las discusiones sobre las prácticas óptimas para tratar los problemas ampliamente compartidos de la migración irregular, la discriminación y el trato desigual, y para lograr que funcionen los programas de migración laboral temporal. No obstante, se ha hecho todo lo posible para incluir en el informe aquellas cuestiones que son de interés común para la mayoría si no todos los responsables de la formulación de políticas que se ocupan de las cuestiones relativas a la migración. Se espera que, mediante la compilación en este informe de las enseñanzas que pueden extraerse de la experiencia en relación con los éxitos y fracasos de las políticas en la materia, se haya facilitado la labor de la Conferencia General a la hora de decidir en qué puede contribuir la Organización en su conjunto con miras a lograr un compromiso equitativo para los trabajadores migrantes en la economía globalizada.

6. En la preparación del presente informe la OIT se benefició en gran medida del asesoramiento e información aportados por muchas instituciones e individuos. Merecen un agradecimiento especial las contribuciones de los demás miembros del Grupo de Ginebra sobre Migraciones (la OACNUR, la OACNUDH, la UNCTAD, la ONUDD, y la OIM), la División de Población de las Naciones Unidas, la OCDE, la OMS, la UNESCO, y la Comisión Europea.

Capítulo 1

La migración laboral en un mundo en proceso de globalización

1.1. Observaciones iniciales

7. La migración es un tema central de nuestro tiempo. Todos los años, millones de hombres y de mujeres abandonan sus hogares y cruzan las fronteras nacionales en busca de una mayor seguridad humana para ellos mismos y para sus familiares. A la mayoría le mueve el deseo de conseguir salarios más altos y mejores oportunidades, pero otros se ven obligados a abandonar sus hogares debido al hambre y la pobreza, calamidades naturales y el deterioro del medio ambiente, conflictos violentos o persecución. La mayor parte de las migraciones tiene lugar entre países vecinos pero, gracias a un acceso más fácil a la información a escala mundial y a los precios más bajos de los medios de transporte, las coordenadas geográficas suponen ahora menos dificultades para los desplazamientos. La migración afecta hoy a un número creciente de países, ya sean países de emigración, de inmigración o de tránsito, o todo ello a la vez.

8. En el mundo ha habido siempre migraciones debidas al deseo de mejorar de condición, y los factores que la motivaban rigen todavía hoy¹, y quizá más todavía que antes, porque van unidos a progresos tecnológicos que han reducido muchísimo el costo de la información y de la comunicación. Al acentuarse las diferencias económicas y demográficas entre los Estados nación, la emigración internacional constituye una «reacción natural» al fenómeno de la globalización.

9. Aunque la migración internacional puede resultar una experiencia fecunda para la mayoría de la gente, muchos trabajadores migrantes tienen unas condiciones de vida y de trabajo deficientes. Es posible que sus condiciones de empleo sean mejores que en su propio país, pero en muchos casos son muy inferiores a las de los nacionales del país al que han emigrado. A pesar de las normas internacionales que protegen a los migrantes, sus derechos laborales se ven con harta frecuencia menoscabados, especialmente si han inmigrado de manera irregular.

10. La comunidad mundial se enfrenta al desafío de organizar la migración de modo tal que pueda servir como factor para impulsar el crecimiento y el desarrollo, sin suscitar movimientos de población clandestinos que pongan en peligro las instituciones establecidas y el respeto de las normas del trabajo. Poco después de que se produjera un declive en la migración gestionada bilateralmente, a mediados del decenio de 1970, hubo diversas iniciativas encaminadas a lograr un consenso global sobre las normas y

¹ T. J. Hatton, J. G. Williamson: *What fundamentals drive world migration?*, National Bureau of Economic Research, NBER Working Paper 9159 (Cambridge (MA), septiembre de 2002), pág. 3.

principios para regir la migración, pero los resultados no han sido en modo alguno concluyentes.

11. Hace diez años, en la Conferencia Internacional sobre la Población y el Desarrollo (CIPD), celebrada en El Cairo en 1994, se sopesó la necesidad de un nuevo régimen para la migración. En el *Programa de Acción* adoptado en dicha Conferencia se abogaba por que los Estados de origen y de destino cooperaran con miras a proteger los derechos de los migrantes, reducir la inmigración clandestina o irregular y combatir el racismo y la xenofobia². Esto suscitó la esperanza de que se tomaran medidas específicas, tanto nacionales como multilaterales, destinadas a establecer un régimen más coherente de migración, que redundara en beneficio de todos. No obstante, la evolución ulterior parece haber debilitado la capacidad y la voluntad de adoptar acuerdos de cooperación entre los Estados de emigración y los de inmigración para la gestión de la migración. Incluso antes del 11 de septiembre de 2001, el aumento del flujo de refugiados y de diversas modalidades de inmigración irregular, el dilema sobre el vínculo entre el asilo y la migración y, en ciertos casos, el hecho de que los sistemas legales vigentes no protegieran los derechos básicos de los migrantes contribuyeron conjuntamente a llevar la migración más allá de «los márgenes de lo aceptable» para muchos dirigentes políticos de los países de emigración y de inmigración. La difícil inserción de algunos inmigrantes y los complejos dilemas planteados por la integración en muchos países de inmigración parecen indicar que se requiere una comprensión mucho mayor del fenómeno actual de la migración, con objeto de que la comunidad internacional pueda idear los medios e instrumentos necesarios para una mejor gestión de la migración.

12. Las cuestiones relativas a la migración ocupan hoy un lugar central en los debates nacionales e internacionales de política pública. El tema de la migración se examinó asimismo en la Cumbre Mundial sobre Desarrollo Social, que tuvo lugar en Copenhague en 1995, en la Cuarta Conferencia Mundial sobre la Mujer, celebrada en Beijing en 1995, en la Segunda Conferencia de las Naciones Unidas sobre los Asentamientos Humanos, que tuvo lugar en Estambul en 1996 y en la Conferencia Mundial contra el Racismo, la Discriminación Racial, la Xenofobia y las Formas Conexas de Intolerancia, celebrada en Durban en 2001. Como seguimiento de la Conferencia sobre la Población y el Desarrollo, en 1998 se organizó en La Haya un Simposio técnico sobre la migración y el desarrollo y más tarde se celebraron reuniones técnicas similares, organizadas por las Comisiones Económicas y Sociales de las Naciones Unidas para América Latina, África y Asia. Se han establecido asimismo nuevos mecanismos para la migración temporal en el marco del Acuerdo General sobre el Comercio de Servicios (AGCS).

13. En el plano regional, los diálogos entre países sobre cuestiones relativas a los refugiados y la migración y los problemas específicos de la trata de personas, en particular el Proceso de Barcelona y el Proceso de Puebla, sirven para facilitar las consultas así como una mayor cooperación entre Estados en lo tocante a la gobernanza de la migración. En la Unión Europea, se han organizado igualmente varias conferencias, con los auspicios de la Presidencia, para examinar, entre otras cosas, la experiencia en materia de armonización de las políticas de migración y de inserción social y los diferentes enfoques para disociar los resultados en cuanto a la migración de los relativos a los refugiados.

14. Entre otras iniciativas destinadas a desarrollar ideas para crear un marco internacional para la gobernanza de la migración cabe citar la «Iniciativa de Berna»

² Naciones Unidas: *Informe de la Conferencia Internacional sobre la Población y el Desarrollo*, A/CONF.171/13/Rev.1 (Nueva York, 1995).

patrocinada por la Oficina Federal para los Refugiados de Suiza y la «Declaración de La Haya sobre el Futuro de las Políticas en materia de Refugiados y de Migración» de 2003, aportada por la sección de los Países Bajos de la Sociedad Internacional para el Desarrollo (SID). «Dos comisiones internacionales, la Comisión de Seguridad Humana y la Comisión Mundial sobre la Dimensión Social de la Globalización, abogaron por una mejor gestión de la migración mundial. Por iniciativa de Suecia y de Suiza, en diciembre de 2003 se estableció una Comisión Mundial sobre las Migraciones Internacionales con el mandato de inscribir la cuestión de la migración internacional entre los temas prioritarios a nivel mundial y de analizar las deficiencias de los actuales enfoques. De manera más informal, se mantienen consultas periódicas entre los organismos internacionales que se ocupan de la migración como la OIT, la OIM, la UNCTAD, la OACNUDH, la OACNUR y la ONUDD y dentro del denominado Grupo de Ginebra sobre Migraciones.»

15. Habida cuenta del número modesto y decreciente de ratificaciones de las normas vigentes de la OIT sobre el particular, en su 267.^a reunión (noviembre de 1996) el Consejo de Administración pidió a la Comisión de Expertos en Aplicación de Convenios y Recomendaciones que llevara a cabo un estudio general sobre la legislación y la práctica en lo que se refiere a los trabajadores migrantes³. La Comisión de Expertos advirtió claramente la necesidad de una discusión general al respecto en una futura reunión de la Conferencia Internacional del Trabajo, con miras a examinar, y posiblemente a revisar, los instrumentos en la materia, lo cual fue avalado por los miembros del Consejo de Administración que señalaron asimismo la conveniencia de una discusión del tema basada en un «enfoque integrado».

16. Por todo ello, cobra especial importancia la discusión general sobre los trabajadores migrantes, con arreglo a un enfoque integrado, en la 92.^a reunión de la Conferencia Internacional del Trabajo (2004). Con la perspectiva más amplia de determinar cuáles son los principios pertinentes para el establecimiento de un régimen de migración más sostenible, esa discusión ha de apuntar a precisar los puntos de consenso sobre el modo de lograr que la migración laboral pueda contribuir a un mundo mejor para todos.

1.2. Aumento de la migración laboral

17. La emigración de trabajadores de países en desarrollo a países industrializados ha venido intensificándose en los últimos decenios; sin embargo, en 1998 los migrantes no superaban el 4,2 por ciento de la fuerza de trabajo total de los países industrializados. Los Estados Unidos absorbieron la mayor parte del aumento del número de migrantes (más del 81 por ciento de los nuevos inmigrantes procedentes de países en desarrollo), y el Canadá y Australia absorbieron un 11 por ciento. En la Unión Europea, se registró también una fuerte concentración de migrantes en cuatro países: Alemania, Francia, Italia y el Reino Unido. A lo largo del decenio de 1990, el número de los migrantes procedentes de países en desarrollo aumentó más rápidamente que el de los originarios de otros países de la OCDE, por lo que en 1998 eran ya el grupo más numeroso: alrededor del 57,8 por ciento de todos los trabajadores migrantes en los Estados miembros de la OCDE.

³ OIT: *Trabajadores migrantes*, Informe III (Parte 1B), Conferencia Internacional del Trabajo, 87.^a reunión, Ginebra, 1999.

18. Casi la mitad de todos los migrantes registrados se van de un país en desarrollo a otro. De hecho, hay una abundante migración laboral entre países entre los cuales las diferencias salariales no son muy grandes. Ha habido, por ejemplo, una gran emigración de trabajadores de Haití a la República Dominicana, de Burkina Faso a Côte d'Ivoire, de Egipto a Jordania, de Indonesia a Malasia, o a la Argentina de países vecinos. Unos 2 millones de trabajadores asiáticos se van todos los años de su país para trabajar en otros países de la región, o ajenos a ella, con contratos de trabajo de corta duración⁴.

19. Es difícil precisar la magnitud total a escala mundial de tales flujos porque no todos los países contabilizan, y menos todavía comunican, el volumen de la migración laboral, pero se trata indiscutiblemente de un fenómeno considerable y en aumento⁵. Se estima que hay actualmente más de 86 millones de migrantes económicamente activos en el mundo, unos 52 millones de ellos en regiones en desarrollo. Es posible incluso que esta cifra sea una subestimación, dada la dificultad de compilar datos sobre la población migrante en casi todos los países, en particular en ciertas regiones.

Cuadro 1.1. Estimación por la OIT del número de trabajadores migrantes, por región, en 2000 (provisional)

Región*	Migrantes**		Trabajadores migrantes			
	Incluidos los refugiados		Excluidos los refugiados		Incluidos los refugiados	
	Millones	Distribución porcentual	Millones	Distribución porcentual	Millones	Distribución porcentual
Africa	16,3	9	5,4	7	7,1	8
Asia	49,9	29	22,1	27	25,0	29
Europa	56,1	32	27,5	34	28,2	33
América Latina y el Caribe	5,9	3	2,5	3	2,5	3
América del Norte	40,8	23	20,5	25	20,5	24
Oceanía	5,8	3	2,9	4	2,9	3
Total	174,9	100	80,9	100	86,3	100

* Regiones definidas por la División de Estadísticas de las Naciones Unidas. ** Estimaciones del número de migrantes de la División de Población de las Naciones Unidas: *International Migration 2002*, Nueva York, Naciones Unidas.

Fuente: Estimaciones provisionales de la OIT basadas en las estimaciones del número de migrantes de las Naciones Unidas (División de Población, *op. cit.*) y en las tasas de actividad económica específicas por país (OIT, Oficina de Estadísticas, 1996. *Población Económicamente Activa*, STAT, Documentos de Trabajo 1996-1, 2, 3, 4 y 5, Ginebra, OIT), y datos disponibles de los países sobre extranjeros y/o población nacida en el extranjero económicamente activos.

20. Hoy en día, la fuerza de trabajo migrante engloba a personas con muy distintas calificaciones. En el extremo superior están los profesionales y el personal de dirección que se mueven en los mercados de trabajo internos de empresas transnacionales según

⁴ Véase M. Abella: «Driving forces of labour migration in Asia», en *World Migration 2003* (OIM, Ginebra, 2003).

⁵ La mayoría de los países utilizan métodos diferentes para acopiar datos estadísticos, en función de sus necesidades particulares. Por ello es difícil hacer comparaciones entre países. Al calcular el número de migrantes, algunos países tienen en cuenta únicamente a los ciudadanos extranjeros y no contabilizan a los inmigrantes naturalizados; las estadísticas de otros países mencionan únicamente a «los nacidos en el extranjero». Varía también la capacidad administrativa. Allí donde son mejores los sistemas estadísticos, los datos dan una imagen más fidedigna de la migración. En muchas partes del mundo, el cruce de las fronteras por trabajadores migrantes no consta oficialmente en ningún registro.

van progresando el comercio o las inversiones extranjeras directas. Estos elementos «itinerantes dentro de una misma compañía» están presentes en todas partes en las regiones más dinámicas del mundo, a las cuales aportan nuevas técnicas de producción y competencias en materia de gestión. Tres de cada cuatro de ellos pasan de un país rico a otro, especialmente cruzando el Atlántico, mientras que los demás se van generalmente de uno a otro de los países de reciente industrialización más prósperos de Asia Oriental y de América del Sur. Al margen de los movimientos en esos mercados internos, hay un gran movimiento de especialistas y profesionales muy especializados en múltiples ocupaciones como ocurre en los ámbitos de las tecnologías de la información y de la comunicación (TIC), la medicina, la enseñanza, la navegación aérea y marítima, el periodismo y las comunicaciones, y el mundo del espectáculo. Ciertos movimientos de esos individuos pueden encajar en el llamado «Modo 4» de las negociaciones relativas al comercio de servicios.

21. No obstante, los flujos actuales de migración siguen estando dominados por trabajadores que pasan a ocupar puestos poco calificados en los segmentos del mercado de trabajo que han dejado vacantes trabajadores del país que pasan a puestos de trabajo mejores. Ahora bien, la importancia de la mano de obra migrante en esos segmentos no es la misma en todas las regiones, especialmente en el caso de los Estados miembros de la OCDE, en los cuales los inmigrantes recientes son cada vez más calificados. La política laboral y de inmigración influye en la absorción de trabajadores migrantes en diferentes sectores económicos; así, los trabajadores migrantes agrícolas son más importantes en los Estados Unidos que en Europa Occidental.

22. En 2000 vivían fuera de su país natal o del que eran ciudadanos aproximadamente 175 millones de personas, o sea, el 3 por ciento de la población mundial⁶. En los diez últimos años su número ha aumentado en unos 6 millones al año, lo cual supone un crecimiento más rápido que el de la población mundial. Ahora bien, el comercio mundial se ha incrementado a un ritmo superior al doble de la tasa de crecimiento del producto interno bruto (PIB) mundial desde 1990, mientras que el nivel de los flujos netos de capital privado hacia los países en desarrollo ha aumentado en más de ocho veces con respecto al nivel de mediados del decenio de 1980. En todo caso, los migrantes internacionales, considerados conjuntamente, constituirían el quinto «país» más populoso del mundo.

23. Muchos países son a la vez países de emigración y de inmigración. El Canadá, por ejemplo, es una destinación tradicional para los migrantes pero, a su vez un gran número de personas, en particular muy calificadas, emigran de Canadá a los Estados Unidos. Se observa un fenómeno similar en Asia. Tailandia, por ejemplo, acoge a muchos inmigrantes no calificados procedentes de Myanmar, Camboya y la República Democrática Popular Lao, pero también envía nacionales a otros países como Israel, Japón y Taiwán (China).

1.3. Fuerzas impulsoras

24. Las fuerzas que impulsan la migración son múltiples y muy complejas, y una interpretación global puede no ser acertada en el plano individual. La pobreza, las guerras, el hambre y la represión figuran indudablemente entre las causas importantes de migración, pero también influyen otros factores. Entre los motivos que señalan los

⁶ Naciones Unidas: *International Migration 2002*, op. cit.

migrantes para cruzar las fronteras nacionales se incluyen la presión demográfica sobre unos recursos naturales escasos, la desigualdad de salarios o de ingresos entre los países ricos y pobres, la urbanización galopante, la disminución del costo del transporte y de las comunicaciones y una interacción cada vez más intensa entre las sociedades, los conflictos civiles y la inexistencia de derechos humanos, así como la creación de redes de migración por quienes han emigrado antes. Se reconoce, sin embargo, en general que tanto las diferencias crecientes entre países como la falta de empleo remunerador, de trabajo decente, de seguridad humana y de libertades individuales contribuyen a explicar en gran medida la migración internacional actual⁷.

25. En muchas partes del mundo, los conflictos civiles han expulsado a muchos de sus hogares y les han obligado a buscar una protección temporal, a menudo en países vecinos. En los diez últimos años, el número de refugiados en todo el mundo aumentó hasta llegar a unos 18,2 millones, si bien ha bajado desde entonces a unos 12 millones. El número creciente de solicitantes de asilo ha intensificado la preocupación al respecto de los signatarios de la Convención de Ginebra de 1951 y del Protocolo de 1967 sobre el Estatuto de los Refugiados, en lo que atañe a su posibilidad de acoger a un número mayor de refugiados, ya que muchos de ellos y de los acogidos al derecho de asilo trabajan en el país de acogida. Otros factores — en particular, la inestabilidad política y los movimientos de población relacionados con las consecuencias del calentamiento mundial — anuncian nuevas presiones migratorias. Aunque el presente informe no se centra en los refugiados, a los que trabajan efectivamente en el país de destino se les considera como trabajadores migrantes (si bien en muchos casos como trabajadores en situación irregular). La población mundial, que asciende hoy a 6.300 millones aumenta todos los años en unos 84 millones, el 97 por ciento de ellos en países en desarrollo. Unos 100 millones se incorporan todos los años al mercado de trabajo mundial, la mayoría en países en desarrollo, lo cual agudiza el problema, grave de por sí, del desempleo que, según las estimaciones, se sitúa en no menos de 1.000 millones de desempleados o subempleados.

26. Por muy diversas razones, demográficas, políticas o de otro tipo, los beneficios económicos de la integración progresiva de la economía mundial no se han concretado todavía en el caso de muchos de los países más pobres del mundo. A pesar de los logros de los países en desarrollo más populosos, como China y la India, en lo que respecta al aumento de los ingresos en los últimos 20 años, sigue habiendo una gran diferencia entre los ingresos por persona de los países ricos y los de los países pobres. Según un estudio reciente de la OIT, ha aumentado la desigualdad entre los países, tal como la mide el PIB por persona⁸. Como ha dicho Juan Somavia, Director General de la OIT, «si examinamos la economía global desde la perspectiva de la gente, nos damos cuenta de que su falla estructural reside en su incapacidad para crear suficientes empleos allí donde vive la gente»⁹.

27. La globalización puede reducir la disparidad de ingresos entre los Estados nación. La historia nos dice que el factor esencial en el éxito de los países en desarrollo que han conseguido competir de igual a igual con los países más adelantados no ha sido el movimiento de personas sino el de mercancías. El milagro económico de Asia Oriental

⁷ P. Martin y J. Widgren: *International migration: Facing the challenge* (Washington DC, Population Reference Bureau, Population Bulletin, 2002), vol. 57, núm. 1.

⁸ A. K. Ghose: *Trade and international labour mobility*, en OIT: *Employment Papers*, 2002/33 (Ginebra, 2002).

⁹ Declaración ante la Asamblea General de la Alianza Cooperativa Internacional (Oslo, 3 de septiembre de 2003).

se basó en el menor costo laboral de la fabricación de los productos industriales que se exportaban; este fenómeno se ha extendido a China, donde los ingresos por persona se han multiplicado por dos en menos de diez años. Pero cabe poner en duda la posibilidad de reproducir este modelo en otros países en desarrollo con menor capacidad de producción de manufacturas o donde no existen otras condiciones indispensables para gestionar con éxito el proceso de desarrollo.

28. Algunos países de ingresos bajos que dependen de un pequeño número de productos de exportación agrícolas como el algodón y el maíz han padecido las consecuencias de una mayor competencia con las exportaciones subvencionadas de los países más desarrollados que exportan esos mismos productos. Un análisis reciente del equilibrio general de las políticas comerciales de países de ingresos bajos como los del África Subsahariana indica que el hecho de que los países de bajos ingresos liberalicen el comercio no sirve sino para aumentar la emigración, porque la liberalización provoca una caída brutal del tipo real de cambio¹⁰.

1.4. Diversidad de los flujos de migrantes

29. Hay muchos modos de clasificar a los trabajadores migrantes basándose, por ejemplo, en las motivaciones, las calificaciones, la edad, la ocupación o la distancia respecto de su lugar de origen. Las categorías más utilizadas se basan en la duración prevista de la estancia, por cuanto el control de la entrada y de la estancia es una prerrogativa fundamental de la soberanía nacional. La mayoría de los trabajadores migrantes entran en otros países con arreglo a una de estas tres modalidades:

- *Migración permanente, principalmente cuando se trata de migrantes muy calificados, de la reunificación familiar y del reasentamiento de refugiados.*
- *Migración temporal para todos los tipos de empleo.* Se suele hablar en este caso de trabajadores invitados, a los que se permite la entrada para cubrir vacantes que persisten, por ejemplo de personal de enfermería.
- *Migración temporal para empleos de duración determinada.* Permite la entrada de emigrantes para desempeñar trabajos estacionales — puestos de trabajo que duran lo que dura un proyecto, por ejemplo, unas obras de construcción; esto se aplica también a proveedores de servicios, estudiantes y otras personas para recibir formación.

30. Aunque los inmigrantes procedentes de países en desarrollo se dedican a casi todos los tipos de trabajo, propenden a concentrarse en los dos extremos opuestos de la escala del empleo. La mayoría de ellos están en el extremo más bajo y se dedican en muchos casos a los trabajos sucios, peligrosos y difíciles que, cuando pasan a considerarse «trabajos de inmigrantes», tienden a seguir siéndolo indefinidamente.

31. En el extremo opuesto de la escala están los millones de profesionales que se van a otros países en busca de una remuneración más alta o de mayores oportunidades. La inmensa mayoría de esos profesionales migrantes — tres de cada cuatro — se trasladan de un país rico a otro, especialmente cruzando el Atlántico, mientras que muchos de los demás circulan entre los países de reciente industrialización más prósperos de Asia

¹⁰ Véase R. Faini, J. M. Grether y J. de Melo: «Globalization and migratory pressures from developing countries: A simulation analysis», en R. Faini, J. de Melo y K. F. Zimmermann (directores de la publicación): *Migration: The controversies and the evidence* (Cambridge University Press, 1999).

Oriental, los países de Europa Central y Oriental y los de América del Sur. Un número considerable también emigran a países más pobres a raíz, a menudo, de una inversión extranjera, con lo cual contribuyen a acelerar el desarrollo económico.

32. La mayoría de los países acogen con satisfacción la llegada de profesionales procedentes de otros países. Australia y el Canadá, por ejemplo, cuentan con sistemas de puntos que facilitan la entrada como inmigrantes de profesionales de países en desarrollo. También los Estados Unidos facilitan en cierta medida la inmigración permanente o temporal de profesionales, a petición de un empleador estadounidense. En el decenio de 1990 muchos países desarrollados contrataron a profesionales de la salud extranjeros, hasta el punto de que en el Reino Unido casi un tercio de los médicos y el 13 por ciento de las enfermeras han nacido en el extranjero y la mitad del personal complementario del Servicio Nacional de Salud se ha formado en el extranjero a lo largo de los diez últimos años¹¹. En los países de la OCDE, entre 1995 y 2000 la fuerza de trabajo extranjera aumentó en un 3 o un 4 por ciento al año. Ahora bien, el número de inmigrantes con un alto nivel de educación aumentó mucho más rápidamente: por término medio en un 35 por ciento anual en el Reino Unido durante los últimos cinco años, y en un 14 por ciento al año en los Estados Unidos.

33. Las mujeres suponen una proporción de los migrantes internacionales que va en aumento — de un 47 por ciento en 1960 a un 49 por ciento en 2000 —, lo cual se debe a la importancia creciente de la reunificación familiar, especialmente en los países más desarrollados. No obstante, un número creciente de mujeres emigran por su cuenta como primer proveedor de ingresos familiares, a raíz de una serie de transformaciones sociales y económicas. En los países de inmigración más desarrollados, la población está envejeciendo, lo cual aumenta la demanda de personal del sector de la salud de sexo femenino. También contribuye a ello la mayor prosperidad en algunos de los países en desarrollo de más rápido crecimiento como Malasia y Chile, ya que, al tener una mejor situación económica, las familias propenden a contratar a personal de servicio doméstico extranjero.

34. Al mismo tiempo, ha habido una feminización general de la fuerza de trabajo, especialmente en las industrias manufactureras con alto coeficiente de mano de obra y en muchos servicios. Así, por ejemplo, los fabricantes de prendas de vestir de los países industrializados pueden contratar directamente a mujeres migrantes para que suplan a los trabajadores del país que han pasado a ocupar mejores puestos de trabajo.

35. La feminización de los trabajadores migrantes es muy evidente en Asia, donde cientos de miles de mujeres, calificadas y no calificadas, emigran todos los años; la mayoría de ellas trabajan en los sectores del servicio doméstico y el espectáculo y, en menor medida, en los de la enfermería y la enseñanza. Los principales países de origen son Filipinas, Indonesia, Sri Lanka y Tailandia, y los principales países de destino Hong Kong (China), Malasia, Singapur y los de Oriente Medio. En el caso de Filipinas, en 1998 aproximadamente el 61 por ciento de todas las personas contratadas para trabajar en un país extranjero eran mujeres, y en Indonesia, en 1996-1997, constituían el 78 por ciento de los emigrantes oficialmente registrados. En 2000, en Sri Lanka

¹¹ D. Walker: «Statistics show immigration beneficial to economy», en *The Guardian* (Londres), 29 de enero de 2001.

590.420 de los 858.000 emigrantes eran mujeres, la mayoría de las cuales se iban a trabajar en el servicio doméstico, el 90 por ciento de ellas en Oriente Medio¹².

1.5. La migración irregular

36. A quienes entran o trabajan en un país sin una autorización legal se les califica de ilegales, clandestinos, indocumentados o personas en situación irregular. «Migrantes ilegales» era antes una categoría residual, pero la palabra ilegal tiene hoy una connotación normativa y se la relaciona con la idea de delincuencia. De ahí que, en 1994, la Conferencia Internacional sobre la Población y el Desarrollo recomendara el término «indocumentado». Este término es, sin embargo, incompleto porque no abarca a los migrantes que entran legalmente en el país de destino con un pasaporte de turista, y que violan luego sus condiciones de entrada al ocupar un puesto de trabajo. Por otra parte, los migrantes que cruzan la frontera de un país a otro conducidos por traficantes pueden tener documentos falsos. Esto último dio lugar a la organización de un Simposio internacional sobre la migración en Bangkok, en abril de 1999, el cual recomendó el empleo del término «irregular». En materia de migración, las irregularidades pueden manifestarse en diferentes puntos — la salida, el tránsito, la entrada y el regreso — y pueden ser cometidas por el propio migrante o ir contra él.

37. Según una información procedente de programas de regularización y de otras fuentes, de un 10 a un 15 por ciento de los migrantes están en situación irregular¹³. En 2000 había en los Estados Unidos de siete a ocho millones de migrantes irregulares. Ese mismo año, en Europa, los extranjeros cuya situación se había regularizado constituían el 4 por ciento del total de inmigrantes en Francia, el 14 por ciento en España y Portugal y el 25 por ciento en Grecia e Italia¹⁴. Ese mismo año, había 22 millones de extranjeros residentes en Europa Occidental. Si el número de migrantes irregulares fuera equivalente, por ejemplo, al 15 por ciento de la población extranjera, su número total ascendería a 3,3 millones, que es la cifra aproximada más citada. Según Europol, cada año ingresan en la Unión Europea (UE) alrededor de medio millón de trabajadores indocumentados¹⁵. En septiembre de 2003, el Ministro del Interior de la Federación de Rusia estimó que había cinco millones de extranjeros en situación dudosa, 1,5 millones de los cuales se encontraban en una situación «manifiestamente no autorizada»¹⁶. Varios países de Europa Central, como Polonia, Hungría y la República Checa, tienen hoy problemas provocados por la presencia de miles de migrantes procedentes de otras regiones que intentan entrar en alguno de los países de Europa Occidental.

38. La migración irregular no se limita a los países desarrollados. En la Argentina, por ejemplo, se estimaba en 2004 que había 800.000 migrantes irregulares, procedentes principalmente de países vecinos. Muchas partes de Asia, África y América Latina

¹² D. Malsiri y R. Jayasunder: *Sri Lanka: Good practices to prevent women migration workers from going into exploitative forms of labour* (Ginebra, OIT, Programa de Promoción de Cuestiones de Género, Documento de Trabajo núm. 9, 2000).

¹³ NBER: T. J. Hatton; J. G. Williamson, *op. cit.*

¹⁴ J. Salt: *Current trends in international migration in Europe* (Consejo de Europa, CDMG (2002), 26 de diciembre de 2002).

¹⁵ Comisión Europea: Comunicación de la Comisión al Consejo y al Parlamento Europeo sobre una política comunitaria de migración (COM 757, Bruselas, 2000).

¹⁶ *Migration News* (Universidad de California, Davis), octubre de 2003, vol. 10 (3).

tienen largas fronteras porosas, que suelen atravesar las personas sin pasar por puestos de inmigración, como es el caso de la República Democrática del Congo en Africa y de la frontera entre Myanmar y Tailandia en Asia. De hecho, en muchas de esas regiones cabría calificar de informal la mayoría de los flujos migratorios, porque a las autoridades suele constarles su existencia pero los toleran, ya sea porque no tienen la posibilidad de vigilar debidamente sus fronteras o bien porque reconocen que los inmigrantes resultan útiles para ciertos grupos de interés y colectividades.

39. Se estima que en Asia hay varios millones de trabajadores migrantes irregulares. Los más numerosos son probablemente los nepaleses y los nacionales de Bangladesh en la India, los afganos en el Pakistán y en la República Islámica del Irán, los indonesios y filipinos en Malasia y los birmanos en Tailandia. En 2001 había 255.000 personas que habían rebasado la fecha límite de su estancia en la República de Corea y 224.000 en el Japón.

40. La envergadura de los flujos de migración irregular pone claramente de manifiesto que la demanda de trabajadores migrantes legales no concuerda con la disponibilidad de migrantes, y que los migrantes hacen las veces de «amortiguadores» entre las exigencias políticas y la realidad económica. Si tienen que recorrer una gran distancia, los migrantes irregulares pagan a menudo los servicios de traficantes que los esconden en camiones o buques o les proporcionan documentos falsos o sobornan a los funcionarios de inmigración¹⁷. Esos traficantes cobran entre 200 y 300 dólares por el cruce de una frontera terrestre y unos 30.000 dólares por el transporte de Asia Oriental a América del Norte o Europa.

41. El Protocolo contra el tráfico ilícito de migrantes por tierra, mar y aire, que complementa la Convención de las Naciones Unidas contra la Delincuencia Organizada Transnacional (2000), define el «tráfico ilícito de migrantes» como la facilitación de la entrada ilegal de una persona en un Estado Parte del cual dicha persona no sea nacional o residente permanente con el fin de obtener, directa o indirectamente, un beneficio financiero u otro beneficio de orden material. Los traficantes proporcionan servicios a los clientes interesados: actúan como agencias de viajes extralegales. La trata en cambio, implica la utilización de la violencia, la coacción o el engaño para explotar trabajadores, tratándolos esencialmente como mercancías, y no requiere el cruce de una frontera internacional, aunque esas mismas personas o bandas intervienen con frecuencia tanto en el tráfico como en la trata de personas. Los migrantes que son objeto de trata son víctimas de esa situación y no deberían ser objeto de una acción penal.

1.6. Flujos futuros de migración

42. El cruce de las fronteras por los migrantes puede deberse a diversas diferencias entre países — demográficas o económicas — y a la carencia de empleos, de oportunidades de trabajo decente y de seguridad humana. Las diferencias son cada vez mayores y la situación empeora en muchos casos, lo cual anuncia un aumento de la migración en el futuro.

¹⁷ P. Taran y G. Moreno-Fontes Chammartin: *Getting at the roots: Stopping exploitation of migrant workers by organized crime* (Ginebra, OIT, Programa de Migraciones Internacionales, Documento 1E, 2002).

a) Déficit de trabajo decente

43. En cierto número de países, un comercio más libre ha sustituido o ha menoscabado la industria y la agricultura nacionales desplazando así a muchos trabajadores, al mismo tiempo que los programas de ajuste estructural han restringido los gastos públicos para amortiguar el desempleo. En algunos países, la creación de puestos de trabajo en el marco de esos programas no ha estado a la altura del aumento del número de desempleados, y la consecuencia neta de esa pérdida de puestos de trabajo debida al comercio y al cambio estructural ha sido el gran número de personas que no tienen oportunidades de conseguir un trabajo decente en su propio país.

b) Disparidades económicas

44. También se están acentuando las diferencias económicas. En 2003 el PIB por persona era de unos 5.000 dólares al año como promedio mundial, pero en el plano nacional oscilaba entre 100 dólares en Etiopía y 38.000 dólares en Suiza. La disparidad va, además, en aumento (véase el cuadro 1.2). En 1975, en los países ricos los ingresos eran 41 veces mayores que en los países pobres y ocho veces más que en los países de ingresos medianos. Entretanto, son muy pocos los países de ingresos bajos y medianos que han logrado acercarse al nivel de los países de ingresos altos¹⁸.

Cuadro 1.2. Ingresos, población y migración en el mundo de 1975 a 2000

Año	Migrantes	Población mundial		Número de migrantes como proporción de la población mundial	Aumento anual medio del número de migrantes	Categoría de ingresos por PIB, en dólares			Ratio	
		Millones	Miles de millones			Porcentaje	Millones	Bajos	Medianos	Altos
1975	85	4,1		2,1	1	150	750	6.200	41	8
1985	105	4,8		2,2	2	270	1.290	11.810	44	9
1990	154	5,3		2,9	10	350	2.220	19.590	56	9
1995	164	5,7		2,9	2	430	2.390	24.930	58	10
2000	175	6,1		2,9	2	420	1.970	27.510	66	14

Notas: Se definen los migrantes como sigue: personas que llevan 12 o más meses fuera de su país natal o del que son nacionales. En la estimación de 1990 se pasó de 120 a 154 millones, principalmente para tener en cuenta la descomposición de la URSS, aunque muchos de esos migrantes adicionales no se movieron; por ejemplo, los rusos considerados como extranjeros en Estonia.

Fuente: División de Población de las Naciones Unidas e Indicadores de Desarrollo del Banco Mundial; los datos sobre los ingresos de 1975 se refieren a 1976.

45. Otro factor económico que puede fomentar la emigración de trabajadores de los países en desarrollo es la situación de los campesinos. En 2000, el 43 por ciento, más o menos, de los trabajadores del mundo trabajaban en la agricultura, y en los países más pobres su situación es generalmente peor que la de quienes residen en las ciudades, en

¹⁸ P. Martin y M. I. Abella: *Globalization and guest workers: Migration for employment in the 21st century* (de próxima publicación).

parte porque los factores de producción agrícolas tienen un costo elevado y los precios que se obtienen por las cosechas son bajos. Esto es precisamente lo contrario de lo que ocurre en los países más desarrollados donde los agricultores perciben a menudo grandes subvenciones. Todo ello fomenta la emigración del campo a las ciudades: de hecho, entre 1980 y 1999 la proporción urbana de la población de los países de ingresos bajos y medianos pasó de un 32 a un 41 por ciento¹⁹. En muchos países industrializados hubo una «Gran Migración» rural en los decenios de 1950 y 1960, y se observa un fenómeno similar en muchos países donde la migración es importante como China, México y Turquía.

46. Esta tendencia tiene varias consecuencias para la migración laboral internacional. En primer lugar, es más probable que, en todas partes, los ex campesinos estén dispuestos a aceptar trabajos sucios, peligrosos y difíciles en las zonas urbanas, como es el caso en China, donde quienes abandonan las zonas rurales para instalarse en las ciudades ocupan muchos de esos puestos de trabajo en las ciudades del litoral. En segundo lugar, a muchos ex campesinos que, al llegar a la ciudad pasan de un entorno físico y cultural a otro, les puede resultar igualmente fácil emigrar a otros países, si hay una infraestructura de contratación o de migración que les ayude. Cuando un ex campesino se traslada a una ciudad, suele serle más fácil encontrar visados y documentación para emigrar legalmente o hacer preparativos para una emigración irregular. Ante la perspectiva de incorporarse a la vida de una gran ciudad, a los mexicanos que se van del sur del país, o a los turcos del este del suyo, les puede resultar igualmente fácil adaptarse a Los Angeles o Berlín.

c) Densidad demográfica

47. La población de las regiones más desarrolladas del mundo está creciendo al ritmo anual del 0,25 por ciento, mientras que en las menos desarrolladas aumenta unas seis veces más deprisa, en un 1,5 por ciento anual, y esa diferencia persistirá en gran medida hasta alrededor de 2050²⁰. La densidad de población es ya mayor en los países en desarrollo que en los desarrollados: 51 personas por kilómetro cuadrado en los países de ingresos bajos o medianos, en comparación con 29 en los de ingresos altos. Cabe prever, pues, en general que, del mismo modo que el siglo XIX se caracterizó por la emigración de una Europa densamente poblada a América y Oceanía, de menor densidad de población, en la primera mitad de este siglo la migración podría responder de manera similar a las diferencias en la densidad demográfica.

d) El déficit demográfico

48. El envejecimiento de la población en los países más desarrollados contrasta con la mayor juventud de la población de los países en desarrollo. Aunque la población está envejeciendo en cierta medida en casi todas partes, este fenómeno es mucho más ostensible en Europa y el Japón, cuya fecundidad es tan baja que las defunciones son más numerosas que los nacimientos. A juzgar por las tendencias presentes, entre 2000 y 2050 la población de Italia, por ejemplo, menguará en un 22 por ciento, en Estonia en un 52 por ciento y en Letonia en un 44 por ciento²¹. En vista de la baja fecundidad y la

¹⁹ *Ibíd.*

²⁰ División de Población de las Naciones Unidas: *World Population Prospects: The 2002 Revision* (Nueva York, Naciones Unidas, 2003).

²¹ *Ibíd.*, vol. II: *Sex and age distribution of world population* (variantes medias).

mayor esperanza de vida, cabe prever que en Europa, considerada en su conjunto, la proporción de la población de más de 65 años de edad pasará de un 15 a un 28 por ciento entre 2000 y 2050, y de un 17 a un 36 por ciento en el Japón.

49. En su informe, la División de Población de las Naciones Unidas llega a la conclusión de que, si la inmigración fuera el único modo de mantener la fuerza de trabajo actual, tendría que ser mucho mayor. Los cuatro grandes países de la UE — Alemania, Francia, Italia y el Reino Unido — suponen dos tercios de la población de la UE y el 88 por ciento de sus inmigrantes. Si su población de 1995 no variara, con las tasas presentes de fecundidad, los niveles de inmigración tendrían que triplicarse, pasando de 237.000 a 677.000 personas al año. Ahora bien, si el objetivo no se limitara a mantener el nivel de población de 1995 sino también el de su fuerza de trabajo en ese año, así como la proporción de dependencia, esos cuatro países tendrían que acoger a 1,1 millón de inmigrantes al año. Es improbable que vaya a haber una inmigración de esas proporciones pero no cabe duda de que, aun sin llegar a ese nivel, la inmigración tendrá importantes efectos, como se detalla en el capítulo 2.

1.7. Declive de la gestión bilateral de la migración

50. La migración se debe casi siempre a una decisión individual o familiar, porque la gente se va de su país para aprovechar oportunidades en el exterior, lo cual contrasta fuertemente con épocas anteriores, en las cuales una gran proporción de la migración era fruto de acuerdos bilaterales entre gobiernos.

51. Uno de los primeros programas bilaterales de contratación de trabajadores fue el programa *Bracero*, que de 1942 a 1966 admitió en los Estados Unidos a unos cinco millones de trabajadores mexicanos, y que terminó cuando los sindicatos, las organizaciones religiosas, los líderes mexicano-estadounidenses y otros interesados llegaron a la conclusión de que la presencia en el campo de trabajadores contratados con arreglo a ese programa frenaba la movilidad ascendente de los mexicano-estadounidenses.

52. Entre los años 1950 y 1960 ciertos países europeos establecieron también programas de contratación de trabajadores en el extranjero y ratificaron el Convenio sobre los trabajadores migrantes (revisado), 1949 (núm. 97) que apuntaba a regular esos flujos. En el decenio de 1950, Francia, por ejemplo, fomentó el asentamiento duradero de trabajadores procedentes, primero, del sur de Europa y, más tarde, de África del Norte. En el decenio de 1960, el Gobierno de la República Federal de Alemania siguió el ejemplo francés y montó oficinas de contratación en los grandes países de emigración — Italia, Grecia, Turquía y Yugoslavia — primero para disponer de trabajadores ocasionales y luego de *Gastarbeiter* que trabajaban con contratos de corta duración. Hubo iniciativas similares en otros países como Bélgica y los Países Bajos.

53. Lo que caracterizaba a esos movimientos de población era el papel que desempeñaban los Estados en la organización y la rigurosa supervisión de la contratación, el empleo y el regreso. Los empleadores que buscaban trabajadores extranjeros enviaban la solicitud correspondiente a las oficinas públicas locales de empleo, que las trasladaban a las autoridades de empleo en el extranjero, que contrataban, examinaban y seleccionaban a los trabajadores. Entre 1960 y 1966 el programa de *Gastarbeiter* aportó

unos 3,6 millones de trabajadores extranjeros a la República Federal de Alemania, y 3 millones regresaron como se había previsto²².

54. A mediados del decenio de 1970 este sistema bilateral se desmoronó. La recesión mundial subsiguiente a la crisis del petróleo de 1973 redujo la demanda de trabajadores extranjeros y los gobiernos impusieron más restricciones a los trabajadores invitados para incitarles a irse, aunque sólo un 10 por ciento de ellos lo hicieron²³. A fines del decenio de 1970 desapareció la migración laboral organizada en gran escala en Europa mediante acuerdos bilaterales, y la migración laboral que se derivó de la vuelta al crecimiento consistió en la llegada de inmigrantes al amparo de la reunificación familiar, o como turistas, en busca de asilo o estudiantes, o bien clandestinamente con la ayuda de traficantes de toda índole.

55. En la mayoría de los casos, la política de migración laboral tiene hoy carácter unilateral, por cuanto normalmente los países de inmigración anuncian programas de admisión de migrantes sin concertar acuerdos bilaterales con los países de emigración. Consta cada vez más claramente que la cooperación en materia de migración puede satisfacer a unos y otros países, y han proliferado los memorandos de entendimiento (MOU) y los acuerdos, pero la mayoría de los programas de admisión de trabajadores extranjeros son unilaterales. Para los países de emigración, la acción unilateral implica tratar de gestionar el proceso de emigración. Algunos de los principales países asiáticos de emigración, entre ellos Filipinas, Indonesia, y Sri Lanka, reglamentan y fiscalizan la contratación de sus nacionales con fines de empleo en países extranjeros.

56. La acción multilateral ha dado óptimos resultados en lo que se refiere a la formulación de normas internacionales. La OIT promovió dos convenios: el Convenio sobre los trabajadores migrantes (revisado), 1949 (núm. 97) y el Convenio sobre los trabajadores migrantes (disposiciones complementarias), 1975 (núm. 143), y en 1990 la Asamblea General de las Naciones Unidas adoptó una nueva Convención internacional sobre la protección de los derechos de todos los trabajadores migratorios y de sus familiares, que entró en vigor en 2003.

1.8. Conclusiones preliminares

57. Ciertos factores económicos, políticos y demográficos, sugieren que estamos asistiendo a una intensificación de las presiones migratorias. Todos los años muchos millones de jóvenes de ambos sexos ingresan en la fuerza de trabajo en países en desarrollo en los cuales la creación de puestos de trabajo no basta para acogerlos. Al mismo tiempo, la población está envejeciendo en las regiones más desarrolladas, en las cuales empieza a escasear la mano de obra en muchos sectores. A las presiones migratorias se suma la agudización de las diferencias, lo cual incita a la gente a traspasar las fronteras, así como nuevas tecnologías que permiten a un número mayor de personas obtener la información necesaria para tener acceso al mercado de trabajo mundial.

58. Históricamente, la migración ha resultado provechosa para la mayoría de los migrantes, así como para los países de inmigración y los de emigración. Pero no se

²² H. Werner: *From guests to permanent visitors? A review of the German experience* (Ginebra, OIT, International Migration Paper No. 42, Programa de Migraciones Internacionales, 2001).

²³ J.-P. Garson y A. Loizillon: *Changes and challenges: Europe and migration from 1950 to present*, documento preparado para la Conferencia organizada por la Comisión Europea/OCDE sobre los aspectos económicos y sociales de la migración, que tuvo lugar en Bruselas los días 21 y 22 de enero de 2003.

puede decir que hayan cuajado los esfuerzos por establecer un marco multilateral aceptable que rijan los movimientos migratorios de modo tal que la migración laboral redunde en beneficio de todos. Está aumentando rápidamente el número de trabajadores migrantes que se encuentran en una situación irregular, a lo que contribuye en cierta medida la comercialización creciente del fenómeno migratorio, con inclusión del tráfico y la trata de personas, pero también el auge de modalidades de empleo informal en los países de inmigración. A menos que la comunidad internacional tome medidas, es muy probable que la situación empeore, lo cual tendrá repercusiones inquietantes para la protección de los trabajadores migrantes, hasta que mengüen las presiones migratorias gracias a un desarrollo económico más rápido.

Capítulo 2

La migración y sus consecuencias

2.1. Observaciones iniciales

59. Desde que los seres humanos hicieron su aparición en el continente africano hace muchos miles de años, todas las partes del mundo han estado sometidas a oleadas sucesivas de inmigración. En la historia humana la migración ha sido pues un elemento central que ha configurado y reconfigurado a las sociedades, las culturas y las economías. El siglo XXI no es una excepción en ese sentido. Los millones de migrantes que circulan por Asia o por Africa, o que van de países en desarrollo a países desarrollados, no son hoy sino la expresión más reciente de una antigua tradición.

60. Pese a todo, la migración, y en particular la inmigración, ha suscitado polémicas; de hecho los descendientes de generaciones anteriores de inmigrantes — los «autóctonos» — miran con malos ojos la llegada de nuevos inmigrantes, que son a su juicio una amenaza para sus puestos de trabajo o para su cultura. Incluso los Estados Unidos, país poblado casi totalmente por inmigrantes, ha alzado a veces barreras que dificultan la inmigración, argumentando que la generación actual de inmigrantes es de algún modo inferior a los que llegaron hace veinte, cincuenta o cien años; se han opuesto, por ejemplo, en diferentes momentos a la llegada de irlandeses, de chinos o de europeos del Este.

61. La emigración ha suscitado normalmente menos problemas. Relativamente pocos gobiernos se han opuesto a la emigración de sus ciudadanos, y lo han hecho alegando razones más políticas que económicas o sociales. Las más de las veces, han considerado la emigración como una válvula de seguridad, permitiendo que las personas descontentas o desfavorecidas busquen fortuna en otra parte, e incluso incitándoles a veces a hacerlo.

62. ¿Qué impacto tiene la inmigración en el desarrollo nacional? Esta pregunta no es en realidad acertada. Parece preferible considerar la migración, interna o internacional, como una faceta o aspecto del desarrollo, más importante en ciertos momentos y en ciertos países que en otros, y tan pronto una causa como un efecto, pero indisociable siempre del proceso de desarrollo. Ahora bien, como otros muchos aspectos del desarrollo, tiene a la vez consecuencias positivas y negativas. En el cuadro 2.1 se indican algunas de las posibles ventajas de la migración en tres niveles diferentes: para los propios migrantes, para las empresas y para el país.

Cuadro 2.1. Ventajas e inconvenientes potenciales de la emigración y de la inmigración

	Emigración		Inmigración	
	Ventajas potenciales	Inconvenientes potenciales	Ventajas potenciales	Inconvenientes potenciales
Para los migrantes, o para los individuos	Empleo	Discontinuidad, pérdida de antigüedad	Servicios que liberan a las mujeres para poder incorporarse a la fuerza de trabajo	Pugna por conseguir un empleo, marginalización de los menos calificados
	Mayores ingresos	Malas condiciones de vida y de trabajo	Bienes y servicios más baratos	Descenso de los salarios locales
	Formación o educación	Categoría laboral más baja; pérdida de calificaciones		Hacinamiento escolar
	Nuevas experiencias culturales	Racismo o discriminación	Vida cultural más rica	Lenguas y costumbres extrañas
	Nuevos conocidos	Separación de la familia; impacto negativo en los niños	Adquisición de conocimientos sobre otros países	
Para las empresas	Calificaciones adquiridas por los migrantes que regresan	Pérdida de trabajadores calificados	Mano de obra más barata y más flexible	Fuerza de trabajo menos estable
	Actividad lucrativa para los profesionales de la contratación	Escasez de mano de obra que eleva los salarios	Diversidad de la fuerza de trabajo	Dependencia de una mano de obra extranjera para ciertos tipos de trabajo
	Mayor actividad de las agencias de viaje y del sector de las comunicaciones		Mayores mercados y economías de escala	
Para el país en su conjunto	Menor presión demográfica	Pérdida de los más jóvenes	Rejuvenecimiento de la población	Fricciones sociales
	Menos desempleo	Gestión de los regresos inesperados	Fuerza de trabajo más numerosa; inflación menor	Retraso en la modernización tecnológica
	Remesas en divisas	Pérdida con respecto al potencial de producción y de ingresos fiscales	PIB más alto, capital aportado por inversores inmigrantes	Mayor desigualdad de los ingresos
	Conocimientos y calificaciones de los emigrantes que regresan	Fuga de cerebros y pérdida de trabajadores competentes; menos I y D	Incorporación de «cerebros»	Costo de los programas de inserción
	Constitución de comunidades transnacionales	Dislocación social y cultura de la emigración	Población más variada y dinámica	Mayor estratificación social, guetos de inmigrantes
	Desigualdad creciente	Ingresos fiscales procedentes de trabajadores más jóvenes	Costo de los servicios sociales, prestaciones sociales	

2.2. Impacto de la migración en los países de origen

63. Aunque la decisión de emigrar puede obedecer a muchas razones, es evidente que el motor principal de la intensificación actual de las presiones migratorias es la inexistencia de oportunidades satisfactorias en el país de emigración. En los países en desarrollo, la creación de puestos de trabajo decente no basta para absorber el número creciente de personas que se incorporan año tras año a la fuerza de trabajo. Según la OIT, a fines de 2003 el número de trabajadores que ganaban un dólar o menos al día era el mismo que en 2002: unos 550 millones.

64. La incapacidad del sistema económico mundial para crear puestos de trabajo allí donde vive la gente obliga a la familia y a sus miembros a tener que soportar la carga de la adaptación. En los países pobres, las familias tienen que tomar la dura decisión de enviar al extranjero a uno de sus miembros para poder hacer frente a las amenazas para su seguridad que se derivan de múltiples sucesos: calamidades naturales, conmociones económicas externas, rápido descenso de los precios de los productos agrícolas básicos, privatización y reducción de personal en las empresas estatales, devaluaciones y quiebras bancarias. Esto explica la decisión de emigrar de muchos, que saben a menudo que habrán de realizar grandes sacrificios personales, trabajar en condiciones difíciles y gastar muy poco de lo que ganen, para poder enviar la mayor parte de sus ahorros a su familia.

65. En la mayoría de los países en desarrollo, los encargados de la formulación de políticas parecen pensar que, al menos a corto plazo, la emigración ha tenido consecuencias positivas netas para su país. Ha absorbido a un gran número de jóvenes en edad de incorporarse a los mercados de trabajo, a la vez que ha generado un gran volumen de divisas gracias a las remesas que envían a su familia los emigrantes. Les preocupa, no obstante, que estén perdiendo con ello a algunos de sus jóvenes más brillantes a causa de la «fuga de cerebros». En todo caso, en los países de origen más importantes se suele considerar que la emigración aporta una contribución neta al desarrollo.

a) Reducción de la presión demográfica y del desempleo

66. Puede considerarse que la emigración alivia la presión demográfica, pero en la mayoría de los países su impacto es modesto. Incluso en el caso de los principales países de emigración, la proporción de la población que emigra es relativamente pequeña. La mayor transferencia es la que va de México a los Estados Unidos. De los 108 millones de personas nacidas en México actualmente en vida, unos ocho millones residen en los Estados Unidos, lo cual reduce efectivamente la tasa anual de crecimiento de la población mexicana de un 1,8 a un 1,5 por ciento¹. En casi todos los demás países, por ejemplo China y la India, las proporciones son por supuesto mucho menores.

67. Cabe decir lo mismo del impacto de la emigración en el desempleo o el subempleo en la mayoría de los países de origen. Si todos los emigrantes regresaran súbitamente a su país de origen surgiría, desde luego, un grave problema, como se puso de manifiesto a raíz de la primera guerra del Golfo, en 1990, cuando unos dos millones de trabajadores extranjeros tuvieron que irse de Kuwait y de Iraq, e intentaron encontrar de nuevo

¹ P. Martin y M. Teitelbaum: *Emigration and development: Focus on West-Central Mexico*, Report of the Eighth Migration Dialogue Seminar, Guadalajara, México (2000).

trabajo en sus países de origen. En realidad, algunos de los países con altas tasas de emigración neta son también los que tienen problemas más arduos de desempleo.

b) Emigración de personas calificadas: la fuga de cerebros

68. Desde principios del decenio de 1990 viene aumentando la movilidad internacional de los trabajadores muy calificados, al compás de la creciente² demanda mundial de especialistas, del avance de la globalización y del espectacular desarrollo de las tecnologías de la información y de la comunicación. El impacto de esa «fuga de cerebros» en el país de emigración es todavía mal conocido; obviamente varía en función de las características del país de origen (por ejemplo, su tamaño y su nivel de desarrollo), del tipo de sector o de profesión de que se trate, del modo de financiar la educación (pública o privada) y de la modalidad de migración (temporal, permanente o circular)³.

69. Los profesionales emigran por muy diversas razones, por ejemplo en busca de una remuneración más alta, mejores condiciones y mayores oportunidades de ascenso. Los Estados de destino también promueven la inmigración de profesionales mediante mecanismos de contratación y sistemas de selección que facilitan su entrada. Esos sistemas de selección consiguen atraer a los profesionales más brillantes y competentes de los países en desarrollo, hasta el punto de que, en 1990, las personas que habían inmigrado a los Estados Unidos procedentes de muchos países en desarrollo tenían un nivel de educación dos veces superior al de sus compatriotas que seguían viviendo en su país. En el cuadro 2.2 puede verse que en 2000 había 3,7 veces más jamaicanos de nivel universitario en los Estados Unidos que en su propio país. También en 2000 por cada 10 salvadoreños que habían cursado la enseñanza secundaria en su país había cuatro en los Estados Unidos. Según la OIM, en el caso del 40 por ciento de los países africanos un tercio, por lo menos, de los jóvenes que han completado la enseñanza secundaria residen en el extranjero.

70. La fuga de cerebros puede engendrar círculos viciosos que ralentizan el desarrollo. Por ejemplo, la emigración de médicos y enfermeras africanos menoscaba el nivel de la atención de salud en Africa precisamente cuando es más acuciante la necesidad de disponer de esa atención a causa del VIH/SIDA y de iniciativas recientes encaminadas a generalizar la vacunación. La emigración deja a las zonas rurales en particular con pocos profesionales de la salud, aumenta la carga de trabajo de los que se quedan y puede frenar la progresión del sistema de atención de salud. En Ghana y en Jamaica, los médicos formados en el propio país que trabajan en el exterior son más numerosos que los que siguen ejerciendo en su país.

71. Según una estimación, hay por lo menos 400.000 científicos e ingenieros de países en desarrollo que se dedican a actividades de investigación y desarrollo en los países industrializados, en comparación con unos 1,2 millones que siguen trabajando en su país⁴.

² B. L. Lowell y A. M. Findlay: *Migration of highly skilled persons from developing countries: Impact and policy responses — Synthesis Report* (Ginebra, OIT, International Migration Papers 44E, 2002); OCDE: *International mobility of the highly skilled* (París 2002).

³ OIT y OCDE: *One step forward for the international mobility of highly skilled workers: summary of main issues*, Reunión oficiosa OIT/OCDE sobre el tema «Migration of the highly skilled. Practical proposals for a more equitable sharing of the gains», Ginebra, mayo de 2003.

⁴ J-B. Meyer y M. Brown: *Scientific Diasporas: A new approach to the brain drain* (Discussion Paper No. 41, preparado para la Conferencia Mundial sobre la Ciencia, UNESCO-ICSU, Budapest, junio-julio de 1999).

Cuadro 2.2. Nivel de educación de quienes emigraron a los Estados Unidos, en comparación con personas de nivel similar de educación que se quedaron en su país, en 2000 (porcentajes)

País	Nivel de educación			
	Total	Primaria o previa	Secundaria	Terciaria
<i>Asia Oriental</i>				
China	0,1	0,1	0,2	2,2
Indonesia	0,1	0,1	0,1	0,7
Filipinas	3,6	0,6	2,2	11,7
<i>Europa Oriental, Asia Central</i>				
Croacia	1,2	0,4	1,2	4,7
Turquía	0,2	0,1	0,4	1,3
<i>América Latina y el Caribe</i>				
Brasil	0,2	0,1	0,5	1,1
Colombia	2,1	0,4	4	9,9
República Dominicana	12,9	5,3	42,4	24,8
El Salvador	24,3	12,4	114,8	39,5
Guatemala	7,6	3,8	29,9	25,8
Jamaica	33,3	4,7	40,9	367,6
México	13,3	10,8	17,2	16,5
Perú	1,8	0,3	2,5	4,2
<i>Oriente Medio, Africa del Norte</i>				
Egipto	0,3	0,1	0,2	2,3
Túnez	0,1	0,1	0,2	1,3
<i>Asia Meridional</i>				
Bangladesh	0,1	0,1	0,3	2,3
India	0,2	0,1	0,2	2,8
Pakistán	0,3	0,1	0,5	6,4
Sri Lanka	0,2	0,1	0,1	5,6
<i>Africa Subsahariana</i>				
Sudán	0,1	0,1	0,3	3,4

Nota. Se entiende por inmigrantes la población nacida en el extranjero y residente en los Estados Unidos de 25 o más años de edad; la enseñanza primaria o previa corresponde a 0-8 años de escolarización, la secundaria a 9-12 años y la terciaria a más de 12 años de estudios. Los porcentajes permiten comparar el número de personas que residen en los Estados Unidos con el de quienes viven en su patria y tienen el mismo nivel de educación.

Fuente: Reproducción del cuadro 5, R.H. Adams: *International Migration Remittances an the Brain Drain: A study of 24 labor-exporting countries*, documento de trabajo núm. 3069, 27 de mayo de 2003.

72. La migración de estudiantes es un fenómeno precursor de la fuga de cerebros. Según la OCDE, en 2000 unos 1,5 millones de estudiantes extranjeros cursaban estudios superiores en Estados miembros, más de la mitad de ellos procedentes de países ajenos a la Organización. En los Estados Unidos eran 475.000, en el Reino Unido 223.000, en Alemania 187.000 y en Australia 105.000. La mayoría tiene la intención de permanecer

en el extranjero durante sus estudios únicamente, pero una proporción considerable de esos estudiantes acaban siendo inmigrantes permanentes. Aproximadamente el 47 por ciento de las personas nacidas en el extranjero que completan un doctorado se quedan en los Estados Unidos, si bien en proporciones que varían según los países de emigración: entre 1990 y 1999, la duración de la estancia de los doctores en ciencias e ingeniería extranjeros fue mayor en el caso de los migrantes procedentes de China (87 por ciento), la India (82 por ciento) y el Reino Unido (79 por ciento), que en el de los originarios de Taiwán, China (57 por ciento), o de la República de Corea (39 por ciento)⁵.

73. ¿Hasta qué punto es nociva esta fuga de cerebros? Hay a la vez costos y beneficios⁶. Para empezar, quienes se alejan de sus países de origen son con frecuencia los más brillantes y más competentes, por lo que su fuga reduce las posibilidades de crecimiento económico a largo plazo del país, que pierde con ello una gran parte de su fuerza de trabajo calificada, lo cual puede rebajar la rentabilidad del capital. A las empresas del país que invierten en formación les resultará también difícil amortizar sus inversiones si quienes han recibido esa formación se van uno tras otro. A causa de la emigración de personas con un alto nivel de formación — dado que suele surtir efectos acumulados — puede resultar muy difícil crear la masa crítica de conocimientos necesaria para la concepción de productos y para la adaptación a las condiciones propias del país de tecnologías de producción importadas. La historia de la industrialización pone de manifiesto la importancia de asimilar los conocimientos y desarrollar la capacidad necesaria a nivel de las empresas para valerse de procedimientos y productos innovadores. Se desperdician las ocasiones si los mejores trabajadores y técnicos son los primeros en aprovechar las oportunidades de emigración.

74. La emigración de los más competentes podría repercutir también en los movimientos de capital. Podría haber un impacto en las inversiones extranjeras directas (IED), ya que las empresas tomarían en consideración las calificaciones y el personal disponibles en el país y renunciarían quizás a invertir en un país que se queda sin sus profesionales más calificados. Asimismo, los emigrantes no solamente se llevan consigo sus conocimientos sino también importantes sumas de capital. Los países de destino fomentan igualmente esto. El programa de los Estados Unidos de inmigrantes con capital, por ejemplo, permite todos los años a 10.000 inversores y familiares suyos conseguir un visado de inmigrante si invierten por lo menos 500.000 dólares en los Estados Unidos y crean o mantienen por lo menos diez puestos de trabajo. Nueva Zelanda ofrece visados a quienes aportan 630.000 dólares por lo menos. En el Canadá, la suma correspondiente es de unos 300.000 dólares.

75. No obstante, el éxodo de personas de un alto nivel de educación no es necesariamente una pérdida perjudicial⁷. Los estudios de la OIT sobre migración calificada han puesto de manifiesto que el impacto neto de semejante emigración procedente de países en desarrollo es una combinación de efectos directos e indirectos. El efecto más directo es una reducción del capital humano disponible, que es indispensable para la productividad y el crecimiento económico, pero se desencadenan también diversas fuerzas que pueden promover el crecimiento económico por un efecto

⁵ OCDE: *International Mobility of the Highly Skilled* (OECD Policy Brief, París, 2002).

⁶ Puede verse un análisis ilustrativo de los impactos positivos y negativos en P. Wickramasekara: *Policy responses to skilled migration: Retention, return and circulation* (Ginebra, OIT, Perspectives on Labour Migration No. 5E, documento 5E, 2002).

⁷ B.L. Lowell y A.M. Findlay, *op. cit.*, P. Wickramasekara, *ibid.*

de retroacción. Los migrantes que regresan a su país, en particular, traen sus calificaciones y su experiencia laboral del extranjero, impulsando con ello el aumento de la productividad. Por sí sola, la perspectiva de conseguir ingresos más altos gracias a la migración puede incitar a invertir más de lo previsto en educación, tanto pública como privada. Los trabajadores que se quedan en el extranjero aportan fondos mediante las remesas. También transfieren conocimientos, tecnología e inversiones a su país de origen, gracias a lo cual mejoran la productividad y el desarrollo económico. Un desafío fundamental para los países en desarrollo consistiría en participar eficazmente en el intercambio de calificaciones que tiene lugar en el mercado de trabajo mundial⁸.

76. La emigración en gran escala de informáticos asiáticos, en particular indios, ha tenido para los países de emigración consecuencias positivas, que se concretan en la transferencia de calificaciones, la subcontratación y las inversiones. Se ha dicho que éste es un círculo virtuoso, en contraste con el círculo vicioso, antes descrito, en el caso de la emigración de personal de salud de países como Sudáfrica. Prescindiendo de las remesas, no han sido muchos los beneficios que la emigración de dicho personal ha reportado para los países de origen⁹. En Filipinas, la alta remuneración que se ofrece al personal de enfermería titulado está incitando incluso a algunos médicos a renunciar a su puesto y a solicitar un puesto de enfermero en el extranjero. Es necesario asimismo sopesar el posible impacto negativo de la emigración en la disponibilidad de capital humano, habida cuenta del contexto general del empleo en el país de origen. En muchos casos, los profesionales que se expatrian tendrían pocas oportunidades de trabajar en su especialidad en su propio país. Muchos países en desarrollo tienen más titulados en ciertas disciplinas de los que necesitan. En Bulgaria, por ejemplo, unas 818.000 personas (o sea, el 19,3 por ciento de la población) habían cursado estudios universitarios, lo cual es mucho más que en otros países de ingresos por persona más de dos veces y media los suyos, como la República Checa¹⁰.

c) Costos sociales

77. Los costos sociales de la migración laboral, en cuanto a familias y colectividades desintegradas, son por lo menos igualmente importantes que los costos económicos, más mensurables. En casi todos los casos, afectan más a las mujeres que a los hombres. En ciertas partes de Sudáfrica, cuando un hombre se va a trabajar en minas y plantaciones la mujer se queda en casa y pasa a ser realmente cabeza de una familia monoparental. Análogamente, en Kerala (India) hay aproximadamente un millón de «esposas del Golfo». Por otra parte, cuando quien emigra es la madre, las consecuencias para la familia pueden ser incluso más graves. En Sri Lanka, más de medio millón de mujeres trabajan en el Golfo o en otros sitios, lo cual tiene muchas repercusiones para la familia y para la comunidad, en particular para los niños. En muchos casos, los hijos de mujeres emigrantes abandonan la escuela o están expuestos al descuido y a abusos, incluido el incesto. A su regreso, algunas mujeres se enfrentan con una experiencia traumática, como el abuso sexual, violencia o dislocación de la familia. En un plano más general, los países que envían al extranjero a una gran proporción de su población descubren que han creado una «cultura de la emigración», en la cual para los jóvenes convertirse en

⁸ Lowell y Findlay, *ibíd.*

⁹ P. Martin: *Professional migrants and development* (documento presentado en la Conferencia del GTZ (Organismo alemán de cooperación técnica) sobre Migración y Desarrollo, 20-21 de octubre de 2003, Berlín).

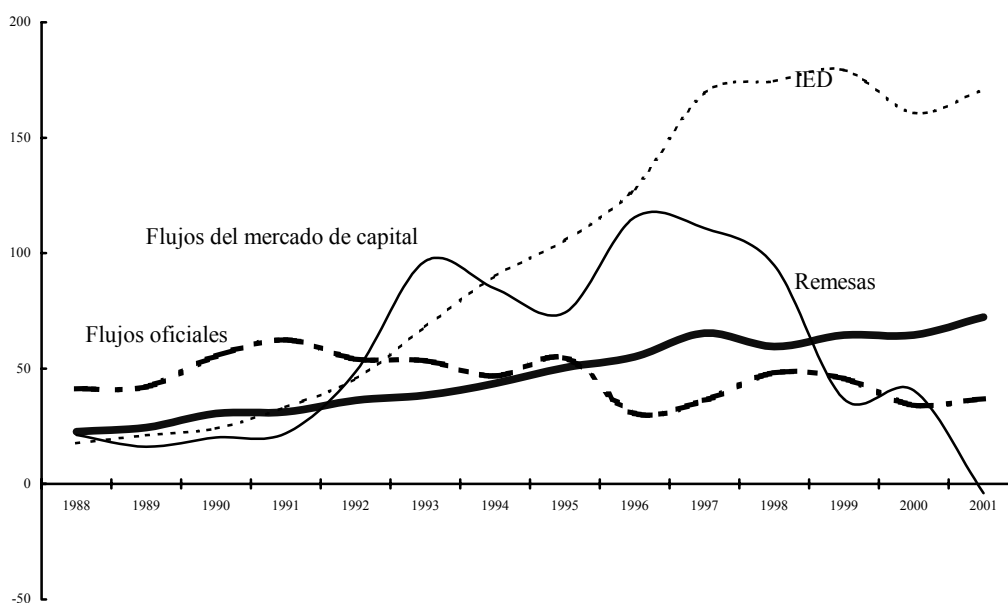
¹⁰ A. Gächter: *The ambiguities of emigration: Bulgaria since 1988* (Ginebra, OIT, International Migration Papers No. 39, 2002).

emigrante es casi un rito de iniciación. Tal es el caso en varios países del Caribe y, cada vez más, en ciertas partes de México y el Uruguay.

d) Los flujos de remesas

78. En un estudio reciente del Banco Mundial, titulado *Global Development Finance 2003*¹¹, se destaca que las remesas eran, después de las inversiones extranjeras directas (IED), la fuente más importante de financiación exterior de los países en desarrollo. En 2001, las sumas enviadas por los trabajadores emigrados supusieron para los países en desarrollo 72.300 millones de dólares, o sea, el 1,3 por ciento del PIB de esos países en conjunto, mucho más que el total de los flujos oficiales y privados ajenos a las IED, y el 42 por ciento del total de las IED destinadas a esos países. El volumen de las remesas era menor que el de las IED pero normalmente mayor que la asistencia oficial al desarrollo. Eran, además, una fuente más fiable y estable de ingresos, ya que tendían a fluctuar menos al compás de los ciclos económicos y no dejaron de aumentar durante la crisis financiera asiática, por ejemplo, ni siquiera cuando decayeron las IED (véase el gráfico 2.1). Tales remesas son hoy la principal fuente de divisas para algunos países.

Gráfico 2.1. Remesas enviadas por los trabajadores y otros tipos de entrada de fondos, 1988-2001 (miles de millones de dólares)



Fuente: Banco Mundial, *Global Development Finance 2003* (Washington, DC, 2003), pág. 158.

¹¹ D. Ratha: «Workers' remittances: An important and stable source of external development finance», en Banco Mundial: *Global Development Finance 2003* (Washington, DC, 2003).

79. Independientemente de que se destinen al consumo o a la inversión, las remesas que envían los emigrantes parecen ser más estables que los flujos de capital. De hecho, suelen aumentar en los momentos de dificultad económica, porque las familias dependen de ellas como fuente principal de ingresos, y porque es probable que emigre entonces un número mayor de personas para trabajar en el extranjero. Los emigrantes en mejor situación económica que invierten en su propio país suelen sentirse menos intimidados por unas condiciones económicas adversas que los inversores extranjeros. El Banco Mundial señalaba que las remesas han servido de garantía de los préstamos que consiguen en los mercados internacionales de capital ciertas economías de mercado emergentes como el Brasil en condiciones mucho más favorables que las que obtendrían de otra manera.

80. No se dispone de información sobre las remesas desglosadas según el perfil profesional de los trabajadores migrantes, pero se considera que la aportación de los menos calificados es muy estimable. Se estima que un trabajador mexicano indocumentado en los Estados Unidos, por ejemplo, envía a México 500 dólares al mes. Aunque los principales destinatarios de las remesas han sido México (10.000 millones de dólares), la India (9.900 millones de dólares) y Filipinas (6.400 millones de dólares), las proporciones correspondientes del PIB que representan las remesas fueron mucho mayores en algunos de los países más pequeños: Tonga (37 por ciento), Lesotho (27 por ciento), República de Moldova (25 por ciento) y Jordania (23 por ciento)¹². En Cabo Verde, las remesas sobrepasaron a las exportaciones en la proporción de 16 a 1 en 1994. Ese mismo año, las remesas supusieron más del 75 por ciento de las exportaciones de mercancías en Egipto, El Salvador y Jordania, y el 25 por ciento o más en Bangladesh¹³. Varios estudios de casos de la OIT indican que en este último país las remesas suponen más de la mitad de los ingresos de las familias que las reciben, y en el Senegal hasta un 90 por ciento. Una misión reciente de la OIT en Nepal llegó a la conclusión de que en la actualidad las remesas aportan probablemente a Nepal más divisas que las exportaciones industriales, el turismo, la ayuda extranjera y otras fuentes combinadas. Las investigaciones realizadas han mostrado que la capacidad de recuperación de la economía, a pesar de esos indicadores macroeconómicos negativos, se debe forzosamente a la entrada de un gran volumen de remesas, cifrado en más de mil millones de rupias al año.

81. Ahora bien, esas sumas se refieren exclusivamente a transferencias oficiales. En algunos países se piensa que sólo la mitad, más o menos, de las remesas pasan por cauces bancarios oficiales, ya que los emigrantes se abstienen de recurrir a ellos a causa de lo engorroso de los trámites, de las comisiones elevadas y de un tipo de cambio desfavorable. En Asia Meridional, los sistemas *Hawala* o *Hundi* de transferencia extraoficial tienen gran aceptación porque facilitan la recepción del dinero a personas que no están acostumbradas a ir a un banco. Teniendo presentes los fondos que no pasan por cauces bancarios oficiales, cabe suponer que el monto global anual de las remesas destinadas a países en desarrollo rebasa ya probablemente los 100.000 millones de dólares.

82. Una consecuencia imprevista del gran volumen de las remesas enviadas por los emigrantes por conductos informales de corredores de divisas es la facilidad con la cual hay una fuga de capitales durante los períodos de inestabilidad. En muchos países en

¹² *Ibíd.*

¹³ J. Van Doorn: «Migration, remittances and development» en *Labour Education 2002/4* (Ginebra, 2003), núm. 129, número especial sobre los trabajadores migrantes, págs. 48-53.

desarrollo, pasan por los corredores de cambio grandes sumas de divisas que eluden fácilmente el control de las autoridades monetarias.

83. Es difícil determinar la influencia en el desarrollo de los países de emigración del aumento de las remesas enviadas por los emigrantes. Como tienden a apreciar el valor externo de la moneda nacional, o su tipo de cambio, pueden hacer que las exportaciones de un país sean menos competitivas y menos interesante invertir en industrias de sustitución de las importaciones, lo cual es una variante del denominado «mal holandés». Pero la mayoría de las autoridades de los países de emigración parecen convencidas de que los efectos han sido globalmente muy positivos, especialmente por la necesidad de disponer de divisas para financiar un fuerte déficit comercial y hacer frente al servicio de deudas externas.

84. Como el dinero recibido mediante las remesas va directamente a los hogares de los emigrantes, que tienen una gran propensión a consumir, sus efectos multiplicadores en la renta nacional son considerables. El aumento de los gastos de las familias de los emigrantes en la adquisición de bienes y servicios producidos en sectores de capacidad excedente da lugar a la creación de puestos de trabajo e ingresos para otros, cuyos gastos adicionales redundarán a su vez en beneficio de otros más, y así sucesivamente. Por ejemplo, según un estudio del Instituto de Estudios del Desarrollo de Bangladesh, en este país las remesas tienen un efecto multiplicador de 3,3 en el producto nacional bruto (PNB), de 2,8 en el consumo y de 0,4 en las inversiones¹⁴.

85. La reciente Conferencia Internacional sobre Remesas de los Migrantes organizada por el Departamento de Desarrollo Internacional del Reino Unido (DFID) y el Banco Mundial llegó a la conclusión de que una buena política macroeconómica, la estabilidad política y un ambiente más propicio para las inversiones en los países de inmigración resultan indispensables para aprovechar apropiadamente las remesas. Se sugiere que un más fácil acceso de los migrantes al sector financiero constituiría una prioridad, porque es fundamental oficializar las transferencias para realzar su impacto a largo plazo en el desarrollo¹⁵.

e) Comunidades transnacionales y desarrollo del país de origen

86. En los países de emigración se tiene una opinión positiva de la migración, y no sólo porque mejora las condiciones económicas de las familias de los emigrantes y de su entorno sino también porque la emigración y el regreso al país han pasado a ser un vivero de nuevas ideas y modos de actuar, y porque sirven para tener una visión del mundo exterior. Además de enviar dinero, las comunidades de migrantes en el extranjero se perciben hoy como inversores, proveedores de ayuda social y agentes precursores de conocimientos y tecnología para su país de origen. Pueden hacer esto, por ejemplo, facilitando información y contactos y velando por el cumplimiento de los contratos. Los nacionales indios que ocupan ahora altos cargos en multinacionales como Hewlett Packard han incitado a sus empresas a emprender operaciones en la India. Varios estudios del Sussex Migration Centre sobre Ghana y Côte d'Ivoire han puesto de manifiesto que cabe considerar la emigración y el regreso al país como medios que facilitan capital para el desarrollo de pequeñas empresas, sobre todo en el caso de los

¹⁴ *Ibíd.*

¹⁵ DFID/Banco Mundial: *Report and conclusions, International Conference on Migrant Remittances: Development impact, opportunities for the financial sector, and future prospects* (Londres, 9 y 10 de octubre de 2003).

emigrantes más pobres y menos calificados¹⁶. Se calcula que 55 millones de chinos residentes en el extranjero han invertido en China unos 60.000 millones de dólares.

87. Los gobiernos de los países de emigración se interesan cada vez más por el valor potencial de las comunidades transnacionales como motor del desarrollo. México, por ejemplo, ha creado programas especiales que aportan fondos públicos de un valor equivalente al de las remesas destinadas a crear puestos de trabajo en las zonas de origen de los emigrantes. En los Estados Unidos hay miles de asociaciones de emigrantes mexicanos denominadas «hometown associations», que han apoyado todo tipo de actividades locales en su región, desde la construcción de nuevas carreteras hasta la reparación de la iglesia y la financiación de fiestas. Análogamente, los salvadoreños emigrados que viven en Los Angeles, Washington, DC, y otras muchas ciudades estadounidenses han constituido «comités del pueblo» en apoyo de las actividades de su localidad de origen. Gracias a esas asociaciones, hay pueblos de El Salvador que disponen de caminos asfaltados, así como de energía eléctrica.

88. Los propios migrantes han creado asociaciones y redes en el extranjero, algunas de las cuales agrupan a intelectuales y profesionales de la diáspora. Meyer y Brown¹⁷ han identificado 41 redes oficiales de conocimiento que conectan a 30 países con sus nacionales calificados residentes en el extranjero, y las clasifican en cinco categorías: redes de estudiantes o de académicos, asociaciones locales de expatriados calificados, ayuda en común de expertos por conducto del programa TOKTEN del PNUD, y redes de la diáspora intelectual o científica. Algunas de las más conocidas son: la Red Caldas colombiana, la South African Network of Skills Abroad (SANSA), la Red Coreana Mundial, la Red filipina Brain Gain Network, la Asociación de Científicos Polacos en el Extranjero, la Asociación de Profesionales Tailandeses en América del Norte, la Red Iraní de Información Científica, el Consorcio Científico Tunecino y la Asociación de Científicos y Tecnólogos Arabes en el Extranjero. Internet ha contribuido muy eficazmente a todo ello, y se dice que SANSA, por ejemplo, tiene una red activa de más de 2.000 miembros¹⁸.

f) Migración de retorno

89. Ha habido rara vez un regreso en gran escala de emigrantes antes de que hayan mejorado las condiciones en su país hasta el punto de atraerlos. Esto es lo que ocurrió cuando el norte de Italia progresó mucho y atrajo a italianos que habían emigrado antes a Alemania y a las Américas; en la Federación de Rusia, cuando rusos étnicos a quienes se había deportado antes a Asia Central y al Cáucaso volvieron después del desmembramiento de la Unión Soviética; y cuando japoneses de segunda generación que vivían en el Brasil, el Perú y otros países latinoamericanos aceptaron regresar al Japón, atraídos por la disponibilidad de puestos de trabajo.

90. Ahora bien, hay emigrantes que regresan aunque no haya cambiado la situación en su país, ya sea porque han terminado su contrato o porque no desean seguir viviendo en el extranjero por otras razones. Tal es el caso de emigrantes temporales como la mayoría de los trabajadores contratados en los Estados del Golfo, que normalmente regresan a su país

¹⁶ Sussex Centre for Migration Research: *International Workshop on Migration and Poverty in West Africa*, Sussex University, Brighton, 2003.

¹⁷ J.-B. Meyer y M. Brown: *Scientific diasporas: A new approach to the brain drain* (París, UNESCO, UNESCO-MOST Discussion Paper No. 41, 1999).

¹⁸ H. Bhorat, J.-B. Meyer y C. Mlatsheni: *Skilled labour migration from developing countries: Study on South and Southern Africa* (Ginebra, OIT, International Migration Paper No. 52, 2002).

al cabo de un par de años. Por otra parte, muchas personas que emigran con la intención de establecerse definitivamente en el extranjero cambian de opinión un par de años más tarde. Según un estudio, aproximadamente un 20 por ciento de quienes han emigrado a los Estados Unidos se van al cabo de diez años y un tercio en algún momento de su vida¹⁹.

91. Es posible que algunos migrantes se hayan sentido decepcionados por su experiencia de emigración, mientras que otros pueden decidir regresar en cuanto han acumulado fondos suficientes, pero muchas veces el factor decisivo será la situación en su país de origen. Si mejoran las perspectivas económicas, la posibilidad de regresar resultará más atractiva. Cuando regresan con sus calificaciones o sus ahorros, esos migrantes pueden aportar una contribución al desarrollo. China, por ejemplo, está aprovechando las llamadas «tortugas»: migrantes que regresan como las tortugas que acaban volviendo a la playa donde nacieron. De los 600.000 estudiantes que se han ido probablemente de China en los últimos 25 años solamente regresaron 160.000. Pero está aumentando el número: 18.000 en 2002, esto es, el doble que dos años antes: una gran proporción de ellos tenía un segundo título universitario o un doctorado, y en muchos casos establecieron nuevas empresas en parques económicos creados para ellos²⁰.

92. Además de los que vuelven definitivamente hay personas que van y vienen de un país a otro. En este caso, más que una fuga de cerebros, se trata de una circulación o utilización en común de conocimientos técnicos. De hecho, la envergadura de los viajes y de los nexos de telecomunicación entre los países de emigración y los de inmigración están difuminando las diferencias de nacionalidad. Los migrantes, las diásporas y los trabajadores itinerantes han establecido nuevos tipos de espacio social y forman «comunidades transnacionales». La Unión Africana ha invitado a la diáspora de Africa a participar activamente en el desarrollo de la región y ha decidido cambiar la Carta de la organización para «estimular la plena participación de la diáspora africana como parte importante del continente...»²¹.

g) Migración y comercio

93. Como la migración, el comercio implica también un movimiento de personas, ya que los bienes que son objeto de comercio requieren una intervención laboral. Por esta razón, los economistas consideran que el comercio es un sucedáneo de la migración. No es, pues, sorprendente que el auge del comercio gracias a la reducción o la supresión de los aranceles y otras barreras aduaneras tienda a reducir las presiones migratorias. En la Unión Europea, el auge del comercio entre sus países ha engendrado una convergencia de ingresos. Hoy en día, aunque haya una plena libertad de movimiento para los trabajadores dentro de la Unión Europea, el número de los que propenden a emigrar es una proporción insignificante de la fuerza de trabajo europea porque el comercio y otras medidas han conseguido ampliamente reducir las diferencias económicas entre los Estados miembros²². Pero la relación entre el comercio y la migración es mucho más compleja de lo que esto parece sugerir. Es posible trasladar ciertas actividades como los

¹⁹ B. Bratsberg y D. Terrell: «Where do Americans live abroad?», en *International Migration Review* (Nueva York), 1996, vol. 30, núm. 3.

²⁰ «On their way back», en *The Economist* (Londres), 19 de noviembre de 2003.

²¹ G. Mutume: «Reversing Africa's 'brain drain': New initiatives tap skills of African expatriates», en *Africa Recovery* (Nueva York, Naciones Unidas), vol. 17, núm. 2, julio de 2003.

²² Véase A. Venables: «Trade liberalization and factor mobility: an overview», en R. Faini, K.F. Zimmermann y J. de Melo (directores de la publicación), en *Migration: The controversies and the evidence* (Londres, Cambridge University Press, 1999).

«centros de llamada» a países de salarios bajos (emigran los puestos de trabajo, y no los trabajadores), pero otras no. En algunos casos, como en el de los servicios financieros y los productos de alta tecnología, el comercio y la migración son complementarios por cuanto aquél suscita el crecimiento de ésta.

94. Otros factores influyen también en los resultados. En América del Norte, el TLC puede haber suscitado de hecho un aumento, y no una disminución, de la migración entre los Estados Unidos y México. La instalación de maquiladoras cerca de la frontera entre México y los Estados Unidos ha desencadenado una migración laboral desde el interior de México, lo cual ha generado a su vez nuevas presiones con miras a cruzar la frontera en busca de salarios más altos.

95. Como ya se ha dicho, la migración y las remesas pueden tener un impacto perverso en el comercio. Cuando las remesas elevan el tipo de cambio de la moneda del país de origen, la consecuencia puede ser una reducción de las exportaciones y un aumento de las importaciones. De ahí que se haya calificado a algunos países de «economías basadas en la importación, que dependen de las remesas de los emigrantes».

96. Los migrantes aportan ciertamente una contribución al comercio al estrechar los lazos entre los países de emigración y los de inmigración. El ejemplo más notable de esta sinergia es el sector indio de la tecnología de la información. En un primer momento, al Gobierno de la India no le entusiasmaba la tecnología de la información, porque temía que provocase la pérdida de puestos de trabajo. Pero las multinacionales que operaban en la India constataron la calidad de los informáticos indios y los enviaron a trabajar a otros países. Mientras tanto, ciertas compañías indias como Tata trasladaron al extranjero a informáticos indios, y descubrieron muy pronto la utilidad de repatriar a algunos de ellos para que trabajaran en la India. Tras ello, el Gobierno de la India apuntaló el naciente sector indio de la informática, reduciendo las barreras que dificultaban la importación de computadoras, y contribuyó al establecimiento de una infraestructura fiable. En 2002, la India disponía de unos 10.000 millones de dólares de ingresos derivados de la exportación de productos informáticos, incluida la prestación de servicios a empresas extranjeras en la India, y ha pasado gradualmente de la exportación de profesionales a la exportación de servicios.

97. El Acuerdo General sobre el Comercio de Servicios (AGCS), de la Ronda Uruguay, es el primer acuerdo multilateral jurídicamente exigible sobre el comercio internacional de servicios. Su objetivo central es la liberalización progresiva del comercio de servicios. El Modo 4 del AGCS (movimiento de personas físicas) parece ofrecer la forma óptima de fomento de la circulación de personas calificadas, al menos en teoría. Por un lado, los países en desarrollo tienen un sobrante de personal calificado en el sector de los servicios, y el AGCS les brinda la oportunidad de sacar un mayor provecho gracias a ello en los países desarrollados. Por otro lado, el movimiento estrictamente temporal del Modo 4 del AGCS disipa el recelo de los países desarrollados en lo que se refiere a la posibilidad de un asentamiento permanente. Ahora bien, el potencial de esta opción se ha visto gravemente restringido por lo limitado del compromiso al respecto de los países desarrollados y por las importantes barreras que dificultan el movimiento de las personas físicas. Los progresos en este ámbito se han visto coartados porque se ha confundido la migración de corta duración con la migración permanente, y porque se han tratado las cuestiones planteadas centrándose en el marco de la migración y no en el del comercio²³.

²³ OCDE y Working Party of the Trade Committee: *Service providers on the move: A closer look at labour mobility and the GATS* (Paris, OCDE, 2002).

h) Migración y logros económicos globales

98. La migración puede tener evidentemente consecuencias positivas y negativas para los países de origen. En los países en desarrollo, la mayoría de los dirigentes políticos constatan que las pérdidas de capital humano quedan sobradamente contrapesadas por los beneficios derivados de las remesas y otros nexos. ¿Es esto realmente cierto? Hoy por hoy, no consta claramente que los países que reciben grandes cantidades de remesas tengan mejores resultados económicos. Siete de los 20 primeros países en desarrollo beneficiarios de remesas enviadas por los trabajadores que han emigrado han conseguido un aumento anual de los ingresos por persona de un 2 por ciento como mínimo en los 25 últimos años (en particular China, India y Tailandia); en cambio, siete no lograron casi nada (en particular Filipinas, Ecuador y Yemen).

99. Cuando se comparan los logros económicos con las tasas netas de migración la conclusión es análogamente ambivalente. En el cuadro 2.3 figuran los países en desarrollo según sus logros económicos y su historial en materia de migración, medido por las tasas netas de migración. No figuran en él los países para los cuales no se disponía de datos relativos a la migración y tampoco los países menos adelantados porque, en su caso, ciertos factores estructurales explican mucho mejor que la migración sus resultados en materia de desarrollo.

Cuadro 2.3. Emigración y resultados en materia de desarrollo

	Emigración alta		Emigración mediana		Emigración baja	
Muy buenos resultados	Guinea Lesotho	(-11,0) (-4,0)	Cabo Verde Belice	(-2,2) (-1,2)	Tailandia China	(-0,1) (-0,3)
Rápido aumento de los ingresos por persona (2 % o más)			Egipto Uganda	(-1,2) (-1,6)	India Mauricio	(-0,2) (0)
Resultados medianos	Samoa Guyana	(-13,5) (-10,5)	Guatemala Filipinas	(-2,0) (-2,3)	Rumania Bangladesh	(-0,2) (-0,4)
Ingresos por persona con aumento lento	Suriname Fiji Jamaica	(-7,8) (-8,3) (-5,6)	Marruecos Perú Ecuador Trinidad y Tabago	(-1,0) (-2,2) (-2,3) (-2,9)		
Resultados deficientes	Albania Kazajstán	(-19) (-10,3)	Letonia Ucrania	(-3,5) (-2,1)	Zimbabwe	(-0,2)
Ingresos por persona en declive	Tayikistán Estonia Georgia Armenia	(-9,8) (-6,0) (-9,7) (-6,5)	Mongolia	(-2,3)		

Nota: Las cifras entre paréntesis son las tasas netas de migración (número de migrantes por cada 1.000 habitantes) promediadas de 2000 a 2005. Una cifra negativa denota emigración.

Fuente: M. Abella, documento presentado en la Conferencia Metrópolis, Viena, septiembre de 2003. Los datos referentes a la migración neta están tomados de: División de Población de las Naciones Unidas: *World Population Prospects: The 2002 Revision* (Nueva York, 2003).

100. Las economías con magros resultados suelen concentrarse en la columna de emigración neta alta, mientras que los países prósperos se sitúan en la de las tasas netas de migración más bajas. Pero esta comparación somera no puede indicar el sentido de la causalidad: ¿emigra la gente porque la situación económica es difícil o su partida empeora la situación económica? Parece más probable lo primero. En el caso de Europa Oriental, por ejemplo, las altas tasas de emigración se deben probablemente a grandes perturbaciones sociales y económicas en la región. Por otra parte, no parece seguro que una gran emigración impulse los logros económicos. En el mejor de los casos, la emigración puede servir de válvula de escape, facilitando un aprovechamiento más productivo de trabajadores que de otra forma habrían estado desempleados o subempleados, o cuya emigración genera oportunidades de empleo para otros.

101. En el caso de los países de ingresos medianos no parece haber una estrecha correlación entre los ingresos por persona y la migración. Por ejemplo, Filipinas, cuyos ingresos por persona sólo han aumentado en un 1 por ciento anual en los últimos 20 años tiene las mismas tasas de migración que México, cuyos logros económicos han sido muy superiores. Es evidente que influyen otros factores. Los Estados Unidos ejercen una fuerte atracción con respecto a México, y el cruce de la frontera por los emigrantes es mucho más fácil que para los filipinos. Además, el éxodo rural y el alto grado de desigualdad habrán fomentado la emigración de mexicanos²⁴.

102. En un examen sobre la conexión entre la migración y el desarrollo realizado recientemente se llegó a la conclusión de que ésta no es todavía «clara y evidente»²⁵. Son muchos los factores que determinarán si la emigración ha de favorecer o no el desarrollo. Parece depender, por ejemplo, de las formas que revista la migración, del destino de la misma, y de la medida en que los países sean capaces de adoptar políticas para contrarrestar las consecuencias adversas o aprovechar sucesos favorables. Esto último sugiere que la migración puede fomentar el desarrollo si el país está ya preparado para ello, pero no crear una condición semejante.

103. En un estudio reciente se ha intentado determinar la relación entre la pobreza, la migración y las remesas de los emigrantes en el caso de 74 países en desarrollo de ingresos bajos y medianos²⁶. La conclusión principal es que tanto la migración internacional (proporción de la población de un país que vive en el extranjero) como las remesas internacionales (proporción que les corresponde en el PIB del país) tienen un fuerte impacto estadístico en la reducción de la pobreza en el mundo en desarrollo. En primer lugar, por término medio, un aumento del 10 por ciento de la proporción de migrantes internacionales en la población de un país provocará una disminución de un 1,6 por ciento del número de pobres²⁷. En segundo lugar, las remesas internacionales, esto es, su proporción del PIB, tienen una fuerte repercusión negativa, y estadísticamente significativa en los indicadores de pobreza utilizados. Como promedio, la estimación

²⁴ X. Clark, T.J. Hatton, y J.G. Williamson: *What explains cross-border migration in Latin America?*, anteproyecto de texto, junio de 2003, pág. 6, <http://post.economics.harvard.edu/faculty/jwilliam/papers/Cross-Border.pdf>, consultado el 27 de febrero de 2004.

²⁵ D. Ellerman: *Policy research on migration and development* (Washington DC, Banco Mundial, World Bank Policy Research Working Paper 3117, 2003).

²⁶ R. Adams Jr. y J. Page: *The impact of international migration and remittances on poverty* (documento preparado para la Conferencia del DFID/Banco Mundial sobre Remesas de los Migrantes, Londres, 9-10 de octubre de 2003).

²⁷ *Ibíd.*

porcentual del número de pobres indica que un aumento del 10 por ciento de la proporción que les corresponde a las remesas internacionales en el PIB del país traerá consigo un descenso del 1,2 por ciento de la proporción de personas que viven con menos de un dólar al día. Las otras medidas de la pobreza — brecha de pobreza y brecha de pobreza al cuadrado — ponen de manifiesto un impacto algo mayor en la reducción de la pobreza, con una disminución del 2 por ciento en la intensidad y/o la gravedad de la pobreza en los países estudiados. En el estudio se llega a la conclusión de que el impacto de la migración y las remesas internacionales en la pobreza varía de una región a otra, lo cual puede deberse a la dificultad de factorizar en el caso de la migración irregular.

2.3. Impacto de la inmigración en los países de destino

104. La inmigración tiene también profundas consecuencias para los países de destino. Los efectos inmediatos son el rejuvenecimiento de la población y el fomento de un crecimiento sin inflación, pero estos efectos suelen pasar inadvertidos. El debate público versa habitualmente sobre la adaptación social del país de recepción a inmigrantes de otro origen étnico, cuyos valores pueden ser muy distintos de los suyos propios. Muchas sociedades han conseguido adaptarse a una inmigración creciente, y algunas, por ejemplo el Canadá, pueden incluso celebrar que se acentúe la diversidad. Hoy en día hay una diversidad cultural mucho mayor, incluso en países que hace una decena de años no se consideraban ellos mismos como países de inmigración. Pero ha habido algunas reacciones negativas, que revisten a veces la forma de una xenofobia y un racismo flagrantes, sobre todo cuando se piensa, con razón o sin ella, que los inmigrantes privan de trabajo a los trabajadores del país. En otro nivel, la migración, especialmente si es en gran escala, puede tener repercusiones importantes en el orden político de los países de destino. Especialmente cuando no desemboca en la integración, la inmigración es a veces la causa de tensiones étnicas.

105. Aunque la migración puede suscitar las mismas presiones sobre las sociedades de acogida, los resultados no siempre son los mismos, ya que esto depende de la historia del país, de sus políticas y de la facultad del gobierno para gestionar el cambio social. No es posible hablar de las consecuencias sin tener en cuenta los efectos mediadores de la política estatal. La aparición de guetos de minorías, por ejemplo, se debe a la inexistencia de una política de integración de los migrantes y no es el resultado inevitable de la inmigración. En algunos casos, puede deberse incluso a la decisión bien intencionada de proporcionar viviendas baratas a los inmigrantes pobres.

106. En el plano económico, la inmigración ha tenido un impacto ambiguo en los países de destino, aunque parece indudable que los países han salido en general ganando, a pesar de que ciertos grupos se consideren desfavorecidos, en particular los menos calificados, entre los que figuran algunos de los inmigrantes más antiguos. En Europa, desde de la Segunda Guerra Mundial, se ha apreciado la aportación de los trabajadores inmigrantes a 30 o más años de crecimiento sostenido. En Asia Oriental y Occidental, a partir del decenio de 1970 los trabajadores migrantes contribuyeron a transformar las ciudades, casi de la noche a la mañana, en metrópolis resplandecientes, y en América del Norte los inmigrantes en el Canadá y los Estados Unidos han realzado y revitalizado la población y la economía.

107. Un ejercicio para los países de inmigración similar al del cuadro 2.2 pondría de manifiesto que los países con mayor número de inmigrantes figuran entre los que tienen más éxito en el ámbito económico: Estados Unidos, Canadá, Australia y Sudáfrica. En Europa, Alemania, Suiza y Luxemburgo tienen las mayores proporciones de trabajadores inmigrantes y figuran entre los países más ricos. Según un análisis estadístico relativo a 15 países europeos, entre 1991 y 1995 por cada punto porcentual de aumento de la población de un país por medio de la inmigración hubo un aumento del PIB del 1,25 al 1,50 por ciento²⁸. Esto no prueba, por supuesto, un vínculo causal, pero estudios que recurrieron a modelos de simulación para evaluar el impacto de la migración en el PIB indican que puede ser muy grande si las calificaciones de los migrantes complementan las de la población autóctona²⁹.

a) Impacto en el empleo y los salarios

108. Se suele pensar que en los momentos de expansión económica los inmigrantes aportan beneficios netos, por ejemplo al colmar la escasez general de mano de obra y contribuir a evitar la inflación, y también al ofrecer determinadas calificaciones cuya demanda es grande, como ocurre desde hace unos años en el caso de los informáticos. En Europa, cuya población es menos móvil que la de los Estados Unidos, puede haber tal escasez no sólo en países diferentes sino también en regiones diferentes de un mismo país. Los migrantes tienden a trasladarse a las regiones de rápido crecimiento, en las cuales los salarios son relativamente más altos y el desempleo menor. Cabe señalar asimismo que el impacto de la migración no se limita al mercado de trabajo, ya que puede deparar también incentivos con fines de acumulación de capital³⁰.

109. El impacto de la migración en los salarios y el empleo ha de depender de las condiciones iniciales en el mercado de trabajo, y del número y el nivel de calificación de los trabajadores migrantes admitidos. En general, la inmigración parece tender a bajar los salarios de los autóctonos con calificaciones similares y, por lo mismo, a menoscabar también la distribución de los ingresos. Pero los estudios realizados en Europa Occidental indican que los salarios tienden a resistir a las presiones a la baja y el impacto en el empleo es ambiguo (véase el cuadro 2.4). La migración tiene un impacto negativo en los salarios de los trabajadores no calificados, pero puede aumentar los salarios reales de los trabajadores más calificados debido a la mayor disponibilidad de productos del sector de salarios bajos.

²⁸ S. Glover, C. Gott y otros: *Migration: An economic and social analysis* (Londres, Home Office, RDS Occasional Paper No. 67, 2001).

²⁹ H. Brücker, G. Epstein y otros: «Managing migration in the Welfare State», en: T. Boeri, G. Hanson y B. McCormick (directores de la publicación), *Immigration policy and the Welfare State* (Oxford, Oxford University Press, 2002), pág. 120.

³⁰ *Ibíd.*

Cuadro 2.4. Impacto de la migración en el empleo, según ciertos estudios europeos (1992-2002)

Estudio	Año	País	Impacto en el empleo
Gang y Rivera-Batiz	1996	UE-12	Positivo, pero correlación insignificante entre la probabilidad de desempleo y la densidad de extranjeros.
Gang y Rivera-Batiz	1999	UE-12	Débil, pero gran correlación positiva entre la probabilidad de desempleo y la densidad de extranjeros.
Hunt	1992	Francia	Un aumento de la proporción de extranjeros de 1 punto porcentual eleva la tasa de desempleo de los autóctonos en 0,2 puntos porcentuales.
Mühleisen y Zimmermann	1994	Alemania	No hay un gran impacto de la proporción de extranjeros en la probabilidad de desempleo.
Villosio y Venturini	2002	Italia	Indicios ambiguos tanto de un posible desplazamiento como de la probabilidad de entrada.
Winkelmann y Zimmermann	1993	Alemania	No hay un aumento sensible de la frecuencia de desempleo de los autóctonos.
Winter-Ebmer y Zweimüller	1994	Austria	Un aumento de la proporción de extranjeros de 1 punto porcentual eleva el riesgo de desplazamiento individual de -1 a 1,1 por ciento (con instrumentalización), y de 0,1 a 0,4 por ciento (sin instrumentalización).
Hofer y Huber	1999	Austria	Un aumento de la proporción de extranjeros de 1 punto porcentual eleva el riesgo de desplazamiento individual en un 0,8 por ciento.
Brücker, Schräpler y Kreyenfeld	1999	Alemania	Un aumento de la proporción de extranjeros de 1 punto porcentual eleva el riesgo de desplazamiento individual en un 0,2 por ciento.
Pischke y Velling	1997	Alemania	Débil correlación entre la proporción de extranjeros y la tasa de desempleo, con indicios ambiguos.
Winter-Ebmer y Zimmermann	2000	Austria, Alemania	Un aumento de la proporción de extranjeros de 1 punto porcentual eleva (reduce) el empleo total en -0,002 por ciento (Austria) y 0,025 por ciento (Alemania), y el empleo de los autóctonos en -0,25 por ciento (Austria) y -0,04 por ciento (Alemania).

Nota: Conversión por el autor de las elasticidades en la media de la muestra.

Fuente: Comisión Económica de las Naciones Unidas para Europa: *Economic Survey of Europe*, 2002, No. 2.

110. Se suele suponer que la presencia de inmigrantes rebaja los salarios de los trabajadores locales. No obstante, la conclusión casi uniforme de una amplia gama de estudios es que todo posible efecto negativo de la inmigración en los salarios es pequeño. En Europa, ha habido una serie de estudios con muy diversas conclusiones. Según un estudio realizado en Alemania en 1995, basado en datos de un grupo de hogares, un aumento del 1 por ciento de la proporción de ciudadanos extranjeros en la población tiene un impacto positivo modesto (0,6 por ciento) en los salarios de los trabajadores nacionales³¹. Los salarios de los trabajadores autóctonos muy calificados suben incluso más, en un 1,3 por ciento. Otros estudios ponen de manifiesto efectos negativos pero muy pequeños, de -0,3 a -0,8 por ciento, y en algunos se sugiere que los salarios de los

³¹ K. Zimmermann: *Wage and mobility effects of trade and migration* (Londres, CEPR Discussion Paper No. 1318, enero de 1995).

autóctonos, especialmente de los muy calificados, subieron ligeramente³². En cuanto a los Estados Unidos, en un gran número de estudios se llega a la conclusión de que el impacto es muy pequeño, por lo que se deduce que un aumento del 10 por ciento en la proporción de inmigrantes en una región reduce los salarios de los trabajadores autóctonos en menos de un 1 por ciento, y a menudo el efecto es casi nulo³³. De un examen de los trabajos publicados en el Reino Unido se desprende que «la inmensa mayoría de los estudios empíricos coinciden en que esencialmente no hay un efecto estadísticamente significativo de la inmigración en los resultados del mercado de trabajo»³⁴.

111. Es posible, sin embargo, que la llegada de inmigrantes en una determinada región provoque la salida de otros trabajadores o bien disuada a otros de inmigrar, con lo que se difuminará o debilitará el impacto. Otros estudios indican, en cambio, que en lo que atañe a la movilidad, los trabajadores del país y las cohortes anteriores de inmigrantes no reaccionan de ese modo al aflujo de nuevos inmigrantes: si acaso, su llegada puede complementar nuevos flujos de inmigrantes.

112. En todo caso, los salarios de los inmigrantes son al parecer globalmente más bajos que los de los trabajadores del país. En la mayoría de los países de la UE, los inmigrantes, en particular los procedentes de países ajenos a la UE, tienen más probabilidades de estar desempleados que los trabajadores autóctonos. Aunque la situación no es la misma en todos los países, esto parece deberse en general al menor nivel de educación y de calificación de los inmigrantes. También en los Estados Unidos, en 1998 el salario horario de los inmigrantes de sexo masculino era un 23 por ciento más bajo que el de los autóctonos, a causa en gran parte de la creciente concentración de inmigrantes de bajo nivel de educación. No se niega con esto que la causa sea en parte la discriminación contra los inmigrantes. Muchos estudios confirman ya que las minorías visibles ganan sensiblemente menos que los autóctonos, aun teniendo en cuenta, entre otras cosas, la ocupación, el sector, el nivel de educación, la experiencia y la lengua³⁵.

113. Hay un gran debate a propósito de la posibilidad de que la inmigración acentúe el desempleo de los autóctonos. En las empresas y las microempresas se produce indiscutiblemente un desplazamiento cuando se procede a una reestructuración y se contrata a trabajadores extranjeros para sustituir a trabajadores autóctonos, en especial a los de más edad y los menos calificados que han sido despedidos. Es más difícil determinar, después de tener en cuenta todos los ajustes económicos, si es mayor el desempleo entre los autóctonos después de la inmigración que antes de la misma. Si la inmigración suscita una expansión de la economía, no queda ya claro que provoque un mayor desempleo de los autóctonos. La OCDE ha examinado la experiencia de varios países entre 1984 y 1995, y ha llegado a la conclusión de que no hay un impacto negativo evidente. En un estudio no se constató relación alguna entre el desempleo y el aumento del número de nuevos inmigrantes: en los países donde el aflujo de inmigrantes

³² G.H. Hanson, K.F. Sheve y otros: «Immigration and the US economy: Labour market impacts, illegal entry, and policy choices», en (T. Boeri, G. Hanson y B. McCormick (directores de la publicación): *Immigration Policy and the Welfare System* (Oxford, Oxford University Press, 2002) pág. 192.

³³ H. Brücker, *op. cit.*, pág. 30.

³⁴ N. Gaston y D. Nelson: *The employment and wage effects of immigration* (Centre for Research on Globalisation and Labour Markets, Universidad de Nottingham) julio de 2000, citado en Glover y otros, *op. cit.*

³⁵ Véase, por ejemplo, K. Pendakur y R. Pendakur: «The colour of money – Earnings differentials among ethnic groups in Canada», en *Canadian Journal of Economics*, vol. 31, núm. 3, agosto de 1998.

era mayor, el desempleo no variaba o disminuía. De hecho, ciertos estudios indican incluso que la inmigración ha traído consigo un aumento del empleo a consecuencia de una expansión de la producción. La admisión de trabajadores no calificados puede acarrear, por ejemplo, una mayor fabricación de productos con gran densidad de mano de obra y un aumento de las exportaciones, con lo cual se elevará el nivel global de empleo³⁶.

114. Se puede examinar directamente si la inmigración aumenta o no el desempleo durante una recesión comparando dos períodos, para ver si el aumento de la inmigración corre parejo con un aumento del desempleo, como lo ha hecho la OCDE en el caso de una serie de países para 1984-1989 y 1990-1995³⁷. Como lo indica el cuadro 2.5, no se observa una relación entre el desempleo y la inmigración anual. La migración aumentó rápidamente entre los dos períodos, aunque en el segundo hubo un declive económico. En los países en los que progresó sensiblemente la inmigración (Estados Unidos, Alemania, Japón, Suiza y Francia), la tasa de desempleo bajó en uno de ellos, aumentó ligeramente en tres y no cambió en el quinto.

Cuadro 2.5. Aflujo bruto de inmigrantes y desempleo en ciertos países miembros de la OCDE

	1984-1989		1990-1995		Diferencia en las tasas de desempleo (en puntos porcentuales)
	Aflujo medio (miles)	Tasa de desempleo (porcentaje)	Aflujo bruto medio (miles)	Tasa de desempleo (porcentaje)	
Estados Unidos	675	6,4	1.128	6,4	0,0
Alemania	520	7,6	920	8,1	+0,5
Japón	183	2,6	284	2,5	-0,1
Suiza	69	0,7	101	2,9	+2,2
Francia	45	10,0	93	10,7	+0,7
Reino Unido	50	8,6	54	9,4	+0,8
Noruega	18	3,0	18	5,5	+2,5
Luxemburgo	7	1,6	10	2,0	+0,4

Nota: Los datos de Alemania se refieren a la República Federal de Alemania hasta 1990, y a partir de entonces a Alemania en su conjunto.

Fuente: OCDE: *Trends in international migration: SOPEMI 1997*.

115. Incluso en momentos de contracción de la economía, los inmigrantes siguen realizando trabajos que los autóctonos evitan. En muchos países industrializados, la población de mayor nivel de educación está menos dispuesta a dedicarse a un trabajo manual, aunque sea calificado. En la República de Corea, el Gobierno desea que aumente el número de mujeres y de personas de edad que empiecen a trabajar o que vuelvan al trabajo, pero la mayoría de las empresas aseguran que esto no es factible cuando se trata de un trabajo físico duro. En todo caso, consideran que los coreanos se niegan a hacer incluso el trabajo más liviano por el salario que se les propone.

³⁶ Venables, *op. cit.*

³⁷ OCDE: *Trends in international migration: SOPEMI, 1997* (París, 1998).

b) Impacto fiscal de la inmigración

116. En muchos países se teme que los inmigrantes acaben siendo una carga para la sociedad que los acoge, ya que sacan de los servicios públicos y de las prestaciones de asistencia social más de lo que aportan con sus impuestos y sus cotizaciones a la seguridad social³⁸. En Dinamarca, Países Bajos, Bélgica, Francia, Austria y Suiza los inmigrantes dependen más de la ayuda social que los autóctonos, lo cual parece guardar relación con las prestaciones que proporcionan los sistemas de asistencia social. El peligro de servir de «imán en materia de asistencia social» ha incitado, en diversos países, a limitar las prestaciones a las que pueden acogerse los nuevos inmigrantes.

117. El impacto fiscal de la inmigración depende evidentemente de la edad que tienen los inmigrantes al llegar al país de acogida. Los que llegan en edad de trabajar aportarán probablemente una mayor contribución a la hacienda pública y a la seguridad social que los que lleguen siendo niños. Según un estudio realizado en Alemania, por ejemplo, quienes inmigran a los 30 años de edad cotizarán 110.000 euros a lo largo de su vida, mientras que los que tienen menos de un año impondrán una carga neta de 60.000 euros a la hacienda pública. Como en Alemania el 78 por ciento de los inmigrantes están en edad de trabajar, el inmigrante representativo aporta una contribución neta positiva de unos 50.000 euros a lo largo de su vida. Por consiguiente, la inmigración ayuda a Alemania a colmar la laguna entre los ingresos fiscales previstos y los gastos públicos y el servicio de la deuda. En el caso de los Estados Unidos se llega a la conclusión en algunos estudios de que los inmigrantes recurren más a la ayuda pública y a los servicios médicos gratuitos que los autóctonos, debido principalmente a que en general son más pobres y menos instruidos que ellos. Según otros estudios, es menos probable que los inmigrantes de ingresos bajos puedan acogerse a la ayuda social, en comparación con los autóctonos de ingresos bajos³⁹. En un análisis más extenso de la inmigración, en el marco de un estudio destinado a la Academia Nacional de Ciencias de los Estados Unidos, se ha llegado a la conclusión de que, si bien en los primeros años los inmigrantes acarrearán un aumento de los costos, en particular en materia de educación, en definitiva cada inmigrante y sus descendientes que paguen impuestos aportarán una contribución positiva neta al presupuesto nacional de 80.000 dólares⁴⁰.

118. En cuanto a los inmigrantes en situación irregular, les preocupa siempre tanto ocultar su existencia que no es probable que pidan ayuda social. Los empleadores que los tratan como inmigrantes legales, basándose en sus documentos falsos de seguridad social, abonarán al Estado cotizaciones de seguridad social. Estos fondos se acumulan en un «archivo en suspenso» de cotizaciones que no es posible imputar a nombres legalmente registrados y que, por lo mismo, no generarán prestaciones. En los Estados Unidos esos fondos ascendieron a más de 20.000 millones de dólares entre 1990 y 1998. Muchos inmigrantes irregulares pagan impuestos en virtud de la deducción automática, y algunos pagan voluntariamente impuestos en efectivo para demostrar que residen en el país, en previsión de una futura decisión de regularización. En algunos países, se prohíbe

³⁸ En los Estados Unidos, los inmigrantes recurren ahora más a la asistencia social, y parecería que es tanto más probable que recurran a ella cuanto más dura su estancia. Véase G. Borjas: *Heaven's door: Immigration policy and the american economy* (Princeton, Princeton University Press, N. J., 1999).

³⁹ M. Fix y J. Passel: *Trends in non-citizens' and citizens' use of public benefits following welfare reform: 1994–97* (Urban Institute, Washington DC, 1999).

⁴⁰ J. Smith y B. Edmonston: *The New Americans: Economic, demographic and fiscal effects of immigration*. (Washington DC, National Academy Press, 1997).

a las autoridades fiscales y de la seguridad social que comuniquen información a los servicios de inmigración⁴¹.

119. Otros países de inmigración han demostrado igualmente que los inmigrantes son rentables. En Australia, por ejemplo, según un estudio realizado en 2000 es menos probable que las categorías más jóvenes de inmigrantes, en particular, reciban prestaciones sociales en comparación con los nacidos en el país⁴². En la Unión Europea, el impacto fiscal es más ambiguo. En ciertos países (Alemania, Reino Unido, Grecia, España y Portugal), su grado de dependencia de la asistencia social es similar, y a veces menor, que el de los ciudadanos de la UE⁴³. En el Reino Unido, por ejemplo, según un estudio, la población nacida en el extranjero aporta a los fondos públicos un 10 por ciento aproximadamente más de lo que percibe en concepto de prestaciones, y se llega a la conclusión de que, si no hubiera inmigrantes, sería necesario reducir los servicios públicos o aumentar el impuesto sobre la renta. El Ministerio del Interior británico efectuó un análisis más detallado del impacto fiscal de la población migrante en el Reino Unido y estimó que en 1999/2000 los migrantes habían pagado 31.200 millones de libras en concepto de impuestos y percibido 28.800 millones de libras en concepto de prestaciones y servicios estatales, lo cual equivale a una aportación fiscal de unos 2.500 millones de libras, una vez efectuado el redondeo de las cifras⁴⁴.

c) Consecuencias sociales de la inmigración

120. Más allá de sus consecuencias económicas, la inmigración tiene un profundo impacto en la sociedad de acogida, lo cual explica en gran parte las controversias que suscita la política de migración. La inmigración cambia la sociedad y sus instituciones. Como su composición rara vez coincide con la de la sociedad que la acoge, por cuanto la inmensa mayoría de los inmigrantes tienen un nivel de educación más bajo y tropiezan con dificultades mayores en el mercado de trabajo, la inmigración tiende a provocar cambios en la estratificación social⁴⁵. La llegada de nuevos inmigrantes, especialmente de quienes tienen un origen étnico muy diferente, tiende a dar lugar a una fragmentación de la clase trabajadora y una segmentación del mercado de trabajo. El aumento del número de inmigrantes en situación irregular ha agudizado esta tendencia. Ahora bien, los inmigrantes han tenido una movilidad social sensiblemente diferente según los países, lo cual parece indicar que la política de integración, así como la situación económica y social, determinan las consecuencias finales de la migración.

⁴¹ Hanson y otros, *op. cit.*, pág. 248.

⁴² B. Birrell y J. Jupp: *Welfare recipient patterns among migrants* (Canberra, Australian Department of Immigration and Multicultural Affairs, 2000).

⁴³ Brücker y otros, *op. cit.*, pág. 74.

⁴⁴ C. Gott y K. Johnston: *The migrant population in the UK: fiscal effects* (Londres, RDS Occasional Paper No. 77, 2002).

⁴⁵ Véase S. Castles y M. Miller: *The Age of Migration* (Nueva York, Palgrave Macmillan, 1998, edición rústica 2003).

Recuadro 2.1
Repercusiones de la migración en la estructura social
y demográfica de la población de la Federación de Rusia

Actualmente, muchas regiones de la Federación de Rusia se encuentran en un profunda crisis demográfica. En estas condiciones, la migración sirve de «amortiguador de la crisis» en el proceso de reducción de la población. Por ejemplo, en 1992, el crecimiento de la migración compensó en un 85 por ciento la disminución natural de la población; en 1994, en un 93 por ciento; en 1996 y 1997, en un 50 por ciento; y en 1999 y 2000, en aproximadamente un 20 por ciento. [] En el curso de 1992-2000, el crecimiento de la migración neta en la Federación de Rusia ascendió a unos 3,6 millones de personas, lo que permitió desacelerar el ritmo del despoblamiento que afectaba a muchas regiones.

Muchos estudios muestran que, en general, se trata de migrantes en edad de trabajar con un buen nivel de educación. Por ejemplo, en 1998, la proporción de personas en edad de trabajar entre los inmigrantes se situaba en un 63,8 por ciento y entre la población permanente rusa en un 58 por ciento. [] Entre los migrantes, más del 15 por ciento de los recién llegados tenían educación superior y universitaria y el 31 por ciento estudios secundarios y estudios secundarios especializados; estos mismos indicadores entre la población permanente eran del 13 y del 24 por ciento respectivamente. De hecho, los inmigrantes en la Federación de Rusia son especialistas bien formados que pueden trabajar en diversos sectores de la economía nacional sin gastos presupuestarios adicionales.

La experiencia del Territorio de Stavropol es bastante reveladora. Según los resultados de nuestros estudios, el movimiento migratorio comprende esencialmente a personas altamente calificadas. En el Territorio de Stavropol, el 17 por ciento de los migrantes tienen estudios superiores y aproximadamente un 30 por ciento estudios secundarios especializados. Además, la migración ejerce en esta zona una influencia estabilizadora en la situación demográfica, compensando la disminución de población, resultante de una reducción pronunciada de las tasas de natalidad en la región. La afluencia de migrantes ha salvado del cierre a muchas escuelas de los pueblos. Sería interesante saber si el ligero aumento del número de matrimonios se debe a la migración.

Como es bien sabido, entre las evaluaciones actuales de las consecuencias de las corrientes migratorias según diversas fuentes figuran las presiones en los mercados de trabajo, el deterioro de la situación socioeconómica y el aumento de la delincuencia. Al mismo tiempo, desde el punto de vista de la situación demográfica, para muchas regiones de la Federación de Rusia la migración, hoy en día, es indiscutiblemente un fenómeno favorable, ya que actúa de «amortiguador» de las consecuencias demográficas negativas de la disminución del crecimiento natural de la población.

Ha de admitirse que la migración en la Federación de Rusia ha frenado en parte el proceso de envejecimiento de la población y ha mejorado ligeramente los perfiles ocupacionales y educativos de la población.

Fuente: Ryazantsev, S.V. *External Labour Migration in Russia*, Programa de Migraciones Internacionales de la OIT, Ginebra (de próxima publicación).

121. La migración modifica el sentido de identidad nacional en el país de que se trate, lo cual puede aceptarse muy bien en general, como por ejemplo en el Canadá, pero no tanto en Alemania o en Francia. Al margen de las diferencias de actitud, es evidente que el hecho de que vivan y trabajen juntas personas de diversos orígenes y con normas y valores sociales diferentes transforma inevitablemente las sociedades. Esto es sobre todo evidente en grandes centros cosmopolitas como Nueva York, Londres, El Cairo, Bangkok, o incluso Moscú y Tokio. Afortunadamente, esa mayor diversidad no ha traído consigo la quiebra de la cohesión social en muchos países, y los grandes centros cosmopolitas parecen haber sacado gran provecho de la entrada de inmigrantes enérgicos con ideas nuevas y perspectivas diferentes.

Estudio de caso sobre el envejecimiento y la migración en Europa

Europa está envejeciendo rápidamente. En 2000 la División de Población de las Naciones Unidas publicó un informe⁴⁶ en el que se decía que a los 15 Estados actuales de la Unión Europea les harían falta unos 47 millones de inmigrantes para mantener el nivel de la población actual hasta 2050, unos 79 millones para mantener constante el número de personas de la categoría de edad de 15 a 64 años, y unos 674 millones para que no variara el índice de dependencia de las personas de edad. Esta conclusión desconcertó a muchos e incitó a algunos a ponderar hasta qué punto el envejecimiento reduciría el nivel de vida y la seguridad social de los europeos.

Con objeto de determinar el volumen potencial de inmigración necesario para los actuales Estados miembros de la UE, la OIT llevó a cabo un análisis demográfico y económico combinado, con objeto de evaluar la influencia del envejecimiento en la reducción del nivel de vida (tal como lo mide el PIB por persona) con arreglo a diferentes supuestos. Si las tasas de participación en la fuerza de trabajo no cambian, una proporción en constante aumento de la población general estará inactiva debido a la vejez; una proporción cada vez menor tendrá que producir los bienes y servicios necesarios, y esas mismas personas activas serán cada vez más viejas. Esta evolución repercutirá también en las tasas de crecimiento económico a largo plazo.

A efectos de este ejercicio se opta por el objetivo de aumentar, en términos reales, en un 3 por ciento más o menos al año el PIB por persona y, por ende, el consumo medio por persona. Se supone que persistirá la tendencia histórica de elevación de la productividad laboral (un 2,5 por ciento anual), y que las tasas de participación de las mujeres en la fuerza de trabajo aumentarán aproximadamente en un 1 por ciento anual en los próximos 25 años hasta quedar 5 puntos porcentuales tan sólo por debajo de la de los hombres. No se aumenta en general la edad efectiva de la jubilación y se supone que la tasa de desempleo friccional «inevitable» es de un 2,5 por ciento en todo el período.

Si los 15 Estados de la UE no toman medidas correctivas (es decir, si no varía la participación en la fuerza de trabajo y no inmigran otros trabajadores), el análisis basado en un modelo de simulación predice una fuerte escasez de mano de obra (unos 38 millones de trabajadores para 2050), suponiendo que la productividad laboral aumente en un 2,5 por ciento. Si la productividad sólo progresa en un 2 por ciento al año, la escasez se cifrará en 88 millones de trabajadores. La influencia en la «disparidad entre el nivel de vida deseable y el posible» sería muy grande, y el PIB por persona sería un 78 por ciento tan sólo del previsto para 2050.

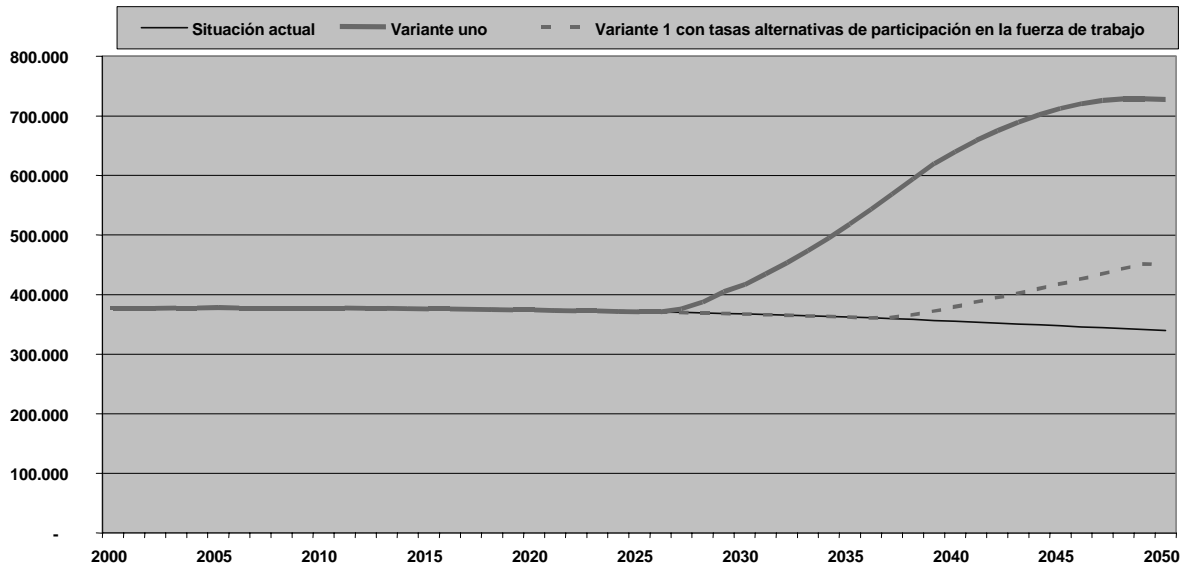
¿Qué ocurriría si Europa tuviera que tomar medidas correctivas mediante la importación de mano de obra, en vez de cambiar la forma de participación en la fuerza de trabajo, entre otras cosas, atrasando la edad de la jubilación, aumentando las horas de trabajo o adoptando pautas de trabajo más productivas? Por supuesto, los trabajadores no vendrán solos, sino con su familia, y la población general total crecerá en espiral. Al colmar la laguna del empleo, los trabajadores inmigrantes y sus familiares elevarán los niveles globales de consumo y, por ende, el nivel necesario del PIB, por lo que se incrementará la disparidad laboral estructural de la población autóctona y en los años siguientes la disparidad y las necesidades de sustitución pasarán a ser mayores que en las condiciones iniciales.

Los resultados de la simulación son asombrosos. Por el imperativo incesante de colmar el déficit de mano de obra, la población total de la Europa de los 15 tendría que duplicarse aproximadamente en los próximos 50 años, con un aumento neto de la población de unos 388 millones, lo cual parece sumamente inverosímil. Es improbable que una sociedad pueda asimilar semejante aumento de la población inmigrante. Se requerirán, pues, otros ajustes.

Una opción clara para los países de la UE es que la edad de la jubilación pase de alrededor de 60 años (de hecho) a 65 años, con lo que la participación en la fuerza de trabajo aumentaría aproximadamente en un 15 por ciento. Esto cambia sensiblemente los resultados, ya que reduce el número necesario de nuevos inmigrantes a unos 112 millones a lo largo de 50 años (véase el gráfico 2.2).

⁴⁶ División de Población de las Naciones Unidas: *Replacement Migration: Is it a Solution to declining and ageing populations?*, documento ESA/P/WP.160 (Nueva York, Naciones Unidas, 2000).

Gráfico 2.2. Población total prevista (Europa de los 15) con las hipótesis de la situación actual y de una migración normal con y sin el efecto de tasas alternativas de participación en la fuerza de trabajo (en miles de personas), entre 2000 y 2050

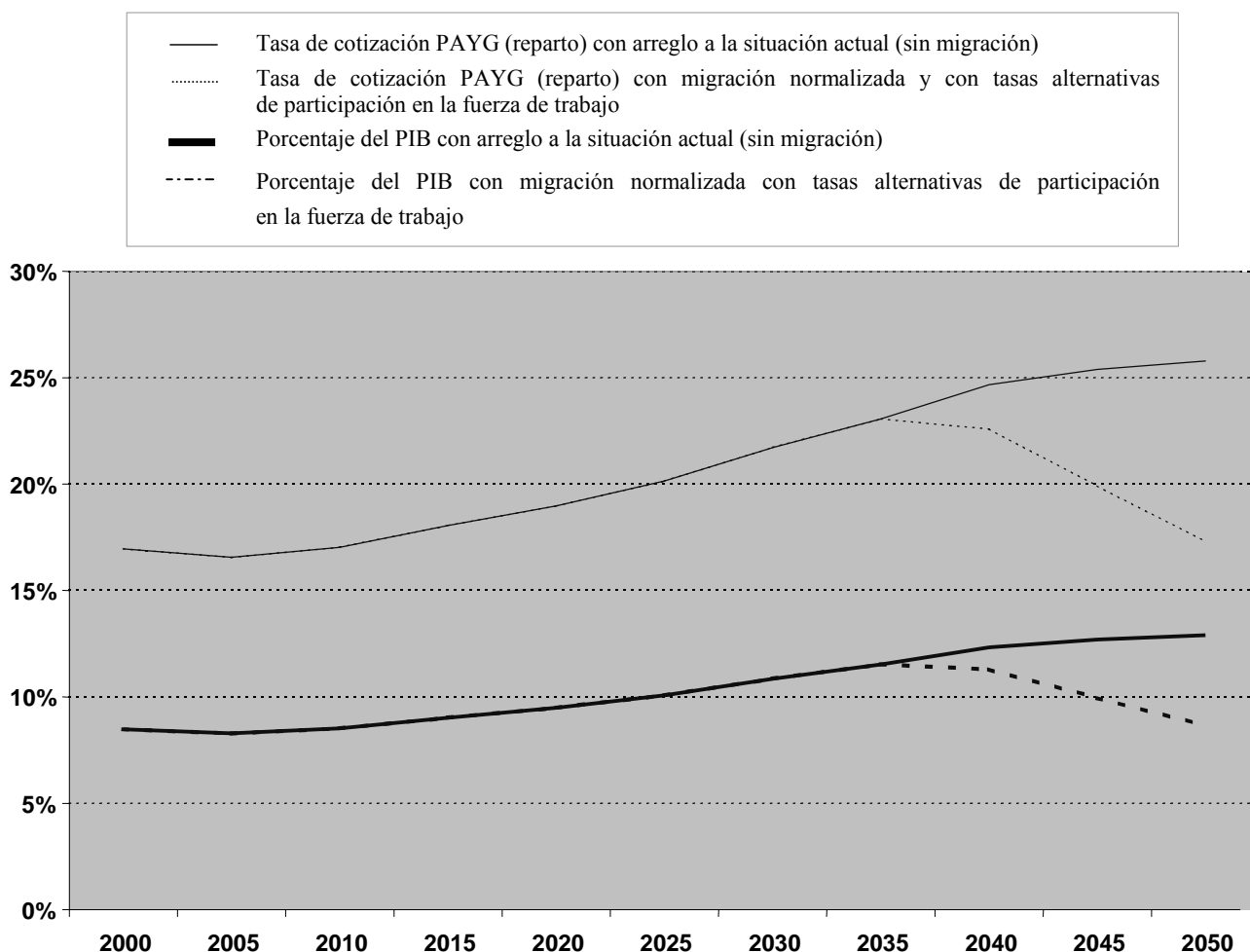


La evolución de la estructura demográfica en una sociedad que envejece tiene un impacto obvio en el sistema de protección social. En general, aumentarán los gastos de las pensiones y de la asistencia médica, mientras que otras partidas de gastos como las prestaciones por los hijos y familiares disminuirán al compás de ese envejecimiento. En la UE, las pensiones y los gastos de salud suponen aproximadamente el 75 por ciento de los gastos sociales totales, correspondiendo a las pensiones más o menos la mitad. El control de los gastos correspondientes a las pensiones contribuiría enormemente a mantener niveles viables del gasto social general. Para poner de manifiesto este efecto, se supone (véase el gráfico 2.3) que en la Europa de los 15 se ha elevado la edad de la jubilación a los 65 años y reducido las tasas de sustitución de las pensiones de la seguridad social a la proporción uniforme de un 40 por ciento del salario medio, lo cual es apenas superior a muchos índices de pobreza relativa nacionales. Se supone que las pensiones de vejez de este nivel se financian con un sistema basado en el reparto (PAYG).

Si no hay migración, es obvio que las tasas de cotización del sistema basado en el reparto (excluidos los costos administrativos) y el costo medido en partes del PIB (proporción de costos del PIB) se incrementarían en más de un 50 por ciento a lo largo del período previsto. Si hay migración, con unas tasas más altas de participación en la fuerza de trabajo y la jubilación a los 65 años, el costo aumentaría análogamente en los próximos decenios pero volvería al nivel actual en cuanto hubiera una migración de sustitución, como puede verse en el gráfico 2.3.

Los resultados antes mencionados indican orientaciones generales para las políticas futuras. Se deduce que una combinación acertada de medidas políticas podría preservar el nivel de vida y la estabilidad financiera de los nacionales. Semejante combinación tiene que llegar a un equilibrio entre la aceptación de un crecimiento económico menor (y, por ende, una mejora menor del nivel de vida), la asimilación de la migración de sustitución, tasas más altas de participación en la fuerza de trabajo y, en consecuencia, la necesidad de invertir en el incremento de la productividad de los trabajadores de edad. Es evidente la importancia política de controlar la migración.

Gráfico 2.3. Proyección de los ratios de costos PAYG (reparto) y de costos PIB de los regímenes de pensión PAYG (reparto) en la UE de los 15 entre 2000 y 2050



2.4. Conclusiones preliminares

122. Vivimos en una época de migración mundial, en la cual un número mayor de migrantes se desplazan de más maneras a más países que antes. Como en el pasado, esta migración es en su mayor parte provechosa para los migrantes que se desplazan, para los países que los acogen y para los países de los que se van. El desafío que se plantea a este respecto es lograr que la migración redunde en beneficio máximo de todos los interesados.

123. Los países de origen han empezado a comprender que sus nacionales en el extranjero pueden ser una fuente importante de financiación del desarrollo, ya que las remesas que envían puede permitir sufragar los gastos de sustento de sus familias, así como invertir para la creación de puestos de trabajo. Los migrantes que regresan o circulan entre países de emigración y de inmigración pueden ser, también, una fuente importante de nuevas tecnologías e ideas. Cuando se forma un círculo virtuoso de contratación, remesas y retorno, como en el caso del sector informático de la India, el resultado puede ser un importante sector nuevo de exportación que redunde también en beneficio de los que no emigran.

124. La ambición y el afán que impulsa a emigrar suelen facilitar la obtención de un puesto de trabajo para quienes emigran a muy diversos países y trabajan esforzadamente en beneficio de ellos mismos y de los nacionales del país de acogida. En la mayoría de los casos, los migrantes influyen apenas negativamente en los salarios de los nacionales, ya que suelen pagar en impuestos más de lo que reciben en forma de servicios financiados con recursos fiscales. Por otra parte, no consta claramente que la inmigración provoque un gran desplazamiento en el empleo de los nacionales.

125. Por último, en ciertas regiones las tendencias demográficas sugieren que la inmigración puede ser un factor importante en la solución a largo plazo de los problemas previstos debido al envejecimiento de la población. Paralelamente a la elevación de la productividad laboral y al aumento de la participación en la fuerza de trabajo, especialmente de los trabajadores de edad, cada país tendrá que considerar la posibilidad de aceptar un número mayor de inmigrantes para evitar un declive de los niveles de asistencia social. Incumbe evidentemente a los dirigentes políticos responsables promover el consenso sobre estas cuestiones a largo plazo, ya que la inmigración exige siempre una adaptación social que debe contar con el respaldo de una política pública apropiada.

Capítulo 3

Condiciones de trabajo y trato de los trabajadores migrantes

3.1. Observaciones iniciales

126. Del análisis de los capítulos anteriores se deduce la probabilidad de que la migración internacional con fines de empleo aumente en el futuro, con los beneficios consiguientes para los países de emigración y los de inmigración y para los propios migrantes. Pero será preciso esforzarse por que los trabajadores migrantes tengan condiciones de trabajo decente. Para muchos de ellos, la migración laboral puede ser una experiencia enriquecedora y positiva; en cambio, para una proporción inaceptablemente grande de migrantes las condiciones de trabajo se caracterizan por el abuso y la explotación: trabajo forzoso, salarios bajos, malas condiciones de trabajo, inexistencia de una verdadera protección social, privación de la libertad sindical y de los derechos sindicales, discriminación y xenofobia, así como exclusión social, todo lo cual les impide gozar de los posibles beneficios que entraña el hecho de trabajar en otro país¹. Las instituciones laborales para la protección de los trabajadores migrantes no han evolucionado al mismo ritmo que el crecimiento de la migración.

127. En el presente capítulo se examinan las condiciones de trabajo de los migrantes internacionales y los factores que las determinan, dedicando especial atención a las categorías más vulnerables, como las trabajadoras y los trabajadores migrantes poco calificados y semicalificados que necesitan una protección mayor². La información procede de diversas fuentes, entre ellas la Encuesta sobre migraciones laborales internacionales³. Se analiza el caso de ciertas categorías vulnerables, por ejemplo, los trabajadores del servicio doméstico y los trabajadores migrantes en situación irregular, así como el empleo en sectores en los que predominan los migrantes. A continuación, se aborda el tema de la integración de los migrantes en las sociedades que los acogen y las cuestiones de salud, después de lo cual se presentan las conclusiones⁴.

¹ OIT: *Summary of Conclusions*, informe de la Reunión regional tripartita sobre los problemas de la política y gestión de la migración laboral en Asia, 30 de junio – 2 de julio de 2003, Bangkok; OIT: *Summary Report and Conclusions*, Foro tripartito sobre migración laboral en Africa Meridional, Pretoria (Sudáfrica), 26-29 de noviembre de 2002.

² Este informe no versa sobre las condiciones de trabajo y el trato de los trabajadores migrantes internos, aunque su situación es muy parecida a la de los trabajadores migrantes internacionales, especialmente en países tan grandes como la India o China.

³ El anexo I presenta los resultados de la Encuesta sobre migraciones laborales internacionales.

⁴ El capítulo 4 versa sobre la seguridad social.

128. Si bien, en general, el informe se centra en los aspectos positivos de la migración laboral internacional, en el presente capítulo se examinan algunas cuestiones problemáticas, y se pasa revista a importantes iniciativas prácticas en diferentes niveles encaminadas a solucionarlas. En el capítulo siguiente, se examina la forma en que las normas internacionales tienen en cuenta y abordan estas cuestiones.

3.2. Alcance y criterios aplicables a las condiciones de trabajo

129. En un gran número de normas internacionales del trabajo de la OIT, así como en instrumentos internacionales de las Naciones Unidas, se precisan las condiciones de trabajo de los trabajadores migrantes y el trato que deben recibir, en lo que se refiere a la remuneración, las horas de trabajo, las vacaciones pagadas, la edad mínima para el empleo, las medidas de salud y seguridad en el trabajo, la seguridad social y los servicios sociales, así como las prestaciones relacionadas con el empleo, y la seguridad del empleo. Un principio fundamental es el de la igualdad de trato: en el artículo 12 del Convenio sobre los trabajadores migrantes (disposiciones complementarias), 1975 (núm. 143), de la OIT, se insta a los Estados a «garantizar la igualdad de trato en materia de condiciones de trabajo a todos los trabajadores migrantes que ejerzan la misma actividad, cualesquiera que sean las condiciones particulares de su empleo» y en el párrafo 1 del artículo 25 de la Convención Internacional sobre la protección de los derechos de todos los trabajadores migratorios y de sus familiares, de las Naciones Unidas, se estipula también la igualdad de trato: «Los trabajadores migratorios gozarán de un trato que no sea menos favorable que el que reciben los nacionales del Estado de empleo» en lo tocante a remuneración y de otras condiciones de trabajo y de empleo.

130. Las cuestiones relativas a los trabajadores migrantes deberían tratarse en el contexto del principio del trabajo decente de la OIT, porque las condiciones de trabajo determinan la calidad del empleo. Los empleos decentes deberían entrañar condiciones de trabajo justas y aceptables. En la Memoria del Director General para la Conferencia Internacional del Trabajo de 2001⁵ se determinan los déficit de trabajo decente para los trabajadores en cuatro ámbitos: el empleo, los derechos en el trabajo, la protección social y el diálogo social.

3.3. Factores que influyen en las condiciones de trabajo

131. La disparidad de las condiciones de trabajo y de trato en los países de inmigración se da en dos niveles: *a)* entre los propios trabajadores migrantes, y *b)* entre los trabajadores migrantes y los trabajadores nacionales. Ciertas disparidades se explican por diferencias en lo tocante al carácter de la migración, los perfiles profesionales, la naturaleza de los empleos y los sectores de empleo, pero otras pueden atribuirse a un trato deliberadamente diferente. A continuación, se tratan brevemente estas cuestiones.

⁵ OIT: *Reducir el déficit de trabajo decente – un desafío global*, Memoria del Director General, Informe I (A), Conferencia Internacional del Trabajo, 89.ª reunión, Ginebra, 2001.

a) Manifestaciones de disparidad

132. Las tasas diferentes de desempleo son un claro indicador de la situación de desventaja de los migrantes en el mercado de trabajo: en 2000-2001, en los países de la OCDE las tasas de desempleo de los migrantes, hombres y mujeres, eran, por término medio, casi el doble que las de los trabajadores no migrantes. En Dinamarca y en Suiza, la tasa de desempleo de los migrantes varones era más del triple que la tasa correspondiente de los no migrantes, y las tasas de desempleo de las mujeres migrantes eran superiores al 20 por ciento en Finlandia, Francia e Italia⁶ (véase cuadro 3.1).

Cuadro 3.1. Trabajadores migrantes y no migrantes en un grupo de países seleccionados de la OCDE, 1995 y 2000

País	Trabajadores extranjeros (en miles)		Porcentaje de la fuerza de trabajo total		Tasa de desempleo, 2000-2001 en porcentaje				Coeficiente de desempleo	
	1995	2000	1995	2000	Nacionales (hombres)	Extranjeros (hombres)	Nacionales (mujeres)	Extranjeras (mujeres)	Extranjeros/nacionales (hombres)	Extranjeras/nacionales (mujeres)
Alemania	3.505	3.429	9,1	8,8	7,2	13,4	7,8	11,7	1,9	1,5
Australia	2.139	2.365	23,9	24,5	6,7	6,6	5,8	6,9	1,0	1,2
Austria	366	377	9,5	9,8	3,9	8,4	3,9	8,6	2,2	2,2
Bélgica	327	266	7,9	8,4	4,6	14,2	7,0	16,5	3,1	2,4
Canadá	2.839		19,2		10,3	9,9	9,5	11,6	1,0	1,2
Dinamarca	54	78	0,2	2,8	3,6	12,2	4,9	7,2	3,4	1,5
España	121	227	0,8	1,4	9,3	12,9	19,8	17,2	1,4	0,9
Estados Unidos	14.083	17.384	10,8	12,4	4,9	4,4	4,1	5,6	0,9	1,4
Finlandia	18	34	0,8	1,3	10,0	24,2	11,2	29,9	2,4	2,7
Francia	1.566	1.571	6,3	6,1	7,1	17,1	10,7	23,9	2,4	2,2
Grecia	71	163	1,7	3,8	7,2	7,6	16,2	17,6	1,1	1,1
Irlanda	42	60	3,0	3,5	4,1	5,1	3,8	6,2	1,2	1,6
Italia	100	246	0,5	1,1	8,0	7,4	13,9	21,3	0,9	1,5
Noruega	59	75	2,7	3,2	3,7	5,3	3,4	4,5	1,4	1,3
Países Bajos	281	298	3,9	3,7	1,9	4,7	2,9	7,0	2,5	2,4
Portugal	21	104	0,5	2,2	3,1	8,4	5,1	9,6	2,7	1,9
Reino Unido	1.011	1.220	3,6	4,2	5,5	16,1	4,4	7,9	2,9	1,8
Suecia	186	205	4,2	4,8	5,5	16,1	4,6	13,0	2,9	2,8
Suiza	729	717	18,6	18,3	1,3	4,3	2,6	6,4	3,3	2,5
Promedio			6,7	6,7	5,7	10,4	7,5	12,2	2,0	1,8

Nota: Los trabajadores extranjeros son aquellos que no son nacionales (Europa) o que han nacido en el extranjero (Australia, Canadá y Estados Unidos).

Fuente: OCDE: *Trends in international migration: continuous reporting system on migration: Annual report, 2002 Edition* (París, 2003), datos obtenidos de los cuadros I.13 y I.14 (págs. 59 y 60).

⁶ OCDE: *Trends in International Migration: SOPEMI annual report*, edición de 2002, París, 2003. Cuadros 1.13 y 1.14.

133. Hay también grandes diferencias en lo que respecta a la seguridad en el empleo. En la mayoría de los países de inmigración los trabajadores nacionales reciben algún tipo de protección en los casos de pérdida del empleo, como las indemnizaciones por despido o el seguro de desempleo, e incluso, a veces, pueden beneficiarse de una readaptación profesional. En todo caso, pueden buscar otro puesto de trabajo. En general, la seguridad del empleo de los trabajadores migrantes es mucho menor. Con el tiempo, los migrantes permanentes pueden tener condiciones similares en el mercado de trabajo a las de los nacionales pero este no suele ser el caso de los temporeros. En algunos países, los trabajadores migrantes temporales pueden buscar un nuevo empleo hasta que expire su permiso de residencia pero en otros, el permiso de trabajo y el de residencia forman una unidad, por lo que la pérdida del empleo implica la del derecho a vivir en el país⁷.

134. En el capítulo 2 (sección 2.2. a)) se destacaba la disparidad de salarios entre los trabajadores migrantes y los del país, indicando que en general los de aquéllos son globalmente más bajos que los de éstos, lo cual se debe en parte al nivel de instrucción y de formación profesional más bajo de los migrantes así como a la discriminación. En el Oriente Medio, el mercado de trabajo está muy segmentado y hay una gran disparidad entre el salario de los trabajadores nacionales y el de los extranjeros. Los salarios relativamente bajos de los trabajadores migrantes parecen estar determinados por las condiciones imperantes en los mercados de trabajo de los países de emigración⁸. También en Asia, los trabajadores y las trabajadoras migrantes suelen ganar menos que los del país por el mismo tipo de trabajo⁹.

b) Factores que explican las diferencias en las condiciones de trabajo

Situación migratoria

135. Cuando los migrantes trabajan fuera de su país natal, o del que son ciudadanos, su situación en el extranjero varía mucho: pueden ser migrantes legales con derecho a asentarse y a naturalizarse, temporeros que tienen que irse del país al expirar su contrato, o trabajadores en situación irregular que pueden ser detenidos o expulsados en cualquier momento. A los trabajadores temporales se les concede rara vez el mismo trato que a los permanentes porque se desea dificultar su asentamiento. Los migrantes en situación irregular, y las personas objeto de tráfico o víctimas de la trata, son los que suelen tener las condiciones de trabajo más desfavorables y a menudo disponen de medios limitados de resarcimiento.

⁷ En sus respuestas a la Encuesta sobre migraciones laborales, unos 32 Estados Miembros indicaron que a los trabajadores migrantes que perdían su empleo sin culpa no se les autorizaba a permanecer en el país y buscar un nuevo empleo, mientras que 47 les concedían esos derechos. Al expirar normalmente el contrato de un trabajador migrante temporal, 21 Estados Miembros les permitían quedarse y buscar otro empleo, y 53 no. Véase el anexo I.

⁸ Véanse OIT: *Migrant Workers in Kuwait: A review of the recruitment system in an international context* (informe inédito, Ginebra. Programa de Migraciones Internacionales, 2002); *ILO studies on women migrant workers in Bahrain, Lebanon and United Arab Emirates*; K. C. Zachariah, et al. (directores de la publicación): *Kerala's Gulf Connection: CDS studies on international labour migration from Kerala state in India*. Vllor, Kerala (India) Centre for Development Studies, 2002.

⁹ P. Wickramasekara y M. Abella: «Protection of Migrant Workers in Asia: Issues and policies», en *Labour Migration in Asia: Trends, challenges and responses in countries of origin* (Ginebra, Organización Internacional para las Migraciones, 2003, págs. 53-75).

Condiciones de contratación

136. Los instrumentos de la OIT recomiendan la firma de acuerdos bilaterales para regular la migración laboral, los cuales fueron la norma de 1950 a 1970, cuando los servicios públicos de empleo intervenían activamente en la contratación de migrantes y velaban por que salieran de sus países con un contrato que especificara los salarios y las condiciones de trabajo. La movilidad internacional de los trabajadores está hoy cada vez más en manos de agencias privadas retribuidas de contratación, que contribuyen decisivamente a facilitar la migración con fines de empleo¹⁰. También son responsables de diversas prácticas ilícitas que promueven la migración irregular y causan enormes sufrimientos a los trabajadores migrantes, reales y eventuales. Algunas agencias de contratación envían a los trabajadores a puestos inexistentes, otras dan una información falsa sobre los puestos de trabajo y muchas cobran a los trabajadores migrantes sumas exorbitantes¹¹. El sistema de los padrinos o garantes, *khafeel*, muy corriente en los Estados del Golfo, ha acarreado, además, una afluencia de mano de obra que no se ajusta a la demanda efectiva de los empleadores, por lo que muchos trabajadores migrantes están en situación irregular¹². No es fácil detener a los intermediarios que se dedican al tráfico y a la trata de trabajadores migrantes. Como se dice en un informe de la Confederación Internacional de Organizaciones Sindicales Libres y de la Organización Regional de Asia y el Pacífico, «las agencias de colocación sorprendidas en prácticas ilícitas, o incluso de trabajo ilegal, se libran con frecuencia del castigo, que es en todo caso más leve que el delito y que los daños infligidos a los migrantes»¹³.

137. La subcontratación de trabajadores temporales o estacionales a través de intermediarios laborales, en muchos sectores ha menoscabado los derechos y prestaciones de los trabajadores como las vacaciones pagadas, el derecho de negociación y la protección social. Así pues, el modo de contratar y de colocar a los trabajadores repercute poderosamente en las condiciones de trabajo y el trato general de los trabajadores migrantes, algunos de los cuales pueden acabar en una situación de servidumbre por deudas o de casi esclavitud, al tener que pagar las deudas contraídas con agentes de contratación y traficantes.

Sectores de empleo u ocupación

138. Los trabajadores migrantes se concentran en unos mercados de trabajo, calificados a veces de «secciones de saldos» de la mundialización. La mayoría de ellos trabajan en servicios poco calificados, en la agricultura y en las industrias de gran densidad de mano

¹⁰ En casi la mitad de los 90 Estados que contestaron a la Encuesta sobre migraciones laborales internacionales se autoriza a las agencias privadas de contratación a traer al país trabajadores migrantes y en 23 tienen derecho a cobrar honorarios. En las respuestas se mencionaban asimismo prácticas abusivas como el ofrecimiento de puestos inexistentes, la ocultación de información, el suministro de información falsa sobre la índole de los puestos de trabajo y las condiciones de empleo o el hecho de exigir honorarios exorbitantes. Para una información más detallada, véase el Resumen de las respuestas a la Encuesta sobre migraciones laborales internacionales, en el anexo I.

¹¹ Informe de la Reunión regional tripartita sobre los problemas de la política y gestión de la migración laboral en Asia, Bangkok, 2003, *op. cit.* Se señala en él que en muchos países asiáticos abundan los fraudes, abusos y prácticas ilícitas de contratación.

¹² M. Ruhs: *Temporary foreign worker programmes: Policies, adverse consequences and the need to make them work, Perspectives on Labour Migration No. 6* (Sector de la Protección Social, OIT, Ginebra, 2003).

¹³ CIOSL/ORAP (2003): *Migration issues concern trade unions: Background proceedings, action Plan and conclusions. Regional Consultation on Developing a Cooperating Mechanism for Promoting and Protecting the Rights of Migrant Workers*, Yakarta, 19-21 de marzo de 2003.

de obra, en las cuales los empleadores son pequeñas empresas que en su mayor parte no ejercen influencia alguna en el precio de sus productos o servicios. Al intensificarse la competencia con proveedores de otras partes del mundo, los empleadores de esos sectores procuran mantener sus modestos márgenes comprimiendo el salario de los trabajadores. Por ejemplo, la industria del vestido se encuentra en el extremo más «comprimido» de una cadena de producción impulsada por los compradores y recurre ampliamente a una mano de obra migrante.

139. Los trabajadores más calificados emigran en su inmensa mayoría por cauces legales para trabajar en puestos del sector formal y con buenas condiciones de trabajo, aunque hay excepciones. No obstante, la gran mayoría de los migrantes se dedican a ocupaciones poco calificadas, habitualmente con una jornada laboral larga o irregular, o están expuestos al despido estacional y aceptan empleos que normalmente rechazan los trabajadores del país. Véase más adelante la sección 3.4.

*Crecimiento del sector informal en las economías desarrolladas*¹⁴

140. Las nuevas tendencias económicas y demográficas contribuyen conjuntamente a aumentar la demanda real de mano de obra extranjera en muchos países industrializados. Una población que envejece, una fuerza de trabajo de más edad y la disminución del número de quienes se incorporan al mercado de trabajo confluyen con la persistencia de un mercado de trabajo dual, con lo cual aumenta el número de puestos de trabajo precarios, cubiertos a menudo con trabajadores migrantes. A muchas empresas pequeñas y medianas y sectores de gran densidad de mano de obra les resulta difícil trasladarse al extranjero y en su lugar tratan de recortar los costos laborales contratando a trabajadores migrantes, por lo que la demanda de mano de obra extranjera concuerda con la tendencia a largo plazo a una mayor informalización o degradación de unos puestos de trabajo poco calificados y mal pagados. A menudo, se prefiere a los trabajadores migrantes en situación irregular porque están dispuestos a trabajar por un salario más bajo y por cortos períodos de tiempo en los momentos de máxima producción, y a aceptar unos puestos de trabajo físicamente muy duros y peligrosos¹⁵. La demanda consiguiente de trabajadores migrantes da un vigoroso impulso a los flujos laborales y fomenta el recurso a trabajadores migrantes indocumentados, en detrimento de la protección formal de la seguridad en el lugar de trabajo, de la salud, del salario mínimo y de lo dispuesto en otras normas.

Inexistencia de la libertad sindical y del derecho de negociación

141. El derecho a organizarse y a constituir sindicatos reviste una importancia capital en el mundo del trabajo y es de particular importancia para los trabajadores migrantes. La representación y la libre expresión en el trabajo son importantes medios a través de los cuales los trabajadores migrantes pueden conseguir otros derechos laborales y mejorar sus condiciones de trabajo, y también gracias a ellos los trabajadores temporales y los migrantes en situación irregular pueden hacer valer sus derechos. Aunque esos derechos pueden defenderse y ejercerse libremente en muchos países, se viola a menudo el derecho de los trabajadores migrantes a sindicarse y a proteger sus intereses. A los trabajadores migrantes permanentes les suele resultar más fácil ejercer esos derechos que

¹⁴ P.A. Taran: *Globalization, migration and the rule of law: Roles and challenges for international organizations*, documento presentado en el taller «Managing the Employment of Foreign Workers: What Role for International Standards and Institutions?», Eighth International Metropolis Conference, Viena, 15-18 de septiembre de 2003.

¹⁵ P. Stalker: *Workers without frontiers: The impact of globalisation on international migration* (OIT, Ginebra, 2002).

a los temporales y, en particular, a los que están en situación irregular¹⁶, pero las restricciones legales nacionales, basadas en la nacionalidad, pueden reducir la posibilidad de que los trabajadores migrantes actúen como responsables sindicales, o como miembros activos de una organización, o menoscabar su derecho a crear su propio sindicato. En general, los trabajadores en situación irregular no están en condiciones de reivindicar ningún derecho debido a su situación precaria. En la Consulta a las Organizaciones de Trabajadores sobre Migración Internacional de la Mano de Obra, de la OIT (diciembre de 2003), se reiteró que organizar a los trabajadores migrantes era una tarea primordial para los sindicatos y que deberían abrogarse las leyes que impiden a los migrantes afiliarse a un sindicato, al igual que las disposiciones de los estatutos de un sindicato que dificulten su afiliación¹⁷.

Discriminación y xenofobia en el lugar de trabajo

142. Aunque sea comprensible que los trabajadores migrantes se encuentren en una situación de desventaja al incorporarse al mercado de trabajo, debido al idioma y a otras deficiencias, algunas desventajas parecen tener carácter sistémico, por culpa de la política sobre el particular (o de su inexistencia) o debido a la discriminación. Los trabajadores migrantes suelen ser objeto de una desigualdad de oportunidades y de trato, así como de un comportamiento discriminatorio, lo que explica en gran parte por qué los trabajadores migrantes y de minorías étnicas tropiezan con más dificultades que la mayoría de la población¹⁸. Con el apoyo de fundaciones e instituciones de investigación nacionales, la OIT comparó mediante pruebas prácticas la frecuencia de la discriminación en el acceso al empleo, especialmente en el caso de los trabajadores migrantes y de minorías étnicas en ciertos países muy adelantados (Alemania, Bélgica, Dinamarca, España, Estados Unidos, Italia, Países Bajos y Suiza). Esos estudios pusieron de manifiesto que más de un tercio de los puestos de trabajo semicalificados vacantes estaban vedados a los varones jóvenes inmigrantes o de minorías étnicas. Las tasas de discriminación en el sector de los servicios eran superiores a las de otros sectores, y en las pequeñas y medianas empresas eran mayores que en las grandes¹⁹.

143. Unos requisitos rigurosos de residencia pueden excluir a los trabajadores migrantes temporales (y *a fortiori* en situación irregular) de la protección de las leyes sobre los salarios y de los programas de seguridad social. Además, esas leyes y programas pueden no aplicarse plenamente en el caso de los puestos de trabajo ocupados por una proporción desmesurada de migrantes, por ejemplo en la agricultura, las zonas francas y

¹⁶ Según la Encuesta sobre migraciones laborales internacionales, en 14 de 90 respuestas se indica que solamente los nacionales tienen derecho a organizarse y a proteger sus intereses. Véanse más detalles en el anexo I.

¹⁷ OIT: Informe de la Consulta a las Organizaciones de Trabajadores sobre Migración Internacional de Mano de Obra, organizada por el Grupo de los Trabajadores del Consejo de Administración de la OIT y ACTRAV, Nyon (Suiza), 15 y 16 de diciembre de 2003; véase también CIOSL/ORAP, 2003, *op. cit.*

¹⁸ Solamente en algunas respuestas a la Encuesta sobre migraciones laborales internacionales se mencionan restricciones legales específicas, basadas en la nacionalidad. Véase el anexo I.

¹⁹ R. Zegers de Beijl: *Documenting discrimination against migrant workers in the labour market: A comparative study of four European countries* (Ginebra, OIT, 2000). Los estudios por países pueden consultarse en <http://www.ilo.org/migrant/publ/imp-list.htm>. Véanse también OIT: *Estudio general sobre los trabajadores migrantes*, Informe III (Parte 1B), Conferencia Internacional del Trabajo, 87.ª reunión, Ginebra, 1999, párrafos 365-368; y *La Hora de la Igualdad en el Trabajo*, Informe global con arreglo al seguimiento de la Declaración de la OIT relativa a los principios y derechos fundamentales en el trabajo, Informe I (B), 91.ª reunión de la Conferencia Internacional del Trabajo, Ginebra, 2003.

el servicio doméstico²⁰. Puede ocurrir incluso que no gocen de esos derechos en la práctica a pesar de que dichas leyes y programas los protejan como a los demás trabajadores.

144. Según la Encuesta sobre migraciones laborales internacionales, la legislación nacional de casi la mitad de los países examinados protege a todos los trabajadores de la discriminación en el trabajo. En aproximadamente un tercio de los países, este derecho se aplica sólo a los trabajadores nacionales y a los migrantes en situación regular. En un 40 por ciento de los casos existe la igualdad de trato en lo que respecta al salario y al derecho a un salario mínimo para todos los trabajadores, y exclusivamente para los trabajadores nacionales y migrantes en situación regular en otro 40 por ciento²¹. En cinco casos, se declaró que las disposiciones nacionales referentes a la discriminación no amparaban a los trabajadores migrantes. Varios países mencionaron problemas de aplicación de la protección a los trabajadores en situación irregular. Aunque la mayoría de las medidas de protección se aplicarían a estos trabajadores, en ciertos Estados es obligatorio informar a las autoridades de inmigración si tales trabajadores tratan de acogerse a esas disposiciones. En lo que atañe a la protección contra el acoso racial y étnico, los trabajadores en situación irregular están también amparados en la mayoría de los casos, en particular contra el acoso y la discriminación sexual, si bien en el 24 por ciento de las respuestas se señaló que esa legislación se aplicaba únicamente a los trabajadores nacionales y a los migrantes en situación regular.

145. Otro asunto cada vez más importante es el de la discriminación basada en el estado de salud general de los trabajadores o, específicamente, en su seropositividad al VIH²². En algunos casos, la prueba del VIH tiene que ser negativa para poder entrar en el país, y en otros para poder trabajar o prorrogar el permiso de trabajo.

146. Como son muchos los no nacionales y miembros de minorías étnicas que viven de modo permanente y legal en los países de inmigración, el hecho de no establecer o aplicar medidas eficaces contra la discriminación puede favorecer la desintegración social²³. Cuando no se trata el problema de la discriminación, pueden haber reacciones violentas contra la desigualdad. Los argumentos económicos y empresariales contra la discriminación están bien documentados. Por ejemplo, se alega que los empleadores pueden descartar a algunos de los aspirantes más calificados para un determinado puesto por razones como la nacionalidad o la raza; que el hecho de tolerar la discriminación puede perturbar las labores de los equipos de trabajo y disminuir la productividad, y que las acusaciones de discriminación pueden dañar la reputación y los beneficios del empleador.

147. En la Reunión tripartita de alto nivel para «alcanzar la igualdad de empleo para los trabajadores migrantes» (Ginebra, marzo de 2000) se examinaron las conclusiones y las

²⁰ J. M. Ramírez-Machado: *Domestic work, conditions of work and employment: A legal perspective* (Ginebra, OIT, 2003).

²¹ Para más información véase el anexo I.

²² En respuesta a la Encuesta sobre migraciones laborales internacionales, 21 Estados miembros indicaron que las pruebas de detección del VIH/SIDA eran un requisito previo para poder entrar en el país (véase el anexo I). Por otra parte, en más de 15 países la legislación prohíbe todo tipo de discriminación basada en el estado de salud, incluso en relación con el VIH, verbigracia en *Colombia, Costa Rica, el Ecuador, Filipinas, Finlandia, Francia, Italia, Hong Kong (China), Nueva Zelandia, Portugal, Sudáfrica, Tailandia y Zimbabwe*. En varios Estados Miembros quedan específicamente incluidos en la definición de invalidez los individuos infectados por el VIH/SIDA, por ejemplo en *Australia, el Canadá y el Reino Unido*. Véase OIT: documento GB.283/2/1, 283.ª reunión del Consejo de Administración, marzo de 2002, párrafo 26.

²³ *Ibíd.*

repercusiones de los estudios de la OIT sobre la discriminación, se estableció un marco y una serie de medidas y dispositivos para luchar contra la discriminación y fomentar la igualdad de oportunidades, se enumeraron en una lista diversas prácticas óptimas aplicables en otras partes, y se propuso una serie de recomendaciones para las actividades de seguimiento que se realicen en el futuro²⁴. En el Informe global de la OIT *La hora de la igualdad en el trabajo*, de 2003, se mencionan varias medidas para combatir la discriminación contra los trabajadores, incluidos los migrantes. En su 288.^a reunión, el Consejo de Administración de la OIT (noviembre de 2003) examinó las principales intervenciones políticas contra la discriminación en el trabajo, incluido un plan de acción propuesto por la Oficina como seguimiento del Informe global²⁵.

148. Los estudios y la experiencia acopiados por la OIT, la OIM, la OACNUDH y el ACNUR han dado lugar a varias recomendaciones sobre la discriminación y la integración que se presentaron conjuntamente a la Conferencia Mundial contra el Racismo y la Xenofobia, celebrada en 2001. El Plan de acción contra el racismo y la xenofobia de la CIOSL expone detalladamente diversas prácticas óptimas que debería adoptar el movimiento sindical²⁶.

3.4. Condiciones de trabajo en ciertos sectores y ocupaciones²⁷

149. Los trabajadores migrantes suelen estar concentrados en ciertos sectores de la economía que no atraen a los trabajadores del país porque se caracterizan por la temporalidad de la producción, la existencia de un gran número de pequeños productores en las cadenas de producción mundiales muy competitivas, un bajo nivel tecnológico y los cambios frecuentes de empresa. Para poder solventar los problemas que entraña la protección de los trabajadores migrantes es necesario conocer las características estructurales de los sectores en los que trabajan y aplicar los instrumentos de política que puedan cambiarlas (véase el cuadro 3.2).

a) Agricultura

150. Aproximadamente el 43 por ciento de los 3.000 millones de trabajadores que componen el total de la fuerza de trabajo mundial, o sea unos 1.300 millones, trabajan en la agricultura como agricultores por cuenta propia, trabajadores familiares no remunerados y trabajadores contratados. Se estima que el número de trabajadores «asalariados» o contratados es de 450 millones, esto es, el 38 por ciento de todas las personas que trabajan en la agricultura, lo que equivale a la fuerza de trabajo total de los países de ingresos altos²⁸. Las mujeres representan más de la mitad de la mano de obra agrícola total²⁹.

²⁴ P. A. Taran, I. McClure y R. Zegers de Beijl: *Challenging discrimination in employment: A summary of research and a compendium of measures* (Ginebra, OIT, 2000).

²⁵ OIT: documento GB.288/TC/4, 288.^a reunión del Consejo de Administración, Ginebra, noviembre de 2003.

²⁶ CIOSL: *NO al racismo y la xenofobia, Plan de acción para los sindicatos* (Bruselas, 2002).

²⁷ Véase más información en P. Martin: *Migrant wages and working conditions: Comparisons by sector and country*, documento preparado para OIT/MIGRANT, 3 de enero de 2004.

²⁸ M. Pigott: *El trabajo decente en la agricultura*, documento de información para el Coloquio internacional de trabajadores sobre el trabajo decente en la agricultura, Ginebra 15-18 de septiembre de 2003 (OIT/ACTRAV, 2003).

²⁹ OIT: Información sobre la agricultura, Departamento de Comunicación, Datos y Cifras, 2003, consultable (consultado el 7 de marzo de 2004) en: <http://mirror/public/spanish/bureau/inf/fact/index.htm>.

Cuadro 3.2. Empleo de trabajadores extranjeros por sectores, promedio de 2001-2002 (porcentaje del empleo extranjero total)

País	Agricultura y pesca	Minería, industria manufacturera y energía	Construcción	Comercio al por mayor y al por menor	Hoteles y restaurantes	Educación	Salud y otros servicios comunitarios	Hogares	Administración u órganos extraterritoriales	Otros servicios
Alemania	1,2	32,6	8,1	12,9	11,3	2,7	7,0	0,6	2,3	21,4
Australia ²	2,0	17,5	7,3	17,0	5,5	6,2	10,3	3,2	3,5	27,3
Austria	1,1	24,5	13,5	15,2	11,3	2,1	6,3	0,6	1,2	24,2
Bélgica	0,9	21,4	9,0	16,0	7,9	4,3	8,0	0,9	8,3	23,3
Canadá (2001) ²	1,8	19,1	4,7	14,2	7,4	5,7	9,4	0,6	3,9	33,2
República Checa	3,5	31,5	11,0	19,5	7,2	3,1	4,9	...	–	18,2
España	8,6	11,2	15,8	10,9	16,5	3,2	1,9	14,8	0,5	16,8
Estados Unidos ²	3,2	17,2	8,2	20,1	10,3	5,7	10,6	1,5	2,2	20,9
Finlandia	–	15,3	7,8	14,5	11,0	10,8	11,5	–	–	27,2
Francia	3,2	17,2	17,5	11,3	7,3	3,2	5,1	6,7	2,7	25,8
Grecia	3,2	17,9	27,6	11,2	10,2	1,6	1,6	17,2	–	9,2
Irlanda	3,2	17,2	6,9	10,2	13,8	5,4	10,3	–	–	30,1
Japón ¹	0,4	61,5	2,0	9,3	1	26,8
Luxemburgo	0,8	10,4	16,4	14,1	8,2	2,3	6,1	3,1	8,7	29,8
Noruega	–	16,1	6,1	12,5	7,3	9,5	21,3	–	–	23,1
Países Bajos	3,7	21,4	4,7	15,4	8,0	4,1	11,7	...	3,5	27,6
Reino Unido	–	12,0	4,4	12,0	11,0	7,7	14,0	1,3	4,1	33,1
Suecia	–	19,3	3,3	10,7	5,9	8,2	19,2	–	2,8	29,6
Suiza	0,8	22,9	10,2	17,9	6,9	5,0	11,6	1,2	2,5	21,0

Notas: Los números que figuran en negrita indican los sectores en los que los extranjeros están excesivamente representados (esto es, la proporción del empleo extranjero en el sector es superior a la proporción del empleo extranjero en el empleo total). El signo «–» indica que la estimación no es estadísticamente importante.

¹ Los datos se refieren a junio de 2001. El sector «hoteles y restaurantes» está incluido en el sector «venta al por mayor y al por menor». ² Los datos se refieren a la población nacida en el extranjero 15+.

Fuente: OCDE (2004): *Trends in international migration: continuous reporting system on migration: Annual report, 2003, Edition*. París, Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos. Cuadro I.12.

151. La agricultura constituye un sector especial: es el mayor empleador del mundo, y el desarrollo económico va unido a una disminución del porcentaje de la fuerza de trabajo empleada en la producción de alimentos y de fibras. El éxodo de los jóvenes rurales a la industria manufacturera y los servicios en los centros urbanos ha aumentado la demanda de trabajadores migrantes. Casi todos los gobiernos intervienen en la agricultura por medio de subvenciones y de impuestos. Por último, en el comercio de los productos agrícolas influyen las preferencias y las restricciones comerciales, así como las políticas de migración. En los países ricos, en muchos cultivos selectos subvencionados, entre ellos el azúcar y algunas frutas y legumbres, trabajan migrantes.

152. Entre los países desarrollados, los Estados Unidos es el país que tiene más trabajadores agrícolas contratados: unos 2,5 millones de personas trabajan por un salario en un año típico, la mayoría de ellos durante menos de seis meses. Aproximadamente el 90 por ciento de los migrantes que trabajan estacionalmente en explotaciones agrícolas que producen frutas, legumbres y hortalizas nacieron en el extranjero. La proporción de trabajadores irregulares o clandestinos entre los trabajadores agrícolas contratados pasó de menos de un 10 por ciento a más de un 50 por ciento en el decenio de 1990³⁰. Todos los años, el sector agrícola de la Unión Europea emplea a casi 4,5 millones de trabajadores estacionales, y casi 500.000 de ellos procedían de países que no pertenecían a la Unión Europea de los 15³¹. Las mujeres representan aproximadamente el 40 por ciento, de toda la fuerza de trabajo agrícola estacional en Alemania³².

153. La agricultura es uno de los tres sectores de mayor riesgo (los otros dos son la minería y la construcción). Según estimaciones de la OIT, unos 170.000 de los 335.000 accidentes de trabajo mortales que se producen al año en todo el mundo afectan a trabajadores agrícolas. Además, millones de trabajadores agrícolas de todo el mundo padecen accidentes de trabajo graves provocados por la maquinaria, o se intoxican con plaguicidas y productos agroquímicos. En los Estados Unidos, por ejemplo, entre 1990 y 1995 los trabajadores agrícolas representaban el 3 por ciento de la fuerza laboral, pero suponían el 7,4 por ciento de los accidentes mortales³³. Trabajan jornadas excesivas y la duración de su descanso diario o semanal es insuficiente. Los trabajadores migrantes, especialmente los que están en situación irregular, son particularmente vulnerables porque no tienen un seguro adecuado.

154. El sector agrícola se caracteriza también por la gran incidencia del trabajo infantil, que incluye a niños migrantes. En el Convenio sobre la seguridad y la salud en la agricultura, 2001 (núm. 184), se fija en 18 años la edad mínima para el empleo en la agricultura para realizar tareas peligrosas, y en 16 para las demás. Se cifra en 80 millones el número de niños y adolescentes de 5 a 14 años de edad que se cree trabajan en la agricultura. En algunos países, hay niños migrantes que producen para la exportación, por ejemplo niños de Malí y Burkina Faso que trabajan en Côte d'Ivoire, país que produce aproximadamente el 40 por ciento del cacao mundial.

155. En los países en desarrollo, por una sucesión de círculos viciosos se han reducido los salarios y la protección de los trabajadores agrícolas contratados, incitándolos a emigrar a las ciudades o a otros países. Estos círculos viciosos tienen muchas causas, entre ellas la intensificación de la competencia, en especial con los países que subvencionan masivamente su agricultura; la dominación de los mercados de exportación de productos agrícolas por cárteles de compra multinacionales; la privatización, que elimina puestos de trabajo agrícolas y agroindustriales; y el aumento de los costos de producción y la disminución de los precios de muchos productos de los países en desarrollo, entre ellos la banana, el cacao, el café y el azúcar. La reducción

³⁰ Martin, 2004, *op. cit.*

³¹ A. Renaut: «Migrantes en la agricultura europea: la temporalidad de la explotación», en *El mundo sindical*, núm. 7, diciembre de 2003 (CIOSL, Bruselas). Puede consultarse (a partir del 7 de marzo de 2004) en http://www.icftu.org/www/pdf/briefing_migrantsE.pdf.

³² *Ibíd.*

³³ V. Forastieri: «El reto para el siglo XXI: proporcionar servicios de seguridad y salud en el trabajo a los trabajadores del agro», en *Educación Obrera*, 2000/1-2, núm. 118/119 (OIT, Ginebra).

consiguiente de los precios rebaja los salarios y los ingresos agrícolas y acelera la emigración en las zonas agrícolas.

156. Antes, los trabajadores permanentes de las plantaciones solían contar con una mejor protección, pero el paso a los trabajadores de temporada suministrados por contratistas de mano de obra en el decenio de 1990 menoscabó las condiciones de trabajo de todos los trabajadores agrícolas, incluidas las de los migrantes en aquellos países en los que éstos constituyen una gran parte de la mano de obra contratada (por ejemplo, Costa Rica, Malasia y Tailandia). Surge un círculo vicioso cuando se intenta controlar a los contratistas: éstos suelen contratar a los trabajadores más vulnerables, se ven sometidos a menudo a una presión extrema para mantener bajos los salarios, y, en general, actúan sin contratos por escrito y en zonas donde no abundan los inspectores del trabajo. Aproximadamente el 55 por ciento de las quejas sindicales remitidas a la OIT en el decenio de 1990 que se referían a violaciones de las normas fundamentales de la OIT procedían de las Américas, y muchas de ellas iban dirigidas contra gobiernos que habían ayudado, por ejemplo, a unos plantadores de bananas que intentaban sustituir a trabajadores permanentes³⁴. En una publicación reciente se resume la situación como sigue:

Unos salarios míseros, unas condiciones de trabajo atroces y la presión para rebajar los términos de los convenios colectivos negociados por los sindicatos componen el sino de los trabajadores inmigrantes y encarnan plenamente el déficit de trabajo decente en la agricultura³⁵.

157. En Alemania, el sindicato de la agricultura y la construcción IG Bau expresó su viva preocupación por la tendencia creciente a sustituir los puestos de trabajo permanentes por contratos temporales, sobre todo en los viveros silvícolas y en la horticultura. A los trabajadores migrantes agrícolas se les contrata a menudo de un modo muy poco formal, muchas veces por conducto de un intermediario o un contratista de mano de obra³⁶. Según el Congreso de Sindicatos Británicos, muchos trabajadores de temporada acaban firmando contratos que conllevan el pago de grandes sumas por el transporte, la vivienda y otros servicios, de modo que, con frecuencia, ganan mucho menos de lo esperado³⁷.

158. En un informe del Consejo de Europa se señalaba que la agricultura mediterránea se caracteriza por depender de la mano de obra migrante, especialmente en el caso de las actividades estacionales, y el trabajo de un gran número de estos migrantes no se declara, por lo que no tienen derecho al salario mínimo o a contribuir a la seguridad social y se ven a menudo sometidos a explotación y abusos³⁸. Los abusos abarcan las falsas promesas relativas a los salarios y las condiciones de trabajo en el momento de la contratación, el cobro de sumas muy altas o no previstas por el transporte, la vivienda y las comidas, y los descuentos no autorizados del salario o el impago de los impuestos retenidos a las autoridades gubernamentales.

³⁴ M. Pigott, *op. cit.*

³⁵ N. Clark: *Overworked, underpaid, over here: Migrant workers in Britain*, puede consultarse en línea en <http://www.tuc.org.uk/international/tuc-6878-f0.cfm> (consultado el 10 de marzo de 2004).

³⁶ A. Renaut, «Migrantes en la agricultura europea», *op. cit.*

³⁷ N. Clark: *Overworked, underpaid, over here: Migrant workers in Britain*. Puede consultarse en la dirección <http://www.tuc.org.uk/international/tuc-6878-f0.cfm> (sitio consultado el 7 de marzo de 2004).

³⁸ Consejo de Europa, Comisión de Migración, Refugiados y Demografía: *Migrants in irregular employment in the agricultural sector of southern European countries*, documento 9883, 18 de julio de 2003.

159. Los contratistas suelen competir entre sí en relación con los costos, y algunos aceptan proporcionar trabajadores con un costo tan bajo que acaban violando la legislación fiscal y las leyes sobre el salario mínimo. En los Estados Unidos por ejemplo, cobran una comisión global de un 25 a un 35 por ciento por lo menos, a pesar de lo cual se ofrecen a llevar a cuadrillas de trabajadores a las explotaciones agrícolas con unos gastos generales menores, lo cual indica que pueden estar engañando a los trabajadores en lo que atañe a los salarios o al Estado en lo que respecta al impuesto sobre la nómina³⁹. Se calcula que un tercio de los salarios de los trabajadores se pierden a consecuencia de ello⁴⁰.

160. En un estudio reciente de la OIT sobre el trabajo decente en la agricultura se resume la situación como sigue:

Los sistemas abusivos de subcontratación de mano de obra contribuyen también a la erosión de los derechos y de la protección. El sistema de subcontratación de mano de obra en todas sus formas (tanto nacional como transnacional) se revela ahora como un componente central de las instituciones del mercado de trabajo en todo el mundo. Este sistema pone de manifiesto los déficits de trabajo decente que se han señalado en cada uno de los ámbitos objeto de estudio⁴¹.

161. Como menos del 10 por ciento de la mano de obra agrícola está representada por los sindicatos, y a éstos les resulta muy difícil organizar a la creciente proporción de mujeres en el trabajo agrícola de temporada que suministran los contratistas de mano de obra, las organizaciones de trabajadores suelen ser débiles o no estar presentes en el caso de los trabajadores agrícolas, y las que existen suelen estar a la defensiva y luchan por conservar los salarios y las prestaciones que han logrado con ocasión de la reestructuración de plantaciones de propiedad estatal o extranjera. En este proceso es posible que se conceda una prioridad mínima a los trabajadores migrantes. Por todo ello, los trabajadores agrícolas carecen a menudo del derecho a la negociación colectiva, perciben unos ingresos inadecuados en comparación con sus necesidades básicas, carecen de protección social frente al desempleo, las enfermedades o los accidentes y no pueden expresarse en defensa de sus intereses.

162. No obstante, los sindicatos han establecido una serie de prácticas adecuadas en lo que atañe a la protección de los trabajadores migrantes en la agricultura. La CIOSL enumera diversas prácticas adecuadas para los sindicatos, incluida la creación de centros de información con la colaboración de los sindicatos de los países receptores⁴².

163. La experiencia aconseja ciertas medidas que deberían tomarse para reducir la frecuencia y la gravedad de los abusos perpetrados contra los migrantes. El punto de partida es la localización de los empleadores de mano de obra migrante, que se hace en la mayoría de los países por medio de un sistema de licencias o de registro. Tal vez el modo más prometedor para controlar mejor a los contratistas que contratan principalmente a migrantes puede ser una legislación sobre el embargo y la

³⁹ Muchas organizaciones agrícolas investigan a sus miembros y a los contratistas para determinar las comisiones o los gastos generales medios, por lo que los contratistas no pueden cobrar a los agricultores gastos generales excesivos.

⁴⁰ Martin, *op. cit.*, 2004.

⁴¹ OIT: *El trabajo decente en la agricultura*, resumen del documento de información (IWSDDA/2003) para el Coloquio internacional de trabajadores sobre el trabajo decente en la agricultura, Ginebra 15-18 de septiembre de 2003.

⁴² A. Renault, *op. cit.*

responsabilidad conjunta, en virtud de la cual el beneficiario de la mano de obra migrante comparte con el contratista la responsabilidad en lo tocante al pago de los salarios y al cumplimiento de la legislación laboral. En la mayoría de los casos, el beneficiario del trabajo efectuado por los trabajadores reclutados por conducto de contratistas es la entidad más estable en la relación empresarial, y la razón de ser de la responsabilidad conjunta es que los beneficiarios de mano de obra migrante verificarán de manera más rigurosa quiénes son los contratistas a los que acuden si saben que han de asumir la responsabilidad por las violaciones que dichos contratistas cometan⁴³.

164. La presión de los sindicatos y de las asociaciones de consumidores puede traer consigo que los detallistas sean responsables de las condiciones de trabajo, ya que son ellos, y no los productores agrícolas, quienes obtienen la mayor parte de lo que se gasta en la compra de alimentos al detalle. Los sindicatos de trabajadores agrícolas europeos han instado a que se promuevan «fórmulas virtuosas de contratación» como las que aplican ciertas agrupaciones de empleadores en Francia⁴⁴. En su Recomendación relativa a los migrantes en situación de trabajo irregular en el sector agrícola de los países de Europa Meridional⁴⁵, la Asamblea Parlamentaria del Consejo de Europa invitó a los Estados miembros a implantar un sistema eficaz de gestión de la migración para la mano de obra agrícola, con unos cauces justos y viables para la contratación de trabajadores migrantes de temporada, unos permisos de trabajo que den pleno acceso a la seguridad social y a otros derechos, y una estructura legislativa apropiada que permita sancionar a los empleadores de trabajadores clandestinos en la agricultura y a quienes los contratan, así como a ratificar la Convención internacional sobre la protección de los derechos de todos los trabajadores migratorios y de sus familiares.

165. Por último, dando a conocer a los migrantes sus derechos, se puede contribuir a limitar los abusos de los empleadores. Una labor de educación semejante puede llevarse a cabo de diversos modos, por ejemplo en su país de origen antes de la salida y con la visita de los representantes de su país a los lugares de trabajo en el extranjero, como es el caso de los representantes mexicanos que visitan a sus compatriotas que trabajan en explotaciones agrícolas canadienses. Los sindicatos pueden desempeñar un papel propio en lo que atañe a la observación de la situación de los trabajadores migrantes, explicándoles cuáles son sus derechos y procurando que se repare cualquier posible abuso. Pero su derecho a entrar en los lugares de trabajo con migrantes no siempre se respeta, y las organizaciones no gubernamentales que se interesan por los trabajadores migrantes pueden tropezar con obstáculos similares.

b) Sector de la construcción

166. La construcción es un sector de gran densidad de mano de obra. En 1999 se cifraba el empleo total mundial en el sector de la construcción en unos 112 millones de trabajadores: 29 millones en los países más desarrollados y 82 millones en los menos

⁴³ En los Estados Unidos, los tribunales han establecido una serie de indicadores de la responsabilidad conjunta, para determinar, entre otras cosas, si la empresa controla realmente a los trabajadores que le aporta su contratista.

⁴⁴ Citado en A. Renaut, *op. cit.*

⁴⁵ Consejo de Europa, Asamblea Parlamentaria, Recomendación núm. 1618, relativa a los trabajadores migrantes en situación de trabajo irregular en el sector agrícola de los países de Europa Meridional, adoptada por la Comisión Permanente el 8 de septiembre de 2003, disponible en la dirección <http://assembly.coe.int/Documents/AdoptedText/TA03/EREC1618.htm> (consultada el 7 de marzo de 2004).

desarrollados⁴⁶. El sector de la construcción tiene una larga tradición de empleo de mano de obra migrante procedente de economías de salarios bajos. La mano de obra migrante es importante en los países del Golfo Árabe, poco poblados y con grandes programas de construcción financiados por el petróleo. Malasia y Singapur recurren ampliamente a trabajadores de la construcción extranjeros. Israel ha sustituido a los trabajadores palestinos del sector de la construcción por trabajadores procedentes de Filipinas, Tailandia, China y Rumania. En Moscú y sus alrededores, muchos trabajadores de la construcción vienen del Cáucaso y de las repúblicas de Asia Central. Una reunión tripartita, organizada por la OIT en Ginebra en marzo de 1996, llegó a la conclusión de que los países iban a seguir valiéndose de trabajadores extranjeros para cubrir los puestos de trabajo en el sector de la construcción⁴⁷.

167. La construcción sigue teniendo características singulares por varios conceptos: se basa en una sucesión de proyectos individuales, con obras que cambian constantemente de lugar; la demanda es cíclica o con rachas alternas de expansión y recesión; y a menudo los gobiernos inician proyectos de obras públicas de construcción durante una recesión para crear puestos de trabajo. Se trata de un sector fragmentado, integrado sobre todo por pequeñas empresas que operan únicamente en mercados locales, debido a su conocimiento de las normas de construcción, de los trabajadores y de los clientes. A juicio de la OIT, «es probablemente preferible considerar el ramo de la construcción como un conjunto flexible de agentes y actividades que pueden mundializarse y «desmundializarse» de diversas maneras»⁴⁸.

168. Las relaciones de trabajo en la construcción son específicas⁴⁹. Los trabajadores van de unas obras a otras, y en cualquier lugar donde vaya a edificarse suele haber un gran número de pequeños empleadores cuya labor será necesario coordinar, para que los edificios se construyan de manera correcta y para implantar un control de calidad. En el sector de la construcción, la fuerza laboral abarca desde los de oficios especializados como los carpinteros, y los electricistas hasta los simples peones, y los trabajadores calificados dispensan a menudo una formación en el tajo a los no calificados. Muchos subcontratistas de obras de construcción disponen de un capital limitado y se ocupan de tareas que entrañan una gran densidad de mano de obra.

169. La construcción solía ser un sector que ofrecía unos salarios superiores al promedio para compensar el trabajo arduo y peligroso, y en el que unos empleadores relativamente grandes hacían inversiones considerables en su personal, dotado de una alta calificación relativa, y asumían la responsabilidad de formar a sus sucesores. Ha sido asimismo un sector históricamente muy sindicalizado, por lo menos en los países desarrollados. Sin embargo se trata de un sector en franca transformación debido al auge de la subcontratación y a un alto nivel de privatización⁵⁰, hasta el punto de que ciertos

⁴⁶ OIT: *La industria de la construcción en el siglo XXI: su imagen, perspectivas de empleo y necesidades en materia de calificaciones*. Informe para el debate de la Reunión tripartita sobre la industria de la construcción en el siglo XXI, Programa de Actividades Sectoriales, Ginebra, 2001. Cuadro 1.1.

⁴⁷ OIT: *Nota sobre las labores*. Reunión tripartita sobre los problemas de carácter social y laboral de los trabajadores migrantes en la industria de la construcción, Ginebra, 4-8 de marzo de 1996.

⁴⁸ «Definiendo construcción», en la dirección <http://www.ilo.org/public/spanish/dialogue/sector/sectors/constr.htm> (consultada el 8 de marzo de 2004).

⁴⁹ OIT: *El ámbito de la relación de trabajo*. Informe V, Conferencia Internacional del Trabajo, 91.ª reunión, Ginebra, 2003. Recuadro 3 («Trabajadores dependientes e independientes en la industria de la construcción»).

⁵⁰ Los gobiernos que emprenden la realización de proyectos de construcción tienen a menudo la obligación de pagar los salarios sindicales o los que prevalecen.

«constructores» consideran que su única función es la gestión de unos subcontratistas que proporcionan la mano de obra y los materiales necesarios para realizar un proyecto. Actualmente, la regla general es el empleo ocasional y temporal en empresas de menos de 20 trabajadores, así como el trabajo por cuenta propia. En ciertos casos, empresas de construcción verticalmente integradas se han convertido en meras gestoras que permiten a los subcontratistas competir entre sí para aportar trabajadores para sus obras⁵¹.

170. Por todo ello, el trabajo en el sector de la construcción es cada vez más temporal e inseguro, y se ha mermado la protección de los trabajadores (allí donde la había). En el informe de la Consulta de los Trabajadores se señala que la liberalización ha traído consigo una competencia a la baja que ha hecho que los puestos de trabajo en sectores como el de la construcción resulten poco atractivos y mal remunerados para los trabajadores del país y que se recurra a trabajadores extranjeros para colmar ese vacío, incluso por cauces de migración irregulares⁵². Según un informe reciente de la OIT, la utilización creciente de mano de obra por conducto de subcontratistas ha tenido también una profunda influencia en la seguridad y salud en el lugar de trabajo y ha socavado los acuerdos de negociación colectiva y las actividades de formación⁵³.

171. En ese mismo informe se dice que en gran parte del mundo no se considera que el trabajo en el sector de la construcción sea un «trabajo decente». Es, de hecho, uno de los sectores más peligrosos: donde se producen entre dos y cuatro veces más accidentes mortales que en el promedio. Debido a las altas tasas de accidentes, a los despidos frecuentes y a las malas condiciones de alojamiento, los jóvenes no suelen aceptar puestos de trabajo en el sector, por lo que surge un círculo vicioso con arreglo al cual aumenta la proporción de extranjeros sin protección ni formación adecuadas en la población activa⁵⁴.

172. La tendencia actual a la subcontratación y la privatización en el ramo de la construcción parece irreversible, y es necesario lograr que se establezca una cooperación entre los empleadores, los sindicatos y el gobierno, con objeto de que los trabajadores migrantes subcontratados no acaben siendo una mano de obra desfavorecida y aislada, cuya vulnerabilidad se aproveche para rebajar los salarios y las condiciones en todo el sector, y para impedir una competencia a la baja que sitúe al sector de la construcción entre «las peores ocupaciones»⁵⁵.

c) Fabricación: los trabajadores migrantes y los talleres de explotación (*sweatshops*)

173. La mundialización ha liberalizado la movilidad internacional del capital y fomentado el traslado y la externalización de la producción. En este proceso, se crean empleos en la industria para los trabajadores en los propios países de origen lo cual

⁵¹ OIT: *Nota sobre las labores*. Reunión tripartita sobre la industria de la construcción en el siglo XXI: su imagen, perspectivas de empleo y necesidades en materia de calificaciones. Programa de Actividades Sectoriales, Ginebra, 10-14 de diciembre de 2001.

⁵² ILO: Informe de la Consulta a las Organizaciones de Trabajadores sobre Migración Internacional de Mano de Obra, *op. cit.*

⁵³ OIT: Informe sobre *La industria de la construcción en el siglo XXI*, *op. cit.*

⁵⁴ Véase, por ejemplo, A. R. Abdul-Aziz: «Bangladeshi Migrant Workers in Malaysia's Construction Sector», en *Asia-Pacific Population Journal*, vol. 16, núm. 1, marzo de 2001.

⁵⁵ OIT: *La industria de la construcción en el siglo XXI*, *op. cit.* La Reunión tripartita de la OIT en 1996 recomendó la adopción de medidas para la admisión legal de trabajadores de la construcción y su debida protección, en consonancia con los convenios de la OIT y con la Convención de las Naciones Unidas.

reduce las presiones relacionadas con la migración. Al mismo tiempo, se ha escuchado un clamor internacional de condena de las condiciones de trabajo en ciertos lugares de trabajo clandestinos — que se describen como lugares de trabajo en régimen de explotación, por cuanto no ofrecen condiciones de trabajo decentes y violan las normas fundamentales del trabajo⁵⁶. Abundan en el mundo en desarrollo, donde emplean a trabajadores locales. En algunos casos están vinculados a multinacionales a través de una compleja red de cadenas de subcontratación, que van desde los detallistas hasta las unidades de producción. Se ha denunciado la producción de prendas de vestir, juguetes, calzado y material deportivo, etc., de marcas internacionales en talleres donde se explota el trabajo de mujeres y niños, casi siempre en condiciones de trabajo forzoso. Se habla aquí únicamente de las situaciones de explotación de la mano de obra migrante en los citados talleres.

174. Esos talleres de explotación han reaparecido en los países desarrollados, basados en la presencia de mano de obra migrante que resulta barata. La trata y el tráfico de personas ofrecen una cómoda fuente de mano de obra barata y forzosa para ese tipo de talleres. En el informe de la OIT sobre las prácticas laborales de las industrias del calzado, el cuero, los textiles y el vestido, se destaca que los trabajadores migrantes constituyen una parte importante de la mano de obra de esos sectores en los países industrializados, así como en los países en desarrollo que más han progresado en el camino que lleva a la industrialización⁵⁷.

175. En varios países europeos abundan los talleres clandestinos en los que trabaja un gran número de migrantes irregulares, en los que se recurre a «prácticas de trabajo contrarias a los principios más elementales de respeto de los derechos humanos en el trabajo»⁵⁸. Según un estudio de la OIT, en el caso de Europa Meridional los migrantes que trabajan en la industria son los que tienen las condiciones más duras en lo que se refiere al esfuerzo físico, el aguante, las horas extraordinarias y los turnos de noche y los que corren el mayor riesgo de sufrir un accidente⁵⁹.

176. En los Estados Unidos, los medios de comunicación han dedicado gran atención al tema de los talleres de explotación. En agosto de 1995, el caso de 72 jóvenes tailandesas obligadas a trabajar en condiciones de casi esclavitud para una empresa de confección de la ciudad de El Monte, en California, dio lugar a un escándalo público. Los medios de comunicación se han interesado más recientemente por Saipán (en las Islas Marianas del Norte, administradas por los Estados Unidos), a causa de prácticas análogas a la esclavitud en talleres de explotación que producen bienes para grandes cadenas de distribución estadounidenses. Se descubrió que más de 50.000 mujeres migrantes jóvenes procedentes de China, Filipinas, Bangladesh y Tailandia trabajaban prácticamente presas en el taller, con jornadas de 15 horas, los siete días de la semana.

⁵⁶ Se empezó a hablar de «lugares de trabajo en régimen de explotación» en la industria de las prendas de vestir, para denunciar a unos empleadores que exigen de su personal que trabaje largas horas con objeto de alcanzar los objetivos de producción, sin preocuparse por su seguridad y su salud. Véase «The Globalization of Sweatshops», en *Sweatshop Watch*, vol. 6 (2), verano de 2000, en la dirección en http://www.sweatshopwatch.org/swatch/newsletters/6_2.html (consultada el 8 de marzo de 2004).

⁵⁷ OIT: *Las prácticas laborales de las industrias del calzado, el cuero, los textiles y el vestido*, informe para el debate de la Reunión tripartita sobre las prácticas laborales de las industrias del calzado, el cuero, los textiles y el vestido, Ginebra, 16-20 de octubre de 2000.

⁵⁸ *Ibíd.*

⁵⁹ E. Reyneri: *Migrants Involvement in Irregular Employment in the Mediterranean Countries of the European Union*, International Migration Papers No. 41 (OIT, Ginebra, 2001).

Los sindicatos, las organizaciones no gubernamentales y las autoridades norteamericanas han aunado sus fuerzas para combatir tales prácticas. A consecuencia de ello, varios distribuidores norteamericanos de prendas de vestir han decidido financiar un sistema independiente de vigilancia, para imponer a sus proveedores de Saipán el respeto de los derechos básicos de los trabajadores. Las autoridades federales han tomado asimismo diversas iniciativas en los últimos años para combatir los «lugares de trabajo en régimen de explotación» con el apoyo de grandes empresas del sector textil⁶⁰. En el ejercicio fiscal de 2002 el Ministerio de Trabajo de los Estados Unidos obligó a sectores de salarios bajos, entre ellos la industria de las prendas de vestir, a abonar 175 millones de dólares en concepto de salarios atrasados a 263.593 trabajadores⁶¹.

177. En los talleres clandestinos es donde son más corrientes y más graves las violaciones de los derechos humanos en el trabajo. Por su envergadura este fenómeno, que se da sobre todo en la industria de las prendas de vestir, constituye una amenaza para la viabilidad de las empresas legales a causa de la competencia desleal que engendran. Las iniciativas privadas voluntarias, como son los códigos de conducta, pueden completar la legislación vigente y facilitar la promoción de los principios y derechos fundamentales en el lugar de trabajo. En Europa, la Federación Sindical Europea del Textil, el Vestido y el Cuero (ETUF: TCL) firmó el 22 de septiembre de 1997 con la Organización Europea de la Confección y el Textil (EURATEX) el primer «código europeo de conducta» para promover y respetar los derechos humanos básicos en el lugar de trabajo, de conformidad con las normas internacionales⁶².

178. La Reunión tripartita sobre las prácticas laborales de las industrias del calzado, el cuero, los textiles y el vestido adoptó en 2001 una resolución por la que se apoya la promoción en dichas industrias de la Declaración de la OIT relativa a los principios y derechos fundamentales en el trabajo y de la Declaración tripartita de principios sobre las empresas multinacionales y la política social, de la OIT, así como de todos los convenios y recomendaciones de la OIT pertinentes⁶³.

d) Servicios

179. La economía mundial se basa fundamentalmente en los servicios: según la evaluación que hace el Banco Mundial del valor añadido, en 2001 los servicios representaron el 64 por ciento de los 31 billones de dólares del PIB mundial y, en los países más desarrollados, entre el 65 y el 70 por ciento de los trabajadores están empleados en sectores que producen servicios⁶⁴. La composición de los servicios cambia al compás del desarrollo económico y del aumento de los ingresos, ya que aumenta la proporción del PIB que corresponde a los servicios empresariales, de salud y de educación, mientras que mengua la de los servicios privados (como, por ejemplo los servicios del hogar). Esto también se pone de manifiesto por el hecho de que la demanda

⁶⁰ *Ibid.*

⁶¹ Véase en <http://www.dol.gov/opa/media/press/esa/ESA2002694.htm> (consultado el 10 de marzo de 2004).

⁶² *A Charter by the Social Partners in the European Textile and Clothing Sector: Code of Conduct*. El texto puede consultarse en la dirección <http://www.unicz.it/lavoro/UECODET.htm> (consultado el 10 de marzo de 2004).

⁶³ OIT: *Resolución sobre la acción futura de la OIT en las industrias del calzado, el cuero, los textiles y el vestido*, Reunión tripartita sobre las prácticas laborales de las industrias del calzado, el cuero, los textiles y el vestido, Ginebra, 16-20 de octubre de 2000. Puede consultarse en la dirección <http://www.ilo.org/public/spanish/dialogue/sector/techmeet/tmfi00/resolute.htm> (consultado el 8 de marzo de 2004).

⁶⁴ Banco Mundial: *Informe sobre el desarrollo mundial 2002* (Washington DC, 2002).

de trabajadores migrantes ha abarcado desde los trabajadores no calificados hasta los muy calificados.

180. La distribución de los trabajadores extranjeros por sectores en los países de la OCDE pone de manifiesto esos cambios estructurales. No obstante, desde hace unos años el sector terciario o de los servicios ha cobrado más importancia para el empleo de trabajadores extranjeros y emplea hoy a más de tres cuartas partes del total en ciertos países⁶⁵ (por ejemplo en Australia, Estados Unidos, Luxemburgo, Noruega y Países Bajos). La distribución por sectores varía mucho de un país a otro, pero los sectores aparentemente más importantes son los siguientes: comercio al por mayor y al detalle, hotelería y turismo, servicios de salud y comunitarios y servicios domésticos.

Servicio doméstico, enfermería y otros servicios asistenciales

181. La demanda de personal extranjero para el servicio doméstico y asistencial ha aumentado en los países de la OCDE, debido al auge del empleo femenino, de las nuevas estructuras familiares y del envejecimiento de la población, que trae consigo mayores tasas de dependencia⁶⁶. Por ello, se prevé una necesidad creciente de servicios para el hogar. Según el informe SOPEMI más reciente (2003), en Europa Meridional más del 10 por ciento de los trabajadores extranjeros trabaja en el servicio doméstico, especialmente en Grecia, España e Italia. En Francia y en los Estados Unidos, unos 51.000 y 150.000 extranjeros, respectivamente, cuidan de personas de edad y de niños a domicilio. En 2002, más de 950.000 familias italianas contrataron a trabajadores extranjeros para que se ocuparan de ancianos y niños. Otro aspecto importante de este fenómeno es que muchos de esos trabajadores pueden encontrarse en situación irregular, como lo ponen de manifiesto las operaciones de regularización⁶⁷. Más adelante se examina detalladamente el tema de los trabajadores del servicio doméstico.

182. En 2002, Citizenship and Immigration Canada creó el Live-in Caregiver Program para responder a la escasez en el mercado de trabajo de canadienses o de residentes permanentes capaces de cuidar a niños, personas de edad o personas minusválidas a domicilio, a fin de que empleadores y personal asistencial extranjeros pudieran ocuparse de ellos⁶⁸. Antes de ese programa, el Canadá concedía la residencia permanente a un número muy limitado de trabajadores extranjeros (como trabajadores del servicio doméstico y de otros servicios personales). El Live-in Caregiver Program ofrece la posibilidad de solicitar la residencia permanente en el Canadá después de dos años de empleo.

183. La migración de personal de atención de la salud, especialmente de enfermería, ha progresado en los últimos años debido a una fuerte demanda en países desarrollados como los Estados Unidos y el Reino Unido. Un estudio de la OIT ha destacado las dificultades con que tropiezan estos trabajadores: falta de reconocimiento de sus calificaciones y de su experiencia previa, con la consiguiente pérdida sistemática de las calificaciones; encauzamiento hacia puestos que no ofrecen perspectivas de carrera, en especialidades poco apreciadas; y la «sanción étnica», que resulta en mayores

⁶⁵ OCDE: *Trends in international migration 2003* (París, 2003), cuadro 1.12.

⁶⁶ *Ibíd.*

⁶⁷ *Ibíd.*

⁶⁸ Citizenship and Immigration Canada: *The Live-In Caregiver Program*, Fact Sheet 19. Puede consultarse en la dirección <http://www.cic.gc.ca/english/irpa/fs-caregivers.html> (consultado el 10 de marzo de 2004).

dificultades para acceder a la formación y en una progresión profesional más lenta⁶⁹. En el Reino Unido se ha creado una línea telefónica de asesoramiento para el personal internacional de enfermería, a fin de aconsejar a las enfermeras que trabajan en Inglaterra y que tienen problemas en relación con la colocación en prácticas supervisadas y con las agencias que incumplen lo estipulado en los contratos que ofrecen⁷⁰.

Sector de la hotelería, los restaurantes y el turismo

184. Se calcula que el empleo en el turismo supone 192,2 millones de puestos de trabajo en todo el mundo (uno de cada 12,4 en el sector formal). En 2010 esta cifra debería alcanzar los 251,6 millones (uno de cada 11 empleos en el sector formal). El sector está dominado por pequeñas y medianas empresas: en Europa, por ejemplo, hay 2,7 millones de PYME activas en este sector, lo cual equivale a la casi totalidad de las empresas del sector. Aproximadamente el 94 por ciento de este segmento son microempresas de menos de diez trabajadores. En las pequeñas y medianas empresas trabaja más de la mitad de la fuerza laboral del sector⁷¹.

185. En el mercado de trabajo del turismo de los países de destino, los trabajadores migrantes pueden ser trabajadores que han de desplazarse diariamente, trabajadores de temporada y permanentes. En su mayoría tienen empleos mal remunerados, informales o eventuales en el sector de los servicios. Aunque muchos trabajadores migrantes se quedan en el país durante varios años, no suelen pasar de un nivel de calificación bajo en comparación con sus homólogos nacionales. En un estudio de la OIT se equipara su condición social a la de las minorías étnicas, que es otra categoría omnipresente en este sector. En países europeos como Alemania, Austria, Dinamarca y Suiza trabaja un gran número de migrantes. En 1996, la proporción de trabajadores extranjeros en hoteles y restaurantes era del 51,2 por ciento en Suiza y del 30,9 por ciento en Alemania. En España muchos migrantes irregulares trabajan en los lugares de veraneo de la costa.

186. En el sector de los hoteles, los restaurantes y el turismo sigue utilizándose con frecuencia mano de obra no declarada. En algunos países, esto puede suponer el empleo clandestino de extranjeros en situación irregular, dispuestos a aceptar condiciones de empleo menos favorables que los nacionales. Es igualmente posible que se declare que el personal trabaja menos horas de las reales, a la vez que se les hacen pagos adicionales en metálico, gracias a lo cual tanto el empleador como el trabajador evitan el pago de una parte de sus cotizaciones a la seguridad social. La mano de obra no declarada trabaja principalmente en pequeñas empresas, que disponen de dinero en efectivo al margen de la contabilidad oficial.

⁶⁹ S. Bach: *International migration of health workers: Labour and social issues*, Programa de Actividades Sectoriales, WP.209 (OIT, Ginebra, 2003).

⁷⁰ Información de la Encuesta sobre migraciones laborales internacionales.

⁷¹ OIT: *El desarrollo de los recursos humanos, el empleo y la mundialización en el sector de la hotelería, la restauración y el turismo*, Informe para el debate de la Reunión paritaria sobre el desarrollo de los recursos humanos, el empleo y la mundialización en el sector de la hotelería, la restauración y el turismo, Ginebra, 2-6 de abril de 2001.

3.5. Categorías de trabajadores más vulnerables⁷²

a) Trabajadoras del servicio doméstico

187. Las trabajadoras migrantes del servicio doméstico figuran entre las más vulnerables del mundo. La mayoría de ellas son mujeres que emigran de un país pobre a otro más rico por razones económicas, dejando a sus hijos en su país de origen, a menudo a cargo de familiares o de una sirvienta local, con lo que se crean verdaderas cadenas mundiales de atención doméstica. A su vez, la disponibilidad de sirvientas extranjeras permite a las mujeres con niños de los países de destino dedicarse a un trabajo remunerado, lo cual explica que muchas mujeres de 15 a 64 años de edad puedan seguir teniendo un empleo remunerado fuera del hogar en muchos países del mundo⁷³.

188. En ciertos países europeos (España, Francia, Grecia e Italia), el trabajo doméstico o las tareas del hogar son la ocupación más frecuente de las migrantes⁷⁴. En el decenio de 1990 entraron en Italia, Grecia y España muchos migrantes con un permiso de residencia al amparo del sistema de cupos, y un gran número de los trabajadores regularizados eran trabajadores domésticos. También los Estados asiáticos de ingresos altos y medianos, incluidos Hong Kong (China), Singapur, Taiwán (China) y Malasia, así como los Estados del Golfo, emplean a un gran número de trabajadoras migrantes. En Costa Rica proceden en gran medida de la vecina Nicaragua.

189. En Asia, los principales países proveedores de trabajadoras migrantes son Filipinas, Indonesia, y Sri Lanka. En ellos, la mayoría de los migrantes son mujeres, y muchas trabajan en el extranjero en el sector de los servicios, entre ellos el servicio doméstico, los servicios de salud, y el sector del espectáculo. No todos los gobiernos aplican la misma política a las mujeres que se marchan al extranjero para dedicarse a un trabajo doméstico, con regímenes que pueden ser muy liberales o estar muy reglamentados. Ciertos países como Bangladesh y el Pakistán prohíben terminantemente la emigración de trabajadoras no calificadas.

190. La aparición de los trabajadores domésticos suele producirse cuando decae la emigración del campo a las ciudades y el aumento de las oportunidades de empleo y de los ingresos aparta a la mujer del trabajo en el hogar, pero hay grandes diferencias entre los países. Singapur intentó elevar la participación femenina en la fuerza laboral en el decenio de 1980 abriendo las fronteras a trabajadores domésticos extranjeros, a diferencia del Japón⁷⁵. En el Oriente medio, la admisión de trabajadores del servicio doméstico extranjeros no guarda relación con el empleo asalariado de mujeres del país⁷⁶.

⁷² Puede verse un examen detallado de esas categorías en Asia, en P. Wickramasekara: *Asian Labour Migration: Issues and Challenges in an Era of Globalization*, International Migration Papers núm. 57 (OIT, Ginebra, 2002).

⁷³ OIT: *Preventing Discrimination, Exploitation and Abuse of Women Migrant Workers: An information guide*, Booklet 1 Introduction: «Why the focus on women international migrant workers», Programa de Promoción de Cuestiones de Género, Ginebra, pág. 29.

⁷⁴ E. Reyneri (2001), *op. cit.*, pág. 37.

⁷⁵ Se entreabrió la puerta para las personas en formación y de origen japonés residentes en el Brasil y el Perú, para que trabajaran principalmente en la industria y en el ramo de la construcción.

⁷⁶ En los Estados del Golfo, la mayoría de las mujeres que trabajan forman parte de la administración pública, y en Kuwait una mujer casada puede jubilarse, con derecho a percibir todas las prestaciones, al cumplir los 40 años de edad y 15 de trabajo; aproximadamente el 90 por ciento de los kuwaitíes trabajan para el Gobierno.

191. Las condiciones de trabajo de los trabajadores del servicio doméstico varían enormemente: se los trate a veces como miembros de la familia de sus empleadores, pero en otros casos se los explota, en condiciones que equivalen a las de esclavitud y trabajo forzoso. A menudo, la jornada de trabajo del personal del servicio doméstico es larga e incluso excesiva (15 ó 16 horas al día, por término medio), sin días de descanso ni compensación por las horas extraordinarias; su salario suele ser muy bajo y tienen una cobertura insuficiente en lo que atañe al seguro médico⁷⁷. Se los somete también al acoso físico o sexual, a la violencia y los abusos y, en algunos casos, se les impide física o legalmente salir de la casa del empleador recurriendo a amenazas o a la violencia, o a la retención del pago de los salarios o de sus documentos de identidad⁷⁸.

192. En la mayoría de los países asiáticos y del Oriente Medio hay una discriminación salarial basada en la nacionalidad. En general, los filipinos son los trabajadores domésticos mejor pagados, debido en parte a su conocimiento del inglés y de las leyes y normas del país. La mayoría de las sirvientas indonesias y de Sri Lanka no percibe el salario mínimo legal⁷⁹. Se observa algo similar en el Oriente Medio en el caso del servicio doméstico, como lo pone de manifiesto el estudio de la OIT sobre Bahrein, según el cual los salarios vienen determinados por la nacionalidad de la trabajadora del servicio doméstico, y no por su experiencia⁸⁰.

193. En ciertos países, se pide a las trabajadoras del servicio doméstico que se sometan a pruebas periódicas de embarazo obligatorias. Si el resultado es positivo, se las expulsa inmediatamente. El Convenio sobre la protección de la maternidad, 2000 (núm. 183) prohíbe tales exámenes. En Italia, un nuevo contrato general nacional para el empleo doméstico, que entró en vigor el 8 de marzo de 2001, estableció una importante disposición nueva por la que se prohíbe el despido de trabajadoras embarazadas desde el primer momento del embarazo (con la única excepción del despido por una razón legal).

194. Por su misma naturaleza, el trabajo doméstico crea complejos problemas de protección⁸¹. En muchos países, la legislación laboral, en materia de seguridad y de otro tipo no ampara a los trabajadores del servicio doméstico, por lo que no hay normas legales que rijan el trato que se les debe dispensar ni organismos o inspectores que velen por el cumplimiento de las mismas. Aunque los proteja la legislación, puede ser muy difícil que los trabajadores del servicio doméstico conozcan o aprovechen sus posibilidades de protección, por lo que son muy frecuentes los casos de violación de las leyes laborales que garantizan la protección.

b) Trabajadores migrantes en situación irregular

195. Como se explica en el capítulo 1, la migración irregular se debe a muy diversas causas. Habida cuenta de su situación legal precaria en el país de acogida, los trabajadores migrantes irregulares se prestan fácilmente a la extorsión y están indefensos frente a los abusos y la explotación por obra de empleadores, agentes de migración,

⁷⁷ OIT: Information Guide, *op. cit.*, Folleto 4, «Working and Living Abroad».

⁷⁸ OIT: Information Guide, *op. cit.*

⁷⁹ N. Oishi: *Women in Motion: Globalization, state policies, and labor migration in Asia*, Stanford University Press (de próxima publicación).

⁸⁰ S. al-Najjar: *Women Migrant Domestic Workers in Bahrain*, International Migration Papers núm. 47 (OIT, Ginebra, 2002).

⁸¹ J. M. Ramírez-Machado: *Domestic Work*, *op. cit.*

burócratas corrompidos y delincuentes organizados. Según la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos (OACNUDH): «cuando se contrata, transporta y emplea a trabajadores migratorios en desafío de la ley, sus derechos humanos y libertades fundamentales corren mayores riesgos»⁸². Las mujeres en situación irregular son doblemente vulnerables, debido al elevado riesgo de explotación sexual al que están sometidas con frecuencia. Así pues, se violan con frecuencia los derechos humanos fundamentales de los trabajadores migrantes en situación irregular, a pesar de la protección que deberían recibir en virtud de los instrumentos internacionales generales en materia de derechos humanos, ratificados por la mayoría de los países⁸³.

196. Incluso los trabajadores que entran legalmente en un país pueden pasar a una situación irregular a causa de una información falsa dada por quienes los han contratado o al perder su puesto de trabajo⁸⁴. Por miedo a ser descubiertos y a una posible expulsión, los trabajadores migrantes se abstienen de recurrir ni siquiera a los servicios que se les ofrecen. No pueden, pues, valerse de la protección contra los riesgos para su salud y seguridad, afiliarse a un sindicato u organizarse con fines de negociación colectiva, reivindicar un salario justo o pedir una indemnización en caso de accidente del trabajo o de enfermedad profesional, y su seguridad del empleo es nula⁸⁵.

197. La Plataforma para la Cooperación Internacional sobre los Trabajadores Migrantes Indocumentados (PICUM) resume como sigue la situación en Europa:

Los trabajadores migrantes indocumentados residentes en Europa están socialmente excluidos y muy expuestos a la marginación. Europa necesita aprovechar la mano de obra de los trabajadores migrantes indocumentados, pero al mismo tiempo no está dispuesta a recompensarlos en modo alguno por lo que aportan. Se combate la inmigración indocumentada de muchos modos, por ejemplo impidiendo el acceso a los servicios sociales básicos. Es muy preocupante la tendencia a sancionar penalmente a los propios migrantes indocumentados y a obstaculizar la ayuda social y humanitaria que ofrecen ciudadanos y organizaciones cívicas⁸⁶.

198. En el capítulo 4 se examinan las disposiciones de los instrumentos internacionales destinadas a poner freno a la migración irregular. Si se quieren abordar las causas fundamentales, será indispensable crear más oportunidades de migración legal. En sus conclusiones, la Reunión Tripartita Regional para Asia de la OIT, celebrada en Bangkok

⁸² OACNUDH: *Los Derechos de los Trabajadores Migratorios*, folleto informativo núm. 24 (Naciones Unidas, Ginebra, 1996).

⁸³ P. Wickramasekara: *Migrant workers in Asia and the Pacific: Issues in human rights and the principle of non-discrimination*, Documento preparado para el Seminario regional de expertos de Asia y el Pacífico en preparación para la Conferencia Mundial contra el Racismo, la Discriminación Racial, la Xenofobia y las Formas Conexas de Intolerancia, organizado por la OACNUDH. Bangkok, 5-7 de septiembre de 2000.

⁸⁴ M. Ellman y S. Laacher: *Migrant Workers In Israel – A contemporary form of slavery*, Informe de una misión conjunta, por la Red Euromediterránea de Derechos Humanos y la Federación Internacional de Derechos Humanos (París, 2003). Puede consultarse en la dirección <http://www.fidh.org/magmoyen/rapport/2003/il1806a.pdf> (consulta del 10 de marzo de 2004). A la misión le desazonó observar que, de los cerca de 300.000 trabajadores extranjeros que se traen a Israel, más del 65 por ciento (más de 200.000) son irregulares, y que muchos trabajadores migrantes que acuden a Israel porque se les ha prometido un puesto de trabajo descubren al llegar que éste no existe.

⁸⁵ M. Abella: *Protecting Temporary Migrant Workers: Challenge for modernising States in Asia*, documento presentado al Taller sobre Migración y Mercados de Trabajo Internacionales en Asia (Tokio, 28-29 de enero de 1999).

⁸⁶ PICUM: *Book of Solidarity Volume/01: Providing assistance to undocumented migrants in Belgium, Germany, the Netherlands and the UK* (Bruselas, 2002).

del 30 de junio al 2 de julio de 2003, señalaba que un acceso fácil y transparente a oportunidades de migración legal podría formar parte de una respuesta eficaz a este problema. En la Consulta de los Trabajadores de la OIT se destacó igualmente con fuerza la necesidad de facilitar la migración legal como modo de combatir la trata y la migración irregular⁸⁷.

199. La actitud oficial habitual ha consistido en intensificar el control en las fronteras y los procedimientos de expulsión, esto es, más policía en vez de «mejores políticas». Y sin embargo, la experiencia ha demostrado que su eficacia es reducida. Como lo ha resumido sucintamente el Secretario General de las Naciones Unidas:

Pocos Estados — ninguno quizás — han conseguido reducir el número de trabajadores migrantes imponiendo tales controles: la ley de la oferta y la demanda es demasiado fuerte. En lugar de ello, se incita a los inmigrantes a entrar en el país clandestinamente, a permanecer en él después de vencer sus visados o a recurrir a la única vía legal a su alcance, a saber, la petición del derecho de asilo⁸⁸.

Añadió que tales medidas desembocan «casi inevitablemente en violaciones de los derechos humanos». En un estudio reciente de la migración no autorizada en cuatro países de Asia Meridional se llega a conclusiones similares: la experiencia indica que el hecho de mantener cerradas nuestras fronteras no sólo no impidió la entrada no deseada de personas, sino que dejó a muchas personas no autorizadas — que son la columna vertebral en ciertos sectores — sin protección contra la inseguridad y los abusos⁸⁹.

200. Otro fenómeno inquietante, en el que insistió la Relatora Especial de las Naciones Unidas sobre los derechos humanos de los trabajadores migrantes, es la detención administrativa, en vez de recurrir a un procedimiento judicial⁹⁰. En contradicción con las normas internacionales, en algunos países asiáticos y africanos se han producido casos de expulsión en masa de trabajadores migrantes indocumentados, que han engendrado últimamente graves violaciones de los derechos humanos. En muchos centros de retención de migrantes reinan el hacinamiento y la insalubridad, las condiciones de detención no respetan las normas y principios internacionales, y no es infrecuente que se trate a los migrantes de un modo inhumano y humillante⁹¹.

c) Trata de personas

201. La trata de seres humanos es una violación de los derechos más elementales y de las normas del trabajo fundamentales, enunciados en la Declaración de la OIT — las relativas al trabajo forzoso, a la discriminación y a la libertad sindical y de asociación, y

⁸⁷ OIT: Reunión Regional Tripartita, *Summary of Conclusions, op. cit.*; Informe de la Consulta a las Organizaciones de Trabajadores, *op. cit.*

⁸⁸ K. Annan: *Emma Lazarus Lecture on International Flows of Humanity*, Universidad de Columbia, Nueva York, 21 de noviembre de 2003.

⁸⁹ G. Battistella y M. M. B. (directores de la publicación): *Unauthorized Migration in Southeast Asia* (Quezon City, Filipinas, Scalabrini Migration Center, 2003).

⁹⁰ Comisión de Derechos Humanos de las Naciones Unidas: *Grupos e individuos específicos: trabajadores migrantes*, Informe de la Relatora Especial (doc. E/CN.4/2003/85), Ginebra, 30 de diciembre de 2002.

⁹¹ *Ibid.*; véase asimismo: Asia MetaCentre for Population and Sustainable Development Analysis: *Health Consequences of Population Changes in Asia: What Are the Issues?*, Research Paper Series, núm. 6 (Singapur, 2002).

también con cierta frecuencia al trabajo infantil⁹². Constituye una antítesis de cualquier noción de trabajo decente. Las consecuencias son las siguientes:

... la víctima de la trata estará a merced de los traficantes y no solamente no podrá encontrar trabajo para empezar a construir un futuro mejor sino que tendrá que reembolsar las deudas, por miedo a una denuncia, a actos de violencia o a represalias. Este tipo de trabajo se llevará probablemente a cabo sin un contrato, sin tiempo libre y sin seguro, sin acceso a los servicios de sanidad o de la seguridad social, o sin remuneración, y dedicando largas horas al tipo de trabajo que suele dejarse a cargo de migrantes poco calificados, en condiciones de explotación, en la agricultura, en obras de construcción, en el servicio doméstico, en la industria de gran densidad de mano de obra y, por supuesto, en el caso de las mujeres y de las jóvenes o adolescentes, en las actividades de prostitución. Semejante explotación es precisamente la razón de ser de la trata⁹³.

202. Según el Informe global de la OIT sobre el trabajo forzoso, «el reciente aumento de la trata de trabajadores puede atribuirse fundamentalmente a los desequilibrios entre la oferta laboral y la disponibilidad de empleo legal en un lugar en que el buscador de empleo tiene derecho legal a residir»⁹⁴. El tráfico surge cuando las fronteras alzan una barrera entre quienes buscan un empleo y los puestos de trabajo que se ofrecen, y la trata se produce no solamente cuando hay barreras que impiden que la oferta de mano satisfaga la demanda, sino cuando se desconocen además los cauces de migración adecuados, cuando el empleo es ilegal y/o clandestino y cuando se toleran o no se toman en consideración unas condiciones de trabajo inferiores al mínimo legal⁹⁵.

203. Quienes reclutan a personas que van a ser víctimas de la trata crean muchas veces condiciones propicias para el trabajo forzoso al conceder préstamos a trabajadores migrantes y someterlos a un régimen de esclavitud por deudas, al facilitar la migración indocumentada (o con documentos falsos), exponiendo con ello a los trabajadores migrantes a la amenaza de la expulsión, o al darles información falsa sobre la índole o el lugar del trabajo. Las víctimas de la trata pueden estar en sectores económicos en los que no sea fácil descubrirlos, como la agricultura, el servicio doméstico y la industria del sexo.

204. Como en el caso del trabajo infantil, en el plano internacional ha habido una notable convergencia en la lucha contra la trata, y más de un país ha tomado medidas en tal sentido. El marco jurídico internacional se ha consolidado gracias a la Declaración de la OIT y a la Convención de las Naciones Unidas contra la Delincuencia Organizada Transnacional y el Protocolo de Palermo⁹⁶. Ciertos organismos, entre ellos la Organización Internacional para las Migraciones, han ayudado decididamente a los países a combatir la trata⁹⁷. En los Estados Unidos se promulgó en 2000 la ley sobre la protección de las víctimas de la trata, en virtud de la cual el Departamento de Estado ha

⁹² OIT: *Alto al trabajo forzoso*, Informe del Director General, Informe I (B), Informe global con arreglo al seguimiento de la Declaración de la OIT relativa a los principios y derechos fundamentales en el trabajo, 89.^a reunión de la Conferencia Internacional del Trabajo, Ginebra, 2001.

⁹³ OIT: *Trafficking in Human Beings: New Approaches to Combatting the Problem*, Programa de acción especial para combatir el trabajo forzoso (Ginebra, 2003).

⁹⁴ OIT: *Alto al trabajo forzoso*, *op. cit.*

⁹⁵ *Ibid.*

⁹⁶ P. Taran y G. Moreno-Fontes: *Getting at the Roots: Stopping exploitation of migrant workers by organized crime*, documento preparado para un simposio internacional sobre la Convención de las Naciones Unidas contra la Delincuencia Organizada Transnacional, Turin, 22-23 de febrero de 2002 (OIT, Ginebra, 2002).

⁹⁷ OIM: *Trafficking in Migrants: IOM policy and responses* (Ginebra, 2001). Puede consultarse en la dirección http://www.iom.int/en/who/main_policies_trafficking.shtml (consultada el 10 de marzo de 2004).

de producir todos los años un informe de evaluación de los esfuerzos de los gobiernos del mundo entero para ceñirse a las normas mínimas de lucha contra la trata. Pueden imponerse sanciones económicas a los países que no adopten medidas eficaces de lucha contra la trata. Se ha observado una cooperación internacional muy notable entre los países de origen y los de destino. En Australia, por ejemplo, el Ministerio de Inmigración y Asuntos Multiculturales e Indígenas dispone de un amplio sistema para velar por el cumplimiento y sancionar en el país. Australia coorganizó asimismo la Conferencia ministerial regional sobre la trata y el tráfico de personas y otros delitos transnacionales, que se celebró en Bali en 2002. En cooperación con el UNICEF y con organizaciones no gubernamentales internacionales, el Gobierno del Japón organizó en diciembre de 2001 el segundo Congreso mundial contra la explotación sexual comercial de niños.

205. También en Europa abundan las actividades contra la trata. Así por ejemplo, en Islandia, que interviene en la Campaña Báltica Nórdica contra la Trata de la Mujer, se organizan campañas de información pública sobre la trata, y se asesora a las mujeres deseosas de venir a Islandia para trabajar como «bailarinas», informándoles de sus derechos legales. Muchos Estados (Bélgica, España, Estados Unidos y Países Bajos, por ejemplo) han promulgado una legislación que permite a las víctimas de la trata permanecer por un tiempo en el país, en algunos casos por razones de protección social (como en Italia) o, de modo más general, a condición de que colaboren activamente en el encausamiento de los traficantes. También en Europa, en 2002 se presentó una propuesta de Directiva del Consejo, relativa a la concesión de un permiso de residencia de corta duración a las víctimas del tráfico o de la trata que cooperen con las autoridades competentes.

206. Hasta la fecha, la mayoría de las medidas contra la trata se han centrado en las medidas de control y aplicación de la ley. A la larga, será indispensable esforzarse en la creación de empleos productivos en los países de origen y facilitar el acceso a cauces de migración legales para amoldarse a las necesidades del mercado de trabajo en los países de destino. Una solución integral deberá contar con los elementos siguientes: consideración de la trata como un delito por sí misma; estudio de las causas que engendran la oferta y la demanda; promoción de un enfoque basado en las normas y protección de los derechos humanos de todos los trabajadores, con el respaldo de un marco jurídico adecuado y una aplicación efectiva del mismo; establecimiento de sistemas de migración de la mano de obra más reglamentados, ordenados y humanos; y movilización de todos los actores sociales⁹⁸.

3.6. Cuestiones relativas a la seguridad y a la salud en el trabajo

207. En el caso de los trabajadores migrantes, las cuestiones ligadas a la salud se refieren a dos aspectos: *a*) la seguridad y salud en el trabajo (SST) y en el lugar de trabajo, y *b*) el estado general de salud de los trabajadores y de sus familiares. Las dos están estrechamente relacionadas. La seguridad y salud en el trabajo reviste gran

⁹⁸ Véase OIT: *Preventing Discrimination, Exploitation and Abuse of Women Migrant Workers: Information Guide*, Booklet 6 «Trafficking of women and girls», Ginebra; Anti-Slavery International: *The Migration-Trafficking Nexus: Combating trafficking through the protection of migrants' human rights*, Londres, noviembre de 2003.

importancia para los trabajadores migrantes por varias razones⁹⁹. En primer lugar, suelen trabajar en sectores de alto riesgo¹⁰⁰; en segundo lugar, las diferencias de cultura y de lengua requieren modalidades de comunicación, instrucción y formación específicas para la seguridad y la salud en el trabajo; en tercer lugar, muchos de ellos trabajan demasiadas horas y/o presentan un estado general de salud deficiente, por lo que son propensos a tener accidentes de trabajo y enfermedades profesionales.

208. La emigración o migración internacional provoca a menudo una mayor precariedad y mayores riesgos para la salud¹⁰¹. En Europa, los accidentes de trabajo de los trabajadores migrantes son cerca de dos veces más frecuentes que en el caso de los trabajadores europeos, y nada parece indicar que la situación no sea la misma o similar en otras partes del mundo¹⁰². Muchos trabajadores migrantes, en particular los de temporada, ocupan puestos de trabajo peligrosos, mal pagados y cuya supervisión se descuida. Los obstáculos de la lengua, el desconocimiento de la maquinaria moderna y la diferencia de actitud en lo tocante a la seguridad aumentan los riesgos relacionados con el trabajo. Los trabajadores migrantes aceptan a menudo condiciones de trabajo peligrosas por miedo a llamar la atención y perder su empleo o a ser expulsados.

209. Las conclusiones de la Reunión tripartita de la OIT sobre la migración en Asia resumen sucintamente la situación¹⁰³:

La seguridad y la salud en el trabajo revisten una importancia capital en el caso de los trabajadores migrantes, muchos de los cuales suelen llevar a cabo tareas peligrosas. El impedimento de la lengua, el manejo de una tecnología que desconocen, la dislocación de la familia, un acceso deficiente a la asistencia médica, el estrés y la violencia son problemas característicos de los trabajadores migrantes, por lo que están más expuestos a los riesgos para la seguridad y la salud en el lugar de trabajo.

210. En el informe de la OIT sobre las actividades normativas en el ámbito de la seguridad y la salud en el trabajo¹⁰⁴ se destacaba la necesidad de tener en cuenta la mayor vulnerabilidad de ciertos grupos tales como las mujeres, los trabajadores de edad y los migrantes. Del estudio conexo se desprende que es menos frecuente que se tomen medidas de seguridad y salud en el trabajo para los trabajadores migrantes y de edad que para otras categorías de trabajadores.

⁹⁹ Véase una exposición general en OIT: *Safety and Health of Migrant Workers: International Symposium* (Occupational safety and health series, 1983); OIT: *Enciclopedia de Salud y Seguridad en el Trabajo* (1999), artículo sobre los trabajadores agrícolas migrantes y temporeros, vol. 3.

¹⁰⁰ A juicio de la OIT, el trabajo en la agricultura, en la minería, en el ramo de la construcción y en el sector informal — que es donde más abundan los trabajadores inmigrados — es especialmente peligroso.

¹⁰¹ OIT: *Actividades normativas de la OIT en el ámbito de la seguridad y salud en el trabajo: estudio detallado para la discusión con miras a la elaboración de un plan de acción sobre dichas actividades*, Informe VI, 91.ª reunión de la Conferencia Internacional del Trabajo, Ginebra, 2003.

¹⁰² S. Braunschweig y M. Carballo: *Health and Human Rights of Migrants*, Organización Mundial de la Salud y Centro Internacional de Migración y Salud, Ginebra, 2001.

¹⁰³ OIT: *Summary of Conclusions*, Reunión tripartita regional sobre los retos en materia de política y gestión de la migración laboral en Asia, 30 junio – 2 julio de 2003, Bangkok.

¹⁰⁴ OIT: *Actividades normativas de la OIT en el ámbito de la seguridad y salud en el trabajo*, op. cit.

211. En un estudio sobre los Estados Unidos se dice lo siguiente: «Los trabajadores migrantes agrícolas tienen el estado de salud típico del Tercer Mundo, a pesar de que viven y trabajan en una de las naciones más ricas del mundo»¹⁰⁵. Se destaca asimismo que:

La pobreza, una movilidad acusada, un nivel de alfabetización bajo, la lengua y la cultura impiden a los trabajadores agrícolas el acceso a los servicios sociales y a una asistencia médica primaria eficaz en función de los costos. Debido a las presiones económicas, los trabajadores agrícolas se sienten reacios a renunciar al trabajo (cuando lo hay). Además, no tienen derecho a la licencia de enfermedad y pueden perder su empleo si dejan de trabajar un solo día. Todas estas circunstancias hacen que los trabajadores agrícolas pospongan el recurso a la atención médica, a no ser que su estado de salud empeore tanto que no puedan seguir trabajando.

Según una encuesta sobre la salud de los trabajadores agrícolas, los trabajadores agrícolas migrantes tienen problemas de salud diferentes y más complejos que los de la población general, y contraen enfermedades infecciosas más a menudo¹⁰⁶.

212. En muchos casos, los trabajadores temporales, y en particular los migrantes en situación irregular, no pueden acogerse a prestaciones de la seguridad social como el seguro de enfermedad y la indemnización en el caso de accidentes del trabajo o de enfermedades profesionales¹⁰⁷. Por otra parte, rehuyen a menudo el tratamiento médico debido a su costo, a la imposibilidad de disponer de tiempo libre con tal fin, y a la inexistencia de guarderías, así como a problemas de transporte. Muchos de ellos conocen mal el sistema nacional de atención de la salud y pueden tener dificultades de idioma o de cultura al intentar exponer sus problemas. Todo ello es más grave todavía en el caso de los trabajadores migrantes en situación irregular y de las víctimas de la trata.

213. En numerosos países existe también el estereotipo, carente de base, del migrante como «amenaza» para la salud pública y como vector de enfermedades, lo cual agrava la discriminación.

214. Como se dice en la Encuesta sobre migraciones laborales internacionales en el Canadá por ejemplo puede ocurrir que los trabajadores temporales o «invitados» tengan que pagar una pequeña suma por las consultas médicas, y que los trabajadores en situación irregular no tengan normalmente acceso a los servicios de sanidad públicos, si bien no se les negaría un tratamiento de urgencia. Aunque el sistema está siendo examinado actualmente, en Nueva Zelanda quienes no van a pasar más de dos años en el país no tienen derecho al tratamiento gratuito y deben pagar la asistencia médica de urgencia. En México, los migrantes en situación irregular tienen derecho al tratamiento en los casos de urgencia. En otros países, por ejemplo en Portugal, la asistencia médica de los trabajadores migrantes depende de que haya un acuerdo de reciprocidad con el país de origen. En los Estados Unidos se calcula que menos de un 20 por ciento de los trabajadores agrícolas migrantes tienen acceso a una asistencia médica de calidad¹⁰⁸.

¹⁰⁵ National Center for Farmworker Health: *Facts about Farmworkers*, Buda (Texas), 2004. Puede consultarse en la dirección <http://www.ncfh.org/factsheets.shtml> (consultada el 10 de marzo de 2004).

¹⁰⁶ *Ibid.*; véase también *Migrant Health Issues*, Estudios monográficos elaborados para el Consejo Asesor Nacional sobre Salud de los Migrantes por el Centro Nacional para la Salud de los Trabajadores Agrícolas, S.A., Buda (Texas), 2001.

¹⁰⁷ Para la cuestión de la cobertura de la seguridad social para los trabajadores migrantes, véase el capítulo 4.

¹⁰⁸ C. Beck: «Migrant Farm Workers under the New Regime» en *Human Rights Brief*, vol. 5 (1), 1997. Center for Human Rights and Humanitarian Law, American University (Washington DC). Puede consultarse en la dirección <http://www.wcl.american.edu/hrbrief/v5i1/html/migrant.htm> (consulta realizada el 9 de marzo de 2004).

215. Los trabajadores migrantes y sus familiares están más expuestos que la población sedentaria a la infección del VIH/SIDA, pero a menudo se restringe su acceso a los servicios de prevención, detección y tratamiento¹⁰⁹. Los que trabajan en la minería, la agricultura de temporada o se dedican al trabajo temporal y al comercio migratorio, que tienen que vivir lejos de su cónyuge o de su pareja y que trabajan en zonas geográficamente aisladas con pocas instalaciones de atención de la salud, corren un riesgo particular. Se agravan sus problemas cuando son objeto de discriminación o cuando no se respetan en general los derechos humanos¹¹⁰.

216. Los trabajadores migrantes suelen estar concentrados en zonas pobres y en viviendas insalubres. Los trabajadores temporales y los estacionales tienen graves problemas en lo que se refiere a la vivienda, y propenden a hacinarse en alojamientos improvisados o en chabolas. Se establece un círculo vicioso entre una vivienda deficiente, condiciones de trabajo peligrosas y dislocación social, y el contagio de las enfermedades entre los trabajadores migrantes¹¹¹. De un estudio sudafricano se desprende que la probabilidad de que los trabajadores migrantes y sus parejas queden infectados por el VIH es el doble que en el caso de las demás parejas¹¹². Según el Foro Económico Mundial, en China y en la India la infección del VIH alcanza a casi el 5 por ciento de los trabajadores migrantes (internos)¹¹³. Los filipinos que trabajan y viven en el extranjero representan el 10 por ciento de la población filipina, pero el 28 por ciento del número de casos conocidos de VIH/SIDA afectan a trabajadores migrantes¹¹⁴.

217. El Repertorio de recomendaciones prácticas de la OIT sobre el VIH/SIDA y el mundo del trabajo da importantes orientaciones respecto de la formulación de políticas y programas sobre el VIH/SIDA en el lugar de trabajo¹¹⁵. Aunque el repertorio tiene muy presente que el lugar de trabajo es un punto importante para emprender la lucha contra el VIH/SIDA, con un papel importante para los sindicatos y los empleadores, cabe considerar que el hecho de que no se consienta a los trabajadores migrantes afiliarse a un sindicato y participar en sus actividades constituye un gran impedimento en las campañas de salud y seguridad. Algunas grandes compañías multinacionales han adoptado iniciativas prácticas para asegurar a los trabajadores migrantes y a sus familias una atención de la salud accesible y razonable. En el recuadro 3.1 se destaca el papel que desempeña la Coalición Global de Empresas contra el VIH/SIDA

¹⁰⁹ OIT: *Meeting Report 3*, Technical workshop on population mobility, migration and HIV-AIDs, Ginebra, 18 de marzo de 2002.

¹¹⁰ Braunschweig y Carballo, *op. cit.*

¹¹¹ *Ibid.*

¹¹² *Ibid.*

¹¹³ Foro Económico Mundial: *Scenarios: The global HIV-AIDS crisis*, reunión anual, Davos, 2003. Puede consultarse en la dirección <http://www.weforum.org/pdf/Initiatives/GHI-2003-HIVAIDS-Scenario.pdf> (consultado el 9 de marzo de 2004).

¹¹⁴ Foro Económico Mundial: *Join the fight against AIDS in the Philippines*. Puede consultarse en la dirección http://www.weforum.org/pdf/Initiatives/Philippines_menu_1.pdf (consultado el 10 de marzo de 2004).

¹¹⁵ OIT: *Repertorio de recomendaciones prácticas sobre el VIH/SIDA y el mundo del trabajo*, Ginebra, 2001.

Recuadro 3.1
La Coalición Global de Empresas contra el VIH/SIDA

La Coalición Global de Empresas contra el VIH/SIDA (*Global Business Coalition on HIV/AIDS*) es una alianza en rápida expansión de casi 130 compañías internacionales — con más de 4 millones de trabajadores en 178 países — que se consagra a combatir la epidemia del SIDA valiéndose de la experiencia y competencia propias del sector empresarial. Sus actividades incluyen:

- ❑ Aplicar programas y políticas de prevención y atención para los trabajadores y las comunidades vecinas — en muchos países, el programa de la empresa será la única fuente fiable de información sobre el VIH para los trabajadores.
- ❑ Aprovechar las capacidades fundamentales de la empresa en términos de creatividad y flexibilidad para mejorar el alcance y la eficacia del programa sobre el SIDA. Las capacidades comerciales, de comunicación, distribución y logística de las empresas ya están reforzando la eficacia de muchos programas sobre el SIDA en todo el mundo.
- ❑ Lograr que los dirigentes empresariales se pongan al frente y hagan campaña, tratando de influir para que aumenten las medidas y las asociaciones con los gobiernos y la sociedad civil. La GBC se ha unido a la delegación empresarial del Fondo Mundial de Lucha contra el SIDA, la Tuberculosis y la Malaria, para tratar de influir sobre los gobiernos y los organismos de las Naciones Unidas para que se encuentren nuevas maneras de colaborar con las empresas a fin de aprovechar sus conocimientos técnicos y su creatividad.

Fuente: <http://www.businessfightsaid.org/default.asp>.

3.7. Integración de los trabajadores migrantes en los países de destino

218. Varios indicadores ponen de manifiesto una integración deficiente de los trabajadores migrantes en las sociedades que los acogen. En primer lugar, el fuerte desempleo de los trabajadores migrantes antes mencionado denota su escasa integración en el mercado de trabajo. Pasan a ocupar puestos de trabajo de nivel muy inferior al que les corresponden por su nivel de calificación. En muchos países no se reconocen ni su experiencia ni sus calificaciones. En la sección 3.3 se ha hablado ya de la incidencia de la discriminación y de la xenofobia. También los migrantes de segunda generación tropiezan con grandes dificultades en materia de empleo. Se suele encerrar a los migrantes en enclaves o «guetos», obligados por las circunstancias económicas a vivir en áreas mal urbanizadas (en el centro urbano abandonado, por ejemplo) y a congregarse por la necesidad de apoyarse mutuamente. Es muy corriente considerarlos como delincuentes y parásitos, y como una amenaza para la seguridad pública y para el sistema de sanidad.

219. Hoy en día, la integración es uno de los principales desafíos que plantea la migración internacional. En la mayoría de los países sigue siendo sumamente difícil llegar a un equilibrio viable entre el respeto de la diferencia en los países de destino y la participación de los migrantes. Rara vez es posible disociar los dilemas inherentes a la política de integración de muchos Estados y el debate más general sobre la discriminación y las relaciones raciales en el seno de las comunidades de los países de destino. El éxito de la integración dependerá también de los resultados de la lucha contra el racismo y la xenofobia. En el informe sobre la consulta de los trabajadores se indicaba que a los sindicatos les incumbe una misión importante en lo tocante a facilitar la integración de los trabajadores migrantes gracias a su presencia en el lugar de trabajo y a

sus procedimientos democráticos. Cuando no se logra la integración, los trabajadores migrantes se convierten en una presa fácil para los extremistas y se crea una amenaza para la democracia¹¹⁶. El crecimiento de la migración irregular y clandestina da argumentos a los partidos políticos extremistas que abogan por la imposición de restricciones. Se propugna con frecuencia la necesidad de un control severo en las fronteras para facilitar la aceptación de las minorías raciales, culturales o étnicas por la cultura dominante. El carácter temporal de la presencia de los refugiados o de los trabajadores «invitados», por ejemplo, no propicia la integración. En muchos países, la naturalización es un proceso largo, y a veces casi imposible, que no siempre redundaría necesariamente en beneficio de los trabajadores migrantes ni del país de destino. En todo caso, la integración contribuye a que los trabajadores migrantes logren la plena protección legal de sus derechos humanos fundamentales.

220. Aunque aumentan de nuevo el número y la envergadura de los programas de importación temporal de trabajadores en Europa, y aunque en Asia el auge de la migración desde hace veinte años ha revestido casi exclusivamente la forma de una mano de obra que inmigra con contratos de corta duración, la realidad es que algunos empleadores acaban dependiendo de los trabajadores extranjeros. Análogamente, cuando los trabajadores extranjeros llevan cierto tiempo trabajando en un país de destino, se crean unos vínculos familiares y sociales — cada vez más estrechos — en el nuevo país. Cabe, desde luego, la posibilidad de incitar a algunos de ellos a regresar a su país, pero las condiciones imperantes en los países de origen y en los de destino obligan a muchos migrantes, entre ellos a los admitidos con arreglo a programas temporales, a quedarse largo tiempo. El desafío que se plantea es lograr que los que se quedan lleguen a ser participantes productivos en el país de destino. Su integración dependerá de la política que se adopte. La alternativa, a la que ya han de enfrentarse diferentes países europeos, y ajenos a Europa, es la marginación de comunidades enteras en «guetos» cada vez más aislados, con el temor latente de unas crisis que den al traste con la cohesión social. La Unión Europea ha tomado diversas iniciativas en materia de integración (véase el recuadro 3.2).

Recuadro 3.2

Integración de nacionales de terceros países en la Unión Europea

En octubre de 1999, en la reunión del Consejo Europeo que se celebró en Tampere (Finlandia), los dirigentes de la Unión Europea (UE) abogaron por una política común de inmigración que entrañara una estrategia más dinámica para lograr la integración de nacionales de terceros países que residieran legalmente en la Unión. En su reunión de Salónica, en junio de 2003, el Consejo formuló una estrategia para el establecimiento de una política global y multidimensional de integración en la Unión, basada en el principio, aprobado en Tampere, de concesión a los migrantes regulares de derechos y obligaciones comparables a los de los ciudadanos de la Unión Europea.

El Consejo ideó una política holística — que tiene en cuenta no sólo los aspectos económicos y sociales de la integración, sino también todo lo relacionado con la diversidad cultural y religiosa, la ciudadanía, la participación y los derechos políticos — con una visión a largo plazo, coherente y global. El Consejo destacó que la política debe tomar en consideración las diferencias entre hombres y mujeres, las necesidades específicas de determinadas categorías y las circunstancias propias de cada país, e insistió en que su eficacia iba a depender del establecimiento de asociaciones entre una amplia gama de partes interesadas, así como a la disponibilidad de recursos suficientes.

¹¹⁶ OIT: Informe de la Consulta a las Organizaciones de Trabajadores, *op. cit.*

En su comunicación sobre la inmigración, la integración y el empleo de junio de 2003, la Comisión Europea propuso que se reforzara la integración, tanto en la UE como en el plano nacional, con respecto a las principales vertientes de esa política holística, que se definieron como sigue:

- ❑ incorporación al mercado de trabajo;
- ❑ acceso a la educación y a la enseñanza del idioma;
- ❑ acceso a la vivienda y a la planificación urbana y regional integral;
- ❑ acceso a los servicios sociales y sanitarios;
- ❑ intervención y participación activas en la vida civil;
- ❑ nacionalidad, civismo y respeto de la diversidad.

La incorporación al mercado de trabajo se concibe como un elemento central en la política de integración de la UE. Se han revisado por ello las orientaciones europeas en materia de empleo para 2003, con objeto de que los Estados miembros tomen medidas y fijen objetivos que fomenten la incorporación de los migrantes al mercado de trabajo y reduzcan su desempleo en comparación con el de los nacionales, y también para facilitar la transformación del trabajo no declarado en empleo legal. Las medidas de integración cuentan ya con el respaldo de toda una serie de decisiones políticas y programas de la UE, en especial en lo que atañe a la cohesión social y a la lucha contra la discriminación, así como por medio de los Fondos Estructurales. En 2003 se reforzó el apoyo financiero con el establecimiento de un programa específico de proyectos experimentales, relativos a la integración de los migrantes. Se están tomando, además, diferentes medidas para toda la UE, con miras a promover el intercambio de información y de prácticas óptimas entre los Estados Miembros en lo tocante a la política de integración, para mejorarla y para definir ulteriormente objetivos comunes. La Comisión está repasando también el concepto de civismo, con la finalidad de promover la integración con arreglo a la Carta de Derechos Fundamentales, ya que la mayoría de sus disposiciones son aplicables a todas las personas, cualquiera que sea su nacionalidad. La Comisión considera que la naturalización puede promover la integración, por lo que propugna el intercambio de información y de procedimientos en relación con las leyes sobre la nacionalidad de los Estados miembros.

Fuente: Comisión Europea.

221. Los interlocutores sociales desempeñan un papel decisivo en la integración. Inspirándose en la experiencia de las organizaciones de los interlocutores sociales en Bélgica, los Estados Unidos, Irlanda y el Reino Unido, así como en otros países, la OIT ha propiciado la elaboración de una metodología para promover la integración en los lugares de trabajo, basada en la idea de que la integración exige que tanto los trabajadores migrantes como las instituciones y los individuos de los países de destino adopten una serie de medidas deliberadas, múltiples y progresivas.

3.8. Conclusiones preliminares

222. Los trabajadores migrantes tropiezan a menudo con muy diversos inconvenientes. Por ser temporeros, sus derechos suelen estar limitados. En la mayoría de los casos, solamente pueden encontrar empleo en sectores donde los salarios se ven deprimidos porque los productores están en segmentos muy competitivos de las cadenas de producción mundiales. Esos inconvenientes se ven acentuados por la tendencia a la flexibilización de las relaciones de trabajo, a la discriminación por razón de sexo, a los abusos en materia de contratación y a las situaciones irregulares, todo lo cual ha desembocado en una mayor vulnerabilidad de la mayoría de los trabajadores migrantes. Los gobiernos tienen la obligación de cumplir las disposiciones referentes a la igualdad de trato que figuran en sus constituciones y en los tratados internacionales. Es preciso esforzarse para implantar la igualdad de trato de los migrantes, y especialmente de los

que se ven más expuestos a abusos, como son los trabajadores domésticos, y para reducir al mínimo la explotación de los mismos, el trabajo forzoso, el tráfico y la trata.

223. Hay prácticas óptimas en las que es posible basarse para mejorar las condiciones de trabajo de los migrantes, como por ejemplo disponer de instituciones competentes que supervisen la contratación y la migración, incitando a los migrantes a firmar contratos cuyas cláusulas hayan sido aprobadas por las autoridades competentes, integrando a los trabajadores migrantes en los programas de salud laboral, y creando organismos de inspección especializados que traten al mismo tiempo de reducir la discriminación. Las organizaciones de trabajadores han establecido redes para ofrecer mayor protección a los trabajadores migrantes y han adoptado asimismo un plan de acción contra el racismo y la discriminación. En varios países, empresas privadas han tomado iniciativas para mejorar las condiciones de vida y de alojamiento de sus empleados, así como la atención de la salud de los mismos.

224. Debido a la complejidad de estos problemas, las respuestas han de ser globales y polifacéticas y basarse, por un lado, en las normas internacionales y, por otro, en un mejor conocimiento de las fuerzas económicas que contribuyen a configurar las condiciones de trabajo en diferentes sectores. Para lograr un marco general coherente para mejorar las condiciones de trabajo de los trabajadores migrantes, será preciso basarse en la cooperación multilateral o interestatal, la buena gobernanza, la reglamentación del mercado de trabajo, la responsabilidad conjunta de los contratistas y de las empresas o de los empleadores, una legislación apropiada y mecanismos para velar por su cumplimiento y la movilización efectiva de los interlocutores sociales y de todos los organismos implicados. El capítulo siguiente versa sobre el alcance de los instrumentos internacionales y su pertinencia.

Capítulo 4

Reglamentación internacional de los trabajadores migrantes y de la migración

4.1. Observaciones iniciales

225. La reglamentación y las directrices internacionales son un fundamento esencial para la legislación, la política y las prácticas nacionales que se requieren para tratar eficazmente los temas planteados en capítulos anteriores. De hecho, hay ya una amplia gama de normas internacionales que proporcionan parámetros para la reglamentación de la migración internacional de manera que contribuya al fortalecimiento del imperio de la ley. Varios instrumentos internacionales complementarios versan sobre los derechos humanos, los trabajadores, el derecho penal y los refugiados. El sistema reglamentario vigente es polifacético, lo cual refleja los esfuerzos por proteger los derechos de los trabajadores migrantes y abordar los problemas relacionados con la migración en los planos multilateral, regional, bilateral y nacional. Como se detallará a continuación, la OIT tiene un sistema muy completo de normas, unido a un mecanismo tripartito único de control que incluye un examen de su aplicación a cargo de expertos jurídicos independientes.

226. Entre las normas antes mencionadas, la OIT ha adoptado dos convenios y dos recomendaciones que abordan la mayoría de los temas relacionados con los trabajadores migrantes. Tras un análisis de esos instrumentos en el contexto del examen por la OIT de la necesidad de revisión de sus normas¹, el Consejo de Administración llegó a la conclusión de que hacía falta más información para determinar el estado de esos instrumentos y decidir si era necesario revisarlos o no. Como resultado de ello, en 1998² se procedió a un examen detallado de esos cuatro instrumentos, con la discusión consiguiente al respecto en la 87.^a reunión de la Conferencia Internacional del Trabajo, en 1999, en la cual quedó de manifiesto la falta de consenso sobre el rumbo futuro respecto de esos instrumentos³. Se decidió, por lo tanto, que se celebraría una discusión general en una reunión futura de la Conferencia para examinar, entre otras cosas, la posible necesidad de llevar a cabo nuevas actividades de fijación de normas sobre el particular.

¹ Efectuado por el Consejo de Administración de 1995 a 2002, basándose en la labor del Grupo de Trabajo sobre política de revisión de normas de la Comisión de Cuestiones Jurídicas y Normas Internacionales del Trabajo.

² En forma de un Estudio general, basado en las memorias solicitadas de los Estados Miembros en virtud del artículo 19 de la Constitución de la OIT. Véase OIT: *Estudio general sobre los trabajadores migrantes*, Informe III (1B), Conferencia Internacional del Trabajo, 87.^a reunión, Ginebra, 1999 (en adelante citado como sigue: *Estudio general*, 1999).

³ OIT: *Informe de la Comisión de Aplicación de Normas*, Conferencia Internacional del Trabajo, 87.^a reunión, Ginebra, 1999, párrafos 134-175.

227. En vista de esos antecedentes, el siguiente examen se centra en la evolución a partir de 1999 y apunta a aportar información adicional sobre el grado en el cual los instrumentos internacionales vigentes, entre ellos los cuatro instrumentos globales de la OIT, abordan efectivamente todos los problemas relativos a los trabajadores migrantes en el actual contexto político de la migración internacional. En este examen se tienen en cuenta no sólo los cuatro instrumentos específicos de la OIT sino también otras normas pertinentes de la OIT, así como otros instrumentos internacionales, en particular los formulados en el seno de las Naciones Unidas.

4.2. Reglamentación internacional vigente

Instrumentos de la OIT

228. Los instrumentos que se refieren a los trabajadores migrantes son los dos Convenios específicos núms. 97 y 143 y las recomendaciones que los acompañan, y los instrumentos de la OIT sobre los principios y derechos fundamentales, así como — en principio — todas las demás normas de la OIT.

229. En consonancia con la Declaración de la OIT de 1998 relativa a los principios y derechos fundamentales en el trabajo y su seguimiento («Declaración de 1998»), todos los Estados Miembros, aun cuando no hayan ratificado los convenios aludidos, tienen un compromiso, que se deriva de su mera pertenencia a la Organización, de respetar, promover y hacer realidad, de buena fe y de conformidad con la Constitución, los principios relativos a los derechos fundamentales que son objeto de esos convenios, es decir: la libertad de asociación y la libertad sindical y el reconocimiento efectivo del derecho de negociación colectiva; la eliminación de todas las formas de trabajo forzoso u obligatorio; la abolición efectiva del trabajo infantil; y la eliminación de la discriminación en materia de empleo y ocupación. Los principios y derechos fundamentales en el trabajo son universales y aplicables a todas las personas en todos los Estados, independientemente de su nivel de desarrollo económico. Se aplican, pues, a todos los trabajadores migrantes sin distinción, ya sean temporales o permanentes, regulares o en situación irregular. Además, la Declaración de 1998 hace referencia explícitamente a los grupos que tienen necesidades especiales, entre ellos los trabajadores migrantes.

230. En los diez o quince últimos años se ha progresado en el reconocimiento de la importancia singular de esos principios y derechos fundamentales, que son la esencia misma de los ocho convenios «fundamentales» de la OIT, los cuales expresan más detalladamente, y con arreglo a una estructura jurídica formal, el alcance y el contenido de dichos principios y derechos fundamentales. La campaña de la OIT en pro de la ratificación universal de esos instrumentos ha tenido gran éxito, y el número de ratificaciones de esos convenios ha aumentado muy sensiblemente en los diez últimos años. Todas esas normas, que amparan a los trabajadores migrantes al igual que a todos los demás trabajadores, son, por consiguiente, vinculantes para la gran mayoría de los Estados Miembros de la OIT.

Principios y derechos fundamentales en el trabajo

Libertad sindical y de asociación y negociación colectiva

231. El Convenio sobre la libertad sindical y la protección del derecho de sindicación, 1948 (núm. 87)⁴ y el Convenio sobre el derecho de sindicación y de negociación colectiva, 1949 (núm. 98)⁵ son los dos convenios básicos que versan sobre la libertad sindical y de asociación. El Convenio núm. 87 garantiza el derecho, libremente ejercido, de los trabajadores y de los empleadores, sin distinción, a organizarse para promover y defender sus intereses. El Convenio núm. 98 protege a los trabajadores y a los empleadores que ejercen el derecho a organizarse, prohíbe toda injerencia en las actividades de las organizaciones de trabajadores y de empleadores y fomenta la negociación colectiva voluntaria. La representación y el derecho a expresar su opinión en el trabajo son medios importantes gracias a los cuales los trabajadores migrantes pueden conquistar otros derechos laborales y mejorar sus condiciones de trabajo.

232. La denegación de los derechos sindicales y la discriminación antisindical contra los trabajadores migrantes, incluso los que están en situación irregular⁶, por países que han ratificado esos convenios ha suscitado comentarios de la Comisión de Expertos en Aplicación de Convenios y Recomendaciones (CEACR) y del Comité de Libertad Sindical de la OIT (CFA), que han reafirmado una y otra vez los derechos fundamentales de los trabajadores, incluidos los trabajadores migrantes, a constituir sindicatos y a afiliarse a ellos, así como a estar protegidos contra todo acto de discriminación basada en sus actividades sindicales.

233. Según la CEACR, las disposiciones relativas a la nacionalidad demasiado rigurosas pueden entrañar el riesgo de que algunos trabajadores se vean privados del derecho a elegir libremente a sus representantes, en el caso, por ejemplo, de los trabajadores migrantes que trabajan en sectores en los que constituyen una proporción importante de la fuerza de trabajo. La legislación nacional también debería permitir a los trabajadores extranjeros el acceso a funciones como la de dirigente sindical, por lo menos después de haber transcurrido un período razonable de residencia en el país de acogida⁷.

Abolición del trabajo forzoso

234. La OIT considera que la incidencia del trabajo forzoso en relación con los trabajadores migrantes, en particular como resultado de la trata transfronteriza es una

⁴ 142 ratificaciones al 12 de febrero de 2004.

⁵ 154 ratificaciones al 12 de febrero de 2004.

⁶ En lo que se refiere a los trabajadores migrantes en situación irregular, el Comité de Libertad Sindical consideró que el artículo 2 del Convenio núm. 87 «reconoce el derecho de los trabajadores, sin ninguna distinción y sin autorización previa, a afiliarse a las organizaciones que estimen convenientes. La única excepción autorizada por el Convenio núm. 87 está prevista en el artículo 9 de dicho instrumento y se refiere a las fuerzas armadas y a la policía» (OIT: 327.º Informe del Comité de Libertad Sindical, Consejo de Administración, 283.ª reunión, Ginebra, marzo de 2002, documento GB.283/8, párrafo 561). En contraste con dicho caso, en el caso Hoffman no se ponía en tela de juicio que los trabajadores migrantes en situación irregular deberían gozar del derecho fundamental a la libertad sindical, sino que se ponderaron las medidas encaminadas a subsanar los despidos ilegales de trabajadores indocumentados, con objeto de garantizar una protección efectiva contra los actos de discriminación antisindical (OIT: 332.º Informe del Comité de Libertad Sindical, Consejo de Administración, 288.ª reunión, Ginebra, noviembre de 2003, documento GB. 288/7 (Parte II), caso núm. 2227).

⁷ OIT: *Libertad sindical y negociación colectiva: Estudio general*, Informe III (Parte 4B), Conferencia Internacional del Trabajo, 81.ª reunión, 1994, párrafo 118.

cuestión que causa gran preocupación⁸. La experiencia nos dice que los trabajadores migrantes en situación irregular están más expuestos a verse atrapados en situaciones de trabajo forzoso, incluida la trata, y que la imposición ilegal de un trabajo forzoso implica con frecuencia una situación irregular del trabajador migrante, independientemente de que esto se deba a su entrada o estancia en el país irregular o indocumentada, o a la situación de empleo ilegal del trabajador. El Convenio sobre el trabajo forzoso, 1930 (núm. 29)⁹ y el Convenio sobre la abolición del trabajo forzoso, 1957 (núm. 105)¹⁰ prohíben el trabajo forzoso y obligatorio de todas las personas, cualesquiera que sean el tipo o la ubicación de su actividad económica. En varias ocasiones, los órganos de control de la OIT han dado muestras de una preocupación creciente por la imposición ilegal de un trabajo forzoso, incluida la servidumbre por deudas de trabajadores migrantes en el sector agrícola y en otros sectores, así como la trata de trabajadores migrantes, hombres y mujeres, en el sector agrícola, la industria del sexo y el servicio doméstico¹¹. Les preocupaba también la inexistencia de sanciones penales o la insuficiencia de la protección penal con respecto a las prácticas de trabajo forzoso que afectan a los trabajadores migrantes. Tales prácticas han incluido, por ejemplo, el hecho de que los empleadores ejerzan un poder excesivo sobre los trabajadores migrantes que están en situación irregular, en particular, en el caso del servicio doméstico; la retención o el impago de los salarios; la sustitución del contrato y la confiscación de los pasaportes, así como una jornada laboral demasiado larga y la violencia física¹². La inexistencia o la inadecuación de las medidas adoptadas, incluidas las de carácter legislativo, contra la trata de mujeres y niños para forzarles a practicar la prostitución, o el trabajo forzoso en la agricultura en el extranjero, también ponen de manifiesto la falta de compromiso o de capacidad institucional para abordar decididamente el problema.

Eliminación del trabajo infantil

235. Sobre la eliminación del trabajo infantil versan el Convenio sobre la edad mínima, 1973 (núm. 138)¹³ y el Convenio sobre las peores formas de trabajo infantil, 1999 (núm. 182)¹⁴. El Convenio núm. 138 fija límites específicos de edad para la admisión de niños en el trabajo y prohíbe la intervención de niños y adolescentes de menos de 18 años en trabajos peligrosos. El Convenio núm. 182 estipula que todo Miembro que lo ratifique deberá adoptar «medidas inmediatas y eficaces para conseguir la prohibición y la eliminación de las peores formas de trabajo infantil con carácter de urgencia», y define

⁸ Véase, en particular, OIT: *Alto al trabajo forzoso*, Informe del Director General, Informe IB, Conferencia Internacional del Trabajo, 89.ª reunión, Ginebra, 2001.

⁹ 163 ratificaciones al 12 de febrero de 2004.

¹⁰ 161 ratificaciones al 12 de febrero de 2004.

¹¹ Preocupada por el aumento de la trata de hombres, mujeres y niños con fines de trabajo forzoso en el servicio doméstico, la agricultura, la actividad fabril y la industria del sexo, la CEACR formuló, en 2001, una Observación general sobre el cumplimiento del Convenio núm. 29 en lo tocante a la trata de trabajadores (OIT: *Informe de la Comisión de Expertos en Aplicación de Convenios y Recomendaciones*, Informe III (Parte 1A) [en adelante citado como sigue: *Informe de la CEACR*], Conferencia Internacional del Trabajo, 89.ª reunión, Ginebra, 2001, pág. 130).

¹² Véanse, entre otros, OIT: *Informe de la Comisión de Aplicación de Normas*, Conferencia Internacional del Trabajo, 88.ª-91.ª reuniones, Ginebra 2000-2003.

¹³ 131 ratificaciones al 12 de febrero de 2004.

¹⁴ 147 ratificaciones al 12 de febrero de 2004. La adopción del Convenio núm. 182 es reciente pero, al igual que el Convenio núm. 138, este Convenio ha sido objeto de un gran número de nuevas ratificaciones en los últimos años. El sistema de control de la OIT está, pues, en una fase inicial del examen del cumplimiento de ambos instrumentos en muchos países del mundo.

las peores formas de trabajo infantil, a saber: *a)* todas las formas de esclavitud o las prácticas análogas a la esclavitud, como la venta y el tráfico de niños, incluido el reclutamiento forzoso u obligatorio de niños para utilizarlos en conflictos armados; *b)* la utilización de niños para la prostitución y la pornografía; *c)* la producción y el tráfico de estupefacientes; y *d)* el trabajo que, por su naturaleza o por las condiciones en que se lleva a cabo, es probable que dañe la salud, la seguridad o la moralidad de los niños. Los tipos exactos de trabajo peligroso de la categoría *d)* han de ser determinados por la legislación nacional o por la autoridad competente, después de consultar a las organizaciones de empleadores y de trabajadores y tomando en consideración las normas internacionales en la materia. Respalda esos instrumentos el Programa InFocus sobre el Trabajo Infantil (IPEC). Los problemas derivados del trabajo efectuado por menores de edad migrantes se tratan en dicho contexto. Las observaciones de los órganos de control sobre el trabajo de esos niños migrantes se han referido principalmente al Convenio núm. 29 y tienen que ver con la inexistencia de sanciones penales en el caso de prácticas como la trata de niños con fines de prostitución, servicio doméstico, trabajo agrícola y venta ambulante, así como la utilización de niños como yóqueis de camellos y el trabajo forzoso de niños migrantes en las plantaciones.

Igualdad de oportunidades y de trato

236. El Convenio sobre la discriminación (empleo y ocupación), 1958 (núm. 111)¹⁵ estipula que los Estados ratificantes deben formular y llevar a cabo una política encaminada a promover la igualdad de oportunidades y de trato y a eliminar todas las formas de discriminación en el empleo y la ocupación basadas en motivos de raza, color, sexo, religión, opiniones políticas, ascendencia nacional u origen social. Además, los Estados partes en el Convenio sobre igualdad de remuneración, 1951 (núm. 100)¹⁶ se han comprometido a aplicar una política de igualdad de remuneración entre los trabajadores y las trabajadoras por un trabajo de igual valor.

237. Los convenios se aplican por igual a los nacionales y a los no nacionales, sin distinción. La nacionalidad no figura entre los motivos de discriminación prohibidos taxativamente por el Convenio núm. 111. No obstante, los órganos de control han insistido una y otra vez¹⁷ en que este instrumento protege a los trabajadores migrantes cuando son víctimas de discriminación en el empleo y la ocupación a causa de cualquiera de los motivos de discriminación antes mencionados¹⁸. En cuanto al Convenio núm. 100, diversas estadísticas y estudios nacionales sobre la migración han puesto de manifiesto que hay diferencias de salario entre las mujeres y los hombres migrantes, independientemente de su situación jurídica¹⁹.

¹⁵ 159 ratificaciones al 12 de febrero de 2004.

¹⁶ 161 ratificaciones al 12 de febrero de 2004.

¹⁷ Véanse, por ejemplo, en el *Informe de la CEACR*, CIT, 89.ª reunión, Ginebra, 2001, las observaciones individuales sobre los Convenios núms. 97 y 111, págs. 401-406 y 523-524.

¹⁸ Se ha propuesto al Consejo de Administración la adopción de un Protocolo al Convenio núm. 111, que permita a los Estados Miembros aceptar oficialmente motivos adicionales de prohibición de la discriminación, como complemento de la protección que ofrece la OIT en lo que atañe a la discriminación. Entre los motivos propuestos se incluyen, por ejemplo, la nacionalidad, así como el estado de salud. La inclusión de una disposición que prohíba la discriminación por razones de salud, con inclusión del VIH/SIDA, reforzaría el Repertorio de recomendaciones prácticas sobre el VIH/SIDA y el mundo del trabajo, de la OIT, adoptado recientemente. Véase: Consejo de Administración, 289.ª reunión, Ginebra, marzo de 2004, documento GB.289/2, párrafos 8-15.

¹⁹ Véase el párrafo 134 del capítulo 3 (y sus referencias).

Normas que versan específicamente sobre los trabajadores migrantes

Normas globales

238. La OIT ha formulado normas que versan específicamente sobre los trabajadores migrantes en dos contextos políticos distintos: primero en 1949, después de la Segunda Guerra Mundial, y más tarde, en 1975, a raíz de la crisis del petróleo de 1973.

239. Los instrumentos de 1949 se debieron entre otras razones al interés por facilitar el movimiento del excedente de mano de obra de Europa a otras partes del mundo. Las disposiciones del Convenio sobre los trabajadores migrantes (revisado), 1949 (núm. 97)²⁰ y de la Recomendación sobre los trabajadores migrantes (revisada), 1949 (núm. 86) complementaria se centran en las normas aplicables a la contratación de trabajadores migrantes para el empleo y a sus condiciones de trabajo. En 1975 a los gobiernos les preocupaba cada vez más el desempleo y el aumento de la migración irregular, por lo que dejó de hacerse hincapié en facilitar la migración del excedente de mano de obra y la atención pasó a centrarse en controlar los flujos migratorios. Esto motivó que la OIT adoptara dos nuevas normas: el Convenio sobre los trabajadores migrantes (disposiciones complementarias), 1975 (núm. 143)²¹ y la Recomendación sobre los trabajadores migrantes, 1975 (núm. 151). Estos instrumentos constituyeron el primer intento multilateral de abordar el problema de los migrantes irregulares y también de propugnar sanciones contra los «traficantes». En el Convenio núm. 143 se reitera que los Estados Miembros tienen la obligación general de respetar los derechos humanos fundamentales de todos los trabajadores migrantes y se estipula, además, que no sólo deberán gozar de igualdad de trato (como se prevé en el Convenio núm. 97) sino también de la igualdad de oportunidades, por ejemplo en lo tocante al acceso al empleo²², los derechos sindicales, los derechos culturales y las libertades individuales y colectivas.

240. Tanto el Convenio núm. 97 como el Convenio núm. 143 abarcan temas relacionados con la migración, incluidos la emigración, la inmigración y el tránsito, y se aplican a quienes emigran de un país a otro en busca de un empleo que no consista en un trabajo por cuenta propia. Con la excepción del artículo 8 del Convenio núm. 97 y, en cierta medida, de la Parte II del Convenio núm. 143, no se distingue en esos instrumentos entre los migrantes permanentes y los demás. Lo dispuesto en estos instrumentos no depende de la reciprocidad y se aplica también a los refugiados y a las personas desplazadas, a condición de que sean trabajadores empleados fuera de su país de origen²³. Ambos convenios²⁴ excluyen de su aplicación²⁵ a la gente de mar y a los trabajadores fronterizos, así como a los artistas y las personas que ejerzan una profesión liberal y que entren en el país «por un período de corta duración». En el Convenio núm. 143 se excluye también de lo dispuesto en las disposiciones generales de la Parte II a

²⁰ 42 ratificaciones al 12 de febrero de 2004.

²¹ 18 ratificaciones al 12 de febrero de 2004.

²² La Recomendación núm. 86 (complementaria del Convenio núm. 97) propugnaba ya la igualdad de trato entre los migrantes regulares y los nacionales en lo que se refiere a la admisión en el empleo.

²³ *Estudio general*, 1999, *op. cit.*, párrafo 101.

²⁴ Con arreglo al artículo 11 del Convenio núm. 143 se excluye a las categorías mencionadas del alcance de su Parte II únicamente.

²⁵ Véase el párrafo 251 *infra*.

quienes reciben formación y a los trabajadores admitidos temporalmente para cumplir trabajos o funciones específicos²⁶.

241. Los instrumentos de la OIT abogan por la formulación de contratos tipo para regir la situación de los trabajadores migrantes. Se opta por esta solución en el artículo 22 del Acuerdo-tipo sobre las migraciones temporales y permanentes de trabajadores, con inclusión de la migración de refugiados y personas desplazadas, que constituye el anexo de la Recomendación sobre los trabajadores migrantes (revisada), 1949 (núm. 86) y que propugna asimismo, entre otras cosas, que en los acuerdos bilaterales se incluyan disposiciones relativas a la igualdad de trato entre los migrantes y los nacionales y que se prevean medidas apropiadas en lo que atañe a los derechos adquiridos en materia de seguridad social.

242. Después de su examen detallado de los instrumentos referentes a los trabajadores migrantes en 1998, la CEACR llegó a la conclusión de que había cambiado el contexto internacional y que había ciertas lagunas en esas normas. A modo de ejemplo de tales cambios citó la importancia declinante del papel del Estado en el mundo del trabajo²⁷, la feminización de la migración con fines de empleo, el aumento de la migración temporal en lugar de la migración permanente, el incremento de la migración irregular y, por último, el desarrollo de ciertos medios de transporte. En tales circunstancias, algunas disposiciones del Convenio núm. 97, como las que establecen el modo de mantener la salud de los trabajadores migrantes durante el transporte marítimo, no tenían ya realmente sentido. Además, la CEACR llegó a la conclusión de que los Convenios núms. 97 y 143 no se referían a la concepción y la formulación, en consulta con las organizaciones de empleadores y de trabajadores, de una política nacional de migración, en el marco de la política nacional global²⁸. Queda por ver si esas lagunas requieren la adopción de instrumentos adicionales.

243. En relación con los problemas de aplicación y/o los obstáculos que dificultan la ratificación de los instrumentos²⁹, los gobiernos mencionaron sobre todo los siguientes: en el caso del Convenio núm. 97, los artículos 6 (igualdad de trato entre los trabajadores extranjeros y los nacionales) y 8 (mantenimiento de los derechos de residencia de los trabajadores migrantes permanentes en caso de incapacidad para trabajar), y en el del Convenio núm. 143 el artículo 8 (protección de los trabajadores migrantes que residan legalmente en el país en la eventualidad de pérdida de su empleo), el artículo 10 (igualdad de oportunidades y de trato), y el artículo 14, *a*) (derecho de los trabajadores migrantes a la movilidad geográfica y de empleo)³⁰.

244. La CEACR señaló asimismo que ciertas dificultades en la aplicación de los Convenios núms. 97 y 143 parecían deberse a una mala interpretación de las obligaciones enunciadas en algunas de sus disposiciones.

²⁶ Véase el párrafo 281 *infra*.

²⁷ Como lo pone de manifiesto, entre otras cosas, la importancia creciente de las agencias privadas de contratación. Véase el párrafo 251 *infra*.

²⁸ Véase, sin embargo, el párrafo 1 de la Recomendación núm. 151.

²⁹ Señalados en las memorias presentadas para el *Estudio general*, 1999.

³⁰ En 2003 los tipos de obstáculos citados eran diferentes, pero hubo relativamente pocas respuestas sobre este particular. Véase la sección 3.1 del anexo I para mayor información.

Seguridad social

245. Los trabajadores migrantes tropiezan con dificultades particulares en materia de seguridad social, ya que los derechos correspondientes suelen estar en función de la duración del empleo, de las cotizaciones o de la residencia, por lo que pueden perder su derecho a las prestaciones de la seguridad social en su país de origen debido a su ausencia y estar al mismo tiempo sometidos a condiciones restrictivas en el país de destino, en lo que atañe a su protección por el sistema nacional de seguridad social. Para los trabajadores migrantes es particularmente importante: *a)* tener el mismo acceso a la cobertura y el mismo derecho a las prestaciones que los nacionales; *b)* conservar los derechos adquiridos al irse del país (incluida la exportación de las prestaciones), y *c)* poder acumular derechos adquiridos en países diferentes³¹.

246. En todas las normas de la OIT relativas a la seguridad social vigentes se define el grado personal de cobertura sin tener en cuenta la nacionalidad³² y en casi todas ellas hay cláusulas similares sobre la igualdad de trato entre los trabajadores nacionales y los extranjeros en el país de inmigración. No obstante, el Convenio sobre la igualdad de trato (accidentes del trabajo), 1925 (núm. 19)³³ establece específicamente el derecho a la igualdad de trato de los trabajadores extranjeros de cualquier otro Estado que haya ratificado el Convenio, en lo tocante a la indemnización de los accidentes de trabajo. El Convenio sobre la igualdad de trato (seguridad social), 1962 (núm. 118)³⁴ estipula el derecho a la igualdad de trato en las nueve ramas de la seguridad social. En cada una de las nueve ramas que acepte, el Estado parte se compromete a conceder en su territorio a los nacionales de cualquier otro Estado que haya ratificado el Convenio la igualdad de trato con sus propios nacionales. Así pues, en el caso de las disposiciones de uno y otro convenio rige el principio de la reciprocidad.

247. Otros instrumentos sobre la seguridad social contienen también cláusulas especiales contra la discriminación, por ejemplo, el Convenio sobre la seguridad social (norma mínima), 1952 (núm. 102)³⁵, cuya Parte XI está íntegramente dedicada a la igualdad de trato de los residentes no nacionales. En su artículo 68, que se aplica a todas las ramas de la seguridad social, se estipula que los nacionales y los no nacionales deben tener los mismos derechos a la seguridad social, pero con cierta flexibilidad, que permita la exclusión de no nacionales cuando las prestaciones o una parte de las mismas se abonen en su totalidad con cargo a fondos públicos.

248. El Convenio núm. 118 estipula el mantenimiento de los derechos adquiridos y la exportación de las prestaciones. En síntesis, todo Estado parte en el Convenio núm. 118

³¹ Las prestaciones de la seguridad social se dividen tradicionalmente en nueve ramas diferentes: asistencia médica, prestaciones de enfermedad, prestaciones de desempleo, prestaciones de vejez, prestaciones en caso de accidentes del trabajo y de enfermedades profesionales, prestaciones familiares, prestaciones de maternidad, prestaciones de invalidez y prestaciones de sobrevivientes. Puede verse una exposición detallada de los instrumentos de la OIT sobre la seguridad social en M. Humblet y R. Silva: *Standards for the XXIst century – social security*, Ginebra, OIT, 2002, págs. 41-45.

³² Confirma su aplicabilidad a los trabajadores migrantes el hecho, entre otras cosas, de que los órganos de control de la OIT se hayan referido concretamente a ellos en su labor ordinaria de control, por ejemplo, a propósito de la aplicación del Convenio sobre las prestaciones en caso de accidentes del trabajo y enfermedades profesionales, 1964 [Cuadro I modificado en 1980] (núm. 121) y del Convenio sobre asistencia médica y prestaciones monetarias de enfermedad, 1969 (núm. 130).

³³ 120 ratificaciones al 12 de febrero de 2004.

³⁴ 38 ratificaciones al 12 de febrero de 2004.

³⁵ 41 ratificaciones al 12 de febrero de 2004.

tiene que velar por el suministro de prestaciones en el extranjero en una rama concreta para sus propios nacionales y para los de cualquier otro Estado que haya aceptado las obligaciones del Convenio en la misma rama, cualquiera que sea el lugar de residencia de los beneficiarios. El Convenio núm. 19 autoriza igualmente la exportación de las prestaciones de los trabajadores extranjeros amparados por el Convenio, pero solamente cuando el Estado ratificante consiente la exportación de las prestaciones en el caso de sus propios nacionales.

249. El Convenio sobre la conservación de los derechos en materia de seguridad social, 1982 (núm. 157)³⁶ y la Recomendación sobre la conservación de los derechos en materia de seguridad social, 1983 (núm. 167) instituyen un sistema internacional para el mantenimiento de los derechos adquiridos, o en curso de adquisición, de los trabajadores que trasladen su residencia de un país a otro, y para asegurar una protección real de las prestaciones adquiridas en el extranjero cuando regresen a su país de origen. En virtud de este Convenio, procede garantizar la conservación de los derechos adquiridos a los nacionales de otros Estados partes en el Convenio en toda rama de la seguridad social para la cual esos Estados tengan una legislación vigente. A este respecto, el Convenio menciona la firma de acuerdos bilaterales o multilaterales de seguridad social. Además, la citada Recomendación propone disposiciones modelo para tales acuerdos. En otros convenios sobre la seguridad social, por ejemplo el Convenio núm. 128, hay una cláusula específica sobre la conservación de los derechos adquiridos.

250. En el caso de los trabajadores migrantes en situación regular y estable, la regla general parece ser la igualdad de trato entre los trabajadores nacionales y los trabajadores migrantes en el país de empleo, en lo que atañe a las prestaciones de seguridad social existentes³⁷. En cuanto a la exportación de prestaciones adquiridas en el extranjero, la regla parece ser también la igualdad de trato. No obstante, las posibilidades de exportación de las prestaciones varían mucho de un país a otro y según las ramas de la seguridad social³⁸. Las más de las veces, las restricciones que se imponen a la exportación de las prestaciones se refieren a las de desempleo³⁹. En la mayoría de los casos, cuando los trabajadores migrantes trabajan en diferentes países a lo largo de cierto tiempo tienen derecho a acumular y conservar sus derechos.

Otras normas pertinentes

251. Además de los principios y derechos fundamentales en el trabajo y de las normas que se refieren específicamente a los trabajadores migrantes, todas las demás normas⁴⁰ de la OIT son aplicables también — en principio — a los trabajadores

³⁶ 3 ratificaciones al 12 de febrero de 2004.

³⁷ Véanse más detalles en el anexo I, sección 2.10.

³⁸ Finlandia, por ejemplo, autoriza la exportación de prestaciones a los trabajadores tanto nacionales como migrantes, pero solamente cuando son a largo plazo (prestaciones de vejez, prestaciones en caso de accidentes del trabajo y enfermedades profesionales y prestaciones de invalidez y prestaciones de sobrevivientes). Egipto, en cambio, la autoriza a unos y a otros en todos los casos.

³⁹ En el caso de las prestaciones de desempleo, los trabajadores migrantes temporales están pues en una situación de desventaja comparativa.

⁴⁰ La OIT ha adoptado un gran número de instrumentos sobre el particular relativos a la gente de mar, que van a refundirse en un nuevo instrumento en este ámbito que se examinará en la 94.^a reunión (marítima) de la Conferencia Internacional del Trabajo, en 2005. Habida cuenta de la discusión que se celebrará en 2005, esas normas no figuran en el presente informe.

migrantes⁴¹. Algunas de ellas los mencionan específicamente. Las observaciones de los órganos de control de la OIT confirman la aplicación en la práctica de ciertos instrumentos. Entre los instrumentos de particular interés en el caso de los trabajadores migrantes cabe citar el reciente Convenio sobre la seguridad y la salud en la agricultura, 2001 (núm. 184)⁴². El Convenio sobre las agencias de empleo privadas, 1997 (núm. 181)⁴³ contiene importantes disposiciones encaminadas a impedir que se abuse de los trabajadores migrantes en relación con la contratación y colocación por conducto de agencias de empleo privadas. En ese instrumento se reafirma que la contratación de trabajadores migrantes debería ser gratuita, pero se consienten excepciones en el caso de ciertas categorías de trabajadores y tipos de servicio⁴⁴, lo cual concuerda mejor con la realidad actual, en comparación con las disposiciones correspondientes del Convenio núm. 97, que estipula simplemente que los servicios de las agencias de empleo deberían ser gratuitos. Según el Convenio sobre el fomento del empleo y la protección contra el desempleo, 1988 (núm. 168)⁴⁵, los trabajadores migrantes en situación regular deben gozar de la igualdad de trato y no ser objeto de discriminación basada, entre otras cosas, en la raza, el color, el sexo, la nacionalidad o el origen étnico, con miras a la promoción de un pleno empleo, productivo y libremente elegido.

252. El Convenio sobre la protección del salario, 1949 (núm. 95)⁴⁶ es también interesante a este respecto y se aplica a todos los trabajadores sin distinción. La CEACR ha supervisado su aplicación en relación con los trabajadores migrantes en el contexto del impago de salarios a trabajadores egipcios obligados a regresar a su país a causa de la guerra del Golfo⁴⁷. El Convenio núm. 95 prohíbe asimismo los descuentos del salario para el pago a agencias que no sean gratuitas, con la finalidad de conseguir o de conservar un empleo⁴⁸. Se ha abordado este tema en relación con el descuento del salario de trabajadores en las plantaciones, que son con frecuencia migrantes⁴⁹. Con ocasión del examen por el Grupo de Trabajo sobre política de revisión de normas en 1996, se señaló que ciertos aspectos del pago del salario a los trabajadores migrantes, en particular la periodicidad, las modalidades de pago, los pagos diferidos en moneda

⁴¹ El 17 de septiembre de 2003, la Corte Interamericana de Derechos Humanos emitió una opinión consultiva decisiva, que refuerza claramente la aplicación de las normas internacionales del trabajo a los trabajadores no nacionales, en particular a los que están en situación irregular. La Corte estimó que la no discriminación y el derecho a la igualdad son «*jus cogens*» y aplicables a todos los residentes, independientemente de su condición migratoria.

⁴² Tres ratificaciones al 12 de febrero de 2004. No se dispone de información sobre la aplicación práctica de este instrumento porque ha sido adoptado hace poco. En lo tocante a su idoneidad en este contexto, véanse más adelante «Trabajadores migrantes en la agricultura», párrafos 276-278.

⁴³ 14 ratificaciones al 12 de febrero de 2004.

⁴⁴ Véase también el anexo I, sección 2.8.

⁴⁵ 6 ratificaciones al 12 de febrero de 2004.

⁴⁶ 95 ratificaciones al 12 de febrero de 2004.

⁴⁷ *Informe de la CEACR*, CIT, 89.ª reunión, Ginebra, 2001, pág. 390.

⁴⁸ OIT: *Protección del salario. Normas y salvaguardias relativas al pago de la remuneración de los trabajadores*, Estudio general de las memorias relativas al Convenio (núm. 95) y a la Recomendación (núm. 85) sobre la protección del salario, 1949, Conferencia Internacional del Trabajo, 91.ª reunión, Informe III (Parte 1B), Ginebra, 2003, párrafo 267.

⁴⁹ *Informe de la CEACR*, Conferencia Internacional del Trabajo, 87.ª reunión, Ginebra, 1999, pág. 339, e *Informe de la CEACR*, Conferencia Internacional del Trabajo, 89.ª reunión, Ginebra, 2001, pág. 389. Se ha considerado que ciertos tipos de descuento equivalen a una servidumbre por deudas, lo cual es una forma de trabajo forzoso. Véase el párrafo 234 *supra*. Véase también *Alto al trabajo forzoso, op. cit.*, párrafo 63.

extranjera y los recursos de apelación no se trataban adecuadamente en las disposiciones vigentes del Convenio núm. 95⁵⁰ y que convendría examinar el tema de los descuentos del salario en el caso de los servicios facilitados por agencias privadas de empleo⁵¹. El Convenio sobre las condiciones de trabajo (hoteles y restaurantes), 1991 (núm. 172)⁵² es también un instrumento importante para los trabajadores migrantes, que se emplean con frecuencia en ese sector. Los Estados partes se comprometen a aplicar una política que garantice que los trabajadores de que se trata no quedan excluidos del ámbito de aplicación de las normas mínimas adoptadas en el plano nacional. Hasta la fecha, este instrumento sólo ha sido ratificado por unos pocos países y no se ha tratado todavía el tema de los trabajadores migrantes en el contexto de su supervisión.

253. La CEACR ha examinado también otras normas aplicables a los trabajadores migrantes, entre ellas las siguientes normas actualizadas: el Convenio sobre la inspección del trabajo, 1947 (núm. 81)⁵³, el Convenio sobre la inspección del trabajo (agricultura), 1969 (núm. 129)⁵⁴, el Convenio sobre las cláusulas de trabajo (contratos celebrados por las autoridades públicas), 1949 (núm. 94)⁵⁵, el Convenio sobre las plantaciones, 1958 (núm. 110)⁵⁶, y el Convenio sobre la política del empleo, 1964 (núm. 122)⁵⁷. Por su contenido, parecen también pertinentes a este respecto los siguientes instrumentos actualizados, aunque la CEACR no ha tenido todavía la ocasión de hacer observaciones específicas sobre su aplicación en el caso de los trabajadores migrantes: el Convenio sobre la fijación de salarios mínimos, 1970 (núm. 131)⁵⁸, el Convenio sobre el personal de enfermería, 1977 (núm. 149)⁵⁹, el Convenio sobre seguridad y salud de los trabajadores, 1981 (núm. 155)⁶⁰, el Convenio sobre los servicios de salud en el trabajo, 1985 (núm. 161)⁶¹, el Convenio sobre seguridad y salud en la construcción, 1988 (núm. 167)⁶² y la Recomendación sobre la vivienda de los trabajadores, 1961 (núm. 115).

⁵⁰ El Convenio núm. 95 figura, no obstante, entre los 71 convenios actualizados.

⁵¹ Véase el documento GB.267/LILS/WP/PRS/2, sección III.4.

⁵² 13 ratificaciones al 12 de febrero de 2004.

⁵³ 130 ratificaciones al 12 de febrero de 2004. Entre otras cosas, la CEACR ha pedido a los Estados partes en el Convenio que informen sobre el nivel de los recursos asignados a la inspección del trabajo, indicando si bastan para la supervisión de los trabajadores migrantes, así como sobre el modo en que se recopilan estadísticas fidedignas, en particular a propósito de las enfermedades profesionales de largo período de incubación a las que puedan estar expuestos los trabajadores migrantes (*Informe de la CEACR*, Conferencia Internacional del Trabajo, 90.ª reunión, Ginebra, 2002, pág. 232).

⁵⁴ 41 ratificaciones al 12 de febrero de 2004.

⁵⁵ 59 ratificaciones al 12 de febrero de 2004.

⁵⁶ 12 ratificaciones al 12 de febrero de 2004.

⁵⁷ 94 ratificaciones al 12 de febrero de 2004. En lo que se refiere a la política de empleo, véanse también la Recomendación sobre la política del empleo, 1964 (núm. 122) y la Recomendación sobre la política del empleo (disposiciones complementarias), 1984 (núm. 169).

⁵⁸ 45 ratificaciones al 12 de febrero de 2004.

⁵⁹ 37 ratificaciones al 12 de febrero de 2004.

⁶⁰ 41 ratificaciones al 12 de febrero de 2004.

⁶¹ 22 ratificaciones al 12 de febrero de 2004.

⁶² 17 ratificaciones al 12 de febrero de 2004.

254. Por otra parte, en ciertos casos las cláusulas de flexibilidad de los instrumentos pueden permitir la exclusión del ámbito de aplicación de los mismos de ciertas ramas de actividad o categorías de trabajadores, que pueden ser ramas o actividades en las cuales se emplea tradicionalmente a trabajadores migrantes. En la práctica, cuando se ha recurrido a esas exclusiones, las más de las veces los Estados Miembros han excluido el servicio doméstico⁶³ y a los trabajadores agrícolas⁶⁴, pero tales exclusiones no suelen ser muy frecuentes. Aunque el Convenio núm. 184 consiente la exclusión de ciertas categorías de trabajadores agrícolas, ampara concretamente a los trabajadores temporales y estacionales, que son con frecuencia trabajadores migrantes. No se han adoptado normas específicas en lo que atañe a los trabajadores del servicio doméstico.

Instrumentos de las Naciones Unidas

Instrumentos relativos específicamente a los trabajadores migrantes

255. En 1990, las Naciones Unidas adoptaron un instrumento global que rige la mayoría de las facetas de la migración internacional, a saber, la Convención internacional sobre la protección de los derechos de todos los trabajadores migratorios y de sus familiares («Convención de las Naciones Unidas»), que entró en vigor no hace mucho⁶⁵. Los fines generales de los instrumentos de la OIT y de las Naciones Unidas que se refieren específicamente a los trabajadores migrantes son similares: promover los derechos y la protección de quienes emigran con fines de empleo y desalentar y, en definitiva, eliminar la migración irregular. La definición de «trabajador migrante» que da la Convención de las Naciones Unidas es más amplia que la de los convenios de la OIT (ya que abarca a los trabajadores fronterizos, a la gente de mar y a los trabajadores por cuenta propia), y su definición de «familia» es más amplia también que la de los convenios de la OIT.

256. En sus cláusulas de fondo, la Parte III de la Convención de las Naciones Unidas enumera los derechos civiles, políticos, económicos, sociales y culturales aplicables a *todos* los trabajadores migrantes y a los miembros de su familia, documentados o no documentados. Esas disposiciones son sobre todo una formulación específica de la aplicabilidad de los derechos humanos universales a los trabajadores migrantes, tal como se desprende de la Declaración Universal de Derechos Humanos y del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos. Al igual que otras convenciones de las Naciones Unidas referentes a los derechos de las mujeres, de los niños, y de las víctimas del racismo, la Convención de que se trata se propone extender la protección de los derechos universales a las categorías vulnerables, con un texto normativo explícito que resulte idóneo para la legislación nacional. En comparación con los instrumentos específicos de la OIT, la Convención de las Naciones Unidas parece expresar de manera más amplia el principio de la igualdad de trato entre los trabajadores migrantes y los nacionales ante los tribunales, en lo tocante a la remuneración y a otras condiciones de

⁶³ Esas exclusiones se refieren en particular a los siguientes instrumentos: el Convenio núm. 95 (protección del salario), el Convenio núm. 131 (salario mínimo), el Convenio núm. 148 (medio ambiente de trabajo), el Convenio núm. 162 (asbesto), el Convenio núm. 171 (trabajo nocturno), y el Convenio núm. 175 (trabajo a tiempo parcial).

⁶⁴ Esas exclusiones se refieren en particular a los siguientes instrumentos: el Convenio núm. 14 (descanso semanal); el Convenio núm. 78 (examen médico de los menores); el Convenio núm. 95 (protección del salario); el Convenio núm. 131 (salarios mínimos); el Convenio núm. 138 (edad mínima); el Convenio núm. 148 (medio ambiente de trabajo); el Convenio núm. 171 (trabajo nocturno); el Convenio núm. 175 (trabajo a tiempo parcial), y el Convenio núm. 184 (seguridad y salud en la agricultura).

⁶⁵ La Convención entró en vigor el 1.º de julio de 2003, y había sido objeto de 25 ratificaciones en total al 12 de febrero de 2004.

trabajo, y en lo que atañe al acceso de los trabajadores migrantes a una asistencia médica de urgencia y a la educación para sus hijos. En comparación con los instrumentos de la OIT, la Convención de las Naciones Unidas parece otorgar también a los trabajadores migrantes derechos más amplios en cuanto a transferir sus ahorros e ingresos laborales. En lo que se refiere al derecho al reintegro de las cotizaciones a la seguridad social, los instrumentos de la OIT, entre ellos los convenios relativos específicamente a la seguridad social, definen más claramente los derechos de los trabajadores migrantes. En cuanto a los derechos adicionales al alcance de los trabajadores migrantes documentados y de sus familiares (Parte IV de la Convención de las Naciones Unidas), los instrumentos de la OIT y los de las Naciones Unidas son muy parecidos, con la salvedad de que en los convenios de la OIT se establece un derecho más explícito a la constitución de un sindicato por los trabajadores migrantes y a la igualdad de trato en lo tocante al acceso a la educación, la vivienda, la formación profesional y los servicios sociales. Por último, en virtud de la Convención de las Naciones Unidas los trabajadores migrantes pueden tener un nivel más claro de protección en relación con la expulsión.

257. Los instrumentos de la OIT (en particular el Convenio núm. 143) y la Convención de las Naciones Unidas (en su Parte VI) ponen gran énfasis en los esfuerzos por frenar la migración irregular y la necesidad de formular políticas de migración apropiadas con tal finalidad, así como en proceder a un intercambio de información, proporcionar información a los trabajadores migrantes, y facilitar los servicios consulares y la imposición de sanciones cuando se incumple la reglamentación al respecto.

Recuadro 4.1
Comisión de Seguridad Humana
Propuesta de un marco para la migración internacional

La Comisión de Seguridad Humana propone el establecimiento de un marco para la migración internacional que, entre otras cuestiones, se ocupe de:

- ❑ adoptar medidas para la circulación segura y ordenada de personas, incluido el aumento de las oportunidades de migración y la distribución de la carga correspondiente entre los países;
- ❑ establecer normas internacionales y regionales en lo relativo a la circulación de personas entre los países y los derechos y obligaciones de los migrantes;
- ❑ formular estrategias para luchar contra la trata y el tráfico y aplicar los convenios internacionales y regionales pertinentes, protegiendo al mismo tiempo los derechos de las víctimas;
- ❑ establecer medidas de protección contra el racismo y la intolerancia y otras violaciones de los derechos humanos;
- ❑ establecer un marco institucional.

Fuente: Comisión de Seguridad Humana, *Human Security Now*, Nueva York, 2003, pág. 47.

Otros instrumentos pertinentes de las Naciones Unidas

258. En la Declaración Universal de Derechos Humanos, adoptada en 1948 por las Naciones Unidas, se afirma que, sin distinción alguna de raza, color, sexo, idioma, religión, opinión política o de cualquier otra índole, origen nacional o social, posición económica, nacimiento o cualquier otra condición, todos los seres humanos nacen libres e iguales en dignidad y en derechos. Además, otros diversos instrumentos de las Naciones Unidas tienen que ver con la protección de los trabajadores migrantes contra la discriminación y la explotación por otros motivos distintos de su condición de

extranjeros, entre ellos la Convención Internacional sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación Racial, de 1965, que es hoy en día una de las convenciones⁶⁶ de las Naciones Unidas relativas a los derechos humanos más ratificadas, y que obliga a los Estados partes a proscribir toda discriminación basada en la raza, el color, la ascendencia o el origen nacional o étnico en el ámbito de su jurisdicción y a sancionar las actividades basadas en tal discriminación, pero no se aplica a la discriminación basada en la nacionalidad, que afecta, por definición, a los trabajadores migrantes muy directamente.

259. La Convención sobre la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer, de 1979, corrobora las disposiciones de los instrumentos de las Naciones Unidas relativas a la igualdad entre los hombres y las mujeres. Se aplica tanto a los ciudadanos como a los no ciudadanos, y estipula que los Estados partes deben tomar todas las medidas apropiadas para eliminar la discriminación contra la mujer en materia de empleo, con objeto de que gocen de los mismos derechos, tomando como base la igualdad entre los hombres y las mujeres. Esta Convención reviste especial interés en el caso de los trabajadores migrantes por cuanto exige de los Estados partes que tomen todas las medidas adecuadas, incluidas medidas legislativas, para suprimir todas las formas de trata de mujeres y de explotación de mujeres con fines de prostitución. Entre otros instrumentos sobre los derechos humanos que afectan a los trabajadores migrantes cabe citar el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (1966), el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos (1966), la Convención contra la Tortura y Otros Tratos o Penas Crueles, Inhumanos o Degradantes (1984) y la Convención sobre los Derechos del Niño (1989). Todos estos instrumentos, al igual que los instrumentos generales de la OIT sobre los derechos humanos, se aplican a todas las personas.

260. El problema de la delincuencia organizada transnacional, incluidos la trata y el tráfico⁶⁷, ha sido abordado en el contexto de la recientemente adoptada Convención de las Naciones Unidas contra la Delincuencia Organizada Transnacional y sus dos protocolos, referentes a esas dos actividades por separado, adoptados también en 2000 y que han entrado en vigor últimamente: el Protocolo para prevenir, reprimir y sancionar la trata de personas, especialmente mujeres y niños (Protocolo sobre la trata) y el Protocolo contra el tráfico ilícito de migrantes por tierra, mar y aire (Protocolo contra el tráfico).

Instrumentos de la Organización Mundial del Comercio (OMC)

261. Como se menciona en el capítulo 2, la OMC ha formulado igualmente una serie importante de disposiciones internacionales sobre la migración, que especifican los requisitos que deben cumplir quienes quieren ir a trabajar en el extranjero. Aunque de momento solamente supone poco más del 1 por ciento del comercio mundial de servicios⁶⁸, la presencia de personas físicas, a la que se hace referencia como Modo 4, es

⁶⁶ 169 ratificaciones al 1.º de febrero de 2004.

⁶⁷ El tráfico de migrantes involucra a migrantes que lo han aceptado mientras que las víctimas de la trata no han dado nunca su consentimiento, o, si lo han dado al principio, ha quedado invalidado por los medios coercitivos engañosos o abusivos utilizados por los traficantes que practican dicha trata. Otras diferencias son que el tráfico termina al llegar los migrantes a su punto de destino, mientras que la trata implica una explotación continua o ulterior. Además, el tráfico implica siempre el cruce de una frontera, mientras que la trata puede tener lugar dentro del país.

⁶⁸ Este dato se basa en estimaciones recientes de la Secretaría de la OMC (Simposio conjunto de la OMC y el Banco Mundial sobre el Movimiento de personas físicas (Modo 4) en el marco del AGCS, OMC, Ginebra, 11 y 12 de abril de 2002).

una de las cuatro formas posibles de prestar un servicio con arreglo al Acuerdo General sobre el Comercio de Servicios (AGCS). Los compromisos de los miembros en virtud de este Acuerdo, se refieren a la admisión temporal de extranjeros en su territorio como proveedores de servicios (por ejemplo, contables, médicos, enfermeras, profesores). El Modo 4 no se refiere a la migración permanente.

Acuerdos regionales

262. Hay órganos regionales y subregionales que incluyen la gestión de los flujos migratorios internacionales entre las principales cuestiones que han de tratar y que han elaborado una amplia gama de medidas en diferentes niveles relativas a las condiciones de admisión, estancia y trato de los trabajadores no nacionales. Entre las normas regionales hay algunas que abordan la protección de los trabajadores migrantes y otras relativas a la gestión de la migración. En Europa hay una serie muy completa de normas sobre la migración laboral, en especial a nivel de la Unión Europea. A este respecto, la entrada en vigor en 1999 del Tratado de la Unión Europea, modificado por el Tratado de Amsterdam, es un hito en la actuación de la Unión Europea en materia de inmigración y traspassa la formulación de una política sobre la migración del nivel intergubernamental al de la Comunidad.

263. Hay igualmente procesos de integración económica regional en todos los demás continentes. El Estudio general de 1999 sobre los trabajadores migrantes destacaba ya el hecho de que las iniciativas en materia de movilidad laboral ponían de manifiesto una serie de intereses convergentes, con miras a una armonización progresiva en los niveles regional y subregional⁶⁹. Por ejemplo, en los últimos años, un número creciente de espacios/procesos de integración económica interestatal regional han desplegado o renovado esfuerzos encaminados a aplicar acuerdos jurídicos y administrativos oficiales en lo que atañe a la circulación de trabajadores. En 2003 la Comunidad Andina adoptó un Instrumento andino de migración laboral, revisado. Para consolidar el proceso de integración, en noviembre de 2002 los países del MERCOSUR aprobaron un acuerdo relativo a la residencia de sus nacionales. El Tratado constitutivo de la Comunidad del Africa Oriental, que entró en vigor en 2003 en los tres Estados que la componen, estipula la libertad de circulación y de residencia de los trabajadores que son nacionales de los países miembros. La Comunidad Económica y Monetaria de Africa Central (CEMAC) decidió en 2003 formular nuevas medidas para llevar a la práctica su acuerdo sobre la libre circulación de trabajadores, adoptado en el decenio de 1980, pero que no se ha aplicado nunca realmente. En 2001, la Comunidad del Africa Meridional para el Desarrollo (SADC) preparó un protocolo sobre este tema, el cual no fue adoptado en definitiva por los Estados. Actualmente se están negociando nuevas iniciativas relacionadas con la migración laboral entre los 14 Estados miembros⁷⁰.

264. Algunos de esos acuerdos o propuestas oficiales se inspiran en las normas internacionales pertinentes, en particular los Convenios núms. 97 y 143 de la OIT, ratificados por algunos Estados miembros de esas entidades regionales. Hay, no obstante, varios que no se han basado en la experiencia recogida en las normas internacionales, con lo que se corre el riesgo de repetir los errores que pretendían evitar esas normas y de adoptar medidas jurídicas que vayan en detrimento de las normas vigentes.

⁶⁹ Véanse en particular los párrafos 62 a 74.

⁷⁰ Véanse más detalles sobre esta cuestión en el capítulo 6 (Gestión de la migración).

Acuerdos bilaterales

265. El Convenio núm. 97 contiene una invitación general a establecer acuerdos bilaterales, siempre que sea necesario o conveniente, para reglamentar las cuestiones pertinentes relativas a la migración en conexión con la aplicación del Convenio, y propone que se utilice un acuerdo tipo que figura en el anexo de la Recomendación núm. 86, el cual abarca casi todos los aspectos de la migración y contiene además elementos que se proponen como modelo para los contratos de trabajo.

266. Aun no siendo una solución plenamente satisfactoria de todos los problemas que se plantean, la firma de acuerdos bilaterales es una solución útil para proporcionar una mejor protección a los trabajadores migrantes, especialmente en lo que se refiere a ciertos ámbitos, como la seguridad social, y a las categorías más vulnerables de trabajadores migrantes.

267. En la práctica, los acuerdos bilaterales han constituido desde siempre un medio de encauzar y gestionar los flujos migratorios entre dos países. Esta era la práctica corriente hasta el declive económico mundial en el decenio de 1970. Desde entonces, han caducado bastantes de esos acuerdos y se les ha sustituido por acuerdos marco mucho más globales, así como por memorandos de entendimiento y declaraciones de cooperación mutua respecto de la contratación y la protección de los trabajadores extranjeros⁷¹. A partir del decenio de 1990 han resurgido en el mundo los acuerdos bilaterales, si bien varían según las regiones⁷². Estos acuerdos bilaterales persiguen muy diversos objetivos, entre ellos el de evitar un aumento de la migración irregular o el de intentar abordar problemas económicos y sociales⁷³. Otros se refieren directamente al trabajo estacional en la agricultura⁷⁴.

268. Como en el caso de los acuerdos regionales, es muy importante que los acuerdos bilaterales se apliquen en un contexto multilateral de normas internacionales y que los niveles bilaterales y multilaterales se respalden mutuamente.

⁷¹ M.I. Abella: *Sending workers abroad* (Ginebra, OIT, 1997).

⁷² En América Latina, el número de acuerdos bilaterales se ha duplicado en los diez últimos años, mientras que los países asiáticos (menos Filipinas) parecen ser más reacios a tales acuerdos (véase OIM: *World Migration 2003*). En los países miembros de la OCDE hay actualmente 173 acuerdos bilaterales con países de todas las regiones del mundo, esto es, cinco veces más que en el decenio de 1990. (OCDE: *Bilateral labour agreements: Evaluation and prospects*, Seminario sobre acuerdos laborales bilaterales organizados por la OCDE y el Gobierno suizo, que tuvo lugar en Montreux, en junio de 2003). La Encuesta sobre migraciones laborales internacionales indica asimismo que los Estados de Europa Central y Oriental y la Comunidad de Estados Independientes recurren abundantemente a los acuerdos bilaterales, no sólo entre Estados de la región o con Estados vecinos de la Unión Europea, sino también con países de Europa Meridional, como España y Portugal, e incluso con los de otros continentes. Véase también el anexo I, sección 2.6.

⁷³ Por ejemplo, los acuerdos que ha firmado la Argentina con Bolivia (1999), el Perú (1999) y el Paraguay (no ha entrado todavía en vigor).

⁷⁴ Por ejemplo, la experiencia exitosa del programa relativo a los trabajadores agrícolas estacionales procedentes de países del Caribe y de México (Agricultural Seasonal Workers Programme – ASWP), que se lleva a cabo en Canadá. Este programa se considera a menudo como programa modelo de admisión y protección de los migrantes (P. Martin: *Managing labour migration: Temporary worker program for the 21st century*, Ginebra, Instituto Internacional de Estudios Laborales, 2003). Está basado en un memorando de entendimiento con arreglo al cual el Gobierno de México selecciona a los trabajadores y observa su situación en el Canadá, y una asociación canadiense de empleadores agrícolas los transporta allí donde van a trabajar en el campo. Al final de la campaña, los empleadores proceden a una evaluación por escrito de cada trabajador, que entregan a las autoridades mexicanas, en un sobre precintado, los trabajadores que regresan. Algunos sindicatos critican este sistema de evaluación, alegando que a los trabajadores que protestan no se les invita a volver: sus empleadores convocan nominativamente al 70 por ciento de los migrantes mexicanos, la mayoría de los cuales manifiesta que prefieren la seguridad de un contrato en el Canadá a la inseguridad de una presencia no autorizada en los Estados Unidos, pero ciertas organizaciones no gubernamentales y sindicatos canadienses consideran que los migrantes «carecen de libertad», ya que pueden figurar en una lista negra. No obstante, la solución canadiense parece estar exenta de los problemas habituales de los programas de trabajo temporal.

4.3. Pertinencia e impacto de la reglamentación internacional

Situación actual

269. Del presente análisis se desprende que la OIT tiene, en principio, un sistema operante de reglamentación sobre la migración internacional y la protección de los trabajadores migrantes. A pesar de los cambios registrados en el contexto de la migración internacional y de las lagunas identificadas por la CEACR — incluido el hecho de que los convenios de la OIT sobre los trabajadores migrantes no prescriban explícitamente la formulación de una política nacional de migración⁷⁵ —, los principios enunciados en esos instrumentos aportan orientaciones útiles sobre la protección de los trabajadores migrantes y las medidas encaminadas a facilitar y controlar los movimientos migratorios. Más concretamente, se pide en ellos que se adopten medidas destinadas a reglamentar las condiciones en que se lleva a cabo la migración con fines de empleo, así como medidas encaminadas a combatir la migración irregular; asimismo, contienen disposiciones sobre la cooperación entre Estados. También definen parámetros con respecto a las condiciones de reclutamiento y contratación, a la participación de los trabajadores migrantes en materia de formación y de progresión profesional y, en cierta medida, a la reunificación familiar y la posibilidad de recurrir contra la terminación injustificada de la relación de trabajo o contra la expulsión. Diversas disposiciones de los instrumentos de la OIT sobre los trabajadores migrantes persiguen la finalidad de proporcionar un marco para garantizar su protección. Dichas disposiciones están relacionadas con: las normas mínimas de protección; el suministro de información exacta sobre las condiciones de trabajo en el país de empleo; las medidas encaminadas a facilitar la adaptación de los trabajadores migrantes a las condiciones de vida y de trabajo en el país de empleo; disposiciones especiales sobre los mecanismos para transferir los ingresos laborales de los trabajadores migrantes; las oportunidades de empleo; y el acceso a los servicios sociales, a los servicios médicos y a una vivienda aceptable. Además, en el Convenio núm. 143 se propugna la adopción de normas que fomenten y garanticen la igualdad de trato y de oportunidades entre los trabajadores migrantes regulares y los nacionales en el empleo y la ocupación en lo tocante al acceso al empleo, la remuneración, la seguridad social, los derechos sindicales, los derechos culturales y las libertades individuales, los impuestos que gravan el empleo y el acceso a procedimientos judiciales.

270. Desde la Encuesta de 1999, y en el contexto de la presentación periódica de memorias sobre la aplicación de los Convenios núms. 97 y 143, la CEACR ha planteado diversos temas a propósito de la evolución de la legislación y la práctica nacionales en lo que atañe a los trabajadores migrantes irregulares, las garantías de procedimiento para los extranjeros, el control de los procedimientos de expulsión, la situación de la mujer en el contexto de la migración laboral, y el respeto de los derechos fundamentales. Además, la cuestión de la discriminación salarial⁷⁶ en el caso de los trabajadores del servicio doméstico reviste ahora gran importancia, a raíz de una queja referente al cumplimiento del Convenio núm. 97.

⁷⁵ En la práctica, sin embargo, 59 de los 90 países que respondieron a la Encuesta declararon que habían adoptado una política semejante. Véanse más detalles en el anexo I, sección 2.1.

⁷⁶ Véanse más detalles en el *Informe de la CEACR*, Conferencia Internacional del Trabajo, 92.ª reunión, Ginebra, 2004.

271. En la Encuesta sobre migraciones laborales internacionales de 2003 se pedía también a los Estados Miembros que expresaran su opinión sobre la existencia de lagunas en las normas vigentes y el rumbo futuro de la acción de la OIT al respecto. Fueron relativamente pocas las respuestas a estas preguntas que se recibieron⁷⁷, y las enviadas no eran fáciles de interpretar. La preocupación expresada en lo que se refiere a las lagunas⁷⁸ — por ejemplo en la protección de los trabajadores migrantes irregulares, temporales y del servicio doméstico, así como en la protección social de los trabajadores migrantes — no implicaba necesariamente que se recomendara la adopción de medidas por la OIT. La mayoría de los 23 países partidarios de la adopción de medidas propusieron la revisión de las normas existentes, pero también se propuso la formulación de un nuevo convenio y/o recomendación. En contados casos, se propusieron simultáneamente varias o todas esas medidas. También se propuso la preparación de repertorios de recomendaciones prácticas y/o directrices. En cuanto a los problemas específicos que deberían ser objeto de una acción de la OIT, 11 países propusieron 11 campos de acción diferentes y en ningún caso el mismo más de dos Estados Miembros.

Protección de los derechos de grupos específicos de trabajadores migrantes

272. De lo ya expresado en capítulos anteriores del presente informe se desprende, no obstante, que a pesar de la reglamentación existente de la migración internacional y de la protección de los trabajadores migrantes, la situación de ciertos grupos específicos de trabajadores migrantes sigue suscitando gran preocupación. Se examina a continuación la protección que les deparan las normas vigentes.

Trabajadores migrantes del servicio doméstico

273. Una de las manifestaciones de la feminización de la migración ha sido el aumento del número de mujeres que se dedican al servicio doméstico como migrantes regulares pero también a menudo en situación irregular. El trabajo doméstico es un ámbito que se caracteriza por la singular inexistencia de sistemas de reglamentación. En el plano internacional, la flexibilidad de las normas internacionales puede servir para excluir este tipo de trabajo de su campo de aplicación⁷⁹. En el nivel nacional, el servicio doméstico queda con frecuencia excluido de la legislación laboral nacional y/o de otras leyes. Así pues, puede ocurrir que los trabajadores migrantes del servicio doméstico sólo estén protegidos por los principios y derechos fundamentales aplicables en general y por los derechos humanos básicos. Pero, como en el caso de los trabajadores migrantes en situación irregular, lo fundamental es saber si tienen la posibilidad de recurrir contra las decisiones que los afectan ante los tribunales y/u otras instituciones, como las comisiones independientes de derechos humanos o entidades similares, para poder reivindicar su derecho a la protección⁸⁰.

⁷⁷ Aproximadamente un tercio de las respuestas. Véanse más detalles en el anexo I, sección 3.1, preguntas 43 y 44.

⁷⁸ En la mitad de las 29 respuestas a esa pregunta se decía que había lagunas y en el resto que no las había.

⁷⁹ Véase el párrafo 254.

⁸⁰ Varios países han creado, o están creando, órganos especializados, con atribuciones consultivas o cuasijudiciales, para que se ocupen de combatir la discriminación y de promover la igualdad. En el plano nacional hay diversas iniciativas en tal sentido, referentes al establecimiento de órganos con poderes cuasijudiciales para examinar quejas relativas a la violación de derechos humanos o a la discriminación en un gran número de ámbitos en países como, por ejemplo, Austria, Brasil, Estados Unidos, Hong Kong (China) y Trinidad y Tabago. Bahrein ha creado una Comisión de Derechos Humanos, que se interesa también por los trabajadores del servicio doméstico. Cabe señalar, por último, que algunos países, como Hungría, Noruega y Suecia, han instituido oficinas del *ombudsman* o similares, que pueden tramitar quejas y actuar ante los tribunales.

274. A este respecto, la OIT se ha pronunciado en favor de la prevención al reglamentar la contratación, así como de la utilización de modelos de contrato que contengan indicaciones sobre cuestiones básicas como el salario, las horas de trabajo y el descanso semanal, en relación con lo cual se observan a veces ciertas prácticas satisfactorias. Por ejemplo, un país ⁸¹ ha adoptado un modelo de contrato para los trabajadores del servicio doméstico y ha instalado una «línea telefónica directa» para atender sus quejas. Otro país ⁸² ha incluido en un modelo de contrato el derecho al seguro de vida, la asistencia médica, los días de descanso y la repatriación al término del contrato, y reitera el derecho de las mujeres migrantes a ser tratadas de conformidad con las normas internacionales relativas a los derechos humanos ⁸³. También otros países utilizan modelos de contrato en el caso de ocupaciones particularmente vulnerables como el servicio doméstico, el trabajo manual y el trabajo agrícola ⁸⁴.

275. Además, como se dijo precedentemente, la firma de acuerdos bilaterales puede ser un medio particularmente útil para proteger a esta categoría de trabajadores migrantes. Cabe examinar si esta laguna en el caso de los trabajadores migrantes del servicio doméstico debería subsanarse en el plano internacional, o bien de manera más general fomentando una difusión más amplia de la práctica aplicada en ciertos países de proporcionar protección a los trabajadores del servicio doméstico en la legislación laboral nacional.

Trabajadores migrantes en la agricultura

276. En un gran número de países muchos trabajadores de la agricultura son migrantes. La OIT viene interesándose desde hace tiempo por la protección de los trabajadores del sector agrícola y hay varias normas que se aplican a los trabajadores agrícolas en general ⁸⁵. Dos de ellas revisten un interés especial para los trabajadores migrantes: el Convenio núm. 110, con su Protocolo de 1982, y el Convenio núm. 184. Aunque el Convenio núm. 110 ha sido ratificado por pocos países, es un instrumento muy completo que abarca una amplia gama de temas pertinentes. Este instrumento ofrece a las partes ratificantes una gran flexibilidad, ya que pueden excluirse varias de sus partes, entre ellas la que se refiere a la contratación y el empleo de trabajadores migrantes.

277. El Convenio núm. 184 se centra en la seguridad y salud en el trabajo, que — como lo confirman las estadísticas relativas a los accidentes de trabajo — tiene una importancia capital en la agricultura. Este Convenio estipula concretamente que «deberán adoptarse medidas para garantizar que los trabajadores temporales y estacionales reciban la misma protección en materia de seguridad y salud que la concedida a los trabajadores empleados de forma permanente en la agricultura que se encuentran en una situación comparable» y que deberá dispensarse a los trabajadores del sector agrícola «una formación adecuada y apropiada, así como instrucciones comprensibles en materia de seguridad y de salud, y cualquier orientación o supervisión

⁸¹ Hong Kong, China.

⁸² Jordania.

⁸³ Comunicado de prensa, Fondo de Desarrollo de las Naciones Unidas para la Mujer (UNIFEM), Oficina Regional para los Estados Arabes, Ammán, 21 de enero de 2003.

⁸⁴ Sri Lanka y República Unida de Tanzania.

⁸⁵ Véase OIT: *Trabajo decente en la agricultura*, documento de información para el Coloquio internacional de trabajadores sobre el trabajo decente en la agricultura, Ginebra, 15-18 de septiembre de 2003, anexo: «Convenios y recomendaciones de la OIT relacionados con la agricultura».

necesarias, en especial información sobre los peligros y riesgos relacionados con su labor y las medidas que deben adoptarse para su protección, teniendo en cuenta su nivel de instrucción y las diferencias lingüísticas». Como se ha señalado, el Convenio núm. 184 estipula de un modo más general que la legislación y las normas nacionales pertinentes sobre el alojamiento y los servicios de asistencia social, la organización del tiempo de trabajo y la protección contra las enfermedades profesionales y los accidentes de trabajo deberían aplicarse a los trabajadores agrícolas.

278. Al igual que en el caso de los trabajadores domésticos, el enfoque normativo de la OIT ha consistido en propugnar el establecimiento de contratos tipo y de acuerdos bilaterales. En la práctica hay algunos ejemplos de tales acuerdos bilaterales⁸⁶.

Trabajadores migrantes en la construcción

279. El auge de la subcontratación y la acentuación de la privatización han repercutido profundamente en el mercado de trabajo en general, lo cual es patente en el sector de la construcción. A este respecto, la OIT está abordando el problema más general de la relación de trabajo. Ha habido recientemente una discusión general sobre el particular, que desembocó en la decisión de que la OIT debería pensar en la adopción de una recomendación sobre el particular⁸⁷.

280. En lo tocante a problemas concretos, el sector de la construcción es uno de los que padece más accidentes de trabajo y la OIT ha adoptado varios instrumentos de interés general a este respecto, así como un convenio y una recomendación que versan específicamente sobre la seguridad y salud en el trabajo en la construcción: el Convenio núm. 167 y la Recomendación núm. 175. Según los términos de este Convenio, la palabra «empleador» designa a toda persona física o jurídica que emplea a uno o varios trabajadores en obras de construcción y comprende, según el caso, al contratista principal, al contratista y al subcontratista. Esta norma es particularmente pertinente en relación con los trabajadores migrantes y es aplicable en su caso, pero la CEACR no ha tenido todavía la ocasión de examinar las condiciones de los trabajadores migrantes en este contexto.

281. Aunque los problemas del sector de la construcción afectan particularmente a los trabajadores migrantes, a causa del gran número de ellos que trabajan en él, las dificultades con que tropiezan se deben en gran parte a cuestiones más generales de carácter global. Además, los trabajadores migrantes en este sector pueden verse especialmente afectados por los problemas relativos a los trabajadores migrantes temporales que se examinan a continuación.

Trabajadores migrantes temporales

282. Las normas actuales de la OIT no se redactaron teniendo presente la protección de los trabajadores migrantes temporales, y es posible que las disposiciones aplicables a

⁸⁶ Por ejemplo, los acuerdos del Canadá con México, Jamaica, Trinidad y Tabago, Barbados y la Organización de los Estados del Caribe Oriental; Francia con Polonia, Marruecos y Túnez; Alemania con varios Estados de Europa Oriental; Grecia con Albania; Italia con Túnez; y Albania y España con Polonia. Hay, además, un acuerdo reciente entre Kazajstán y Kirguistán.

⁸⁷ OIT: *Informe de la Comisión sobre la Relación de Trabajo*, Conferencia Internacional del Trabajo, 91.ª reunión (2003), Conclusiones, párrafo 25. Se ha presentado al Consejo de Administración una propuesta para incluir este tema en el orden del día de una futura reunión de la Conferencia, véase el documento GB.289/2.

otros trabajadores migrantes admitidos regularmente no se amolden a su situación⁸⁸. Como otros trabajadores migrantes admitidos regularmente, los trabajadores migrantes temporales están amparados por los principios y derechos fundamentales y tienen derecho a acogerse a lo dispuesto en el Convenio núm. 97 en materia de igualdad de trato.

283. La Parte II del Convenio núm. 143 estipula la igualdad de oportunidades y de trato para todos los residentes admitidos regularmente, mientras que en su artículo 11 excluye de la aplicación de esa Parte a ciertas categorías específicas de trabajadores migrantes temporales⁸⁹. En el artículo 11, 2, e), se indica que no se aplica a «las personas empleadas en organizaciones o empresas que operan dentro del territorio de un país que han sido admitidas temporalmente en dicho país, a solicitud de sus empleadores, para cumplir trabajos o funciones específicos por un período definido o limitado de tiempo y que están obligadas a abandonar el país al término de sus trabajos o funciones». Al preparar la adopción del Convenio núm. 143 se insistió en que esa disposición se aplicaba esencialmente a trabajadores especializados que van a un país para llevar a cabo tareas técnicas específicas de breve duración. Aunque la CEACR recordó que esta disposición no implicaba que todos los trabajadores con contratos de duración determinada podrían quedar excluidos de lo estipulado en la Parte II del Convenio núm. 143⁹⁰, puede ser necesario un examen ulterior de esta cuestión, habida cuenta del aumento de la migración temporal, así como del Modo 4 del AGCS.

284. En su artículo 11, el Convenio núm. 143 excluye también a «los artistas y las personas que ejerzan una profesión liberal y que entren en el país por un período de corta duración». En 1999, la CEACR observó que esta exclusión había cobrado una importancia mucho mayor, debido al aumento del número de trabajadoras migrantes contratadas para trabajar en el extranjero a las que se proporciona permisos para trabajar como bailarinas en clubes nocturnos o como camareras en bares, cuando en realidad se las obliga a trabajar como «profesionales del sexo»⁹¹. Según varios indicios, este fenómeno persiste y se ha intensificado desde entonces. Sobre esta categoría de trabajadores se interesan en particular las nuevas normas internacionales sobre la trata.

285. Además, en su artículo 8 el Convenio núm. 97 estipula que el trabajador migrante que haya sido admitido a título permanente no podrá ser enviado a su territorio de origen cuando, por motivo de enfermedad o accidente, no pueda ejercer su oficio.

286. El Convenio núm. 143 se aplica, pues, también a los trabajadores temporales y a otros trabajadores migrantes admitidos regularmente, si bien el derecho a la igualdad de trato de un trabajador migrante temporal cuando pierde el empleo se limita a la duración de su permiso de residencia o de trabajo. Dicho de otro modo, los trabajadores migrantes temporales que pierden su empleo tienen derecho a buscar nuevas oportunidades de empleo mientras sigan teniendo derecho a residir en el país, es decir por el resto del

⁸⁸ Se estudió esto en una Reunión tripartita de expertos sobre las actividades futuras de la OIT en el campo de las migraciones (21-25 de abril de 1997), que desembocó en la adopción de unas «Directivas sobre las medidas especiales de protección de los trabajadores migrantes que llevan a cabo actividades temporales» (documento MEIM/1997/D.4, anexo I), que versan sobre el alojamiento, el empleo vinculado a un proyecto, los salarios y otras condiciones de empleo, la migración y la reunificación familiar, la libertad sindical, la seguridad social y el regreso. La Oficina no dispone de información sobre el impacto de esas directivas.

⁸⁹ La Recomendación núm. 151 no menciona, en cambio, exclusiones similares.

⁹⁰ *Estudio general*, 1999, párrafo 115 (incluidas las referencias).

⁹¹ *Estudio general*, 1999, párrafo 113.

período de validez de su permiso de trabajo o de residencia⁹². La práctica a este respecto varía, pero varios países parecen permitir que los trabajadores migrantes temporales busquen otro empleo para el tiempo que les quede conforme a su permiso de residencia⁹³.

287. En cuanto a la seguridad social, en los instrumentos pertinentes no se distingue entre los trabajadores migrantes temporales y otros migrantes en situación regular. Pero los requisitos relativos a la residencia pueden coartar la posibilidad de que los trabajadores migrantes temporales tengan derecho a prestaciones. En lo tocante a la conservación de los derechos adquiridos al irse del país (incluida la exportación de las prestaciones), y al derecho a acumular los derechos adquiridos en diferentes países, las normas vigentes prevén esos derechos, pero limitados por el principio de la reciprocidad. Como lo recomiendan las normas de la OIT, la seguridad social es a menudo objeto de acuerdos bilaterales o multilaterales⁹⁴. En algunos casos, y si no hay tales acuerdos, a los trabajadores migrantes que se van del país se les concede el reintegro de las cotizaciones que hayan abonado en relación con prestaciones a largo plazo.

288. Los convenios vigentes de la OIT no se ocupan del acceso a los servicios públicos de salud, pero según la Recomendación núm. 151 los trabajadores migrantes que residen legalmente en un país deberían tener también derecho a la igualdad de oportunidades y de trato con los nacionales en lo tocante a las prestaciones correspondientes a los servicios sociales, de educación y de salud.

289. Por último, y como ya se ha dicho, el Convenio núm. 143 junto con las Recomendaciones núms. 86 y 151 y la Convención de las Naciones Unidas contienen disposiciones condicionales muy parecidas a propósito del derecho de los trabajadores migrantes a la reunificación familiar, si bien en la Convención de las Naciones Unidas se da una definición de «familia» más amplia que la de los convenios de la OIT⁹⁵. En la mayoría de los regímenes de trabajo temporal no se consiente que los trabajadores migrantes vengán acompañados de sus familiares. Los órganos de control de la OIT han señalado que en algunos casos de trabajo temporal, estacional o para realizar un proyecto específico, puede no convenir la reunificación familiar por razones prácticas, pero habrá que tomar en consideración las circunstancias propias de cada caso.

Trabajadores migrantes en situación irregular

290. El Convenio núm. 97, la Recomendación núm. 86 y la Parte II del Convenio núm. 143 versan únicamente sobre la protección de los trabajadores migrantes admitidos regularmente con fines de empleo, mientras que la Parte I del Convenio núm. 143 y varias disposiciones de la Recomendación núm. 151 se refieren explícitamente a la supresión de los flujos migratorios clandestinos y a la protección de los trabajadores migrantes en situación irregular. Cabe recordar que todo Estado que ratifique el Convenio puede excluir la Parte I o la Parte II al aceptar el Convenio.

⁹² Antes de las aclaraciones que figuran en el Estudio general de 1999, se solía entender erróneamente esas disposiciones, en el sentido de que el Convenio núm. 143 impedía a los Estados exigir a los trabajadores migrantes que regresaran a su país al expirar su contrato. La práctica pertinente de la CEACR muestra que eso no es así.

⁹³ Véanse más detalles en el anexo I, sección 2.12.

⁹⁴ Véase más información sobre los acuerdos bilaterales de seguridad social en: <http://www.ilo.org/public/english/protection/socsec/pol/publ/index.htm>.

⁹⁵ Procede destacar, sin embargo, que en todos esos instrumentos se estipula únicamente que se debería «facilitar» la reunificación familiar.

291. En virtud del artículo 1 del Convenio núm. 143, los Estados ratificantes se comprometen a proteger los derechos humanos fundamentales de «todos los trabajadores migrantes». A este respecto, la estructura del Convenio núm. 143 es similar a la de la Convención de las Naciones Unidas, en el sentido de que ésta se refiere en la Parte III a «los derechos humanos de todos los trabajadores migratorios y de sus familiares», mientras que otros derechos enumerados en la Parte IV versan sobre «los trabajadores migratorios y sus familiares que estén documentados o se encuentren en situación regular».

292. En lo que atañe a las prestaciones de la seguridad social, los instrumentos de la OIT sobre el particular no mencionan la protección de los trabajadores migrantes en situación irregular. Cabe decir lo mismo de otros instrumentos internacionales que tratan de los trabajadores migrantes en situación irregular y de la seguridad social. Se constata, sin embargo, una excepción en el Convenio núm. 143, que estipula que los trabajadores migrantes en situación irregular deberán tener los mismos derechos que los trabajadores migrantes regulares en lo tocante a los derechos de seguridad social derivados de su empleo anterior. Hay que interpretar esta disposición en el sentido de la adquisición del derecho a prestaciones a largo plazo. A este respecto, del Estudio general sobre los trabajadores migrantes se deduce que «empleo anterior» designa tanto el empleo legal como el ilegal previos. En el párrafo 34, 1), *b*) de la Recomendación núm. 151, complementaria del Convenio núm. 143, se recomienda que — cualquiera que sea su situación — los trabajadores migrantes que se vayan del país de empleo deberían tener derecho a las prestaciones que «se le[s] debiere[n] por concepto de accidente del trabajo o enfermedad profesional»⁹⁶.

293. En cuanto a la expulsión, los órganos de control han insistido en el respeto de la disposición del Convenio núm. 143 que estipula que no debe ser el trabajador quien corra con los costos de la expulsión. En la práctica, es más importante todavía determinar si se garantiza o no el respeto de los derechos humanos básicos y fundamentales de los trabajadores migrantes en los casos de expulsión y si dichos trabajadores pueden recurrir contra tales decisiones.

294. Aunque se puede discutir el contenido de los derechos esenciales y la medida en la cual pueden aplicarse en la práctica en el caso de los trabajadores migrantes irregulares, es evidente la necesidad de promover una mejor aplicación de las normas del trabajo a todos los trabajadores migrantes. Debe quedar claro que no es posible poner en tela de juicio la obligación de todos los Estados de proteger los derechos humanos

⁹⁶ En la práctica, en la mayoría de los países las prestaciones de la seguridad social dependen del empleo o la residencia legales en el país (en Francia, por ejemplo) o de la posesión de un permiso de trabajo válido (como es el caso en el Líbano y en el Reino Unido), pero en otros (Luxemburgo y Noruega, por ejemplo — véase el Estudio general sobre los trabajadores migrantes de 1980, de la CEACR) se considera que la condición jurídica de los trabajadores migrantes carece de importancia a este respecto. Hay países que parecen preferir que los trabajadores migrantes en situación irregular estén protegidos únicamente contra los accidentes de trabajo y las enfermedades profesionales. En un caso concreto (Bélgica), las normas que rigen las prestaciones en caso de accidente de trabajo o enfermedad profesional son legislativas y, por ende, de cumplimiento obligatorio: no se puede alegar la nulidad de un contrato con un trabajador en situación irregular para eludir el pago de la indemnización. Si el empleador no está asegurado, el que la paga es el Fondo de Indemnización de Accidentes de Trabajo y Enfermedades Profesionales, que reclama luego esa suma al empleador. Si el trabajador no está afiliado, el empleador ha de abonar las cotizaciones adeudadas. A este respecto, la CEACR había afirmado ya en su *Estudio general* sobre los trabajadores migrantes de 1980 que podrían proponerse disposiciones similares en el caso de futuras intervenciones. En lo que se refiere al acceso de los trabajadores migrantes en situación irregular a los servicios públicos de salud, en la inmensa mayoría de los Estados Miembros se tiende a no concederles tal protección, si bien hay excepciones en ciertos casos, con fines de tratamiento médico de urgencia.

fundamentales de todas las personas que residan en su territorio, independientemente de que estén en situación regular o irregular. Procede insistir también en que la protección de los derechos de los trabajadores migrantes en situación irregular es ilusoria si se les dificulta el acceso a recursos de apelación, sobre todo cuando la legislación y la práctica en materia de inmigración entran en conflicto con el derecho laboral nacional.

295. El conflicto entre leyes nacionales que persiguen fines diferentes plantea importantes problemas de gobernanza en relación con los trabajadores migrantes y la necesidad de concebir y adoptar políticas nacionales para la gestión de la migración. Esto pone de relieve la necesidad de que los Estados adopten una política nacional que rija la migración y las condiciones de los trabajadores migrantes, aunque no se exige esto explícitamente en los convenios actuales⁹⁷.

296. En cuanto a la gestión de la migración internacional, no siempre está clara la delimitación entre la protección de los trabajadores que desean emigrar con fines de empleo, la lucha contra la migración irregular y la salvaguardia de los derechos humanos. Aunque los intentos de frenar la migración irregular son legítimos y necesarios, es al mismo tiempo crucial respetar los derechos humanos fundamentales. La legislación nacional sobre la migración irregular debería formularse y revisarse a la luz del principio de la necesidad y la proporcionalidad y del respeto de los derechos de todos los trabajadores migrantes, hombres o mujeres⁹⁸.

297. La forma más adecuada de tratar la migración irregular debería empezar con una gestión de la migración que respete los derechos de todos los migrantes, tomando como base los instrumentos internacionales⁹⁹. La migración irregular debería abordarse como una cuestión de carácter laboral, y no meramente como una cuestión jurídica y relacionada con la seguridad, ya que las causas de la misma son con frecuencia desequilibrios estructurales en el mercado de trabajo. El diálogo social puede ayudar a los gobiernos a encontrar soluciones aceptables, ya que tanto a ellos como a los empleadores y a los sindicatos les interesa que mejore la situación.

Impacto de la reglamentación internacional

Impacto actual

Niveles de ratificación, intención de ratificar y obstáculos a la ratificación

298. Desde 1999 se han registrado dos nuevas ratificaciones del Convenio núm. 97; el Convenio núm. 143 ha sido objeto de una ratificación, y la Convención de las Naciones Unidas, de 1990, de 16 nuevas ratificaciones, tras la campaña para promover su ratificación. El nivel de ratificaciones de estos instrumentos ha evolucionado como sigue.

299. Como puede verse en el gráfico 4.1, han progresado las ratificaciones de la Convención de las Naciones Unidas, de 1990, gracias a una amplia campaña de ratificación, después de diez años a lo largo de los cuales no suscitó gran atención. Hasta la fecha, las partes en dicha Convención son sobre todo países de emigración neta, aunque Ghana, México y Senegal, entre otros, son a la vez países de destino para cientos

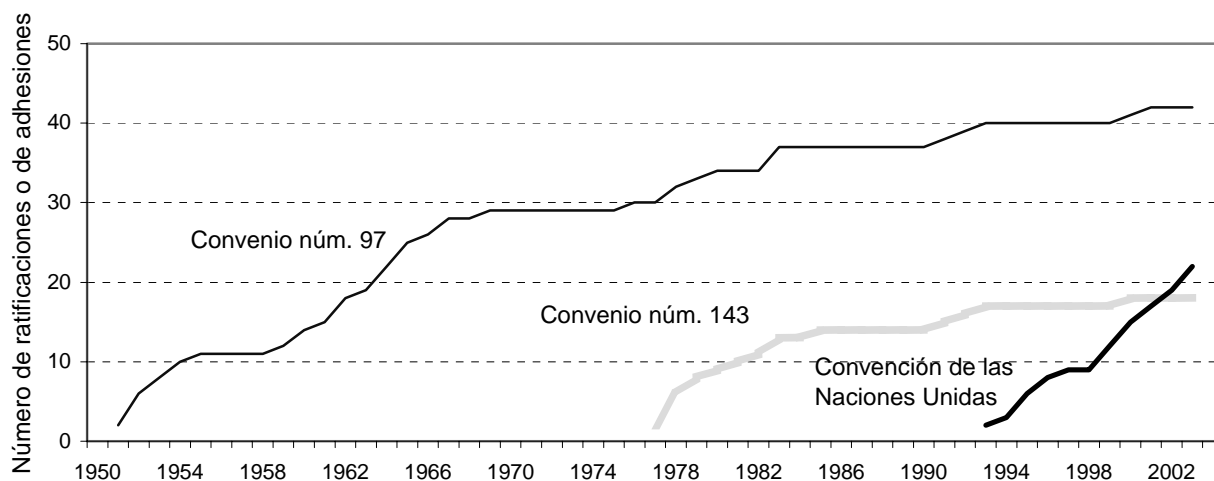
⁹⁷ Véase, sin embargo, el párrafo 1 de la Recomendación núm. 151.

⁹⁸ Véase el *Estudio general*, 1999, *op. cit.*, párrafo 301.

⁹⁹ Comisión de Derechos Humanos de las Naciones Unidas: Informe de la Relatora Especial sobre los derechos humanos de los migrantes, presentado a la Comisión de Derechos Humanos de las Naciones Unidas, Ginebra, 10 de abril de 2003, documento E/CN.4/2003/85.

de miles de migrantes (unos dos millones en el caso de México). En varios países industrializados se han emprendido campañas nacionales de promoción de la ratificación.

Gráfico 4.1. Número total de ratificaciones de los instrumentos sobre la migración de la OIT y de las Naciones Unidas



300. El Convenio núm. 97 ha sido objeto de 42 ratificaciones en total, más de la mitad de las cuales corresponden a países de emigración neta. Según la Encuesta de migraciones laborales internacionales, 12 Estados Miembros tienen en estudio la ratificación y 34 han manifestado que no pensaban ratificarla. El obstáculo mencionado más a menudo es la incompatibilidad entre el Convenio y la legislación nacional. El Convenio núm. 143 ha sido ratificado por 18 Estados Miembros, incluidos países tanto de inmigración como de emigración netas. Diez Estados Miembros tienen también en estudio la ratificación de este Convenio, pero 40 Estados han indicado que no se proponen hacerlo. También en este caso, el obstáculo mencionado más a menudo fue la incompatibilidad entre el Convenio y la legislación nacional¹⁰⁰.

301. Los instrumentos específicos sobre los trabajadores migrantes no han sido objeto de un gran número de ratificaciones, mientras que los niveles de ratificación de los demás convenios pertinentes de la OIT varían mucho¹⁰¹. Abundan, por supuesto, las ratificaciones de los convenios fundamentales.

Utilización de las normas como modelo

302. El impacto de las normas, tanto de los convenios como de las recomendaciones, no se limita a su influencia en los países ratificantes. Los Estados Miembros las utilizan también como modelo y las aplican independientemente de la ratificación¹⁰². En general, los países propenden a aplicar las disposiciones de esos instrumentos de un modo global,

¹⁰⁰ Véase el anexo I, sección 3.1.

¹⁰¹ El Convenio sobre la protección del salario, 1949 (núm. 95) ha sido objeto de 95 ratificaciones y el Convenio sobre la conservación de los derechos en materia de seguridad social, 1982 (núm. 157), de tan sólo tres.

¹⁰² Véanse el anexo I, sección 3.1.

si bien en menor medida cuando requieren la adopción de medidas específicas en relación con la protección de los trabajadores migrantes¹⁰³.

Intensificación del impacto

Promoción

303. Ni la Oficina ni los mandantes de la OIT promueven siempre de un modo coherente las normas de la OIT. Después de la presentación a las autoridades competentes, no hay una obligación específica de plantearse periódicamente la ratificación, y el número de ratificaciones puede no aumentar si no se lleva a cabo una campaña de promoción específica. Ahora bien, la promoción de las normas puede ayudar también a los gobiernos a comprender los obstáculos a la ratificación que se observan y, en muchos casos, a eliminarlos. El aumento del número de ratificaciones de los convenios fundamentales es un ejemplo elocuente de la eficacia de las campañas de promoción sistemáticas, sostenidas y específicas. Los Convenios núms. 97 y 143 no han sido objeto de ninguna campaña en pro de su ratificación, lo cual puede explicar, entre otras razones, el número relativamente reducido de ratificaciones. En contraste con ello, la campaña mundial para la ratificación de la Convención internacional sobre la protección de los derechos de todos los trabajadores migratorios y de sus familiares, de las Naciones Unidas, en la cual participó la OIT, dispuso de pocos recursos financieros pero fue un éxito. Ese instrumento, con nueve ratificaciones en 1999, ha sido ratificado después de esas actividades de promoción por 25 países en total.

304. Se promueven otras normas de la OIT en el contexto de las actividades conexas de la OIT. Podría idearse y facilitarse una promoción destinada a abordar los problemas relacionados con los trabajadores migrantes mediante una presentación coherente de todas las normas pertinentes, entre ellas las relativas a la protección de los salarios, la inspección del trabajo, la seguridad y la salud en la construcción, y otras normas.

305. Otra medida de promoción que parece necesaria consistiría en estudiar el modo de extender la aplicación de la legislación nacional a categorías de trabajo que suelen realizar los trabajadores migrantes, especialmente en el sector agrícola y el servicio doméstico.

Control y supervisión

306. En lo que se refiere al control y la supervisión de las normas, el sistema de la OIT se compone de varios elementos, entre ellos el mecanismo de control basado en la presentación periódica de memorias, que examina luego la Comisión de Expertos en Aplicación de Convenios y Recomendaciones (CEACR), integrada por 20 expertos jurídicos independientes. El informe sobre dicho examen preparado por la CEACR es objeto de una discusión tripartita en la Comisión de Aplicación de Normas de la Conferencia durante la reunión de la Conferencia de la OIT. Este sistema proporciona información sobre la aplicación real de las normas de la OIT y permite observar su impacto en la práctica. Este tipo de supervisión se refiere a los convenios ratificados. Se observa asimismo el impacto de los convenios no ratificados y de las recomendaciones, si bien de manera menos sistemática, por medio de estudios generales como el efectuado en 1999 en relación con los dos convenios, y las dos recomendaciones complementarias, sobre los trabajadores migrantes¹⁰⁴. Desde 1955, la OIT ha llevado a cabo todos los años

¹⁰³ Véase el *Estudio general*, 1999, *op. cit.*, párrafo 647.

¹⁰⁴ Con arreglo a lo dispuesto en los párrafos 5, e), 6, d) y 7, b) del artículo 19 de la Constitución de la OIT.

un estudio general de esa índole, referente a uno o varios instrumentos sobre un tema concreto.

307. La supervisión de la aplicación de los instrumentos de las Naciones Unidas no tiene la vertiente tripartita del mecanismo de control de la OIT, y no hay tampoco un examen a cargo de expertos jurídicos independientes.

Impacto de la supervisión

308. Los comentarios de la CEACR sobre la aplicación de los convenios pertinentes en este ámbito pone de manifiesto que hay un control periódico de la problemática de los trabajadores migrantes en relación no solamente con los Convenios núms. 97 y 143, sino también de otros instrumentos¹⁰⁵ y que ese control abarca la situación de los trabajadores migrantes en un gran número de países. Así pues, la supervisión por la OIT de la situación de los trabajadores migrantes no se limita a la situación de los trabajadores migrantes en los países que han ratificado los Convenios núms. 97 y 143. Las investigaciones de la OIT han demostrado también que ese control ha tenido un impacto positivo, en particular en relación con la aplicación de los convenios¹⁰⁶. Convendría enfocar de manera más coherente el modo de mejorar la situación de los trabajadores migrantes partiendo de los comentarios y observaciones sobre todos los convenios pertinentes, como base para una acción nacional y para la asistencia técnica de la OIT.

Medios para un examen sistemático de las necesidades nacionales

309. De la Encuesta sobre migraciones laborales internacionales¹⁰⁷ se desprende que un gran número de Estados Miembros consideran necesario ampliar la base de conocimientos de la OIT referente a los trabajadores migrantes. Podría atenderse tal necesidad mediante un acopio más sistemático de datos sobre la legislación y la práctica nacionales, así como un análisis de la situación de cada país. Esto resultaría, además, muy útil para promover los instrumentos de la OIT y el seguimiento de su aplicación, y permitiría también adaptar la asistencia técnica a las necesidades nacionales. Los artículos 10 y 19 de la Constitución de la OIT ofrecen grandes posibilidades para la concepción de esos medios adicionales¹⁰⁸.

4.4. Conclusiones preliminares

310. Procede recordar que la finalidad de la presente discusión, basada en un enfoque integrado, es permitir que los mandantes examinen diferentes modos de mejorar la coherencia, la pertinencia y el impacto de las actividades normativas de la OIT en lo que atañe a los trabajadores migrantes, mediante una mejor utilización de los distintos medios de acción.

311. El conjunto de normas de la OIT es rico y variado. Como lo pone de manifiesto el examen anterior, varias normas de la OIT son particularmente pertinentes para los trabajadores migrantes: primero y sobre todo los Convenios núms. 97 y 143 y sus

¹⁰⁵ Véanse los párrafos 251-254 *supra*.

¹⁰⁶ En particular en materia de libertad sindical y en relación con la aplicación del Convenio sobre la igualdad de trato (seguridad social), 1962 (núm. 118).

¹⁰⁷ Véanse más detalles en el anexo I, sección 3.3.

¹⁰⁸ Véase también OIT: *Actividades normativas de la OIT en el ámbito de la seguridad y salud en el trabajo*, Informe VI, Conferencia Internacional del Trabajo, 91.ª reunión, 2001, párrafo 187.

recomendaciones complementarias. Del examen se deduce que, aun teniendo esos convenios ciertas lagunas, enuncian los principios que deberían promoverse para la protección de los trabajadores migrantes, los cuales se benefician, además, de la protección que ofrecen otras normas pertinentes de la OIT, entre ellas las que se refieren a los derechos fundamentales en el trabajo y las normas relativas al empleo, la inspección del trabajo, la seguridad social, los salarios, la seguridad y salud en el trabajo y las agencias privadas de empleo, así como las relativas a sectores como la agricultura, la construcción, y la hotelería y restauración, que emplean tradicionalmente a un gran número de trabajadores migrantes.

312. No obstante, por diversas razones ciertas categorías de trabajadores migrantes no se benefician de un nivel adecuado de protección, por ejemplo, los que están en situación irregular y otras varias categorías particularmente vulnerables de trabajadores, como los del servicio doméstico, muchos de los cuales son mujeres, así como, en cierta medida, los trabajadores migrantes temporales.

313. Debería tenerse asimismo en cuenta la reciente entrada en vigor de la Convención internacional sobre la protección de los derechos de todos los trabajadores migratorios y de sus familiares, de las Naciones Unidas. Se trata de un instrumento más reciente que los Convenios núms. 97 y 143 de la OIT y, en ciertos aspectos, más adaptado a la situación actual en ese ámbito. La supervisión de su aplicación se llevará a cabo mediante el procedimiento de supervisión de las Naciones Unidas, que se pondrá en marcha en breve. No contará, sin embargo, con el apoyo que proporciona la estructura tripartita de la OIT y su mecanismo de control.

314. Sobre la base de lo que precede, ¿cuáles son, pues, las diferentes opciones en las que podría pensarse?

315. Una primera opción posible consistiría en emprender una nueva campaña de promoción, junto con una asistencia técnica estructurada, con miras a la ratificación de los Convenios núms. 97 y 143 y a la aplicación de sus recomendaciones complementarias. Esta acción podría combinarse con la promoción en curso de la Convención de las Naciones Unidas para aprovechar así los esfuerzos de las dos organizaciones. A pesar de sus contextos institucionales diferentes, esos instrumentos enuncian una serie fundamental de principios que deberían regir la protección de los trabajadores migrantes y constituir, por consiguiente, una base amplia y sólida para la acción inmediata al respecto. Pero no basta con valerse de esos tres instrumentos para resolver todos los problemas planteados, en particular los relativos a la migración irregular y temporal.

316. Las lagunas observadas en las normas vigentes podrían colmarse adoptando uno o varios instrumentos complementarios en este ámbito, por ejemplo en forma de protocolo o de directrices. A este respecto cabe tener en cuenta las Directivas sobre las medidas especiales de protección de los trabajadores migrantes que llevan a cabo actividades temporales, de 1997¹⁰⁹, y podría considerarse la posible necesidad de actualizarlas y/o complementarlas con directrices referentes a otras categorías vulnerables de trabajadores migrantes, por ejemplo los que están en situación irregular. También se podría pensar en elaborar directrices para la gestión y buena gobernanza de la migración internacional, que sean apropiadas en relación con la migración internacional actual.

¹⁰⁹ Véase la nota 88.

317. Otra opción sería emprender una acción de promoción de todas las normas pertinentes examinadas en el presente capítulo, entre ellas los Convenios núms. 97 y 143. Una iniciativa de esta índole podría contribuir a fomentar una protección más cabal de los trabajadores migrantes mediante una aplicación más efectiva de esas normas en la legislación y la práctica nacionales.

318. Se podría realzar la eficacia de tal iniciativa preparando un nuevo instrumento que sirva de «motor» de la promoción, unido a un mecanismo de seguimiento y asistencia técnica. Ese instrumento, que podría ser una recomendación, proporcionaría una visión coherente de los principios para la protección de los trabajadores migrantes, tal como se enuncian en las normas pertinentes, y para la buena gobernanza de la migración internacional en el contexto actual de la globalización. La finalidad de ese instrumento y de su seguimiento sería el fomento de la aplicación de esos principios. Dicho seguimiento debería basarse en el acopio sistemático de información sobre la legislación y la práctica nacionales, así como en un análisis de la situación nacional, con objeto de adaptar la asistencia técnica a las necesidades de cada país. Los artículos 10 y 19¹¹⁰ de la Constitución de la OIT ofrecen grandes posibilidades en lo tocante a la recopilación periódica de información pertinente en este contexto.

319. Cabe recordar, por último, que, en el contexto de la discusión del Estudio general por la Comisión de Aplicación de Normas de la Conferencia en 1999, se propuso la revisión completa de los Convenios núms. 97 y 143 y su refundición en un convenio único que tuviera en cuenta la realidad actual¹¹¹.

¹¹⁰ Párrafos. 5, e), 6, d) y 7, b).

¹¹¹ OIT: *Informe de la Comisión de Aplicación de Normas*, Conferencia Internacional del Trabajo, 87.ª reunión, Ginebra, 1999, párrafo 174.

Capítulo 5

Actividades que lleva a cabo la OIT junto con los gobiernos y los interlocutores sociales

5.1. Observaciones iniciales

320. Este capítulo resume los principales elementos de las actividades de la OIT en el campo de las migraciones laborales internacionales. Las cuestiones de política social y económica que plantea la migración laboral tienen relación con prácticamente todas las esferas de las actividades normativas y técnicas de la OIT. El motivo principal de la migración de trabajadores es la búsqueda de empleo y de seguridad socioeconómica, lo que genera importantes problemas en el ámbito de la política de empleo tanto en los países de destino como en los países de origen. La protección social de todos los trabajadores, incluidos los trabajadores migrantes, es uno de los aspectos fundamentales de la labor de la OIT, ya se trate de proteger a los trabajadores contra el trabajo forzoso y la discriminación como de ofrecerles cobertura de seguridad social, reducir la pobreza y crear empleos decentes, crear más y mejores empleos para las mujeres, combatir la trata de personas, o detener la propagación del VIH/SIDA. Como se expuso en el capítulo anterior, la mayoría de las prescripciones y normas de la OIT se aplican a los trabajadores migrantes. Hoy en día, un gran número de actividades normativas y de cooperación técnica de la OIT están directamente relacionadas con las migraciones y las condiciones de trabajo de los trabajadores migrantes, y a su vez están influenciadas por ellas.

5.2. El programa básico

321. El programa básico de la OIT en lo relativo a la política de migración laboral comprende siete elementos fundamentales: 1) aplicar normas internacionales para proteger los derechos fundamentales de todos los migrantes; 2) controlar la migración y las condiciones de los trabajadores migrantes; 3) consultar a los interlocutores sociales y a otras partes interesadas; 4) establecer políticas y medidas nacionales coherentes sobre la migración laboral, que se basen en los principios de la OIT; 5) reforzar las capacidades administrativas para gestionar la migración; 6) prevenir la discriminación y facilitar la integración social y económica de los inmigrantes, y 7) entablar un diálogo y una cooperación en los planos regionales e internacional.

322. Las actividades de la Oficina han evolucionado de conformidad con este programa básico y se han agrupado en torno a los siguientes temas principales:

- creación de una base mundial de conocimientos sobre la migración laboral a partir de la labor de investigación y la base de datos de la OIT sobre migraciones laborales internacionales (ILM);

- promoción y supervisión de las normas de la OIT pertinentes;
- promoción y fortalecimiento del diálogo social sobre cuestiones de migración e integración;
- cooperación técnica para ayudar a los gobiernos y a los interlocutores sociales a mejorar sus capacidades en materia de elaboración de políticas y administración;
- programas de acción especiales destinados a combatir la trata y el trabajo forzoso tanto de niños como de adultos, a proteger los grupos expuestos a riesgos, especialmente al del VIH/SIDA, y a promover la integración y la no discriminación;
- creación de un marco internacional para la cooperación en materia de migraciones.

a) Creación de la base de conocimientos

323. Los estudios de la OIT sobre migraciones y políticas de migración representan desde hace mucho tiempo el material de referencia en la materia para los especialistas y los responsables de la formulación de políticas. Se los puede dividir en tres categorías: estudios que determinan las tendencias migratorias, sus causas y consecuencias; estudios que documentan y evalúan las políticas de los países de origen; y estudios que documentan y evalúan las políticas de los países de empleo. Algunas de las primeras evaluaciones de los programas de trabajadores invitados en Europa Occidental provienen de las investigaciones de la OIT, así como los primeros informes sobre el surgimiento de un sistema de migración laboral en la región del Golfo. Los estudios sobre la experiencia de los países de emigración de Asia en lo que respecta a la reglamentación de la contratación de trabajadores en régimen de subcontratación siguen siendo puntos de referencia importantes para los países de otras regiones que buscan modelos de gestión de la emigración. Las investigaciones realizadas por la OIT sobre la imposición de sanciones a los empleadores y la aplicación de medidas de regularización son particularmente instructivas para los países que experimentan formas de migración irregulares. Todos estos estudios han sido posteriormente sintetizados en manuales que facilitan la labor de asesoramiento de la Oficina.

324. Las crecientes solicitudes de asesoramiento en materia de política presentadas por los Estados Miembros ponen de manifiesto la necesidad de ampliar aún más la base de conocimientos de la OIT, en particular en lo que respecta a las nuevas regiones de migración creciente y a las cuestiones que surgen a raíz de la complejidad y diversidad cada vez mayores de los movimientos transfronterizos de trabajadores en la era de la globalización.

325. Hace algunos años, la OIT inició la elaboración de una base de datos sobre migraciones laborales internacionales, que proporciona datos en línea provenientes de más de 80 países sobre los flujos de migración laboral, el número de migrantes y las características del empleo. Esta base ha sido diseñada y puesta en práctica en coordinación con las Naciones Unidas, la OCDE y EUROSTAT a fin de evitar la duplicación de datos y reforzar la complementariedad. Las limitaciones en cuanto a los recursos, así como la escasez de datos estadísticos nacionales sobre la migración han frenado su desarrollo e impedido una participación más amplia de los países en desarrollo de ciertas regiones.

326. Dos series importantes de publicaciones difunden los resultados de las investigaciones y las opiniones de los especialistas sobre cuestiones de política. La serie *Estudios sobre Migraciones Internacionales*, que comenzó a mediados de los años

setenta, ha publicado los resultados de estudios empíricos sobre una amplia gama de cuestiones, que abarcan desde las presiones de la emigración en África del Norte hasta los problemas de integración de la segunda generación de migrantes en Europa, así como desde las condiciones de trabajo de los mineros en Sudáfrica hasta las consecuencias de la creación de la Comunidad del Caribe (CARICOM) sobre los desplazamientos actuales de trabajadores en el Caribe. En 2003, comenzó la publicación de una nueva serie titulada *Perspectivas sobre Migraciones Laborales*, que ofrece un medio para que los especialistas intercambien puntos de vista sobre ciertas cuestiones relativas a la política de migración. Estos estudios y la base de datos ILM están a disposición del público del mundo entero a través del sitio Web de la OIT. Los documentos de investigación, los artículos y los datos estadísticos sobre la migración y los informes sobre actividades relacionadas con las migraciones se encuentran en: www.ilo.org/migrant.

327. NATLEX, la base de datos de la OIT sobre legislación laboral, contiene también informaciones sobre la legislación en materia de migración junto con datos sobre los países sumamente útiles. Esta base de datos se enriquecerá con las informaciones enviadas por los países que respondieron a la Encuesta sobre migraciones laborales internacionales. En muchas respuestas se señala la utilidad y el valor de esta recopilación de leyes relativas a la migración para la formulación de políticas y la administración en ese ámbito.

328. La labor de la OIT en materia de migración se funda asimismo en una base de información mucho más amplia acumulada en el marco de un gran número de programas de cooperación técnica realizados en el terreno y en la sede. Estos comprenden los programas de la OIT por país destinados a promover el empleo y el trabajo decente y los estudios sobre la dimensión social de la globalización, así como los relativos a la mejora de los indicadores clave del mercado de trabajo, el trabajo infantil, más y mejores empleos para la mujer, la trata y el trabajo forzoso, las finanzas sociales, las condiciones de trabajo, la respuesta a las crisis, la seguridad social, el VIH/SIDA, y las condiciones de trabajo en varios sectores económicos importantes, entre ellos la agricultura, la construcción, el sector marítimo, las comunicaciones, el turismo y la salud.

b) Promoción de las normas

329. La amplia aceptación e integración de las normas y los principios de la OIT, tanto en las políticas nacionales de migración como en los tratados internacionales, sigue siendo el objetivo fundamental de la labor de la OIT en este campo. Esta tarea se realiza en varios niveles, en las regiones y en la sede, mediante misiones de asesoramiento, programas de formación y conferencias regionales y nacionales, así como mediante la colaboración con otras organizaciones internacionales y regionales tales como la Oficina del Alto Comisionado para los Derechos Humanos (OACDH), la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados (OACNUR), la Organización Internacional para las Migraciones (OIM) y el Consejo de Europa¹.

330. Como los convenios de la OIT y la Convención internacional sobre la protección de los derechos de todos los trabajadores migratorios y de sus familiares, de 1990, tienen un objetivo común, desde 1998, la OIT ha participado en el Comité directivo

¹ Los ejemplos más recientes son los seminarios subregionales tripartitos celebrados en África (Pretoria, Douala, Dakar y Arusha), las conferencias del Programa internacional de políticas relativas a las migraciones que tuvieron lugar en África y en Asia Central, una conferencia regional tripartita en Asia, y las contribuciones de la OIT a las conferencias regionales celebradas en América Latina y América Central (San José, Lima, Santiago y Montevideo).

interorganismos de la campaña mundial para la ratificación de dicha Convención internacional, un esfuerzo en el que participan diversos organismos y gracias al cual se ha logrado la ratificación por varios países.

c) **Diálogo social**

331. Las políticas de migración laboral tienen posibilidades de contar con un amplio apoyo si se elaboran con la plena participación de quienes representan los intereses de las partes más directamente afectadas, es decir, los empleadores y los trabajadores. Sin embargo, aún son muy pocas las estructuras formales a nivel nacional que permiten la participación activa de las organizaciones de interlocutores sociales en relación con la política y administración de la migración laboral. En la concepción de los seminarios y actividades conexas de la OIT se da ahora prioridad a la preparación de los interlocutores tripartitos para desempeñar ese papel con respecto a la política de migración. La Oficina ha facilitado incluso la participación de organizaciones regionales y nacionales de empleadores y sindicales en actividades recientes organizadas bajo los auspicios de otras organizaciones². ACT/EMP y ACTRAV han designado cada una a un funcionario encargado de actuar como punto focal en materia de migraciones laborales y en 2002 publicaron un número especial de la serie *Educación Obrera* sobre los trabajadores y las trabajadoras migrantes, en el que se analiza con cierta profundidad la situación de los trabajadores migrantes y el papel que pueden desempeñar las organizaciones de trabajadores para mejorarla.

d) **Cooperación técnica**

332. La cooperación técnica es actualmente uno de los principales medios de acción de la OIT para llevar a cabo su misión y alcanzar sus objetivos. Gracias a la financiación externa de ciertos proyectos, la OIT ha logrado ofrecer más asistencia técnica a los Estados Miembros en varios campos relacionados con la política y la administración de las migraciones laborales, que lo que hubiera sido posible con sus propios recursos. Los proyectos regionales de cooperación técnica realizados en Asia, Africa del Norte, y Europa Central y Oriental, por ejemplo, han permitido a la Oficina satisfacer de manera rentable las necesidades corrientes de los países en materia de información y formación para la gestión de las migraciones laborales. Estos proyectos apoyaron la creación de redes entre los ministerios de trabajo que han seguido funcionando mucho tiempo después de terminados los proyectos de financiación externa. La cooperación técnica de la Oficina ha ayudado a los gobiernos a crear una base firme para las políticas nacionales fundándolas en las condiciones de los mercados de trabajo nacionales e internacionales, mediante la armonización de las normas nacionales con las normas internacionales y ampliando el apoyo a dichas políticas mediante el diálogo social.

² Conferencias del Programa internacional de políticas relativas a las migraciones celebradas en Africa Oriental y Occidental y Asia Central (véase más adelante).

Recuadro 5.1
La labor de asesoramiento de la OIT en materia de migraciones laborales

Dos enfoques principales caracterizan la cooperación técnica de la OIT. Uno de ellos comprende misiones de asesoramiento, seminarios y/o proyectos de corta duración realizados por expertos a pedido de gobiernos de Estados Miembros con el objetivo de tratar situaciones y necesidades específicas. En los últimos años, estas actividades han abarcado: misiones de asesoramiento sobre cuestiones generales relacionadas con la mejora de la política nacional de migración (Bahrein, Bulgaria, Costa Rica, República Islámica del Irán, Kuwait, República de Corea y Tailandia); la formulación de legislación (Azerbaiyán, Georgia y Turquía), y/o el establecimiento de marcos destinados a proteger a los nacionales que van al extranjero (Albania, Bangladesh, China, Indonesia, Mongolia y Nepal). Se han recibido solicitudes para la realización de actividades similares procedentes de Armenia, Ecuador, Timor-Leste, Mauricio, Polonia y Serbia y Montenegro.

El otro enfoque aborda las cuestiones multilaterales en materia de migración. Por ejemplo, se ha solicitado a la Oficina que asesore a los países de la Asociación de Naciones del Asia Sudoriental (ASEAN) sobre la posibilidad de concluir un acuerdo regional sobre seguridad social para los trabajadores migrantes. Unos años atrás, se elaboró un proyecto, pero hasta la fecha no se ha llegado a un acuerdo. Más recientemente, se llevó a cabo una evaluación de las tendencias de los movimientos transfronterizos en la región de la CARICOM con miras a determinar ámbitos en los que hay intereses convergentes para hacer avanzar la integración del mercado de trabajo. El Consejo de Cooperación del Golfo Árabe ha solicitado asesoramiento e información sobre la experiencia de otras regiones en materia de integración del mercado de trabajo. Las investigaciones fundamentales sobre las consecuencias políticas de la liberalización de los movimientos transfronterizos y la libre circulación de la mano de obra tendrán una gran importancia en la futura labor de asesoramiento de la Oficina.

333. En marzo de 2004 debe iniciarse un proyecto titulado «Africa Labour Migration Policy Initiative» que obtuvo financiación de la Unión Europea. Este proyecto ofrecerá asistencia en materia de elaboración de políticas a los cinco países del Magreb, los tres países de la Comunidad de Africa Oriental y los miembros de la Unión Económica y Monetaria de Africa Occidental (UEMOA). Las áreas prioritarias en estos tres programas subregionales similares son: reforzar la recopilación y el análisis de datos; facilitar la movilidad de la mano de obra en los procesos de integración regional; tratar la cuestión de la «fuga de cerebros»; e impedir la explotación y la discriminación, con el objetivo general de incrementar el desarrollo. En la Comunidad de Africa Meridional para el Desarrollo (SADC) se está emprendiendo un proyecto similar conjuntamente con la OIM. Asimismo se prevé un enfoque regional integrado para Asia Central, el Cáucaso y varios países de Europa Oriental.

334. Recientemente se han emprendido otros dos proyectos de menor envergadura. Uno de ellos, cuyo objetivo es ayudar a los Gobiernos de Albania, la República de Moldova y Rumania a elaborar programas nacionales sobre migración laboral e impedir la trata, comenzó a fines de 2003 con el apoyo de Ireland Aid. El objetivo del otro proyecto es desarrollar la capacidad nacional con miras a una administración y gestión eficaz de los flujos de migración laboral en Camboya, la República Democrática Popular Lao, Mongolia y Tailandia. Este proyecto comenzará a principios de 2004 bajo los auspicios de la asociación estratégica entre la República de Corea y la OIT.

335. El proyecto apoyado por el Ministerio de Trabajo y Bienestar Social de Italia, cuyo objetivo es evaluar las dificultades de empleo que enfrentan los trabajadores migrantes en Italia debido a la discriminación, es un ejemplo de cooperación técnica en el plano de los países. Sobre la base de la metodología utilizada en estudios anteriores de la OIT

realizados en Alemania, Bélgica, España y los Países Bajos, en 2003, se llevó a cabo una investigación en tres ciudades de Italia para medir la discriminación en el acceso al empleo de que son objeto los trabajadores inmigrantes y los que pertenecen a minorías. Los resultados de esta investigación ayudarán al Gobierno y a los interlocutores sociales de Italia a luchar contra la discriminación en el empleo con mayor eficacia y a aplicar la Directiva de la Unión Europea relativa a la aplicación del principio de igualdad de trato de las personas independientemente de su origen racial o étnico (Directiva 2000/43/CE del Consejo).

336. A mediados de 2004 se iniciará un proyecto de cooperación técnica, con el apoyo del Programa de la Unión Europea INTI (integración de nacionales de terceros países) con el fin de mejorar la cooperación tripartita para facilitar la integración y combatir la discriminación contra los trabajadores migrantes en Europa. Este proyecto se basará en la labor anterior de la Oficina para compendiar las «buenas prácticas» en materia de no discriminación adoptadas por los empleadores, los sindicatos, los gobiernos y las organizaciones no gubernamentales de la mayor parte de los países de Europa; este compendio estará disponible en línea a partir de marzo de 2004. Se publicarán un manual práctico y otros materiales para ayudar a los mandantes a llevar a cabo una labor eficaz en materia de lucha contra la discriminación.

e) Fortalecimiento de la capacidad

337. En colaboración con el Centro Internacional de Formación de la OIT en Turín, la Oficina ha desarrollado un módulo de formación tripartito sobre la migración laboral que incorpora las discusiones interactivas con los expertos, la convalidación de la experiencia de los participantes y la formulación colectiva de planes y compromisos para las actividades de seguimiento. Se utilizó este enfoque en seminarios regionales tripartitos sobre el fortalecimiento de la capacidad celebrados en Africa Meridional, Africa Central y Africa Occidental en 2002-2003. Asimismo, se han programado seminarios temáticos y regionales para Africa y América Latina que tendrán lugar en 2004. El Centro de Turín también ha participado en las labores de promoción de los instrumentos de la OIT sobre la migración con fines de empleo a través de diversos cursos destinados especialmente a los administradores de la política de migración, y en algunos casos, a los agregados laborales.

338. Gracias a su participación en conferencias organizadas por el Programa internacional de políticas relativas a las migraciones, la OIT pudo insistir en la importancia fundamental de las cuestiones laborales en relación con la migración y en la necesidad de adoptar medidas normativas, políticas y administrativas prácticas que sean apropiadas como elementos centrales de una política de migración adecuada. Estas actividades (Dakar, 2001; Nairobi, 2002; Estambul, 2003; Addis Abeba, 2003 y Bishkek, 2004) han contado, hasta la fecha, con la participación de altos funcionarios de los Ministerios de Asuntos Exteriores, del Interior y otros ministerios de 65 gobiernos de Africa Occidental, Asia Central, el Cáucaso y países vecinos, Africa Oriental y el Cuerno de Africa.

f) Programas de acción especiales

339. Algunas de las iniciativas y programas globales de la OIT son especialmente importantes para tratar los problemas más graves de protección en el ámbito de la migración. Estos programas están contribuyendo a desarrollar un entendimiento común, una cooperación y acciones eficaces a través de las fronteras, y atraen recursos y

atención en una medida que ningún proyecto regional o nacional había conseguido hasta ahora.

340. Se están llevando a cabo siete importantes proyectos regionales para luchar contra la trata de niños, que abarcan a más de 45 países, bajo los auspicios del IPEC en: Asia Meridional, Africa Occidental y Central, América Central, la República Dominicana, América del Sur, Europa Oriental y los Balcanes, y la subregión del Gran Mekong. Estos proyectos reflejan la adopción de un enfoque integrado en lo que respecta a prevenir el trabajo en condiciones de explotación y a retirar a los niños de él, abordando las causas fundamentales de la trata: la pobreza, la educación insuficiente y la falta de trabajo decente para los adultos.

Recuadro 5.2
Programa de Acción Especial de la OIT para Combatir
el Trabajo Forzoso (SAP-FL)

Este Programa global se ocupa de la cuestión de la trata de trabajadores migrantes, y se centra en las situaciones de trabajo forzoso. Se están realizando estudios nacionales sobre las características y consecuencias de la trata de trabajadores migrantes en algunos países de Asia y Europa. En mayo de 2003, la OIT publicó un documento de información general titulado *Trafficking in Human Beings: New Approaches to Combating the Problem*. El SAP-FL aborda la trata de seres humanos desde una perspectiva más amplia del mercado de trabajo, tanto en los países de origen como en los de destino, y aspira a que participen los principales actores e instituciones laborales en actividades coordinadas para luchar contra la trata. Las investigaciones sobre el tema examinan tanto los aspectos de la demanda como de la oferta, y determinan en qué medida los trabajadores migrantes en situación irregular son objeto de condiciones coercitivas de contratación y de empleo en algunos sectores económicos. Muchos interlocutores acogieron con agrado este enfoque, que presta una mayor atención a las iniciativas del mercado de trabajo como elemento clave de la acción global contra la trata. Se realizaron seminarios de formación para funcionarios del trabajo de Europa Central y Oriental en Bucarest y Turín a principios de 2004. Se han puesto en marcha proyectos operacionales en Europa, Asia Central, Africa Occidental y Asia Sudoriental, con actividades en los países de origen y de destino. Asimismo, se está prestando asistencia técnica a los Estados Miembros para determinar los casos de trabajo forzoso en la nueva legislación contra la trata y en el marco de la aplicación de la ley.

341. En 2001-2002 se realizaron estudios que documentan la discriminación contra las trabajadoras migrantes bajo los auspicios de GENPROM en Bolivia, Costa Rica, Emiratos Arabes Unidos, Etiopía, Filipinas, Italia, Japón, Nicaragua, Nigeria, Rumania y Sri Lanka. Estos estudios arrojaron luz sobre la situación de las trabajadoras migrantes y sobre cómo se les puede prestar asistencia en las diversas fases del proceso de migración, y sirvieron de base para los seminarios de formación celebrados en el Centro de Turín sobre la determinación de estrategias contra la trata y para la promoción de políticas. Las buenas prácticas documentadas en los 11 estudios por país sirvieron de material para una guía de información sobre las trabajadoras migrantes que se publicó en 2003 con miras a reforzar los esfuerzos de los organismos gubernamentales, las organizaciones de trabajadores y de empleadores y las ONG en todos los países para mejorar la protección, reducir la explotación y el abuso, y prevenir la trata de trabajadoras migrantes.

342. Por último, OIT/AIDS ha prestado especial atención a determinar los problemas y encontrar soluciones para reducir los riesgos del VIH/SIDA entre las poblaciones de trabajadores migrantes y móviles; la Oficina ha colaborado con el ONUSIDA, la OMS y la OIM con miras a la investigación y promoción conjunta de esta cuestión.

g) Fortalecimiento de la cooperación internacional

343. Dado que la gran mayoría de migrantes de todo el mundo son económicamente activos, la OIT tiene un papel esencial que desempeñar a la hora de establecer una cooperación internacional para gestionar la migración. La migración actual se debe sobre todo a las crecientes diferencias económicas, a la falta de oportunidades de empleo en los países de origen, y a las condiciones de los mercados de trabajo. Una de las principales cuestiones en lo relativo a la migración que tiene que abordar la comunidad internacional es la de proteger a los migrantes de la explotación. La creciente importancia que se atribuye a la migración como problema económico y laboral, y no como un problema de seguridad, en el actual discurso de política internacional coincide sin duda con el mayor despliegue de actividades de la OIT en el terreno.

344. Las Naciones Unidas constituyen el medio más importante para fortalecer la cooperación internacional. La OIT ha planteado las cuestiones relativas a la migración y los derechos de los trabajadores en los períodos de sesiones pertinentes de la Comisión sobre Derechos Humanos y de la Asamblea General. Ha proporcionado información y asesoramiento al Relator Especial de las Naciones Unidas para los derechos humanos de los migrantes y al Relator Especial sobre los derechos de los no ciudadanos. La Oficina también coopera activamente con otros organismos de las Naciones Unidas así como con la Organización Internacional para las Migraciones (OIM) a nivel técnico y de políticas, en actividades bilaterales y foros multilaterales como el Grupo de Contacto de las Organizaciones Intergubernamentales sobre la Trata de Personas y el Tráfico Ilícito de Migrantes. Lo que es más, el Director General de la OIT es cofundador del Grupo de Ginebra sobre Migraciones, asociación informal recientemente establecida de jefes ejecutivos de las Naciones Unidas y de organismos internacionales en Ginebra que abordan las cuestiones relativas a la migración y los refugiados.

345. Algunos gobiernos y organizaciones internacionales han lanzado recientemente varias iniciativas importantes para crear un marco multilateral de cooperación con miras a mejorar la gobernanza de la migración. La OIT es miembro activo del Comité Directivo de la Iniciativa de Berna, proyecto que puso en marcha el Gobierno Suizo y que ahora recibe el apoyo de otros gobiernos con miras a mejorar la gobernanza global de la migración a través de una acción multilateral. La OIT es también copatrocinadora del Programa internacional de políticas relativas a las migraciones junto con la OIM, el Fondo de Población de las Naciones Unidas (UNFPA) y el Instituto de las Naciones Unidas para la Formación Profesional e Investigaciones (UNITAR). La iniciativa más reciente es el establecimiento de la Comisión Mundial sobre las Migraciones Internacionales por varios gobiernos, en particular los Gobiernos de Suecia y de Suiza.

346. La OIT también ha tratado de reforzar la coordinación con las estructuras regionales. A finales de 2003, se convino en que la migración era uno de los cinco ámbitos prioritarios de aplicación de la recientemente establecida asociación estratégica UE/OIT. La OIT contribuyó a la elaboración del proyecto de marco estratégico para una política sobre migración en África desarrollado bajo auspicios africanos. Se han solicitado activamente las observaciones de la OIT en el Comité Europeo sobre las Migraciones del Consejo de Europa. Además, en 2003, altos funcionarios de la OIT intervinieron en la conferencia sobre la migración conocida como «Diálogo 5 + 5» celebrada en Rabat y, en 2002, en la 7.^a Conferencia de Ministros Europeos Responsables de Asuntos de Migración celebrada en Helsinki, en la Conferencia Hemisférica sobre Migración Internacional: Derechos Humanos y Trata de Personas en las Américas celebrada en Santiago de Chile, la Conferencia Regional de la Cruz Roja y la Media Luna Roja de Europa celebrada en Berlín, y la Conferencia Regional de las

Sociedades de la Cruz Roja y la Media Luna Roja de Asia y el Pacífico, celebrada en Manila.

5.3. Programa integrado en la OIT

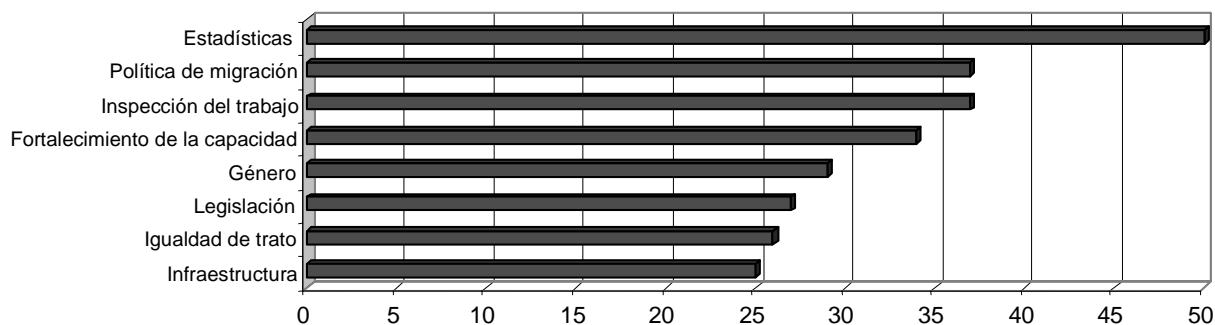
347. Los problemas que plantea la migración requieren respuestas que pueden basarse en las competencias, programas y actividades de la OIT, que abarcan una gran diversidad de conocimientos especializados en los diferentes departamentos, tanto en la sede como en el terreno. En muchas regiones, las actividades de la OIT en materia de política de empleo abordan los factores subyacentes a los problemas de la migración y las condiciones de empleo a las que se enfrentan los trabajadores migrantes. El Programa de la OIT sobre normas y principios y derechos fundamentales en el trabajo es evidentemente central para la promoción de un enfoque de la gestión de la migración basado en los derechos. Las actividades de la OIT destinadas a promover condiciones de empleo mejores y más seguras y a ampliar la cobertura de la seguridad social a otros sectores de la población son tan importantes, sino más, para los trabajadores migrantes como para los nacionales. Además, el establecimiento y fortalecimiento del diálogo social es de capital importancia para la formulación de una política de migración adecuada y la obtención de un amplio apoyo a favor de dicha política.

348. La labor central de MIGRANT, unidad técnica especializada de la OIT en migraciones, consiste en establecer un programa integrado sobre migraciones a partir de esta gran diversidad de actividades y competencias técnicas. Esta unidad se encarga de determinar las cuestiones que debe tratar la OIT y de encontrar los medios para abordarlas movilizand o conocimientos, competencias y recursos financieros de la Organización y de otras fuentes. Esta ha resultado ser una tarea titánica, habida cuenta de los recursos limitados de que dispone y de la rápida y creciente demanda de participación de la OIT en una amplia gama de cuestiones relativas a la migración. En 2003, por ejemplo, esto implicó regularizar la situación de los trabajadores migrantes en Tailandia, armonizar las políticas en apoyo de la libre circulación de trabajadores en Africa Occidental, determinar y documentar las prácticas óptimas para reducir la discriminación contra los inmigrantes en Europa Occidental, mejorar la gestión de la contratación en lugares tan dispares como Nepal y la República Unida de Tanzania, divulgar información sobre cómo inducir a los migrantes a invertir en sus comunidades de origen en México, evaluar las condiciones de los trabajadores migrantes del servicio doméstico en América Central, y formular estrategias para luchar contra la trata de mujeres jóvenes procedentes de algunos Estados de la región de la Comunidad de Estados Independientes.

349. Las respuestas a la Encuesta sobre migraciones laborales internacionales indican que hay una importante demanda de nuevas actividades de apoyo de la OIT por parte de los Estados Miembros (véase el gráfico 5.1). Un total de 47 países respondieron que necesitaban la cooperación técnica de la OIT para mejorar las estadísticas relativas a la migración, 32 países requerían la cooperación técnica para la formulación de una política de migración laboral, 22 para el examen/reforma de la legislación, 22 para el desarrollo de infraestructuras administrativas nacionales, 29 para el fortalecimiento de la capacidad de las organizaciones de empleadores y de trabajadores, 33 para reforzar la inspección del trabajo, 22 para promover la igualdad de trato y 24 para las cuestiones de la política o las prácticas de migración relacionadas con el género. Algunos países señalaron necesidades específicas de cooperación técnica en uno o dos ámbitos. Unos 20 países indicaron una necesidad general en todas las categorías. En algunas respuestas que se

recibieron directamente de varias federaciones nacionales de sindicatos se manifestó también la necesidad de asistencia en algunas de estas categorías o en todas. Los representantes de los empleadores instaron a la OIT a que se ocupara de las necesidades de las empresas en los mercados de trabajo.

Gráfico 5.1. Cooperación técnica requerida de la OIT (número de respuestas)



Fuente: Encuesta sobre migraciones laborales internacionales, 2003.

350. Una creciente proporción de las actividades de la OIT en materia de migración se lleva a cabo a través de las oficinas regionales y de otras oficinas en el terreno. La migración destacó como una prioridad central en los planes aprobados para las regiones de Asia y Oriente Medio y se incluyó explícitamente para Africa, Europa y América Latina en el ejercicio conjunto de planificación del programa de la OIT de noviembre de 2003.

351. Muchas de estas actividades ya han tenido resultados concretos que se espera contribuyan a mejorar las actuales condiciones de los trabajadores migrantes en muchas partes del mundo. Se pueden citar algunos ejemplos a modo de ilustración. El proyecto de asistencia técnica de la OIT sobre gestión de la migración ya ha dado lugar a la firma de un Memorándum de Entendimiento entre los Gobiernos de Tailandia, Myanmar, la República Democrática Popular Lao y Camboya, en virtud del cual los trabajadores migrantes recibirán los mismos salarios y prestaciones que los trabajadores nacionales, de acuerdo con los principios de no discriminación e igualdad de trato sin distinción por lo que respecta al género, origen étnico y religión. En la República de Corea, se aprobó una nueva legislación que prevé la admisión y el empleo temporales de trabajadores extranjeros, que se basa en parte en el asesoramiento de la OIT. La Oficina promovió esta reforma normativa tras haber detectado deficiencias en el anterior sistema de aprendizaje remunerado y aconsejó al Ministerio de Trabajo sobre las prácticas óptimas en relación con la preparación de las propuestas legislativas.

352. En Bélgica, se reconoció que las investigaciones de la OIT sobre la lucha contra la discriminación de los trabajadores migrantes y trabajadores de minorías étnicas en el mundo del trabajo contribuyeron a configurar el contenido de la legislación nacional adoptada en 2003 por el Parlamento belga, dando así efecto a la Directiva de la Unión Europea relativa al racismo (Directiva del Consejo 2000/43/CE). Se inició una campaña contra la discriminación a nivel regional y federal que contó con la participación de las tres federaciones sindicales nacionales y de la Federación Nacional de Empleadores. En

Irlanda, la OIT ayudó al Gobierno y a las instituciones de los interlocutores sociales a redactar un «plan de acción» para la integración y no discriminación de los sindicatos y las empresas en 2003.

353. La acción de la OIT contra la trata de niños ha dado lugar a que se reconozca su papel, metodología y resultados a nivel global (Conferencia de Yokohama, Asamblea General de las Naciones Unidas), a que aumente la demanda de cooperación técnica y servicios de asesoramiento de la OIT en diferentes regiones y a que los donantes estén más dispuestos a financiar proyectos en gran escala contra la trata de niños.

354. En Mauricio, el Ministerio de Trabajo e Industria reconoció los principios, normas y capacitación de la OIT al decidir establecer una «unidad especial para expatriados» encargada de supervisar todos los aspectos del empleo de los trabajadores extranjeros. En Mongolia, el Ministerio de Trabajo ha puesto en marcha el programa de acción adoptado en 2002 en el Taller de la OIT sobre el empleo en el extranjero que incluía un mayor control de las actividades de las agencias de contratación.

5.4. Conclusiones preliminares

355. El análisis precedente de las actividades de la OIT ilustra la pertinencia de las actividades normativas y de cooperación técnica de la OIT para tratar la gran diversidad de cuestiones relacionadas con la migración. Estas actividades ponen de relieve la importancia fundamental que reviste la migración laboral en el contexto del cometido de la OIT e indican que la OIT tiene un importante papel que desempeñar en los esfuerzos más amplios encaminados a resolver los múltiples dilemas que plantea la migración a la comunidad internacional. Es fundamental que haya una mayor participación de los mandantes tripartitos en las diversas iniciativas regionales y globales para discutir acerca de la gestión de la migración y estrechar la cooperación al respecto.

356. La Encuesta sobre migraciones laborales internacionales indica que los Estados Miembros esperan que haya una mayor expansión de las actividades de cooperación técnica en el ámbito de la migración. Apoyar y sostener estas actividades y las iniciativas a nivel regional e internacional que la OIT estime oportuno adoptar en el futuro, especialmente tras la discusión general, requerirá que se examine la adecuación de los recursos destinados al Programa de Migraciones Internacionales de la OIT.

Capítulo 6

Gestión de la migración

6.1. Observaciones iniciales

357. La migración plantea a los gobiernos uno de los problemas de política más complejos. Tienen que sopesar muy diferentes cuestiones e intereses, económicos, sociales y políticos, relacionados esencialmente con los conceptos de diversidad y de igualdad: las diferencias entre países alimentan la migración. Ahora bien, la protección de los migrantes exige la igualdad de trato para todos los trabajadores, cualquiera que sea su nacionalidad.

358. A diferencia de otros aspectos de la globalización como, por ejemplo, el aumento del comercio o de las inversiones, la migración laboral, incluso de breve duración, provoca grandes ajustes sociales y políticos, con frecuencia muy penosos, y repercute en una serie de medidas de política económica y social, que se refieren desde la educación, la salud y los servicios sociales, hasta el desarrollo internacional. Por consiguiente, los gobiernos preocupados por la migración no deben limitarse a controlar las entradas de migrantes sino que deben incorporar la política de migración a su planificación principal¹.

359. El presente capítulo, que se basa en la experiencia de un gran número de países y en las respuestas dadas a la Encuesta sobre migraciones laborales internacionales, versa sobre las oportunidades de mejorar la gobernanza de la migración. No es fácil cambiar bruscamente de política de migración, por lo que ha de llegarse a un consenso sobre los intereses a largo plazo; además, como la migración puede entrañar pérdidas y ganancias, tanto para los individuos como para los países de emigración y los de inmigración, es preciso encontrar la forma de repartir más equitativamente sus beneficios.

360. Por consiguiente, una política sostenible debe basarse en el debate y el diálogo social entre los principales interesados, y estar en consonancia con las políticas aplicadas en otras esferas de gobernanza, en particular en lo tocante a la gestión de la economía y el fomento de la estabilidad política. Una de las características de las democracias liberales es la existencia de grandes divergencias sobre el rumbo de la política pertinente y el modo de encauzarla. Los dirigentes políticos tienen la obligación de informar y formar al público sobre las consecuencias y repercusiones de la migración. Las medidas políticas adoptadas deben ser transparentes y coherentes, pero suficientemente flexibles en su aplicación para que los responsables políticos puedan extraer enseñanzas de la experiencia.

¹ Véase S. Spencer (director de la publicación): *The Politics of Migration: Managing opportunity, conflict and change*; número especial de *The Political Quarterly* (Oxford, Blackwell Publishing, 2003).

361. En este capítulo se sostiene que si bien muchos elementos de la política de inmigración seguirán siendo de la competencia de la política de cada Estado, existe una clara necesidad de adoptar enfoques más multilaterales para gestionar la migración. Los actuales enfoques unilaterales para regular la migración están resultando ser inadecuados para hacer frente a la creciente circulación transfronteriza de personas por razones de turismo, trabajo, negocios, estudios o asilo. El número creciente de personas en situación irregular es una prueba de dicha deficiencia. A fin de proteger a los trabajadores migrantes, la OIT tendrá que ir más allá de su labor normativa para promover activamente, en colaboración con otras organizaciones internacionales, programas de cooperación para la gestión de la migración.

6.2. Elección del rumbo en la esfera de las políticas

362. La historia configura y constriñe las posibilidades en materia de política de migración. Las guerras, por ejemplo, han acarreado la rectificación de fronteras, por lo que hay quienes, sin emigrar incluso, viven en el territorio de una nación que no es aquella en la que nacieron. La estructura colonial ha influido también, porque solía permitir la libertad de movimientos entre el centro imperial y las colonias, con lo que surgieron flujos migratorios que modificaron el carácter étnico de los países de origen y de destino. Por último, los gobiernos han tomado también decisiones que influyen en la migración al adoptar fronteras comunes, como ha ocurrido en la Unión Europea (UE), que garantizan actualmente la libertad de movimientos con fines laborales a todos los nacionales de los Estados miembros.

363. La política de migración viene configurada por intereses y objetivos diferentes, y a veces contradictorios. La reunificación familiar sigue siendo un factor importante en las prioridades de la mayoría de los países en materia de inmigración, pero hay que sopesarla con la preocupación de los empleadores acerca de la necesidad de adaptar la política para hacer frente a la escasez de mano de obra. Los programas relativos a la migración temporal de trabajadores extranjeros persiguen la finalidad de colmar la escasez cíclica de mano de obra, pero el mantenimiento de tales políticas puede entrañar una limitación inaceptable de los derechos de los trabajadores. La admisión de trabajadores extranjeros muy calificados puede considerarse imperativa si se quiere mantener la competitividad global en ciertos sectores o como un medio de estimular el crecimiento, pero pueden oponerse a ella los trabajadores del país, cuyo salario puede menguar.

364. Como la adopción de una política tiene efectos a largo plazo que rebasan los previstos, será muy importante elegir bien el rumbo. En el decenio de 1950, por ejemplo, a raíz de su rápida recuperación económica, tanto Alemania como el Japón se enfrentaron con una escasez incipiente de mano de obra pero optaron por soluciones muy diferentes. El Japón decidió no abrir la puerta a los trabajadores extranjeros y optó en vez de ello por toda una serie de instrumentos políticos para obligar a las empresas japonesas a adoptar procedimientos de producción que ahorraran mano de obra y, más tarde, a recurrir a inversiones extranjeras directas para trasladar la producción a países de salarios más bajos. La República Federal de Alemania de entonces experimentó también una situación de rápido crecimiento económico y pleno empleo, a la vez que disminuía su fuerza de trabajo. Pero, a diferencia de los japoneses, sus planificadores se mostraron reacios a cifrar sus esperanzas en la mecanización y la racionalización, por estimar que podían poner en peligro lo que parecía ser una recuperación económica frágil. Los dirigentes alemanes consideraron que la importación temporal de mano de obra extranjera era una decisión más prudente y emprendieron el hoy famoso programa Gastarbeiter («trabajadores invitados»).

6.3. Hacia una mayor coherencia de la política

365. Uno de los grandes retos en la gestión de la migración laboral es la coherencia de la política. Como mínimo, esa coherencia debe servir para que las políticas de migración atiendan las necesidades previsibles a largo plazo de la economía y de la sociedad, y que perduren al margen de los cambios de gobierno. Pero, en un sentido más general, la coherencia de la política implica que las decisiones y programas en los sectores de migración y en los demás no se menoscaben entre sí, ya sea directamente o a través de consecuencias imprevistas. Antes por el contrario, los gobiernos deberían adoptar medidas en apoyo de la migración legal, a fin de garantizar que los trabajadores extranjeros perciban un salario que no sea inferior al de los trabajadores del país, y recurrir a sanciones y a otros medios para impedir el empleo de trabajadores en situación irregular.

366. Por otra parte, algunos de los fallos constatados de la política relacionada con los programas de «trabajadores invitados» se debieron a las expectativas irrealistas de que la migración podía ceñirse a los ciclos económicos, por cuanto es muchas veces imposible abrir y cerrar la migración como si fuera un grifo. Es posible también que los responsables políticos hayan supuesto erróneamente que esos programas de trabajo temporal no iban a repercutir en los salarios relativos o en la rentabilidad del capital o la de los propietarios de otros activos productivos. En realidad, las empresas ajustan su estrategia de producción y estructuran los puestos de trabajo que crean en función de lo que prevén a propósito de la disponibilidad y el costo de la mano de obra. Por ello, una vez que han tomado la decisión de invertir, basándose en el supuesto de que va a seguir habiendo trabajadores migrantes disponibles se opondrán naturalmente a todo cambio de política que les niegue el acceso a dicha mano de obra.

367. Toda política basada en el supuesto de que es posible importar trabajadores migrantes cuando hacen falta y enviarlos de regreso cuando ya no se les necesita está condenada a fracasar. Esas políticas están inspiradas en la intención de que la migración sea una medida contracíclica para combatir la inestabilidad en el mercado de trabajo, pero han fallado en todas las regiones del mundo en las que se han ensayado. El escritor suizo Max Frisch lo resumió en una frase: «Invitamos a trabajadores y vinieron seres humanos». Como seres sociales que son, los hombres y las mujeres tienen necesidades que no se limitan a la subsistencia física. Además, las economías y las sociedades que los acogen se adaptan a su presencia y acaban dependiendo de sus servicios.

368. La incoherencia de la política se debe muchas veces a las presiones contrapuestas que tienen que soportar dirigentes políticos que temen perder el apoyo de sus principales partidarios. Se deriva de ello una contradicción entre las declaraciones políticas y lo que ocurre en la realidad. Un gobierno puede, por ejemplo, hacer declaraciones sobre su oposición a la utilización de mano de obra extranjera no calificada y su determinación de acabar con la inmigración irregular, mientras que en la práctica subvenciona y protege sectores, como el agrícola, que absorben mano de obra extranjera no calificada. Es igualmente posible que no reglamente los salarios y las condiciones de trabajo, incitando con ello a ciertos empleadores a contratar a trabajadores en situación irregular para ahorrar costos laborales, o que considere perfectamente legal que las empresas paguen un salario inferior al mínimo a unos «aprendices» extranjeros que en realidad son trabajadores. Los políticos que no formulan una política de migración clara corren el peligro de dar una impresión de hipocresía y perder el apoyo público, dejando la política a merced de grupos de presión extremistas. En muchos países se discute todavía si un programa electoral de inmigración más liberal puede atraer o no a un mayor número de votantes.

Aplicación flexible de la política

369. Ahora bien, la coherencia no significa que la política de migración deba aplicarse de modo inflexible. Como saben hoy por experiencia muchas autoridades nacionales, algunos de los procedimientos mejor concebidos de gestión de la migración pueden fracasar porque es muy difícil prever la reacción de los actores principales en el mercado de trabajo. En los Estados Unidos, por ejemplo, se creó la categoría de las visas H1B para atender la demanda de la industria privada de disponer de trabajadores muy calificados cuando no era posible encontrarlos en el mercado de trabajo nacional. Pero a las agencias y otras entidades que buscaban a trabajadores extranjeros calificados y los colocaban en los Estados Unidos les pareció ventajoso conseguir el mayor número posible de visas, independientemente de la demanda, por lo que importaron trabajadores extranjeros incluso cuando no había puestos de trabajo disponibles para ellos².

370. No dejará nunca de ser necesario amoldar la política a nuevas circunstancias y objetivos cambiantes. La experiencia nos dice que rara vez cuaja una migración planificada, como ocurrió en el caso del programa alemán Gastarbeiter y con la política australiana anterior, que apuntaba a que Australia siguiera siendo blanca y británica. Las circunstancias cambian y la migración puede acabar en una situación que tenga muy poco que ver con los objetivos iniciales de la política, si bien esto no quiere decir necesariamente que haya fracasado.

6.4. Valor del diálogo social

371. La migración tiene — o se considera que tiene — consecuencias que van en detrimento de ciertos grupos, en particular de los trabajadores menos calificados y de los de más edad, ya sea porque se les desplaza de su puesto de trabajo o bien porque se bajan sus salarios. Se ha acusado asimismo a la migración de todo tipo de males sociales y económicos, desde el desempleo y el desplazamiento de nacionales en el mercado de trabajo hasta los problemas de las drogas, la delincuencia urbana, el terrorismo y el VIH/SIDA. Como los inmigrantes tienen rara vez la ocasión de defenderse, han pasado a ser un blanco fácil para los grupos extremistas que buscan la oportunidad de promover sus móviles políticos. No son muchos los dirigentes políticos deseosos de aventurarse en tan vidrioso terreno, y en los momentos de crisis económica pueden optar simplemente por repatriar a trabajadores extranjeros y cerrar las fronteras a otros nuevos. Esto ocurrió hace poco en Asia Sudoriental a raíz de la crisis financiera asiática de 1997, por ejemplo, pero también en otras partes del mundo. Consta que hasta los partidos políticos más responsables juegan «la carta de la migración» para conquistar electores.

372. Para evitar que las políticas de migración sean presa de las exigencias de políticos demagogos se requerirá un debate bien documentado que permita lograr un amplio consenso social entre los representantes de quienes van a salir ganando y los perdedores, a saber: los empleadores, los trabajadores y el gobierno en representación de toda la sociedad. El diálogo social puede contribuir a que surja un amplio apoyo. Las respuestas a la Encuesta sobre migraciones laborales internacionales indican que, cuando se modifican o promulgan leyes referentes a la política nacional de inmigración, en la mayoría de los países se celebran consultas periódicas con las organizaciones de empleadores y de trabajadores representativas. Hay, sin embargo, pocos ejemplos de

² P. Martin y M. Abella: *Globalization and guest workers: Migration for employment in the 21st century* (de próxima publicación).

formulación de una política y una legislación sobre la migración laboral por conducto de estructuras tripartitas establecidas oficialmente.

373. Este tipo de diálogo es también necesario en los países de emigración, especialmente cuando el gobierno ha asumido la responsabilidad de reglamentar la contratación y el empleo de sus nacionales. También en este caso puede haber ganadores y perdedores. Los trabajadores migrantes y sus familiares saldrán ganando, pero la sociedad de la que proceden puede salir perdiendo, sobre todo cuando se queda sin trabajadores calificados. Por ejemplo, cuando Jamaica perdió dos tercios de sus enfermeras porque emigraron a otros países, sus hospitales no podían ya proporcionar un tratamiento de la misma calidad, y cuando el Pakistán perdió a sus mejores albañiles y carpinteros de la construcción porque emigraron a los Estados del Golfo entre 1970 y 1980, perdió también a los trabajadores más experimentados, capaces de transmitir su pericia a aprendices jóvenes, con el perjuicio consiguiente para su sistema de formación no institucionalizada. No es, pues, sorprendente que al sector del servicio doméstico en los países de origen, que pierde a un personal competente, no le interese demasiado invertir en la enseñanza de calificaciones que no sean las suyas específicamente.

374. Cuando un país de emigración establece políticas y estructuras apropiadas para la gestión de la emigración, los trabajadores suelen preferir los cauces legales de emigración, con lo que gozan de una mejor protección, como lo demuestra el ejemplo de Filipinas, donde hay dos organismos encargados de la política y la administración de la migración laboral: la Administración Filipina de Empleo en el Extranjero (Philippine Overseas Employment Administration – POEA) y la Administración del Bienestar de los Trabajadores en el Extranjero (Overseas Workers Welfare Administration – OWWA), para las cuales el Gobierno ha creado sendos órganos consultivos tripartitos. La POEA tiene en su haber muchas innovaciones, entre ellas la que presupone la responsabilidad conjunta de las agencias privadas de contratación y de los empleadores extranjeros cuando se violan los contratos, a la vez que ofrece incentivos y premios para recompensar los buenos resultados, así como la implantación de un sistema de aprobación de los contratos, «sin papel», en Internet. El resultado es que los trabajadores filipinos figuran entre los más buscados en el extranjero y perciben salarios más altos que sus homólogos de otros países.

6.5. Compaginación de las admisiones de mano de obra extranjera con las necesidades económicas

375. El motor de la política de migración no es siempre la escasez de mano de obra. Los Estados Unidos, el Canadá y Australia tienen una tradición de fomento de la inmigración duradera y una de las bases de su política de inmigración es la promoción de la reunificación familiar. Incluso en Europa, después de terminar los programas de «trabajadores invitados» a principios del decenio de 1970 los gobiernos siguen permitiendo dicha reunificación, que pasó a ser prácticamente la única vía de acceso legal para la inmigración desde países ajenos a la Unión Europea. Pero en el decenio de 1990, gracias a las ingentes inversiones en informática, la mayoría de los gobiernos se propusieron aprovechar la inmigración para solucionar la escasez de personal calificado, con lo cual resurgió el debate sobre la posibilidad de que los Estados concilien su política de migración con las necesidades a corto y largo plazo de su economía.

376. Los principales argumentos que suelen aducirse en pro de un aumento de la disponibilidad de trabajadores por medio de la inmigración son los siguientes:

- Atender una demanda temporal de trabajadores: se estima que el déficit de la disponibilidad de mano de obra es pasajero y que quedará colmado más tarde con trabajadores del país, entre ellos los estudiantes que están actualmente en formación.
- Respalda sectores estratégicos: ciertos sectores donde hay escasez de personal tienen un valor estratégico que podría desaparecer si se trasladaran al extranjero o si progresaran más despacio debido a la falta de mano de obra.
- Crear una fuerza de trabajo mundial: es necesario formar a trabajadores extranjeros para ramas o filiales exteriores como parte integrante de una mano de obra mundial.
- Evitar la inflación: se apunta a frenar la inflación salarial en un sector, ocupación o área que pueda tener efectos de difusión en otros mercados de trabajo o provocar una subida de los precios de consumo.

377. Estos motivos explican por qué los países podrían optar por abrir las fronteras, pero no indican cuántos trabajadores migrantes deberían admitir. La planificación de la inmigración para atender las necesidades del mercado de trabajo puede seguir varios rumbos. Los países de inmigración tradicionales como el Canadá y Australia no sólo contratan inmigrantes para puestos concretos o para atender una escasez urgente, sino que también eligen inmigrantes basándose en su capacidad de incorporarse a largo plazo al mercado de trabajo, de modo tal que los migrantes que superan el examen de admisión pueden elegir y cambiar libremente de puesto de trabajo.

378. Otros países se esfuerzan más por acoplar los trabajadores extranjeros a las necesidades inmediatas del mercado de trabajo. Esta es una tarea compleja. Es difícil determinar el grado de escasez de personal para todas y cada una de las ocupaciones y de las regiones del país en cada momento, por lo que los gobiernos recurren inevitablemente a un simple examen del mercado laboral y consienten a las agencias un amplio margen de libertad en su aplicación de políticas de migración basadas en el mercado de trabajo. En algunos casos, el gobierno adopta una actitud de *laissez-faire*. Se puede imponer a la empresa la obligación de demostrar que no hay trabajadores nacionales disponibles para esas tareas y que ha anunciado la vacante sin encontrar candidatos calificados. Esto puede resultar muy oneroso y llevar demasiado tiempo. En otros países, por ejemplo en los Estados Unidos, el empleador declara simplemente que necesita a los trabajadores y que les pagará el salario predominante, y en general no se impone la aplicación de las disposiciones al respecto a no ser que haya una queja previa.

Recuadro 6.1

Plazo mínimo para determinar la escasez de personal

El plazo durante el cual los empleadores deben ofrecer puestos de trabajo a los trabajadores nacionales varía de un país a otro. En Mauricio y Túnez, por ejemplo, tienen que demostrar que no hay candidatos calificados después de haber anunciado una vacante a lo largo de dos semanas; en el Líbano el período es de tres semanas; en la República de Corea, Irlanda, Polonia y el Reino Unido de cuatro semanas; en Portugal de cinco, y en los Países Bajos entre cinco y doce semanas. No obstante, en algunos países, como por ejemplo Bélgica, es la autoridad competente la que debe demostrar que no hay escasez de trabajadores.

Fuente: Encuesta sobre migraciones laborales internacionales, 2003.

379. En otros países se desalienta el empleo de trabajadores extranjeros de diversos modos. En Singapur, por ejemplo, los empleadores tienen que pagar un impuesto o gravamen por los trabajadores migrantes³. Hay también países que ofrecen a los trabajadores migrantes una prima por encima del salario de los nacionales, como ocurre en Bahrein, la República Checa, Eslovaquia, Kazajstán, Polonia y el Senegal. Pero una de las formas más corrientes de cerciorarse de que los empleadores no están recurriendo a una mano de obra migrante barata es exigirles que paguen a los trabajadores migrantes por lo menos el mismo salario que a los nacionales.

Fijación de cupos

380. Algunos países han establecido cupos para los trabajadores extranjeros, que pueden aplicarse a determinadas partes del país o, más corrientemente, a ciertas ocupaciones en sectores específicamente designados, como la agricultura, la industria o la hotelería y el turismo. En Austria, por ejemplo, hay cupos para los trabajadores de temporada en el turismo y la agricultura; en la República de Corea, Francia, Grecia, Mauricio, los Países Bajos, Portugal y el Senegal hay cupos para la agricultura, la minería, el comercio y el transporte; en Seychelles para la industria en las zonas francas; y en Suecia para la agricultura. En otros países o bien se aplican cupos para determinadas ocupaciones (como en Belarús, España, México o Nueva Zelandia) o bien se combinan esos criterios. Son muy pocos los países con cupos que especifiquen además los países de procedencia de los trabajadores, como consecuencia principalmente de acuerdos bilaterales como es el caso en Argelia, la República de Corea, la República Checa, Eslovaquia, España, Guatemala, Singapur y Suiza. Los cupos no suelen aplicarse por países de origen. En sus respuestas a la Encuesta sobre migraciones laborales internacionales solamente doce países indicaron que aplicaban tales cupos.

Recuadro 6.2

Encuesta sobre los diferentes modos de expresar los cupos

Los cupos pueden expresarse en cifras absolutas o como porcentajes de la población general total, de la fuerza de trabajo total o de la fuerza de trabajo en un sector o empresa. En Austria, el límite es el 8 por ciento de la fuerza de trabajo (hasta el 9 por ciento en ciertas categorías), mientras que en Honduras el máximo es el 10 por ciento. En los Estados Unidos las visas H1B y H2B se cubren con cupos anuales definidos en una ley federal.

En algunos países se fijan cupos para las empresas. Por ejemplo: en Mauricio, un trabajador extranjero por cada tres nacionales como máximo, y en el Ecuador uno por cada cinco. En Bolivia el cupo es de un 15 por ciento del total de trabajadores de la empresa, y en Egipto y en El Salvador la proporción es el 10 por ciento. En Túnez existen límites numéricos: cuatro trabajadores extranjeros tan sólo por empresa, siempre y cuando se dedique exclusivamente a la exportación.

381. Suiza ha ensayado varios sistemas de cupos: en los decenios de 1940 y 1950 se rigió por el principio de la rotación; en el de 1960 optó por los cupos de empresa; en el decenio de 1970 a la vez por los de empresa y los de sector; y en los decenios de 1980 y 1990 fijó un tope global. En 1999, después de firmar con la Unión Europea un acuerdo bilateral sobre el libre movimiento de las personas, Suiza adoptó un sistema dual: los nacionales de la Unión Europea y de la AELC serán objeto de cupos preferentes durante

³ Véase M. Ruhs: *Temporary foreign worker programmes: Policies, adverse consequences and the need to make them work* (Ginebra, OIT, Sector de Protección Social, *Perspectives on Labour Migration*, No. 6, 2003).

un período de transición, al término del cual se suprimirán los cupos, mientras que los nacionales de todos los demás países estarán sometidos a condiciones más rigurosas en lo tocante a la residencia y el acceso al mercado de trabajo ⁴.

382. El sistema de los cupos puede resultar inflexible en cierto sentido. En momentos de contracción de la economía cabe siempre la posibilidad de no aplicar el cupo entero, pero en los de expansión no es posible elevar inmediatamente los cupos. Tiene, no obstante, ciertas ventajas: proporciona un marco claro para el debate sobre la política de inmigración y ofrece una referencia clara y una orientación transparente para la administración pública y para los empleadores.

383. Por último, para tener la seguridad de que los trabajadores se vayan efectivamente al terminar su empleo, en ciertos países se exige además que el empleador deposite una suma como garantía; esto ocurre, por ejemplo, en Bahrein, Chipre, la República de Corea, los Emiratos Arabes Unidos, Islandia, Kazajstán, el Líbano, Malasia y Mauricio. En Mauricio, por ejemplo, el depósito se basa en el precio de un billete de avión en clase económica de Mauricio al país de emigración. Colombia no exige un depósito, pero obliga a los empleadores a incluir en el contrato una cláusula referente al regreso incondicional del trabajador migrante.

6.6. Irreversibilidad y política de migración

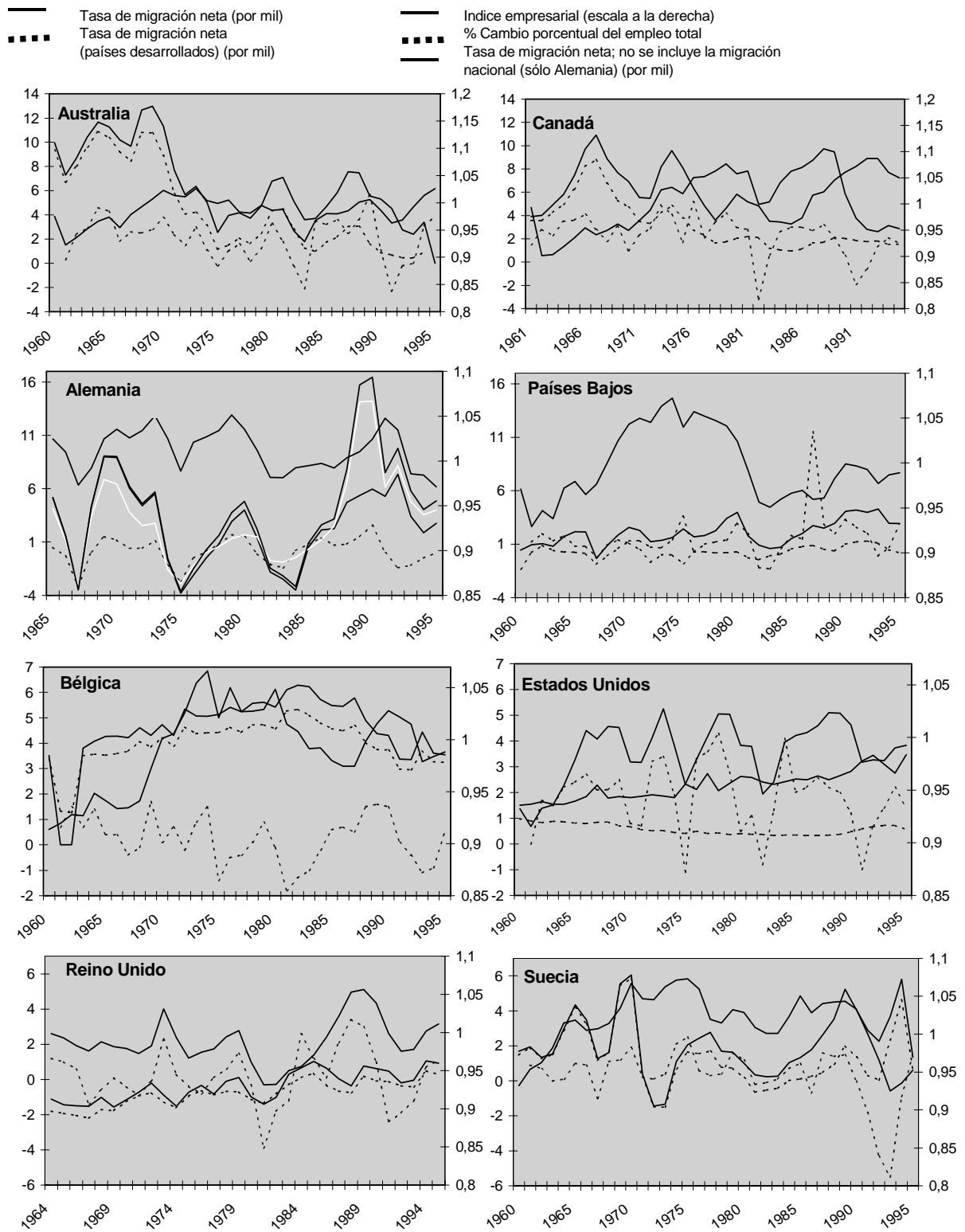
384. En la política de migración influye el principio de la irreversibilidad: las decisiones pasadas constriñen a las futuras porque, a diferencia del movimiento de mercancías, es difícil, y hasta imposible, invertir el sentido del movimiento de personas. Incluso los cambios en las circunstancias económicas pueden tener poco efecto en los flujos migratorios: como la migración puede responder a los ciclos económicos de manera asimétrica, el hecho de que aumente en los momentos de expansión no implica necesariamente que vaya a disminuir en los de declive. En Asia Oriental, por ejemplo, la mayoría de los países establecieron programas sobre los trabajadores temporales o «invitados» basándose en la idea de aprovechar la inmigración para estabilizar los salarios en los momentos de máxima actividad económica, y pensando que en la fase del declive se irían los inmigrantes cuyo permiso de trabajo hubiera expirado. Ahora bien, el regreso rara vez reviste esa forma, especialmente en el caso de los migrantes en situación irregular, en parte porque no quieren irse pero también en parte porque los empleadores tampoco quieren que se vayan. Incluso cuando aumenta el desempleo, a los empleadores puede resultarles difícil contratar a trabajadores nacionales para ciertas tareas y quizá se sientan reacios a aumentar los salarios para tentarlos.

385. En un plano más general, aunque la migración puede responder a diferencias económicas intrínsecas entre los países de emigración y los de inmigración, no se ciñe necesariamente a las fluctuaciones económicas. Así por ejemplo, el aflujo de migrantes hacia Alemania, los Países Bajos, el Reino Unido y Suecia, y en menor medida a Australia, fue paralelo al ciclo económico hasta fines del decenio de 1970 (véase el gráfico 6.1), mientras que no se observa esa conexión en el caso del Canadá y de los Estados Unidos, y a partir del decenio de 1980 no consta que haya habido en ningún país una relación entre la migración y el crecimiento económico ⁵.

⁴ Véase W.R. Böhning: *Employing foreign workers: A manual on policies and procedures of special interest to middle-and low-income countries* (Ginebra, OIT, 1996).

⁵ Véase OCDE: *Employment Outlook 2001* (París, junio de 2001), capítulo 5.

Gráfico 6.1. Tasa de migración neta y ciclos económicos en ciertos países de la OCDE (1960-1995)



Fuente: Labour Force Statistics (OCDE), los cálculos fueron efectuados por la Secretaría de la OCDE; División de Población (Naciones Unidas).

386. Muchos países desarrollados y menos desarrollados aplican una política de admisión temporal cuyas reglas se ciñen a las necesidades y circunstancias locales, por ejemplo cuando se limita la estancia de tres a nueve meses en el caso de los trabajadores migrantes en la agricultura, la silvicultura y el turismo. En los Estados Unidos, por ejemplo, los pastores que tienen una visa H2A de trabajador agrícola estacional pueden renovar su permiso por un período total de hasta tres años.

387. En otros países, el nexo entre la demanda de mano de obra y la duración del período de estancia es menos claro, ya que la admisión puede variar mucho, en función de las calificaciones del trabajador, de las necesidades de los empleadores y del país de origen. En el Brasil, por ejemplo, se otorgan visas de 90 días a los técnicos, pero visas temporales de dos años a las personas admitidas con arreglo a intercambios tecnológicos. En el Canadá el tiempo máximo para los trabajadores temporales depende de las necesidades del empleador y puede requerir una reevaluación de la necesidad de disponer de personal extranjero antes de la renovación. Australia ofrece a los migrantes calificados temporales una gama de visas de entrada múltiple con fines laborales y empresariales hasta de cuatro años, así como una opción, sometida a ciertos criterios, de renovación ulterior. El Senegal concede visas de 24 meses que pueden renovarse en función de lo dispuesto en el contrato de trabajo. Los Estados miembros de la Unión Europea ofrecen a los nacionales de otros países miembros el acceso preferente a sus mercados de trabajo, pero cada gobierno puede firmar tratados con países ajenos a la Unión Europea. Por ejemplo, Grecia concedió en 2003 permisos de trabajo de seis a nueve meses a los egipcios que trabajaban en el sector pesquero, y hasta de seis meses a los trabajadores estacionales procedentes de Albania y Bulgaria.

388. Se constata una irreversibilidad de las decisiones no solamente en los países de inmigración sino también en los de emigración cuyos gobiernos han promovido más activamente el envío de trabajadores suyos al extranjero. El Pakistán, la República de Corea y Filipinas, seguidos más tarde por la mayoría de los demás países asiáticos, organizaron programas, financiados con fondos públicos, de contratación de personas para trabajar en el extranjero, en especial en los Estados del Golfo. Esto provocó la aparición de una nueva «infraestructura de la migración» en forma de compañías de contratación, contratistas de mano de obra y de la construcción, agencias de viaje, centros docentes y de formación profesional, y clínicas médicas para la certificación del estado de salud, así como de agentes para el envío de remesas de dinero y de cambistas para la transferencia de fondos al país de origen. Esas entidades pueden constituir un sector de muchos miles de millones de dólares, al que le interesa sobremanera que continúe la migración laboral.

6.7. Viabilidad de los planes de migración laboral temporal

389. En lo que atañe a la migración laboral temporal, hay una convergencia de intereses entre los países de emigración y los de inmigración, pero los programas tradicionales de trabajadores invitados han suscitado gran recelo. La experiencia de muchos países es que «no hay nada tan permanente como un trabajador temporero». Los gobiernos cuyas medidas han fallado por esa razón se han sentido reacios a liberalizar el empleo de trabajadores temporeros extranjeros, ya sea por medio de los consabidos programas de trabajadores invitados o bien con iniciativas del «Modo 4» en el marco del Acuerdo General sobre el Comercio de Servicios (AGCS).

390. El paso de la migración temporal a la permanente satisface tanto a los empleadores como a los trabajadores. Los empleadores acaban dependiendo de esos trabajadores extranjeros cuyo salario es más bajo que el de los trabajadores del país, y también porque es menos probable que se vayan en busca de una situación mejor. Por su parte, los trabajadores pueden desear quedarse más tiempo para recuperar los fondos que hayan invertido en la emigración o para lograr su finalidad de ahorrar, sobre todo cuando las perspectivas para ellos en su propio país no han mejorado. Si ven que la aplicación de las normas no es estricta y que hay un mercado secundario que les ofrecerá trabajo, se arriesgarán tal vez a prolongar su estancia indefinidamente como trabajadores en situación irregular, con lo cual serán más difíciles de localizar y más fácil para ellos quedarse más tiempo de lo permitido.

391. Por otra parte, la prolongación de los programas de trabajadores temporales puede ser el desenlace previsible de una política que haya permitido la segmentación del mercado de trabajo. En los Estados del Golfo, por ejemplo, los salarios son más altos en el sector público que en el privado a causa de una política liberal de admisión que ha rebajado los salarios del sector privado. Como resultado de ello, los trabajadores del país prefieren seguir desempleados, antes que aceptar un trabajo en el sector privado. Ha agravado esto probablemente un sistema de contratación en el que intervienen «patrocinadores» o *khafeels*, que se han lucrado introduciendo a más trabajadores sin tener en cuenta sus perspectivas de empleo. La inundación del mercado de trabajo con trabajadores migrantes, y la consiguiente disminución de los salarios, puede haber redundado en beneficio de los consumidores y reducido el costo de las subvenciones públicas, pero a la larga ha creado una situación de dependencia y ha acentuado la dificultad de proporcionar puestos de trabajo a los trabajadores locales.

392. Para que un programa de trabajo temporal tenga éxito tiene que haber gente que pase de un trabajo temporal a otro más duradero, y el gobierno debe prever tal posibilidad. Al mismo tiempo, el plan correspondiente tiene que funcionar, y esto debe percibirse, para no dar la impresión de que la política ha fracasado. La experiencia sugiere algunas opciones posibles. Una de ellas consiste en intensificar el diálogo social y estrechar la cooperación entre los países de emigración y los de inmigración mediante acuerdos bilaterales que prevean una mayor intervención del Estado en el proceso de migración y fomenten una admisión y un regreso de manera más regulada. Otra posibilidad es utilizar la migración de mano de obra contratada organizada, por conducto de contratistas privados cuidadosamente seleccionados, si bien esto suele limitarse a ciertos oficios del sector de la construcción. A raíz de la emigración a los Estados del Golfo de mano de obra contratada vinculada a un proyecto, millones de trabajadores entraron y salieron de ellos, con períodos cortos de empleo, durante los veinte años del auge de la construcción subsiguiente a las subidas del precio del petróleo en 1973.

393. Se ha recurrido a medidas complementarias para facilitar el éxito de las políticas en materia de migración temporal. Una de ellas ha consistido en un sistema de «ahorro forzado», en sustitución de los gravámenes de la seguridad social. Esas sumas se depositan en la institución de la seguridad social, ya sea del país de destino o del país de origen, y el trabajador las recupera al volver a su país. Los trabajadores migrantes corren el riesgo de perder esos ahorros si no regresan al término de su contrato. Se suele criticar este ahorro forzoso, porque puede incitar a que los trabajadores temporales pasen antes a un empleo ilegal, ya que cuanto más tiempo sigan en un empleo legal tanto más cuantiosos serán los ahorros que puedan perder.

394. En algunos Estados, el empleador es quien tiene que velar por el regreso de los trabajadores. En Grecia y en Israel, por ejemplo, se obliga al empleador a depositar una fianza, que pierde si el trabajador no se va al expirar su contrato⁶, lo cual incita a los empleadores a ofrecer mejores salarios y condiciones de empleo, para que los trabajadores no se sientan tentados por el trabajo clandestino. En Israel se ha complementado esto con la exigencia de que todo trabajador extranjero que termina un período de empleo legal de cinco años tiene que irse del país, sin que pueda volver antes de que haya pasado un año, por lo menos⁷. Esta combinación de fianza del empleador y regreso obligatorio después de un período de empleo parece haber dado buenos resultados.

395. La decisión más corriente es sancionar a los empleadores que dan trabajo a inmigrantes en situación irregular. En principio, esas sanciones deberían reducir los ingresos laborales derivados de un empleo ilegal, ya que los empleadores que corren el riesgo de ser sancionados no pagarán sin duda a los trabajadores en situación irregular tanto como a los demás. No obstante, la eficacia de esas medidas dependerá de que la amenaza de una acción judicial sea creíble. La experiencia al respecto no es concluyente⁸. En el Reino Unido, por ejemplo, en virtud de la ley de 1996 sobre el derecho de asilo y la inmigración, es ilegal que un empleador dé trabajo, a sabiendas o por negligencia, a quienes no tienen un permiso de trabajo: la sanción máxima es de 5.000 libras por cada trabajador empleado ilegalmente. Pero rara vez ha habido una demanda judicial: en un caso nada más en 1998, nueve en 1999 y 23 en 2000.

6.8. Necesidad de un enfoque global de la migración irregular

Se han mostrado a la opinión pública imágenes de una marea de intrusos indeseables, y de amenazas para sus sociedades y sus identidades. En ese proceso, los inmigrantes han sido a veces estigmatizados, vilipendiados e incluso deshumanizados. En medio de todo ello se ha perdido de vista una verdad esencial. La inmensa mayoría de los migrantes son personas trabajadoras, valerosas y decididas. No pretenden que se les regale nada. Quieren tener una oportunidad justa. No son criminales ni terroristas. Son respetuosos con la ley. No quieren vivir aparte. Quieren integrarse sin renunciar a su identidad.

(Discurso de Kofi Annan, Secretario General de las Naciones Unidas, ante el Parlamento Europeo el 29 de enero de 2004.)

396. La explotación de la mano de obra migrante afecta sobre todo, a quienes están en situación irregular y este problema se está agudizando. La migración irregular es hoy mucho mayor que en el decenio de 1980 y se cifra entre un 5 y un 20 por ciento del total de las admisiones anuales en los países miembros de la OCDE, debido, entre otras cosas, al crecimiento del empleo informal, el aumento de las diferencias salariales, la porosidad de las fronteras, la debilidad de los sistemas de asilo y la proliferación del tráfico de personas. La migración irregular es mucho mayor todavía en las regiones en desarrollo. En Sudáfrica, por ejemplo, en los últimos años del decenio de 1990 había medio millón de

⁶ G.S. Epstein, A.L. Hillman y A. Weiss: «Creating illegal immigrants», en *Journal of Population Economics* (European Society for Population Economics and Springer Publishers, 1999), 12(1), págs. 3-21.

⁷ Puede verse un análisis completo de las políticas de migración temporal contractual en el capítulo 6 de T. Boeri, G. Hanson y B. McCormick (directores de la publicación): *Immigration policy and the welfare system – a report for the Fondazione Rodolfo Benediti* (Oxford, Oxford University Press, 2002).

⁸ P. Martin y M. Miller: *Employer sanctions: French, German and US experiences* (Ginebra, OIT, Programa de Migraciones Internacionales, International Migration Papers No. 36, 2000).

trabajadores en situación irregular⁹. En 1997, según las autoridades, en Tailandia había casi un millón de inmigrantes en situación irregular, procedentes de países vecinos, en especial de Myanmar.

397. Los migrantes pueden pasar a una situación irregular de muchas maneras diferentes. Pueden, por ejemplo, entrar en el país clandestinamente, esquivando los controles en la frontera o presentando documentos falsos. Aunque entren legalmente, es posible que se queden después de vencer su visa, con lo que pasan a ser residentes ilegales. También pueden haber entrado con un visado no laboral y ponerse luego a trabajar; en algunos países la entrada puede resultar ilegal retroactivamente en esos casos, ya que se interpreta la búsqueda o aceptación de trabajo como la voluntad de engañar a las autoridades, al haber entrado con una visa de turista o de estudiante cuando lo que se pretendía era trabajar. Esto puede ocurrir también cuando se permite la entrada con arreglo a un plan de reunificación familiar, ya que en ciertas circunstancias se presupone que esas personas no van a trabajar. Además, incluso cuando se les autoriza a trabajar los migrantes pueden poner en peligro su derecho de residencia si infringen la legislación fiscal o de la seguridad social, si bien el cumplimiento de esas disposiciones incumbe, primero o habitualmente, al empleador. Los trabajadores temporales pasan a estar asimismo en situación irregular si se quedan después de vencer el permiso de admisión, y los solicitantes de asilo a quienes se les ha rechazado y que no han sido deportados pueden quedarse también en el país como trabajadores en situación irregular.

398. Resulta con frecuencia difícil repatriar a los migrantes irregulares, ya sea a causa de las normas legales o bien por falta de recursos administrativos. A los gobiernos deseosos de proteger los derechos humanos, entre ellos el referente a una vida familiar, les será difícil expulsar a migrantes que tengan sólidos vínculos familiares y sociales en el país. Es igualmente posible que no estén en condiciones de expulsar a los migrantes si no pueden encontrar un país dispuesto a aceptarlos o si no pueden conseguir medios de transporte al país de origen (o a una parte segura del mismo). Por ejemplo, en 1997 la policía parisina detuvo por término medio a 100 migrantes indocumentados al día y tuvo que soltar a 80 de ellos al cabo de una hora por falta de sitio en los centros de detención o porque no era factible su expulsión¹⁰. En la práctica, se expulsa si acaso a un pequeño porcentaje de los migrantes y los solicitantes de asilo cuya petición se ha rechazado. En muchas ocasiones, las autoridades han ordenado a los migrantes que se vayan del país, pero sin aplicar nunca tal decisión, con lo cual el interesado se queda en situación irregular de cinco a diez o más años.

399. A cualquier país le convendrá regularizar la situación de los trabajadores a los que no pueden devolver a su país de origen, lo cual redundaría en beneficio no solamente de los migrantes sino también del suyo propio. A este respecto, un principio que parece haber tenido implícitamente gran resonancia en las políticas de regularización de muchos países es el de la rectificación o ajuste por mérito. Se puede decir que los migrantes en situación irregular se ganan el derecho a la legalidad si reúnen ciertas condiciones mínimas: tener un empleo remunerado, no haber violado leyes que no sean las relacionadas con la entrada en el país en forma ilegal o clandestina y haber procurado integrarse, por ejemplo aprendiendo la lengua del país.

⁹ J. Crush y V. Williams (directores de la publicación): «Criminal tendencies: Immigrants and illegality in South Africa», Migration Policy Brief No. 10, Southern Africa Migration Project.

¹⁰ P. Weil: «Towards a coherent policy of co-development», en *International Migration*, vol. 40(3), número especial I, 2002.

Recuadro 6.3
La lucha contra la migración irregular y el empleo ilegal de extranjeros
(Colaboración de la OCDE, París)

La lucha contra la entrada, la residencia y el empleo ilegales de extranjeros es una de las prioridades de la política en materia de migración de los países de la OCDE. Esta orientación la comparten todos los países europeos miembros de la OCDE incluidos los nuevos países de inmigración (Italia, España, Grecia y Portugal), por los países asiáticos miembros de la OCDE, en los que siguen residiendo muchos extranjeros después de vencer el plazo autorizado así como por Australia, los Estados Unidos y el Canadá. Los ataques terroristas perpetrados contra los Estados Unidos en septiembre de 2001 han agudizado sensiblemente estas preocupaciones en la mayoría de los países de la OCDE.

La inmigración irregular sólo puede darse cuando hay restricciones a la vez que cierto grado de tolerancia, y se debe a la falta de equilibrio entre el número de aspirantes a la emigración y las restricciones que imponen los países de destino en cuanto al número de admisiones. La migración irregular está relacionada con el empleo ilegal de extranjeros. En general, el objetivo de los migrantes indocumentados es trabajar en el país de inmigración, sobre todo porque con ello podrán pagar su deuda a los traficantes.

Aunque el empleo ilegal puede depararles ciertas ventajas a los migrantes, éstos rara vez optan deliberadamente por la ilegalidad. Durante los trámites de regularización, los esfuerzos que despliega la mayoría de los que están en condiciones de presentar una solicitud ponen de manifiesto que las personas indocumentadas preferirían tener una situación legal. Análogamente, la tesis de que los trabajadores irregulares (más interesados por los ingresos potenciales que por las condiciones de trabajo) están dispuestos a aceptar un número mayor de horas de trabajo no rige en todos los casos (Dunn, 1990).

Las ventajas de la migración irregular son en realidad más evidentes para ciertos empleadores, a quienes puede convenirles la condición de residente ilegal de esos migrantes, ya que ésta pone en una situación particularmente sumisa. Además, el hecho de que no se declare el trabajo efectuado por esos migrantes les evita el pago de impuestos. Por supuesto, la envergadura del empleo ilegal de extranjeros refleja la del empleo no declarado en general, a su vez causado por la carga fiscal que pesa sobre las empresas y por la frecuencia de las inspecciones y el tipo de sanciones posibles. No obstante, cuando se restringe la inmigración, la entrada legal de trabajadores temporales puede servir para contrarrestar el recurso al empleo de extranjeros indocumentados (OCDE, 1999).

La lucha contra el empleo ilegal de extranjeros

Los países de la OCDE han llevado a la práctica toda una serie de medidas encaminadas a combatir la inmigración irregular y el empleo ilegal de extranjeros. Cabe clasificar tales medidas en cinco categorías:

- Control de los flujos migratorios en la frontera y en el interior del país y aplicación de normas referentes a las visas.
- Lucha contra las redes que se dedican a la trata y la explotación de seres humanos, imponiendo graves penas o bien ofreciendo visas especiales a quienes estén dispuestos a denunciar a los traficantes.
- Control del número de personas indocumentadas mediante procedimientos de deportación y programas de regularización.
- Observación del mercado de trabajo e imposición de sanciones administrativas, penales y civiles a los empleadores, los contratistas y los migrantes indocumentados.
- Cooperación internacional en materia policial entre los países de destino o con los países de origen.

El control de la entrada de migrantes es indispensable, pero no suele bastar para refrenar el empleo ilegal de extranjeros, por un lado, o para reducir el número de migrantes indocumentados, por otro. Como se observó en ciertos países europeos a fines del decenio de 1970, un control exterior más riguroso puede disminuir de hecho la proporción de regresos, consolidar la reunificación familiar y, por consiguiente, alargar la estancia en el país de destino y el número de extranjeros documentados e indocumentados.

Un análisis comparado de las políticas aplicadas en los Estados miembros de la OCDE en lo tocante a la prevención y la lucha contra el empleo ilegal de extranjeros (OCDE, 2000), destacó la necesidad de combatir el trabajo no declarado en general y de tener presente la dificultad de imponer una combinación de sanciones, lo cual no siempre es eficaz y surte efectos negativos a partir de cierto límite (Hill y Pearse, 1990; Fraser, 2000), así como la conveniencia de que las medidas sean preventivas, y no represivas. Los riesgos y sanciones en que incurren al utilizar una mano de obra irregular deberían constarles a los empleadores y trabajadores en los sectores en los que son corrientes tales prácticas, así como a los empleadores que recurren ocasionalmente a trabajadores no declarados y a los países de emigración. Ciertas medidas específicas adoptadas por varios países, entre ellas el sistema de declaración de los trabajadores antes del empleo, la concesión de incentivos financieros para promover el empleo de trabajadores documentados o incluso una simplificación de los trámites de contratación, podrían aplicarse en más países.

Al aplicar las políticas hay que tener en cuenta además el hecho de que los extranjeros indocumentados son, particularmente vulnerables a causa de su situación precaria, no tienen derecho a trabajar en el país de destino y, en la mayoría de los casos, tampoco a residir en él. Procede señalar, por último, que es cada vez más urgente reforzar la cooperación internacional al respecto. Ningún país puede pretender hoy combatir eficazmente él solo el problema de la inmigración irregular y las redes de traficantes, que son cada vez más activas y profesionales.

Fuentes: D. Delaunay; G. Tapinos: *La mesure de la migration clandestine en Europe*, vols. 1 y 2, Rapport de synthèse et études par pays, Eurostat Working Paper N° 7, 1998. L.F. Dunn : «An empirical study of labour market equilibrium under working hours constraints», en *Review of Economics and Statistics* (Cambridge MA, MIT Press), vol. 72, núm. 2, mayo de 1990, págs. 139 a 157. OCDE: *Trends in international migration* (edición SOPEMI, 1999). Véase especialmente el capítulo sobre las implicaciones económicas y políticas de la inmigración irregular. OCDE: *Combatting the illegal employment of foreign workers* (París, 2000). J.K.Hill; J.E. Pearse: «The incidence of sanctions against employers of illegal aliens», en *Journal of Political Economy* (Chicago, University of Chicago Press), vol. 98, núm. 1, 1990, págs. 28 a 44. J. Fraser: «Preventing and combating the employment of foreigners in an irregular situation in the United States», en *Combatting the illegal employment of foreign workers*, OCDE, *op. cit.*

400. La presencia de un gran número de migrantes irregulares engendra grandes problemas, tanto para ellos mismos como para el país que los acoge. Los migrantes en situación irregular, que no pueden defender personalmente sus derechos, son sometidos a menudo a condiciones de trabajo rayanas en la explotación y tienen un acceso mínimo a la seguridad social. Pueden suponer, además, una competencia desleal para los trabajadores regulares, provocando su irritación y poniendo con ello en peligro la cohesión social. En los casos más graves acaban en la economía sumergida y dedicándose a actividades delictivas.

401. Cuando hay en el país un gran número de migrantes irregulares, es muy frecuente que el gobierno decrete una amnistía gracias a la cual podrán regularizar su situación¹¹. La regularización es siempre una operación compleja. Las autoridades tienen que convencer a los migrantes de que les conviene regularizar su situación, pero no pueden divulgar sus planes con demasiada antelación, ya que esto fomentaría de inmediato nuevas inmigraciones. Deben preparar el terreno cuidadosamente y cerciorarse de que

¹¹ P. de Bruycker (director de la publicación): *Regularisations of illegal immigrants in the European Union* (Bruselas, Bruylant Editions, 2000).

intervienen plenamente representantes de todos los grupos que vayan a verse afectados por tal medida, así como movilizar a los propios migrantes por medio de programas de información y publicidad mediante conductos de los que no desconfíen. Algunos gobiernos han constatado que un método eficaz para lograr esto, y para disipar en general los recelos, la inseguridad y la hostilidad, es recabar la ayuda de toda una serie de organizaciones cívicas y religiosas.

402. La regularización da resultados óptimos cuando el procedimiento es sencillo y directo. Si se exige demasiado y los trámites llevan mucho tiempo o son onerosos, esto desanimará a muchos de los que tienen derecho a la regularización. Por ello conviene tratarla como un acto simple, en el nivel más bajo posible de la administración pública, pedir muy poca documentación y no requerir el apoyo de un abogado o un recurso judicial. En algunos países, no son los trabajadores quienes tienen que inscribirse sino sus empleadores. Como a algunos de estos últimos puede convenirles pagar salarios inferiores al mínimo legal, no se sentirán tal vez incitados a declarar a sus trabajadores.

403. Muchas operaciones de regularización se hacen una sola vez, pero se deja un breve período de tiempo a un gran número de migrantes para que tengan la oportunidad de regularizar uno o más aspectos de su situación. Si se repiten tales operaciones, se pondrá en duda la determinación del gobierno. La alternativa es la existencia de un organismo nacional permanente, facultado para regularizar la situación de los migrantes en situación irregular que presentan una petición y satisfacen los criterios establecidos.

404. Es evidente que para tratar exhaustivamente el tema de la migración irregular se requieren múltiples medidas, entre las que cabe citar la sanción de todo incumplimiento de la ley, la creación de un ambiente jurídico y administrativo propicio, y el ofrecimiento de incentivos. En el Reino Unido, por ejemplo, se detalla en un Libro Blanco reciente¹² una política más coherente e integrada que abarca la inmigración, la integración y la ciudadanía.

6.9. Reglamentación de la migración laboral en los países de origen

405. Todos los Estados democráticos garantizan a sus ciudadanos el derecho a aceptar ofertas de empleo en países extranjeros. Solamente en algunos de ellos hay una legislación que faculta la intervención de las autoridades en los contratos de los migrantes. Pero los abusos de que han sido objeto sus trabajadores en el extranjero han incitado a ciertos gobiernos, sometidos a una inmensa presión pública, a reglamentar la migración laboral para proteger a los emigrantes.

406. La Encuesta de la OIT sobre migraciones laborales internacionales puso de manifiesto que la mayoría de los gobiernos han asumido una o varias de las funciones de reglamentación relacionadas con la migración laboral, a saber:

- formulación, supervisión y aplicación de normas fijadas en la constitución y la legislación nacionales;
- prestación de servicios públicos de empleo y/o reglamentación y fiscalización de las agencias privadas de empleo;
- concepción y aplicación de modelos de contrato de trabajo;

¹² Home Office: *Secure borders, safe haven: Integration with diversity in modern Britain* (Londres, HMSO, 2001).

- adopción de medidas específicas contra la trata y el tráfico de personas;
- arbitraje de conflictos entre los trabajadores migrantes y los empleadores extranjeros;
- creación de instituciones regionales y nacionales para imponer el respeto de los derechos humanos;
- reglamentación del empleo de trabajadores migrantes y gestión de los flujos migratorios entre países mediante acuerdos multilaterales¹³.

407. Los países de origen tienen pocas posibilidades de controlar las condiciones de empleo de sus nacionales en otros países. Pero pueden por lo menos intentar cerciorarse de que los emigrantes están bien informados, con objeto de que no acepten un empleo insatisfactorio por desconocer los riesgos, así como explicar a los migrantes eventuales las condiciones en que se van a encontrar probablemente, sobre todo en lo que se refiere al nivel y el costo de la vida.

408. Los gobiernos que están en condiciones de supervisar la contratación y empleo de sus nacionales en el extranjero pueden adoptar asimismo medidas más específicas antes de que sus ciudadanos salgan del país. Pueden, por ejemplo, estipular normas de empleo mínimas, relativas a los salarios, las horas de trabajo, las vacaciones, el pago de las horas extraordinarias, las estancias en su país de origen, el seguro en el caso de enfermedades profesionales o accidentes de trabajo y la terminación de la relación de trabajo. También pueden fiscalizar los contratos de trabajo que se ofrezcan. Pueden proponer modelos de contrato de trabajo que reduzcan al mínimo los conflictos y los problemas, especialmente si los contratos son sensatos y cuentan con el aval de las autoridades del país de inmigración. Pueden igualmente valerse de tales contratos para tener la seguridad de que, antes de firmarlos, los migrantes entienden cabalmente sus derechos y obligaciones. Los gobiernos de los países de origen pueden insistir también en que los contratos sean aprobados por una autoridad competente, que será normalmente el Ministerio de Trabajo.

409. No obstante, para que tales medidas sean más eficaces, las autoridades deberán rechazar igualmente todo empleo de nacionales suyos en países que no respeten esas normas, lo cual no será fácil, sobre todo si es probable que esto restrinja sensiblemente el número de oportunidades de empleo en el extranjero. En el cuadro 6.1 se clasifican las normas y medidas adoptadas por los países para proteger a sus trabajadores, cuando buscan nuevas oportunidades de empleo en el extranjero, con arreglo a tres grandes objetivos:

- promoción del empleo;
- protección y fomento del bienestar de los migrantes;
- maximización del impacto de la migración laboral en el desarrollo.

¹³ Véase un análisis exhaustivo de las prácticas óptimas en materia de reglamentación de la emigración en los países de origen en M. Abella: *Sending workers abroad: A manual for low-and middle-income countries* (Ginebra, OIT, 1997).

Cuadro 6.1. Política de empleo en el extranjero

Objetivos	Medidas e instrumentos normativos
<i>Promoción del empleo</i>	<p><i>Desarrollo de mercados extranjeros</i></p> <ul style="list-style-type: none"> <input type="checkbox"/> Establecimiento de relaciones diplomáticas <input type="checkbox"/> Fortalecimiento de los servicios de colocación, públicos y privados <input type="checkbox"/> Misiones de promoción y marketing <input type="checkbox"/> Estudios e información de mercado <input type="checkbox"/> Acuerdos bilaterales
<i>Protección y fomento del bienestar de los migrantes</i>	<p><i>Gestión de la oferta de mano de obra</i></p> <ul style="list-style-type: none"> <input type="checkbox"/> Registro de trabajadores <input type="checkbox"/> Exportación empresarial de servicios <input type="checkbox"/> Restricciones políticas contra el éxodo de cerebros <p><i>Fijación y aplicación de normas</i></p> <ul style="list-style-type: none"> <input type="checkbox"/> Normas mínimas para los contratos de trabajo <input type="checkbox"/> Medidas de control de la salida <input type="checkbox"/> Acuerdos bilaterales que incluyan la seguridad social <input type="checkbox"/> Restricción de la salida de ciertas categorías de trabajadores, especialmente de los menores de edad y de las jóvenes
<i>Maximizar el impacto de la migración laboral en el desarrollo</i>	<p><i>Supervisión de la contratación privada</i></p> <ul style="list-style-type: none"> <input type="checkbox"/> Autorización de las agencias de contratación <input type="checkbox"/> Garantías y sanciones <input type="checkbox"/> Limitación de los honorarios de contratación <input type="checkbox"/> Medidas contra la contratación ilegal y la migración clandestina <p><i>Servicios de apoyo</i></p> <ul style="list-style-type: none"> <input type="checkbox"/> Servicios de información y asesoramiento antes de la salida <input type="checkbox"/> Servicios de los agregados laborales en el extranjero <input type="checkbox"/> Seguro social <input type="checkbox"/> Centros y servicios comunitarios para los trabajadores en el extranjero <input type="checkbox"/> Servicios de apoyo para las familias en el país de origen <input type="checkbox"/> Ayuda para la formación y el empleo después del regreso <input type="checkbox"/> Repatriación o evacuación de urgencia <p><i>Remesas</i></p> <ul style="list-style-type: none"> <input type="checkbox"/> Políticas relativas al mercado de divisas <input type="checkbox"/> Políticas y servicios en relación con las remesas <p><i>Ahorros e inversiones de los migrantes</i></p> <ul style="list-style-type: none"> <input type="checkbox"/> Instrumentos financieros especiales <input type="checkbox"/> Información y servicios de apoyo a los pequeños inversores <input type="checkbox"/> Programas de vivienda para los migrantes <p><i>Regreso de personal calificado</i></p> <ul style="list-style-type: none"> <input type="checkbox"/> Incentivos y servicios especiales de colocación <input type="checkbox"/> Acuerdos bilaterales en materia de formación <input type="checkbox"/> Movilización de comunidades transnacionales

Fuente: M. Abella: *Sending workers abroad: A manual for low-and middle-income countries* (Ginebra, OIT, 1997).

410. En muy contados países se exige que la contratación para ocupar puestos de trabajo en el extranjero se haga por conducto de agencias de empleo públicas, posiblemente porque no están en condiciones de desempeñar adecuadamente esa función. No obstante, en la mayoría de los países hay autoridades públicas competentes que están facultadas para examinar y aprobar los contratos de trabajo, entablar una acción judicial contra quienes violen las normas de contratación o arbitrar conflictos entre trabajadores migrantes y agentes o empleadores extranjeros, como ocurre en Albania, el Brasil, China, Etiopía, Madagascar y el Senegal. La mayoría de esas autoridades están también facultadas para firmar acuerdos con empleadores extranjeros o para contratar a nacionales con miras a un empleo en el extranjero. Treinta y cinco de los Estados que respondieron a la Encuesta sobre migraciones laborales internacionales manifestaron que contaban con normas específicas que regían las disposiciones contractuales de los migrantes que se iban del país. En América Latina, muchos gobiernos no tienen facultad para autorizar a agencias privadas de contratación, pero sí pueden enjuiciar a quienes apliquen prácticas indebidas de contratación.

Protección de los trabajadores contra los fraudes y abusos en materia de contratación

411. En la mayoría de los países de emigración las empresas privadas deseosas de dedicarse a actividades remuneradas de contratación tienen que solicitar un permiso o licencia de las autoridades competentes. Se trata del instrumento más importante para poner orden en el sector. Estableciendo condiciones estrictas para la obtención de esa licencia, las autoridades pueden limitar la actividad de contratación a las compañías que dispongan de la competencia técnica y de los recursos necesarios para encontrar buenas oportunidades de empleo. Pueden asimismo cancelar o suspender la licencia cuando se violan gravemente las normas de contratación. Algunos gobiernos han aplicado igualmente políticas bien intencionadas como la de limitar la validez de la licencia a un plazo muy corto, por ejemplo, un año. Pero esto puede traer consigo consecuencias indeseables al desanimar a los elementos de buena fe y atraer únicamente a los interesados en lucrarse rápidamente.

412. De todas maneras, el sistema de la licencia sólo puede resultar eficaz si las autoridades están en condiciones de impedir la actuación de agencias de contratación no autorizadas. Para esto se precisa la intervención de todos los niveles de la administración pública, desde la máxima autoridad nacional a nivel central hasta las autoridades municipales más modestas de la periferia. Han de poder asimismo contar con el apoyo de otras muchas instituciones, desde la policía hasta las entidades religiosas. Además, es indispensable proporcionar al público información al día sobre los agentes autorizados o con licencia y sobre los servicios que pueden facilitar.

413. Para que la administración pública pueda ser eficaz se requiere una legislación apropiada. Una innovación digna de mención es una ley filipina en virtud de la cual, en los casos de violación de un contrato de trabajo, los agentes de contratación y el empleador extranjero son conjuntamente responsables. Los agentes han de depositar además una fianza considerable, por lo que han de escoger cuidadosamente a los empleadores extranjeros, gracias a lo cual a la Administración Filipina de Empleo en el Extranjero le es más fácil resolver los casos de reclamaciones de los trabajadores de carácter económico.

414. Una de las tareas más difíciles en la supervisión de la contratación es controlar los honorarios de contratación, ya que los trabajadores deseosos de evitar una cola larga están dispuestos a pagar una suma adicional. Los honorarios determinados por el

mercado suelen ser más altos cuando hay una gran diferencia de salarios entre el país de emigración y el país de destino: por el mismo puesto en un mismo país, los trabajadores procedentes de países de salarios bajos pagan unos honorarios más altos que los que vienen de países de salarios más altos. Los honorarios suelen ser también más altos en el caso de los trabajadores poco calificados; puede ocurrir también que al personal para el cual hay una gran demanda — por ejemplo, enfermeras e informáticos — no se les cobre nada aunque la diferencia de salarios sea enorme. Para frenar abusos muy corrientes, la mayoría de los países asiáticos de emigración han fijado un tope a los honorarios.

415. Según la Encuesta sobre migraciones laborales internacionales, sólo 23 de los 40 países en los que está permitido que las agencias privadas de contratación traigan trabajadores migrantes permite a las agencias que cobren a los trabajadores honorarios de contratación. Entre ellos figuran países desarrollados como el Canadá, Suiza, los Estados Unidos y Nueva Zelandia (con reservas). Otros países que autorizan el cobro de honorarios son Argelia, Bahrein, Burundi, China, Eslovaquia, Kazajstán, Malasia, Mauricio, Seychelles, Suriname y Tayikistán. No obstante, en la mayoría de los casos los gobiernos limitan el monto de esos honorarios. En Malasia, por ejemplo, no pueden rebasar el 25 por ciento del salario del primer mes, mientras que en el Japón la proporción que no se puede exceder es el 10,5 por ciento. En Mauricio el límite es el 10 por ciento del salario del primer mes, y en Suiza es mucho más alto: un 5 por ciento de la remuneración anual del trabajador.

416. Ahora bien, puede ser difícil imponer el cumplimiento de esas disposiciones, que no suelen acatarse cuando hay una gran diferencia salarial en los períodos de fuerte desempleo. El cumplimiento depende también del nivel de educación de los trabajadores y de la vigilancia del público.

6.10. Ventajas de la cooperación entre países

417. Los países de destino se percatan cada vez más claramente de que no tienen muchas posibilidades de influir unilateralmente en una migración «no deseada». Aunque no suele reconocerse, esto ha desembocado hoy en una serie de esfuerzos de cooperación con miras a la gestión de la migración, en la mayoría de los casos a nivel bilateral, en muchos casos regional y a veces a nivel mundial. Habría que reforzar esta cooperación ya que tiene muchas posibilidades de dar resultados positivos.

418. La cooperación internacional puede entrañar muy diversas medidas, algunas de ellas preventivas y otras correctivas. En el marco de una integración económica regional, a la vez que se reducen los obstáculos al libre comercio, los países pueden firmar acuerdos de libre circulación de los trabajadores. Los países de destino y los de origen pueden firmar también acuerdos bilaterales sobre la contratación y el empleo, y cooperar en la gestión de los programas de regreso.

419. La promoción de un marco normativo para la política nacional y la cooperación internacional sigue siendo una tarea fundamental. Se necesita un régimen internacional basado en el derecho, que establezca parámetros comunes para todos y determine claramente las responsabilidades, así como mecanismos de información y supervisión. Los artífices de los Convenios de la OIT sobre los trabajadores migrantes (núms. 97 y 143) previeron esa cooperación y estipularon el intercambio de información sobre las políticas nacionales, la legislación, la migración laboral, y las condiciones de trabajo y de vida de los migrantes laborales, así como sobre la propaganda engañosa. El Convenio núm. 143 estipula también la cooperación entre Estados con la finalidad específica de

suprimir los movimientos clandestinos de migrantes con fines de empleo, de actuar contra los organizadores de los mismos y contra los que dan trabajo a quienes han inmigrado irregularmente, y de velar por que se persiga judicialmente a los responsables de la trata de trabajadores, cualquiera que sea el país desde el cual ejerzan sus actividades.

420. La cooperación internacional debería ser también una misión importante para los interlocutores sociales. No son solamente los grandes actores del cambio social, económico y político en su país, sino que cuentan también con foros internacionales que pueden utilizarse para iniciar y orquestar la cooperación internacional entre Estados. Al mismo tiempo, hay que reconocer que la gestión de la migración por conducto de los Estados, o con la ayuda de los interlocutores sociales, no puede ir más allá. A las autoridades les resulta difícil que la gente se ciña exactamente a una serie de objetivos, en materia de migración o en cualquier otra esfera de política. En vez de contentarse con intentar encauzar a la gente, es preferible darle participación en la formulación de la política que vaya a afectarle.

Ayuda y remesas

421. Los gobiernos de los países de destino podrían también considerar la posibilidad de contribuir a reducir la presión migratoria en los países de emigración mediante la ayuda al desarrollo destinada a aumentar las oportunidades de empleo y mejorar los niveles del capital humano. En 1993, la OIT y el ACNUR organizaron una reunión internacional sobre «la ayuda al desarrollo y la migración». Se llegó en ella a la conclusión de que, en ciertos casos, la ayuda podría engendrar un crecimiento que contuviera las presiones migratorias. Francia, en particular, ha aceptado el principio con su política de «codesarrollo». Desde 2000, por ejemplo, la consulta anual entre Malí y Francia sobre la migración se ha ocupado de la integración de los malienses deseosos de permanecer en Francia, de la cogestión de los flujos migratorios y de la cooperación en el desarrollo en zonas de emigración de Malí¹⁴.

422. La propia migración puede ser una forma de ayuda, en particular por medio del envío de remesas de dinero, que son a menudo la modalidad principal y más eficaz de ayuda financiera desde el extranjero, ya que van directamente a las familias para satisfacer sus necesidades más acuciantes. Pero su efecto no se limita a eso, porque ciertos grupos de trabajadores migrantes organizan también asociaciones para invertir conjuntamente en sus localidades de origen, por ejemplo para la construcción de escuelas, la evacuación de las aguas residuales, la creación de servicios de salud o la instalación de la corriente eléctrica.

423. Pero para todo ello es indispensable que sea posible remitir los fondos de un modo seguro y rápido, y sin injerencias o costos injustificados. Las remesas tendrán un efecto más positivo si la economía del país de origen es suficientemente abierta y flexible, con unos mercados eficaces de bienes, servicios y divisas, y con un sistema jurídico que proteja la propiedad y otros derechos.

¹⁴ S. Martin, P. Martin y P. Weil: «Fostering cooperation between source and destination countries» (Migration Policy Institute, octubre de 2002); disponible en línea en www.migrationinformation.org (consultado el 10 de marzo de 2004).

6.11. Procesos multilaterales

424. Los Estados limitan voluntariamente su soberanía al contraer obligaciones de derecho internacional para reglamentar el comercio y la migración, a saber:

- *Tratados y acuerdos multilaterales*, entre ellos las convenciones de las Naciones Unidas y los convenios de la OIT, examinados ya en el capítulo 4 y que son tratados internacionales con sus mecanismos específicos de supervisión, incluido el examen a cargo de expertos independientes y, en el caso de la OIT, de los mandantes tripartitos.
- *Acuerdo General sobre el Comercio de Servicios (AGCS)*. Su Modo 4, referente a las personas físicas que prestan servicios, versa sobre las negociaciones relativas al derecho de dichas personas a permanecer temporalmente en un país para facilitar un servicio, especializado o no. Se aplica el principio de la nación más favorecida, si bien no a las personas que intentan conseguir un puesto de trabajo permanente o a los requisitos para obtener la nacionalidad, la residencia o empleo permanente¹⁵. A diferencia de los acuerdos regionales de integración, este Acuerdo está destinado a los Estados miembros de la OMC.
- *Acuerdos regionales de integración*. Los acuerdos de la Unión Europea, el MERCOSUR, la Comunidad Andina y el TLC estipulan la libertad de circulación, asentamiento y acceso al mercado de trabajo de los nacionales de los países miembros. En este tipo de acuerdo multilateral se trata la migración como una variable más del proceso de integración. Por ejemplo, en 2002, el Consejo Europeo de Sevilla, decidió que todos los acuerdos de cooperación y asociación de la UE deben contener una cláusula referente a la readmisión de los trabajadores migrantes en situación irregular.
- *Acuerdos bilaterales sobre migración*. Estos acuerdos entre países de origen y de destino suelen apuntar a reglamentar los flujos migratorios y las condiciones de estancia y empleo de los migrantes. La Encuesta sobre migraciones laborales internacionales puso de manifiesto que un gran número de países han concluido este tipo de acuerdos, en los que se incluyen disposiciones relativas a la seguridad social.

¹⁵ Como se indicó en la Reunión de Expertos sobre las cuestiones de acceso a los mercados en el Modo 4 (UNCTAD, Ginebra, 29-31 de julio de 2003), la mayoría de los países tratan el Modo 4 de la misma forma que la migración (temporal) y en algunos países hay mecanismos o métodos específicos para el movimiento temporal de personas al amparo del AGCS (véase el resumen del Presidente en el informe de la reunión, Ginebra, UNCTAD, documentos TD/B/COM.1/64 y TD/B/COM.1/EM.22/3, de 27 de noviembre de 2003). En sus respuestas a la Encuesta sobre migraciones laborales internacionales de la OIT, de 2003, sólo unos pocos países mencionaron sus compromisos con arreglo al Modo 4 (por ejemplo, Austria, los Estados Unidos y Nueva Zelanda).

Recuadro 6.4
Comisión Mundial sobre la Dimensión Social de la Globalización
Recomendaciones específicas sobre la migración

Existe, por lo tanto, un programa amplio y productivo para la acción multilateral. Los países no pueden abordar de manera aislada o unilateral las cuestiones y los problemas asociados al movimiento transfronterizo de personas. Con el fin de avanzar en este programa, recomendamos que se actúe a tres niveles.

El primero se refiere a los convenios internacionales y las obligaciones vinculantes. Tomando como base los instrumentos existentes, creemos que en ciertas áreas puede alcanzarse el consenso internacional sobre la necesidad de revitalizar y ampliar los compromisos multilaterales, en ámbitos tales como los derechos básicos y la protección de los trabajadores migrantes y sus familias, el tráfico ilegal, la discriminación y la explotación. Es necesario adoptar medidas específicas para estas cuestiones dentro de los organismos multilaterales correspondientes, especialmente la OIT y los órganos de las Naciones Unidas que se ocupan de los derechos humanos y de la prevención del crimen.

El segundo concierne al diálogo entre los países de origen y de destino sobre cuestiones políticas clave de interés común. La finalidad de dichos diálogos podría consistir en desarrollar y acordar procedimientos, recomendaciones y códigos no vinculantes que complementen las obligaciones formales contraídas en virtud de los convenios ratificados. Esto podría comenzar en un contexto bilateral o multilateral, pero debería extenderse al ámbito regional. Dichos diálogos deberían procurar:

- El intercambio de información sobre los excedentes y la escasez de mano de obra.
- El desarrollo de políticas coordinadas entre los países exportadores de mano de obra.
- La armonización de las políticas de los países importadores de mano de obra.
- La imposición de un régimen disciplinario a los intermediarios.
- La creación de un sistema más eficaz para evitar el tráfico de personas.
- El tratamiento de los problemas de los inmigrantes ilegales.

Estos diálogos también podrían ayudar a construir un enfoque común de cuestiones políticas fundamentales, como son las normas de la migración temporal, la fuga de cerebros, la contribución de la migración al desarrollo y la armonización de las políticas de seguridad social y del mercado laboral, y a desarrollar un sistema de información sobre dichas cuestiones.

En el tercer nivel debería iniciarse un proceso preparatorio para lograr un marco institucional más general para el movimiento transfronterizo de personas. Esto significa un sistema transparente y uniforme, basado en las normas más que en la voluntad, para aquellos que desean cruzar fronteras. El objetivo último sería la creación de un marco multilateral para las leyes de inmigración y las prácticas consulares, que negociarían los gobiernos y que regiría los movimientos transfronterizos de personas. Sería similar a los marcos multilaterales que ya existen, o que son actualmente objeto de discusión, en relación con el movimiento transfronterizo de bienes, servicios, tecnología, inversión e información.

Es preciso crear un foro global para el intercambio periódico de información y opiniones sobre estas cuestiones entre todos los países y las partes interesadas. Dicho foro podría ayudar a identificar los problemas y las oportunidades, y a indicar las vías adecuadas para garantizar la organización de los desplazamientos de personas. No sólo implicaría a los gobiernos sino también a las dos caras del mundo del trabajo. En la parte IV recomendamos que se lleve a cabo un diálogo para el desarrollo de políticas en esta materia para examinar la mejor manera de desarrollar este programa.

Avanzar en este programa implicaría reforzar las organizaciones multilaterales existentes que se ocupan de la circulación de personas — en particular, la OIT, la Organización Internacional para las Migraciones (OIM), los mecanismos de las Naciones Unidas en el ámbito de los derechos humanos y el Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados (ACNUR) — y mejorar la coordinación entre ellas. Apoyamos las iniciativas que están en marcha, como el Grupo de Ginebra sobre Migraciones o la Comisión Mundial sobre las Migraciones Internacionales propuestas por el Secretario General de las Naciones Unidas, que debería comenzar a funcionar a principios de 2004. Solicitamos a la OIT que tome las riendas en estos asuntos, y esperamos los resultados de la discusión general sobre los trabajadores migrantes de la Conferencia Internacional del Trabajo que se celebrará en Ginebra en 2004.

Fuente: Comisión Mundial sobre la Dimensión Social de la Globalización. *Por una globalización justa: Crear oportunidades para todos*, párrafos 440-446, OIT, Ginebra, 2004.

6.12. Acuerdos bilaterales sobre migración

425. En el decenio de 1960 diferentes Estados europeos que experimentaban una grave escasez de trabajadores firmaron acuerdos bilaterales para la contratación de mano de obra. La mayoría de esos acuerdos terminaron en el decenio de 1970 a consecuencia de las crisis económicas, y fueron sustituidos por acuerdos marco mucho más flexibles, memorandos de entendimiento y declaraciones de cooperación mutua sobre la contratación y la protección de trabajadores extranjeros¹⁶. Pero en el decenio de 1990 reaparecieron los acuerdos bilaterales. Por ejemplo la mitad de los 168 acuerdos bilaterales concluidos en América Latina en la segunda mitad del siglo XX fueron firmados en el último decenio¹⁷.

426. En los Estados miembros de la OCDE hay actualmente 173 acuerdos bilaterales con países de todas las regiones del mundo. A consecuencia de la apertura de las fronteras en Europa Central y Oriental, el número de acuerdos bilaterales se había multiplicado por cinco a principios del decenio de 1990¹⁸. La Encuesta de la OIT sobre las migraciones laborales internacionales de 2003 indica igualmente que los Estados de Europa Central y Oriental y la Comunidad de Estados Independientes han recurrido ampliamente a los acuerdos bilaterales, no solamente entre Estados de la región o con países vecinos de la Unión Europea sino también con otros países de Europa Meridional (por ejemplo, España y Portugal) e incluso de otros continentes.

427. Los acuerdos bilaterales que se han inspirado en modelos de la OIT y otros modelos internacionales han demostrado su eficacia en la gestión de la migración. De hecho, en un anexo de la Recomendación núm. 86 figura un modelo de acuerdo sobre las migraciones temporales y permanentes de trabajadores, que contiene cláusulas sobre la reglamentación de los flujos migratorios, las condiciones de vida y de trabajo, y la

¹⁶ M. Abella: *Sending workers abroad*, *op. cit.*

¹⁷ Entre 1991 y 2000 se firmaron 35 acuerdos bilaterales entre países de América Latina (cinco referentes a la regularización, cinco a convenios laborales, 13 a la libertad de circulación y 12 al regreso). En ese mismo período se firmaron 47 acuerdos bilaterales entre países de América Latina y otros países (nueve sobre la readmisión, uno sobre la regularización, cinco sobre convenios laborales, 18 sobre la libertad de circulación, 11 sobre el regreso y tres sobre la protección de los migrantes). Entre los acuerdos relativos al regreso figuran los tratados de extradición. Véase OIM: *World Migration 2003*, pág. 178.

¹⁸ La OCDE y el Gobierno suizo organizaron conjuntamente un seminario sobre los acuerdos laborales bilaterales, que se celebró en Montreux los días 19 y 20 de junio de 2003.

seguridad social para todos. La Encuesta sobre migraciones laborales internacionales de la OIT ha puesto de manifiesto que la Recomendación núm. 86 ha sido ampliamente utilizada como modelo por los Estados¹⁹, o que va a serlo²⁰, incluso por países que no han ratificado los instrumentos de la OIT.

Recuadro 6.5 Acuerdos bilaterales en España

Con arreglo a su política de migración, en 2001 España adoptó el Programa Global de Regulación y Coordinación de la Extranjería y la Inmigración en España (programa GRECO), que consta de cinco medidas: a) aprobación de criterios para la admisión de inmigrantes; b) cálculo del número de trabajadores temporales o permanentes necesarios; c) determinación de los países con los que se negociarán acuerdos; d) gestión de todos los aspectos de la migración; y e) establecimiento de mecanismos que permitan la selección y, en su caso, la formación de los trabajadores extranjeros en los países de origen, con la colaboración de los agentes sociales y de organizaciones no gubernamentales.

España ha firmado tras ello ocho acuerdos bilaterales: con Marruecos (1999), Colombia, la República Dominicana y el Ecuador (2001), Polonia y Rumania (2002) y Guinea-Bissau y Bulgaria (2003). Otros 40 Estados desean firmar acuerdos bilaterales con España sobre la migración. En algunos de esos países, por ejemplo en la Argentina y México, vive un gran número de españoles.

El acuerdo firmado con el Ecuador, por ejemplo, apunta a cubrir la migración en su totalidad: selección previa de los trabajadores, sistema de comunicación de las ofertas de trabajo, selección y contratación de trabajadores en el país de origen, disposiciones especiales para los trabajadores temporales, organización de los viajes, garantía de las condiciones de trabajo y derechos en el lugar de destino, posibilidad de reunificación familiar y disposiciones relativas al regreso. Con objeto de coordinar las peticiones de sus nacionales que desean trabajar en España, las autoridades ecuatorianas han creado en colaboración con la OIM una unidad técnica para la selección de trabajadores migrantes.

6.13. Integración económica regional y libre movimiento de mano de obra

428. Aunque la migración internacional es cada vez más intercontinental, los flujos migratorios mayores siguen teniendo lugar probablemente entre países de una misma región. En los Estados Unidos, una gran proporción de los migrantes sigue viniendo de México y América Central. En Europa, los trabajadores migrantes de países ajenos a la Unión Europea suelen venir de Europa Oriental, Turquía, los Balcanes y el Maghreb. En Asia, hay un gran flujo migratorio de Afganistán a Pakistán y la República Islámica del Irán, de Myanmar a Tailandia, y de Indonesia a Malasia. En Africa, la migración más numerosa se da entre Sudáfrica y sus vecinos, entre los países de Africa Central, y entre los países de Africa Occidental, donde hay unos tres millones de trabajadores migrantes.

429. La Unión Europea es la zona más extensa de libre movimiento de trabajadores, pero se han firmado también acuerdos en muchas otras regiones: entre miembros de la Comunidad Nórdica, referentes tanto a los trabajadores calificados como a los no calificados; entre Australia y Nueva Zelanda al amparo del Acuerdo comercial de

¹⁹ Por ejemplo, por la Argentina, Austria, Barbados, Colombia, Chipre, la República de Corea, el Ecuador, los Emiratos Arabes Unidos, Francia, Guatemala, Kenya, el Líbano, Mauricio, Myanmar, Portugal, Rwanda, Tayikistán y el Uruguay.

²⁰ Albania, Eritrea, Eslovaquia, Honduras, Kazajstán, Madagascar, Polonia y Togo.

afianzamiento de las relaciones económicas entre Australia y Nueva Zelandia (ANZCERTA); entre el Canadá y los Estados Unidos (y México a partir de 2004) en relación con la mano de obra calificada en el marco del Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLC); entre los Estados miembros de la Comunidad Andina; entre los países de la Comunidad Económica y Monetaria del Africa Central (CAEMC) y de la Unión Monetaria y Económica de Africa Occidental (UMEOA), y entre los países del Caribe en relación con los trabajadores calificados y no calificados, en el marco de la CARICOM. En esos acuerdos se prevé la armonización progresiva de las políticas laborales con miras a establecer en definitiva la plena igualdad de trato entre los nacionales de los respectivos Estados. En la región del MERCOSUR se adoptó en diciembre de 2002 un acuerdo sobre la residencia de nacionales de los Estados partes. El deseo de promover aún más la integración incitó en febrero de 2004 a la Argentina a suspender unilateralmente la expulsión de migrantes en situación irregular procedentes de países vecinos. Dicha decisión afecta a unos 700.000 trabajadores en situación irregular originarios del Brasil, el Uruguay, el Paraguay, Bolivia y Chile.

Recuadro 6.6
Establecimiento de una política común de inmigración en la Unión Europea

Con la entrada en vigor del tratado de Amsterdam en 1999, se reconoció la competencia comunitaria en materia de inmigración y asilo. A raíz de una decisión adoptada en la reunión del Consejo Europeo de Tampere, en octubre de 1999, la Unión Europea se compromete a establecer una política común de inmigración y asilo basada en una serie de principios, a saber:

- ❑ un enfoque global que reconozca la necesidad de encontrar un equilibrio entre la admisión por motivos humanitarios y por motivos económicos así como los vínculos de política existentes entre los diferentes aspectos de la migración y del asilo y, por consiguiente, la interacción entre las medidas adoptadas para tratar estas cuestiones;
- ❑ trato justo de los nacionales de terceros países, con miras a concederles derechos y obligaciones comparables a los de los nacionales del Estado miembro en el que residan;
- ❑ colaboración con países de origen y de tránsito, incluidas las políticas de co-desarrollo, como un componente importante de las estrategias de gestión de la migración;
- ❑ una política común de asilo independiente que respete plenamente las disposiciones de la Convención de Ginebra y las obligaciones de los Estados miembros en virtud de los tratados internacionales, y que a más largo plazo debería dar lugar a un procedimiento común de asilo y a una condición jurídica uniforme, válida en toda la Unión, para aquellos a los que se les haya concedido el asilo.

Desde 1999, la Unión Europea ha ido formulando progresivamente estas políticas de conformidad con lo dispuesto en Tampere, que el Consejo ha ido posteriormente desarrollando sobre la base de una serie de documentos de política presentados por la Comisión. Se han realizado progresos en lo que respecta a la armonización de la legislación nacional sobre la admisión y las condiciones de estancia de los nacionales de terceros países, y ya se han adoptado directivas europeas sobre la reagrupación familiar y sobre el estatuto de los residentes de larga duración. Se están examinando propuestas de legislación europea sobre la admisión por razones de trabajo por cuenta ajena y por cuenta propia y la admisión con fines de estudio o para llevar a cabo un trabajo voluntario.

Al mismo tiempo, se han desplegado importantes esfuerzos para mejorar la cooperación entre los Estados miembros a fin de reforzar el control de las fronteras externas de la Unión Europea y luchar contra la migración ilegal, la trata y el tráfico ilícito de forma más eficaz. Se han adoptado medidas en diversos ámbitos: política de visados; intercambio de información; mejora de la cooperación y de la coordinación entre las autoridades aduaneras de los Estados miembros (lo que ha dado lugar a un acuerdo para establecer una Agencia Europea para la gestión de las fronteras exteriores); cooperación policial; y en relación con la ley de extranjería y el derecho penal. Se han adoptado también medidas para luchar contra el tráfico ilícito y la trata de personas y para dismantelar las redes involucradas. Se han reforzado las políticas de retorno y se va a establecer un programa comunitario de retorno.

Habida cuenta del descenso demográfico y del envejecimiento de su población que se prevé tendrá lugar en las próximas décadas, la integración de los inmigrantes es ahora uno de los principales retos a los que se enfrenta la Unión Europea. En el contexto de la estrategia europea de empleo, se considera que una de las medidas necesarias para que la Unión Europea pueda alcanzar los objetivos de Lisboa de desarrollo económico es que la inmigración responda a las necesidades no cubiertas del mercado de trabajo. La Comisión publicó en junio de 2003 una Comunicación sobre inmigración, integración y empleo que formulaba propuestas para reforzar la coordinación de las políticas, la cooperación y el intercambio de información y buenas prácticas en relación con la integración.

Una parte integral del enfoque europeo de la gestión de la migración es establecer relaciones más estrechas con terceros países, y se han desplegado importantes esfuerzos para integrar las cuestiones relacionadas con la migración en las políticas exterior y de desarrollo de la Unión Europea. Las cuestiones relativas a la gestión de la migración se inscriben ahora de forma sistemática en el diálogo entre la Unión Europea y los países de origen y de tránsito, y otras agrupaciones regionales (por ejemplo, los países del Mediterráneo y la Reunión de países de Asia y Europa o ASEM) y esta será una cuestión fundamental en el marco de la Europa ampliada. Desde 2001, se han facilitado fondos europeos para apoyar proyectos de gestión de la migración en terceros países. Como objetivo a más largo plazo, se atribuye especial importancia a la aplicación de las conclusiones del Consejo sobre migración y desarrollo adoptadas en mayo de 2003 a fin de abordar las causas profundas de los flujos migratorios.

Fuente: Comisión Europea.

430. Estos acuerdos obedecen al reconocimiento de las ventajas económicas y sociales que pueden derivarse de la integración de los mercados de trabajo. Al proporcionar un marco normativo para el trato de los trabajadores migrantes sientan también las bases para la salvaguardia de sus derechos, especialmente cuando se llega a un acuerdo relativo a los dispositivos de supervisión y de información mutua. Por esta razón, los acuerdos regionales sobre la migración pueden influir más directamente en el número de personas que emigran, y en qué condiciones, que los convenios y tratados internacionales. Por lo mismo, para mejorar la gestión de la migración y la situación de los trabajadores migrantes deberían tomarse medidas encaminadas a garantizar una circulación más regulada entre Estados vecinos.

Recuadro 6.7
Contribución de los procesos regionales a la gestión de la migración
Organización Internacional para las Migraciones (OIM)

En respuesta a la creciente complejidad y diversidad de la migración internacional se han creado en todo el mundo mecanismos regionales de consulta que han pasado a ser uno de los elementos integrantes de la gestión de la migración. Existen hoy 13 mecanismos regionales de consulta sobre temas que van desde el control de las fronteras y la entrada en el país hasta el regreso y la reinserción de los migrantes. Esos mecanismos permiten reunir a representantes de Estados, organizaciones internacionales y, siempre que es factible, organizaciones no gubernamentales (ONG) con el fin de examinar cuestiones relativas a la migración regional. Aunque son oficiosos y no vinculantes, sientan las bases para un enfoque regional común de la migración.

En un primer momento, los procesos regionales suelen centrarse en el modo en que los países de origen, de tránsito y de destino pueden colaborar en la gestión de los flujos migratorios irregulares. De ahí que, en vez del ministerio de trabajo, intervengan a menudo los ministerios del interior y de asuntos exteriores. No obstante, como cada vez se advierte más claramente la utilidad de la migración para el desarrollo, los procesos regionales no se limitan ya a la migración irregular y abarcan una gama mayor de temas, entre ellos el de la migración laboral. El número de mecanismos regionales de consulta ha aumentado también sensiblemente desde su aparición en 1996. A continuación se dan algunos ejemplos de procesos regionales y de su labor en relación con la migración laboral.

La *Conferencia Regional sobre la Migración* o «Proceso de Puebla», agrupa a los países de América Central y del Norte y a la República Dominicana. Actualmente en su octavo año, el Proceso celebró su primera reunión en Puebla, en marzo de 1996; en esa ocasión los delegados decidieron colaborar en la consecución de 17 objetivos. Los países establecieron tras ello un Plan de Acción común. El Proceso de Puebla se orienta ahora en el sentido de la cooperación técnica y el intercambio de información sobre muy diversas cuestiones, incluidas políticas y prácticas comunes en lo que atañe al regreso de los trabajadores migrantes tanto regionales como extrarregionales, la formación en común, y ejercicios de aplicación de disposiciones legislativas para combatir la migración irregular. Gracias a la creación de la red de enlaces para la protección consular, se ha podido ofrecer una mejor ayuda y protección consular a los trabajadores migrantes.

Primero de este tipo en el continente africano, el *Diálogo sobre Migraciones en África Meridional* (MIDSA) fue creado en 2000, conjuntamente con la Comunidad del África Meridional para el Desarrollo (SADC), como foro para el intercambio de información, experiencia y perspectivas entre gobiernos sobre la política y la práctica en materia de migración, en particular sobre el movimiento intrarregional de personas. Hasta la fecha, MIDSA ha examinado temas de interés común como el control de las fronteras y la migración laboral.

En África Occidental, el *Diálogo sobre la Migración de África Occidental* (MIDWA) empezó como un proceso de seguimiento de la Declaración de Dakar, de octubre de 2000. Con sus auspicios, los gobiernos de la región han recibido ayuda práctica para la concepción, aplicación y consolidación de la legislación y las políticas de migración.

En octubre de 2002 se inició en Túnez el *Diálogo 5+5 sobre la Migración en el Mediterráneo occidental*, con la finalidad de organizar reuniones periódicas y oficiosas entre cinco países de emigración y cinco de inmigración del Mediterráneo occidental sobre problemas comunes de migración y su relación con la cooperación y el desarrollo regionales. El desenlace fue la Declaración de Túnez, que propugnaba una mejor gestión de la migración legal y la integración de los migrantes. Hubo luego una segunda reunión en Marruecos en 2003, y en 2004 se celebrará una tercera en Argelia.

En Asia, en abril de 2003 la OIM organizó en Colombo una *Consulta ministerial sobre la migración laboral para los países asiáticos de emigración*, con miras a emprender una serie de consultas a nivel ministerial que sirvieran de tribuna para que los países asiáticos pudieran compartir su experiencia sobre el modo de encauzar la migración laboral y de cooperar al respecto. Como resultado de esa primera consulta se formularon 22 recomendaciones relativas a la buena gestión de la migración laboral. En 2004 se celebrará en Manila una reunión de seguimiento.

Hasta la fecha ha habido pocos estudios de evaluación de la acción y los logros de las consultas regionales. Se está, sin embargo, de acuerdo en que pueden aportar una muy útil contribución a la gestión de la migración, en particular gracias al intercambio de información y de experiencia. El Proceso de Puebla ha conseguido mejorar la cooperación en la lucha contra el tráfico y la trata de personas y garantizar una protección consular más eficaz de los ciudadanos en el exterior. Es evidente que se puede mejorar la cooperación en otras áreas, entre ellas la migración laboral, y en el diálogo regional se da hoy gran importancia a las cuestiones relativas al desarrollo. Estos procesos regionales pueden constituir un medio eficaz para lograr una cooperación más estrecha entre Estados en la gestión de la migración laboral en el futuro.

Fuente: Organización Internacional para las Migraciones.

431. Los gobiernos deben armonizar su política y sus normas para que surtan efecto esos acuerdos. Pero tienen que cerciorarse también de que los «guardianes» y administradores en el terreno no utilicen sus facultades discrecionales para invalidar el objetivo de la política. Según un informe de la Secretaría Ejecutiva de la CEDEAO en 2000, casi todos los Estados miembros mantienen numerosos puntos de control y someten a la gente a un asedio administrativo. Ha habido casos de expulsiones de ciertos países en violación de los acuerdos. Es muy frecuente que no haya un sistema de convalidación mutua de los títulos y diplomas profesionales. Algunos países restringen el ingreso en ciertas profesiones, al exigir un examen para obtener las licencias requeridas en el caso de los candidatos que no se han formado en el país en el que trabajan.

432. En último término, la integración económica regional por medio de la liberalización del comercio ha de traer consigo una mayor convergencia de los salarios, de los precios y de otros factores de producción, lo cual reduciría de por sí el incentivo para emigrar. Esto es lo que ha ocurrido manifiestamente en la Unión Europea, que garantiza la libertad de movimientos y la igualdad de trato, así como la transferibilidad de las prestaciones²¹. A pesar de ello, los trabajadores extranjeros solamente suponen un 2 por ciento de los mercados de trabajo nacionales en los países de la UE. Así pues, la integración económica regional encierra en definitiva una paradoja aparente: aunque puede aumentar las posibilidades de libre circulación de los trabajadores, engendra también un tipo de convergencia económica que tiende a reducir la necesidad de tales movimientos.

6.14. Hacia la liberalización del comercio de servicios

433. Para que los servicios puedan ser objeto de un comercio internacional será preciso que haya trabajadores que se vayan por un tiempo a países donde se requieren sus servicios. El Acuerdo General sobre el Comercio de Servicios (AGCS), que tuvo su origen en la Ronda Uruguay en 1994, ha contribuido ya a facilitar ese comercio

²¹ W. Molle: *The economics of European integration: Theory, practice, policy* (Aldershot, Dartmouth Publishing Co. Ltd., 1994), capítulo 9.

mediante acuerdos sobre la admisión temporal de personas que se dedican a prestar ciertos servicios especializados como los jurídicos y los de gestión financiera.

434. Esto fue un gran progreso en la promoción del comercio internacional de servicios, y es de buen augurio para el sector más dinámico y que crece más deprisa en las sociedades postindustriales, y en el cual ciertos países en desarrollo tienen una ventaja comparativa dado que, aunque dispongan de escaso capital, son ricos en recursos humanos. Las negociaciones relativas al movimiento de personas físicas, contrapuestas a las jurídicas (esto es, el llamado «Modo 4» del AGCS), han sido lentas y difíciles, lo cual denota las inquietudes de las regiones más desarrolladas con respecto a la admisión temporal de personas que tal vez se queden luego de manera permanente.

435. Las negociaciones se centran actualmente en:

- *Las calificaciones:* aceleración de su reconocimiento mutuo.
- *Los sistemas de subcontratación:* con la inclusión del personal de servicios menos calificado.
- *Las categorías de personal de servicios:* definición y alcance homogéneos de estas categorías, ampliándolas para que engloben a trabajadores medianamente y poco calificados y profesionales.
- *La seguridad social:* distinción entre las cotizaciones a corto y a largo plazo.

436. No existe todavía un sistema global de convalidación mutua de los títulos y diplomas que permita reconocer en todos los países los antecedentes académicos de un arquitecto, un médico o una enfermera. Algunos Estados aceptan que los empleadores evalúen las calificaciones, pero muchas profesiones siguen estando vedadas para quienes no cumplen los requisitos nacionales en materia de acreditación. Ciertos países en desarrollo han resuelto este problema incluyendo en sus planes de estudio lo que se exige en los países a los que quieren ir a trabajar los que han terminado sus estudios, hasta el punto de que en Filipinas, por ejemplo, a las futuras enfermeras se las prepara para los exámenes profesionales que rigen en el Canadá, los Estados Unidos o el Reino Unido. Una de las recomendaciones de la Reunión Regional Tripartita de la OIT sobre el empleo en el sector del turismo en Asia y el Pacífico, que se celebró en Bangkok en 2003, era que la OIT ideara un modelo de certificación del personal calificado del sector que haya recibido una formación especializada.

437. En todo caso, la expansión del comercio de servicios exigirá un consenso que no se limite al reconocimiento de los títulos y diplomas y a la mera simplificación de los trámites de obtención de visas y permisos de trabajo. Los compromisos contraídos al respecto se fundan esencialmente en conjeturas sobre la aplicación de las normas y leyes laborales de los países de inmigración en lo tocante al empleo de quienes prestan un servicio, pero es muy difícil lograr que se cumplan esas leyes y normas en la práctica cuando el servicio entraña un contrato de breve duración. A este respecto puede resultar sumamente útil el diálogo social, habida cuenta de los importantes intereses al respecto de las partes tripartitas.

Recuadro 6.8
Elementos que han de tenerse en cuenta en una política
y administración de la migración adecuadas

Política

- ❑ Incorporar los principios contenidos en las normas internacionales pertinentes en la legislación y práctica nacionales para garantizar el reconocimiento jurídico y la protección de los derechos laborales y humanos fundamentales de todos los trabajadores migrantes.
- ❑ Formular una política de migración que tenga debidamente en cuenta la situación general del mercado de trabajo y los criterios de trabajo decente, y promover la migración como un instrumento de desarrollo y de reducción de la pobreza.
- ❑ Garantizar que las medidas adoptadas para apoyar los objetivos de la política de migración son transparentes y no son incompatibles ni contrarias a las políticas adoptadas en otros ámbitos.
- ❑ Abordar las cuestiones planteadas por la migración irregular y la trata de personas, garantizar la protección de los derechos humanos fundamentales de los trabajadores de que se trate, determinar distintas opciones, criterios y procedimientos para la cooperación entre los países, y regularizar la situación de los trabajadores que se encuentren en situación irregular.
- ❑ Concertar acuerdos bilaterales o multilaterales para que los trabajadores migrantes tengan derecho a la seguridad social y a las prestaciones correspondientes y para que haya una mejor gestión de la migración de conformidad con las normas y prácticas internacionales pertinentes.

Diálogo

- ❑ Obtener un amplio apoyo a favor de la política nacional a través de consultas y del diálogo con las partes más directamente afectadas, en particular los interlocutores sociales así como las organizaciones pertinentes de la sociedad civil y los propios migrantes.
- ❑ Establecer estructuras formales para consultar a las organizaciones de trabajadores y de empleadores sobre la política y la administración de la migración laboral.
- ❑ Entablar procedimientos de consulta a nivel regional y mundial sobre la política de migración internacional y la cooperación internacional.

Administración

- ❑ Crear o fortalecer las capacidades dentro de los ministerios de trabajo para establecer una política y administración coherentes y eficaces de la migración laboral.
- ❑ Mejorar la base de información para la política de migración nacional mediante el apoyo a las labores relativas a la compilación de datos, la investigación y las publicaciones.
- ❑ Tener en cuenta las condiciones distintas a las que se enfrentan los trabajadores y las trabajadoras migrantes en las medidas encaminadas a mejorar las condiciones y reducir las vulnerabilidades específicas que tienen que afrontar las trabajadoras migrantes.
- ❑ Adoptar una estrategia global contra la trata de migrantes, con inclusión de la protección, la prevención y el enjuiciamiento.

Bienestar social

- ❑ Promover el acceso de los migrantes a los servicios de salud, incluido el fomento de la prevención del VIH/SIDA.
- ❑ Abordar los problemas de discriminación y xenofobia contra los trabajadores migrantes, entre otros medios, a través de programas de acción nacionales.
- ❑ Facilitar la integración económica, social y cultural de los trabajadores migrantes en situación regular y de los miembros de la familia en las sociedades del país de acogida.

6.15. Conclusiones preliminares: un complejo reto político

438. Se ha afirmado en este capítulo que una buena política de migración laboral implica: la identificación de los intereses a largo plazo, basar las políticas en el respeto de los derechos humanos fundamentales, y contar con un mecanismo eficaz para lograr un amplio consenso social. Los gobiernos tendrán que precisar las opciones que están al alcance del país y sus consecuencias a la largo plazo para la economía y la sociedad. Esto supone una tarea difícil, ya que hay que hacer concesiones, y cierto grado de conflicto es inevitable, e incluso deseable, en las sociedades democráticas. No basta simplemente con una justificación económica de la migración sino que hay que procurar además que ésta no dé lugar a la explotación de los migrantes y la marginación de los segmentos más débiles del mercado de trabajo, como son los trabajadores de edad o los menos calificados, entre los que figuran también inmigrantes anteriores. La migración debe ser provechosa para todos y debe ser percibida como tal.

439. Las relaciones internacionales determinan a menudo las pautas de migración, mientras que la política de migración, por su propia naturaleza, refleja los valores y las prioridades de las distintas sociedades. Una de las mayores dificultades al intentar fijar un rumbo multilateral para la política de migración es llegar a un consenso en lo que se refiere a prioridades y valores ampliamente compartidos en los países de emigración y los de inmigración, en el que se pueda sustentar un marco para una acción conjunta.

440. Dado que la migración afecta a los intereses de los trabajadores y de los empleadores, será más fácil llegar a un amplio consenso social si se crean órganos tripartitos que ayuden a los gobiernos a formular y aplicar una política de migración laboral. La mejor manera de llevar a cabo las tareas de identificación de los requisitos inherentes al mercado de trabajo y de decidir cuál es el modo óptimo de colmar las lagunas, así como la de combatir la discriminación y promover la integración de los inmigrantes, y la de explicar al público en general el impacto y las consecuencias de la migración laboral es dar participación al respecto a las organizaciones de empleadores y de trabajadores.

441. La gestión de la migración es un quehacer intrínsecamente multilateral. Debido a la escala mundial de los flujos migratorios actuales y al alcance igualmente mundial de las redes de migración, los países deben buscar a toda costa asociados en el exterior, mediante tratados y acuerdos bilaterales y multilaterales. Al mismo tiempo, la mayor parte de los movimientos transfronterizos siguen teniendo carácter intrarregional, de ahí la utilidad de los acuerdos y procesos regionales sobre migración con miras a la gestión de la misma y la protección de los trabajadores.

Capítulo 7

El camino hacia adelante

442. Como destacó la Comisión Mundial sobre la Dimensión Social de la Globalización, es muy probable que, en las próximas décadas, aumenten los movimientos transfronterizos de trabajadores en busca de empleo y seguridad, especialmente si la globalización no genera empleos y oportunidades económicas en donde vive la mayor parte de la población. En las últimas décadas, han aumentado las diferencias (económicas, demográficas, sociales y políticas) que impulsan la migración y es probable que continúe esta tendencia a menos que se produzcan cambios fundamentales en la economía global que estimulen el crecimiento, promuevan una distribución más equitativa de los ingresos y reduzcan la inestabilidad económica en las regiones del mundo que se están quedando atrás.

443. La migración es una parte integrante de los procesos de crecimiento y desarrollo, que en ciertos períodos y en algunos países es más importante que en otros. No obstante, como ocurre con tantos otros aspectos del desarrollo, tiene consecuencias positivas y negativas tanto para los propios migrantes como para los países de origen y de destino. Se reconoce cada vez más el papel que desempeña la migración para cubrir el déficit demográfico y la escasez de mano de obra en las economías más avanzadas, en los intercambios globales de tecnología y conocimientos técnicos, y a la hora de estimular el desarrollo a través de las remesas e inversiones, especialmente de las comunidades de la diáspora. El reto que se plantea es cómo gestionar la migración de forma que se potencien al máximo los efectos positivos, haciendo que resulte beneficiosa para todos.

444. Aunque los trabajadores migrantes y sus familias se han beneficiado, en general, de la migración, siguen siendo muchos los que trabajan duramente en condiciones de empleo abusivas y de explotación sin un acceso efectivo a una protección legal. En particular, las trabajadoras migrantes suelen ser objeto de múltiples formas de discriminación. Es necesario adoptar medidas urgentes, a nivel nacional e internacional, para garantizar que se respeten los derechos de los trabajadores migrantes de acuerdo con las normas internacionales aplicables.

445. Si las normas internacionales y nacionales han de tener efectos tangibles en las condiciones de la mayoría de los trabajadores migrantes, deben gestionarse mejor los procesos de migración. La migración irregular hace que muchos migrantes, especialmente las mujeres, se encuentren en una posición de vulnerabilidad y su situación suele excluirlos efectivamente de la protección social. La solución para una protección efectiva de los derechos de los migrantes consiste en una gestión eficaz de la migración.

446. Cualquier régimen internacional para la gestión de la migración basado en los derechos debe sustentarse en un marco de principios de buena gobernanza establecidos y aplicados por la comunidad internacional que sean aceptables para todos y adecuados

como base para una acción de cooperación multilateral. Los actuales instrumentos internacionales que definen los derechos de los trabajadores migrantes proporcionan muchos de los principios necesarios, pero un marco adecuado debería incluir principios sobre cómo organizar formas de migración más ordenadas que beneficien a todos.

447. Para que sea eficaz, dicho régimen para la gestión de la migración debe ir acompañado de un mecanismo de seguimiento adecuado para apoyar las acciones de los gobiernos y sus interlocutores sociales en la aplicación de estos principios.

448. La discusión general en la reunión de la Conferencia Internacional del Trabajo en 2004 podría también especificar cómo se podrían utilizar los diversos medios de acción de la OIT para seguir reforzando y ampliando la asistencia a los gobiernos y a las organizaciones de empleadores y de trabajadores a fin de que estos principios se traduzcan en políticas y se lleven a la práctica a nivel nacional en una serie de ámbitos, incluidos los siguientes:

- crear alternativas para el empleo remunerado en los países de origen;
- establecer procesos ordenados de migración de la mano de obra;
- potenciar al máximo la contribución de la migración al desarrollo;
- otorgar a los trabajadores migrantes un trato conforme a las normas internacionales;
- ofrecer protección social a los trabajadores migrantes y a los miembros de sus familias;
- combatir la xenofobia y la discriminación;
- integrar a los trabajadores inmigrantes desde un punto de vista social y económico, y
- tratar los problemas de los trabajadores migrantes en situación irregular.

449. A estos efectos, la discusión general podría proponer un plan de acción bien definido que prevea la participación de todos los mandantes de la OIT (gobiernos, y organizaciones de trabajadores y de empleadores). Un plan de acción de este tipo podría también abarcar el establecimiento por la OIT de un foro internacional sobre la migración con fines laborales en el que se pueda reunir a todos los actores de forma periódica y frecuente y sobre una base tripartita, para considerar respuestas adecuadas a las cuestiones planteadas por la creciente migración.

7.1. Puntos para la discusión con miras al establecimiento de un plan de acción

450. En el informe se propone que la Conferencia examine la posibilidad de adoptar un plan de acción que dé participación a la OIT y a todos sus mandantes en la elaboración de un marco multilateral coherente para la gobernanza de la migración internacional. Con este fin, la Conferencia tal vez desee examinar las cuestiones siguientes:

- a) En el informe se destaca el hecho de que la migración con fines de empleo es un fenómeno mundial creciente. ¿Está usted de acuerdo? En caso afirmativo, ¿qué dimensiones deberían preocupar en particular a la OIT y a sus mandantes?
- b) En ciertas condiciones el movimiento transfronterizo de trabajadores puede ser mutuamente beneficioso para los países de empleo y los países de origen, y para

los propios migrantes. No obstante, según el informe, un número importante de mujeres y hombres migrantes están trabajando en condiciones de explotación, privados de sus derechos básicos, y a menudo están excluidos de hecho de la protección social. ¿Qué políticas hacen falta para mejorar la situación de esas personas? ¿Qué debería hacer la OIT en materia de reglamentación internacional para subsanar las lagunas en la protección, y cómo debería desarrollar y utilizar sus distintos medios de acción para aumentar su complementariedad y su impacto?

- c)* La clave para una protección eficaz de los derechos de los migrantes es una gestión de la migración eficaz y basada en los derechos. Para lograrlo es necesario contar con políticas nacionales coherentes, transparentes e integrales que gocen de un amplio apoyo público, así como una mayor cooperación entre los Estados de origen y de destino. Además de la labor normativa, ¿qué puede hacer la OIT para promover tales políticas y las prácticas óptimas en la gestión global de la migración laboral?
- d)* ¿Qué otra acción debería considerar la OIT para facilitar un intercambio internacional periódico de información y de opiniones sobre la migración internacional y para contribuir al desarrollo de la buena gobernanza de la migración internacional?

Anexo I

Resumen de las respuestas a la Encuesta sobre migraciones laborales internacionales, 2003

1. Introducción

El análisis se basa en las respuestas a la encuesta sobre migraciones laborales internacionales enviada como preparativo para la discusión general basada en un enfoque integrado que tendrá lugar en la reunión de 2004 de la Conferencia Internacional del Trabajo. El objetivo de la encuesta era obtener la información más reciente sobre los siguientes aspectos: la forma en que se reglamenta la migración y el trato de los trabajadores migrantes mediante legislación, políticas y medidas administrativas; la función desempeñada por los acuerdos bilaterales y multilaterales; la forma en que los interlocutores tripartitos participan en el proceso; y el impacto de los instrumentos de la OIT en este ámbito. Noventa Estados Miembros enviaron sus respuestas a la encuesta¹. El número de respuestas «Sí/No» refleja las respuestas dadas por los Estados Miembros. Las observaciones realizadas por las organizaciones de empleadores y de trabajadores se han incluido cuando resultó apropiado.

2. Políticas, legislación y estructuras

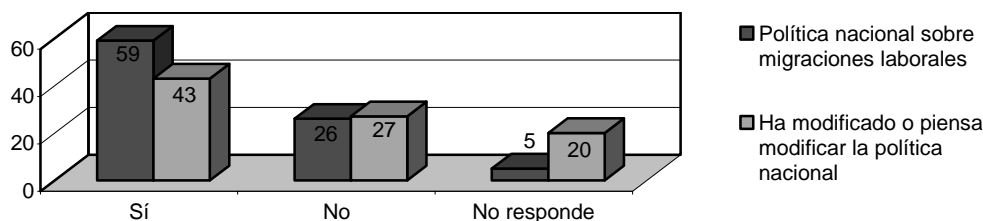
2.1. Política nacional de migraciones laborales

- Pregunta 1A.** ¿Dispone su Gobierno de una política nacional de migraciones laborales internacionales?
- Pregunta 1B.** Sírvase indicar si ha modificado recientemente o piensa modificar en un futuro próximo esta política nacional.

¹ Albania, Alemania, Argelia, Argentina, Armenia, Australia, Austria, Bahrein, Belarús, Bélgica, Bolivia, Brasil, Bulgaria, Burundi, Canadá, República Checa, Chile, China, Chipre, Colombia, República de Corea, Costa Rica, Croacia, Dinamarca, Ecuador, Egipto, El Salvador, Emiratos Arabes Unidos, Eritrea, Eslovaquia, España, Estados Unidos, Estonia, Etiopía, Fiji, Filipinas, Finlandia, Francia, Grecia, Guatemala, Honduras, Hungría, Indonesia, Irlanda, Islandia, Japón, Kazajstán, Kenya, Kuwait, Líbano, Madagascar, Malasia, Malawi, Malta, Marruecos, Mauricio, México, Myanmar, Nicaragua, Noruega, Nueva Zelandia, Omán, Países Bajos, Pakistán, Panamá, Perú, Polonia, Portugal, Qatar, Reino Unido, Rumania, Rwanda, Senegal, Seychelles, Singapur, República Arabe Siria, Sri Lanka, Sudáfrica, Sudán, Suecia, Suiza, Suriname, Tailandia, Tayikistán, Togo, Túnez, Ucrania, Uganda, Uruguay y Zimbabwe.

Respuestas a la encuesta

Política nacional



Observaciones

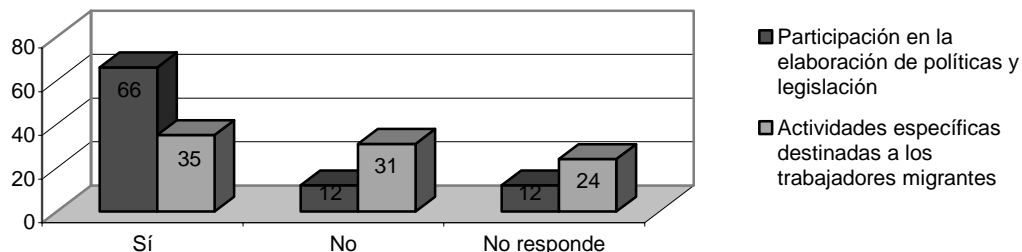
Aproximadamente el 70 por ciento de los Estados Miembros que respondieron a la encuesta declararon que habían adoptado una política nacional de migraciones laborales. Podrían determinarse algunas tendencias en los objetivos de las políticas nacionales de migraciones laborales. Por ejemplo, algunos países — como *Alemania, Australia, Canadá, Estados Unidos, Nueva Zelanda o Reino Unido* — promueven la inmigración de mano de obra altamente calificada, en ocasiones basada en un sistema de puntajes, — ya sea en régimen permanente o temporal — en esferas en donde hay escasez de trabajadores nacionales calificados. Aun así, estos países dejan la puerta abierta a un número limitado de migrantes que no entran en estas categorías (por ejemplo, a familiares o solicitantes de asilo). *Japón* ha reorientado recientemente su política hacia la promoción de la admisión de trabajadores migrantes en ciertas esferas técnicas y profesionales con el fin de estimular e internacionalizar su sociedad. La admisión de mano de obra altamente calificada también se promueve en algunos países en desarrollo o en transición con el fin de colmar la escasez de mano de obra (por ejemplo, en la *República Checa, China, República de Corea, Fiji, Mauricio, Polonia, Tailandia y Túnez*). En *Austria, Bélgica, Chipre, Francia, Líbano, Malasia, Noruega, Países Bajos, Suecia o Ucrania*, el objetivo principal es garantizar que los nacionales y los migrantes en situación regular estén plenamente empleados. La contratación de trabajadores migrantes se restringe a ciertas situaciones, como la falta de trabajadores nacionales con las calificaciones apropiadas para ocupar el puesto. La lucha contra la migración irregular y la trata y el tráfico de personas era un objetivo para algunos países tanto de origen como de destino (por ejemplo, *Albania, Alemania, República Checa, Indonesia, Países Bajos, Portugal, Reino Unido, Sudáfrica, Suiza, Tailandia y Tayikistán*). En *Austria, República Checa, Portugal, Sudáfrica, Suiza y Tayikistán* se prevé la integración de los trabajadores migrantes, y en *Argentina y Chile* se contempla la regularización de los trabajadores migrantes en situación irregular. Por último, en algunos países (como *Egipto, Etiopía, Filipinas, Marruecos, México, Polonia, Portugal, Tayikistán y Túnez*), el objetivo de las políticas era prestar asistencia a los nacionales que trabajaban en el extranjero para garantizar que recibiesen un trato equitativo en el país de destino y promover su regreso.

2.2. Consulta tripartita

- Pregunta 2.** ¿Participan las organizaciones representativas de empleadores y de trabajadores en la formulación de políticas y legislación en materia de migración laboral?
- Pregunta 3.** ¿Existen organizaciones representativas de empleadores o de trabajadores que lleven a cabo actividades específicas o presten servicios destinados a los trabajadores migrantes?

Respuestas a la encuesta

Participación de organizaciones de empleadores y de trabajadores



Observaciones

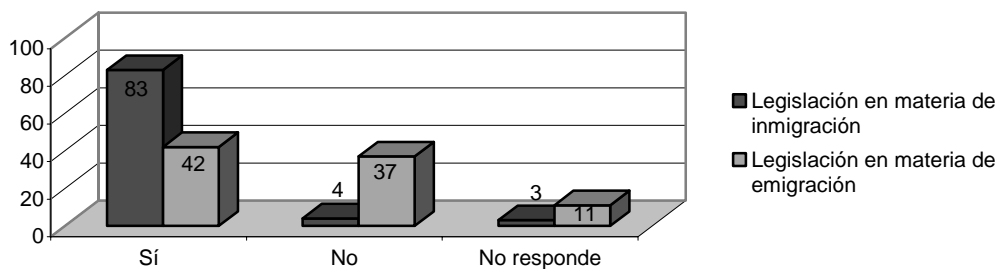
La mayoría de las respuestas indicaron que las organizaciones de empleadores y de trabajadores participaban en la elaboración de políticas y legislación en materia de migración laboral. De ellos, casi la mitad especificaron que se mantenían consultas en el marco de órganos tripartitos oficialmente establecidos. No obstante, aproximadamente el 25 por ciento de las respuestas señalaron que no se mantenían consultas o no respondieron a la pregunta. Las actividades específicas llevadas a cabo por las organizaciones de empleadores y de trabajadores comprendían la prestación de servicios de asesoramiento e integración así como la puesta en marcha de programas de formación específicamente diseñados para los trabajadores migrantes en el país correspondiente. Algunas organizaciones también prestaban servicios de asesoramiento y colocación para los nacionales que emigraban al extranjero.

2.3. Legislación sobre migración de trabajadores

- Pregunta 4A.** ¿Dispone de una legislación en materia de migración de trabajadores a su país (inmigración)?
- Pregunta 4B.** ¿Dispone de una legislación en materia de migración de trabajadores desde su país (emigración)?

Respuestas a la encuesta

Legislación



Pregunta 39. En lo que respecta a la migración de trabajadores desde su país, sírvase indicar si cuenta con disposiciones específicas que regulen los siguientes aspectos:

Cuadro 1. Disposiciones legales específicas para la emigración

P.39		Sí	No	No responde
A	Los contratos y las condiciones contractuales de los trabajadores migrantes	35	31	24
B	La contratación obligatoria a través de las oficinas públicas de empleo	15	50	25
C	La contratación directa por parte de los empleadores	28	37	25
D	La contratación a través de agencias privadas de contratación	32	35	23
E	La concesión de licencias a agencias privadas de contratación	32	35	23
F	El enjuiciamiento de los abusos en la contratación	36	25	29

Pregunta 5. ¿Se tratan en su país expresamente o en la práctica las cuestiones relacionadas con la migración de mano de obra en alguna de la legislación o convenios que se citan a continuación?

Cuadro 2. Legislación y convenios que regulan la migración de mano de obra expresamente o en la práctica

P.5		Sí	No	No responde
A	Constitución	44	28	18
B	Derecho laboral	68	12	10
C	Derecho del empleo	63	12	15
D	Normas de derechos humanos	43	20	27
E	Derecho de la seguridad social	60	13	17
F	Leyes de igualdad o antidiscriminación	46	17	27
G	Derecho de inmigración	68	8	14
H	Ley contra la trata de personas	38	25	27
I	Ley contra el tráfico ilícito de migrantes	37	25	28
J	Derecho penal	50	18	22
K	Convenios colectivos	26	36	28

Observaciones

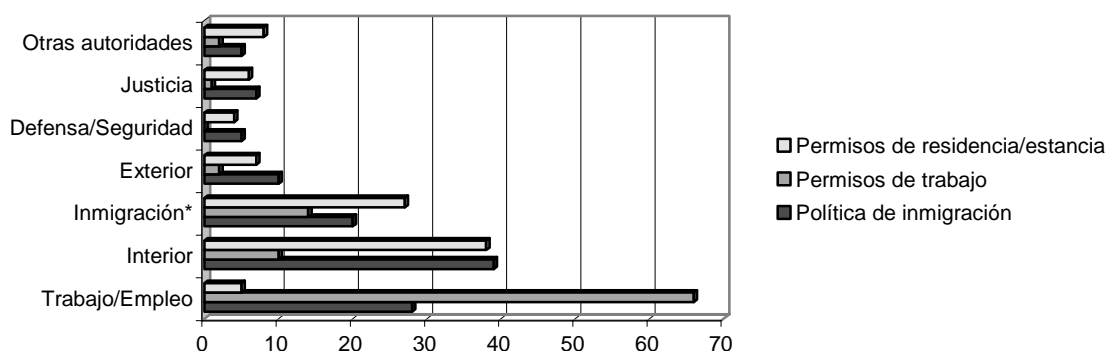
La información proporcionada en la encuesta indica que las cuestiones relativas a la migración se abordan en un amplio abanico de leyes y reglamentaciones, especialmente en la legislación laboral y de empleo, de seguridad social y de inmigración.

2.4. Autoridades competentes

- Pregunta 8.** Sírvase indicar el nombre de la(s) autoridad(es) nacional(es) competente(s) encargada(s) de aplicar las disposiciones relativas a:
- A. La política de inmigración
 - B. Los permisos de trabajo
 - C. Los permisos de residencia/estancia

Respuestas a la encuesta

Autoridades/ministerios competentes en materia de migración



*En algunas respuestas se indicó que se trataba de un ministerio propiamente dicho, mientras que en otras no se indicó a qué ministerio pertenecía el servicio/departamento encargado de las cuestiones de inmigración.

- Pregunta 38.** ¿Existe alguna autoridad competente que se encargue específicamente de la emigración laboral? En caso afirmativo, sírvase especificar si ejerce las siguientes funciones y facultades:

Cuadro 3. Autoridades competentes en materia de emigración

P.38		Sí	No	No responde
38	Autoridad(es) competente(s) que se encargue(n) específicamente de la emigración laboral	46	28	16
Funciones y facultades:				
A	Formular políticas en lo que respecta al empleo de trabajadores nacionales en países extranjeros	38	8	44
B	Concertar acuerdos con empleadores extranjeros	30	17	43
C	Autorizar o permitir a las personas físicas o jurídicas dedicarse a la contratación	34	14	42
D	Contratar a nacionales para trabajar en el extranjero	29	15	46
E	Establecer normas mínimas para los contratos de trabajo	37	8	45
F	Aprobar los contratos de trabajo cuyas condiciones sean conformes a las normas y reglamentos	34	10	46
G	Enjuiciar a quienes infrinjan los reglamentos de contratación	36	8	46

P.38		Sí	No	No responde
H	Recaudar honorarios	15	25	50
I	Arbitrar conflictos entre los trabajadores migrantes y sus empleadores o agentes extranjeros	25	17	48
J	Adoptar medidas contra la trata o el tráfico ilícito de migrantes	36	7	47
K	Proporcionar información previa a la partida sobre derechos, condiciones de vida y de trabajo de los trabajadores migrantes en los países de destino	38	5	47
L	Recabar información sobre abusos y violaciones de los derechos de los trabajadores migrantes en los países de destino	34	9	47
M	Prestar asistencia a los trabajadores migrantes en los países de destino y a su vuelta	35	11	44

2.5. Asistencia administrativa y jurídica

- Pregunta 6.** ¿Ha adoptado alguna de las medidas que se indican a continuación a fin de asistir a los trabajadores migrantes a hacer valer sus derechos:

Respuestas a la encuesta

Cuadro 4. Asistencia administrativa y jurídica

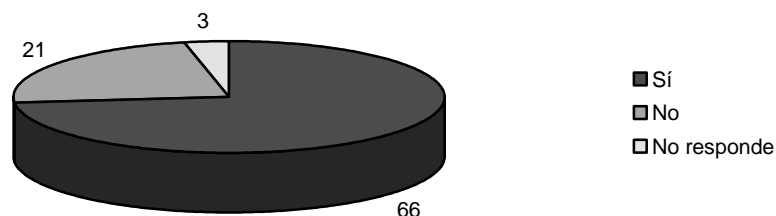
P.6		Sí	No	No responde
A	Establecido un programa o servicio con ese fin?	53	28	9
B	Recopilado y difundido información sobre las normas e instituciones nacionales del trabajo?	62	21	7
C	Facilitado traducciones de la información pertinente en diferentes idiomas?	51	31	8

Observaciones

La mayoría de los países indicaron que habían establecido programas o servicios para los trabajadores migrantes y/o proporcionado información sobre los derechos y las obligaciones de los trabajadores migrantes con arreglo a su legislación nacional. En algo más de la mitad de las respuestas se indicó que las legislaciones se habían traducido a los idiomas más frecuentemente utilizados por los inmigrantes en el país correspondiente. Otras formas de asistencia consistían en la prestación de servicios de asesoramiento por el Estado, la concesión de ayudas para el alojamiento a los trabajadores migrantes y la difusión de información a través de varios medios de comunicación.

2.6. Acuerdos bilaterales

- Pregunta 7.** ¿Ha concertado algún acuerdo de trabajo bilateral, multilateral o de otro tipo con otros países que abarque la contratación, la admisión, el empleo y la protección social de los trabajadores migrantes?

*Respuestas a la encuesta***Acuerdos bilaterales***Observaciones*

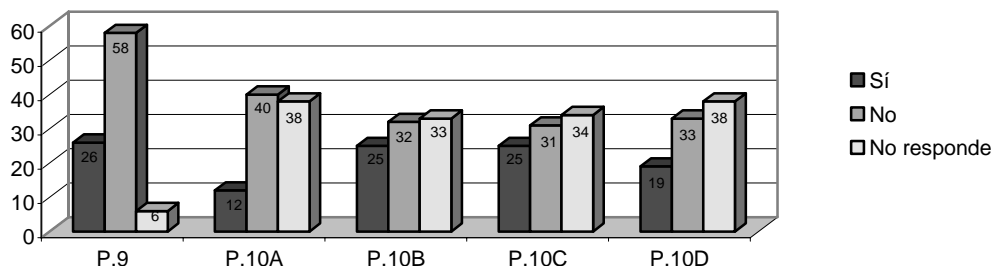
La mayoría de los países habían firmado acuerdos bilaterales, principalmente sobre migración de mano de obra y seguridad social. La encuesta confirma la tendencia al resurgimiento de los acuerdos bilaterales, ya que muchos de ellos se firmaron en el decenio de 1990 y a comienzos del decenio de 2000. Un gran número de acuerdos fueron suscritos por países de Europa Central u Oriental o países de la ex URSS, y algunos de ellos tienen por objeto la contratación en los países de la Unión Europea. Por último, algunos países han empezado a firmar acuerdos de trabajo y vacaciones, por los que, en régimen de reciprocidad, se permite a los jóvenes trabajar de forma ocasional en los países de destino durante sus viajes. Cabe mencionar también que 33 países — entre los que figuraban 23 países que no habían ratificado el Convenio núm. 97 — respondieron que habían utilizado o tenían previsto utilizar la Recomendación núm. 86, que contiene un acuerdo tipo sobre migración de trabajadores.

2.7. Admisión

- ❑ **Pregunta 9.** ¿Existen contingentes o límites establecidos en cuanto al número total de trabajadores migrantes que pueden ser admitidos durante un determinado período (por ejemplo, un año civil)?
- ❑ **Pregunta 10.** ¿Existen contingentes o límites establecidos en cuanto al número total de trabajadores migrantes que pueden ser admitidos durante un determinado período para:
 - A. Determinados países de origen?
 - B. Determinados sectores de actividad económica?
 - C. Ocupaciones específicas?
 - D. Trabajadores migrantes con determinados niveles de calificación?

Respuestas a la encuesta

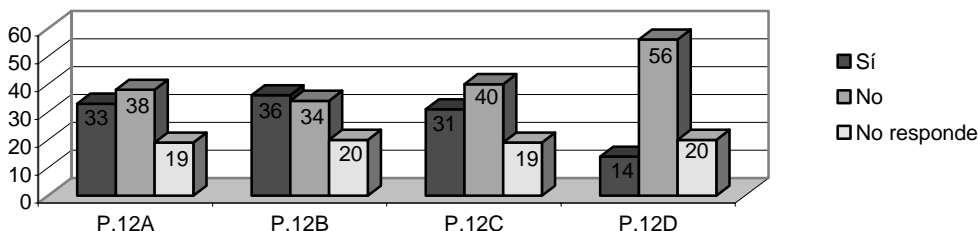
Contingentes y límites



- **Pregunta 12.** ¿Otorga un trato preferente en lo que respecta a la admisión de:
 - A. Trabajadores migrantes de países específicos?
 - B. Trabajadores migrantes de países con los que haya concertado acuerdos bilaterales, multilaterales o de otro tipo sobre trabajadores migrantes?
 - C. Trabajadores migrantes de países con los que haya establecido una unión económica u asociación política?
 - D. Trabajadores migrantes que satisfagan otros criterios tales como origen étnico específico o ascendencia?

Respuestas a la encuesta

Trato preferente



Observaciones

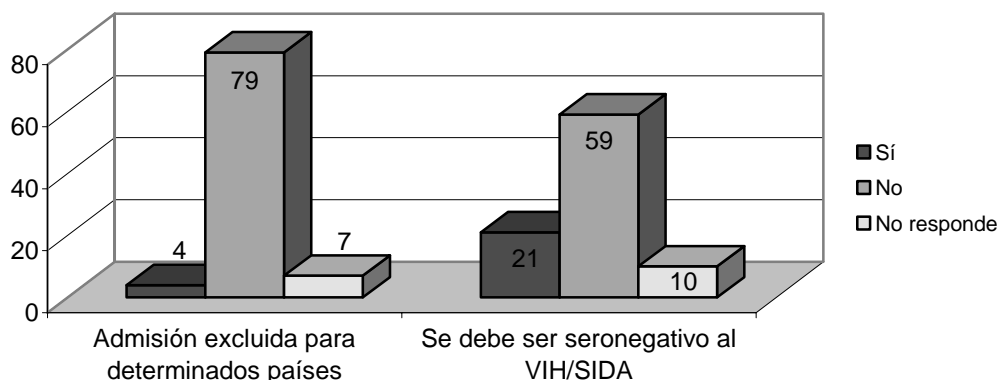
Un tercio de los países respondieron que habían establecido contingentes específicos de trabajadores migrantes que podían ser admitidos por determinadas razones, en general con fines de empleo en ciertos sectores de actividad u ocupación o, en menor medida, para los trabajadores con determinados niveles de calificación. La mayoría de las respuestas señalaron que otorgaban un trato preferente a los trabajadores que satisfacían ciertos criterios, principalmente el de proceder de países específicos, con los que tenían concertados acuerdos bilaterales o con los que mantenían vínculos políticos o económicos.

- **Pregunta 13.** ¿Se excluye la admisión de trabajadores migrantes procedentes de países específicos?
- **Pregunta 14.** ¿Existe un requisito de que los trabajadores migrantes deban ser seronegativos al VIH/SIDA para ser admitidos en su país?

Respuestas a la encuesta

Causales de exclusión

Observaciones

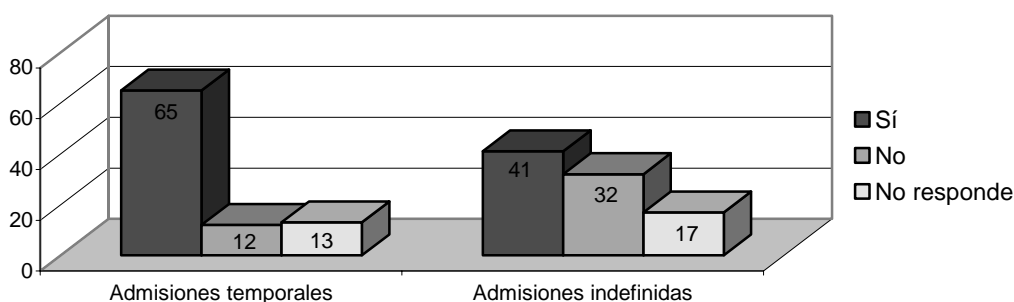


Hay muy pocos casos de países que excluyan a los trabajadores migrantes de países específicos. No obstante, el hecho de que se excluya la admisión de nacionales de determinados países no siempre tiene connotaciones negativas. Por ejemplo, un país excluye el empleo de personal de enfermería procedente de determinados países que, a su vez, registran escasez de ese personal.

Pregunta 15. ¿Prevé su país diferentes categorías de admisión a efectos del empleo?

Respuestas a la encuesta

Categorías de admisión



Observaciones

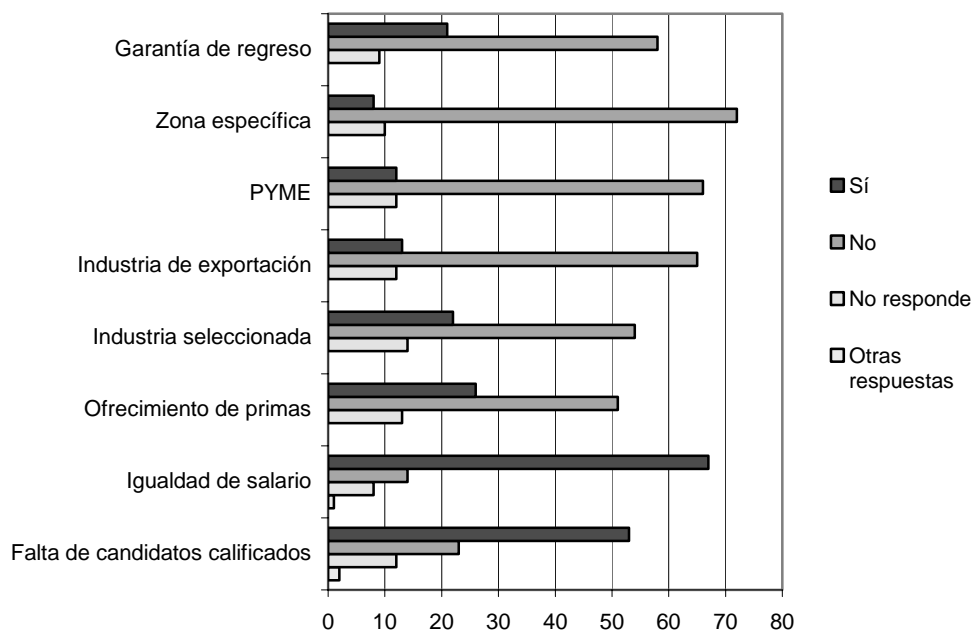
Sesenta y cinco países preveían la admisión temporal de trabajadores migrantes; de ellos, menos de un tercio exigían un depósito para garantizar el regreso de dichos trabajadores migrantes temporeros a sus países respectivos (P.16I).

2.8. Contratación

- ❑ **Pregunta 16.** Sírvase indicar las condiciones que debe reunir un empleador en su país para que pueda emplear a trabajadores migrantes:
- A. Debe demostrar la falta de candidatos calificados en un plazo de semanas después de la publicación de la oferta de empleo
 - B. Debe ofrecer a los trabajadores migrantes un salario no inferior al que se ofrece a los nacionales
 - C. Debe ofrecer a los trabajadores migrantes la misma prima salarial que se ofrece a los nacionales
 - D. Debe estar dispuesto a pagar las tasas o gravámenes del trabajador migrante
 - E. Debe estar en una industria/sector de actividad económica prioritario o seleccionado
 - F. Debe estar habilitado como industria/sector de actividad económica dedicado a la exportación
 - G. Debe estar habilitado como empresa pequeña o mediana
 - H. Debe estar en una zona o región geográfica prioritaria
 - I. Debe efectuar un depósito para garantizar la vuelta de los trabajadores migrantes a sus países

Respuestas a la encuesta

Prueba de necesidad económica



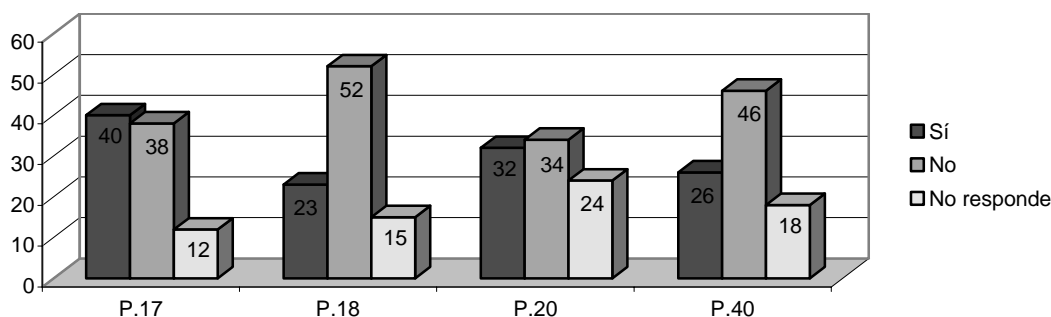
Observaciones

Los requisitos más comunes que un empleador debe reunir para contratar a un trabajador migrante son los siguientes: demostrar que no hay candidatos nacionales calificados; pagar a los trabajadores migrantes una prima o salario no inferior al que se paga a los nacionales; o el empleo en determinadas industrias/sectores de actividad económica.

- ❑ **Pregunta 17.** ¿Se puede autorizar a las agencias privadas de contratación a traer trabajadores migrantes?
- ❑ **Pregunta 18.** ¿Pueden las agencias privadas de contratación cobrar, en concepto de servicios prestados, honorarios por contratación a los trabajadores migrantes?
- ❑ **Pregunta 20.** Además de las sanciones y penas legales, ¿ha adoptado su gobierno otras medidas especiales, por ejemplo, colaboraciones con los países de origen, para luchar contra las irregularidades en la contratación?
- ❑ **Pregunta 40.** ¿Pueden las agencias privadas de contratación cobrar honorarios por colocación a los trabajadores migrantes?

Respuestas a la encuesta

Agencias privadas de contratación



Observaciones

Algo menos de la mitad de las respuestas señalaron que las agencias privadas de contratación podían recibir autorización para traer a trabajadores migrantes. En la mayoría de estos casos, la autorización se concedía a condición de que las agencias trajesen al trabajador en nombre de un empleador. Veintitrés respuestas informaron que las agencias privadas de contratación podían cobrar honorarios a los trabajadores migrantes en concepto de servicios prestados, mientras que 26 respondieron que se podían cobrar honorarios por el empleo de nacionales en el extranjero. En algunos casos se podían cobrar honorarios en ciertas circunstancias, como en el caso de ocupaciones específicas (por ejemplo, artistas, modelos, etc.). En algunos países era el empleador — y no el trabajador migrante — quien pagaba los honorarios de contratación. La cantidad que había de pagarse variaba de un país a otro pero solía ser un honorario fijo o un porcentaje del salario, el cual oscilaba según los casos entre el 10 por ciento del salario de los primeros meses y el 14 por ciento del salario anual. En algunos países, este aspecto no estaba regulado y dependía de las partes. Treinta y una respuestas mencionaron que habían adoptado medidas especiales para luchar contra las irregularidades en la contratación. Dichas iniciativas consistían en la colaboración intergubernamental, la puesta en marcha de campañas de sensibilización dirigidas a las víctimas potenciales de la trata, la prestación de servicios de asesoramiento a los empleadores y a los trabajadores migrantes y la celebración de conferencias regionales e internacionales.

2.9. Derechos y prestaciones

❑ **Pregunta 21.** Sírvase indicar si los trabajadores nacionales así como los trabajadores migrantes (en situación regular e irregular) en su país gozan de los derechos y prestaciones que figuran en el siguiente cuadro.

Respuestas a la encuesta

Cuadro 5. Derechos y prestaciones

Categorías de trabajadores que gozan de los siguientes derechos y prestaciones	Todos los trabajadores *	Trabajadores nacionales y trabajadores migrantes en situación regular **	Nacionales y residentes permanentes	Trabajadores migrantes temporeros	Sólo trabajadores nacionales	Respuestas negativas respecto de todas las categorías de trabajadores	No responde u otras respuestas
Constituir organizaciones de trabajadores o afiliarse a las mismas	27	26	9	-	14	0	14
Negociar colectivamente	25	31	8	-	12	1	13
Protección contra el trabajo forzoso	45	23	4	-	5	1	12
Protección contra la discriminación en el trabajo	42	28	3	-	5	1	11
Edad mínima de empleo	41	28	4	1	5	1	10
Igualdad de trato con los trabajadores nacionales en lo que respecta al salario	35	32	4	-	4	1	14
Igualdad de trato con los trabajadores nacionales en lo que respecta al salario mínimo	37	31	2	2	4	0	14
Suscribir un plan de protección social	24	35	7	-	9	1	14
Protección contra el acoso sexual	46	20	5	1	4	0	14
Protección contra el hostigamiento étnico y racial	44	22	4	-	5	1	14
Acceso a la formación	18	40	10	-	7	1	14
Acceso gratuito a los servicios médicos y de salud públicos	22	24	8	5	11	1	19
Vivienda gratuita (por ejemplo, para los trabajadores agrícolas)	9	15	2	3	9	20	32
Ser acompañados por miembros de la familia	14	41	9	2	6	1	17
Escolaridad pública de sus hijos	28	26	11	-	11	1	13
Votar en las elecciones locales/nacionales	2	4	15	-	49	0	20
Acceder a los procedimientos judiciales en un idioma que puedan entender	42	19	3	-	7	1	18
Prevención adecuada de los accidentes en el trabajo o enfermedades profesionales	42	27	4	-	4	1	12

* Incluidos los trabajadores migrantes en situación irregular. ** Trabajadores migrantes permanentes y temporeros.

Observaciones

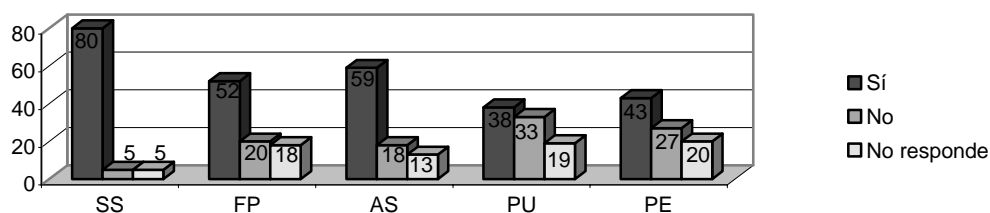
El derecho a constituir una organización de trabajadores o afiliarse a ella y a negociar colectivamente se reconocía a «todos los trabajadores» con menor frecuencia que los demás derechos fundamentales, y una proporción relativamente alta de países respondió que «sólo los trabajadores nacionales» disfrutaban de ese derecho. Los trabajadores migrantes en situación irregular parecen disfrutar de una protección relativamente mayor respecto de los demás derechos fundamentales (protección contra el trabajo forzoso, protección contra la discriminación en el trabajo, edad mínima e igualdad de trato en lo que respecta al salario) así como contra el acoso sexual, étnico y racial. Por otro lado, en lo que respecta al derecho a suscribir un plan de protección social y a acceder gratuitamente a los servicios médicos y de salud públicos, el número de respuestas indica que la categoría de «trabajadores nacionales y trabajadores migrantes en situación regular» registra un índice de cobertura mayor que la categoría de «todos los trabajadores». Esto podría ser reflejo de la falta de protección de los trabajadores migrantes en situación irregular en estos ámbitos. En relación con los derechos reservados únicamente a los trabajadores nacionales, las cifras recogidas en el cuadro 5 son bastante «bajas» respecto de todas las categorías indicadas en el mismo, a excepción del derecho a votar en elecciones locales y nacionales.

2.10. Protección social

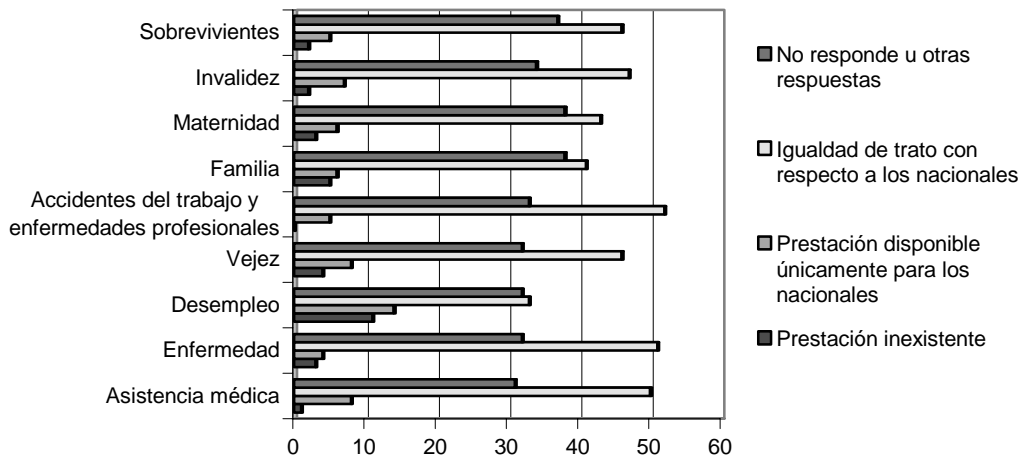
- Pregunta 22.** ¿Cuenta su país con alguno de los siguientes sistemas de protección social?
- A. Seguro social (SS), por ejemplo, regímenes contributivos.
 - B. Fondos de previsión o planes de ahorro obligatorios (FP).
 - C. Asistencia social (AS), financiada con los impuestos para aquéllos con ingresos o medios de vida bajos.
 - D. Prestaciones universales (PU) financiadas con los impuestos y normalmente basadas en la residencia.
 - E. Planes financiados exclusivamente por los empleadores (PE).
- Pregunta 23.** ¿Pueden los trabajadores migrantes:
- A. Conservar los derechos que hayan adquirido respecto de las prestaciones a largo plazo (prestaciones de vejez, de invalidez y de sobrevivientes) a) sólo si se quedan en su país? b) independientemente de si se quedan o no en su país?
 - B. Acumular derechos en situaciones en las que el trabajo se lleva a cabo en diferentes países durante un periodo de tiempo?

Respuestas a la encuesta

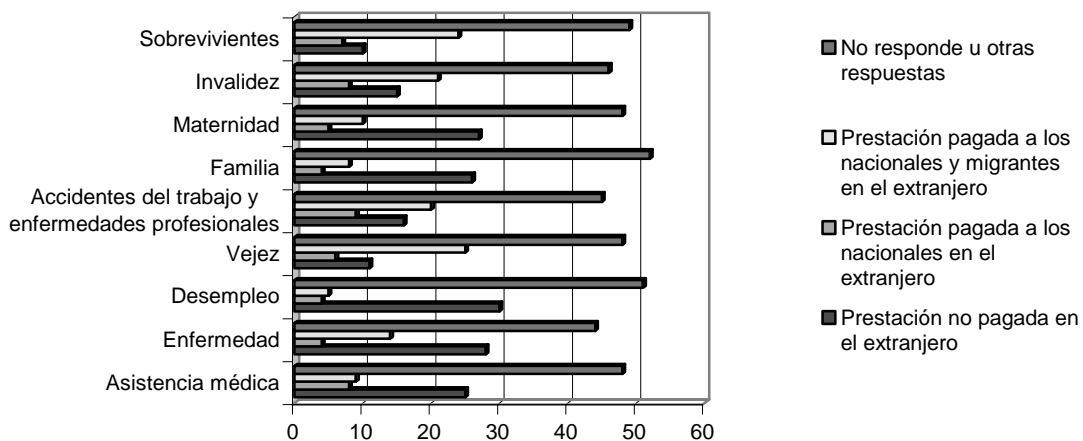
Sistemas de protección social



Alcance y cobertura de las prestaciones nacionales de seguridad social (P.23)



Pago de prestaciones a los beneficiarios que residen en el extranjero (P.23)

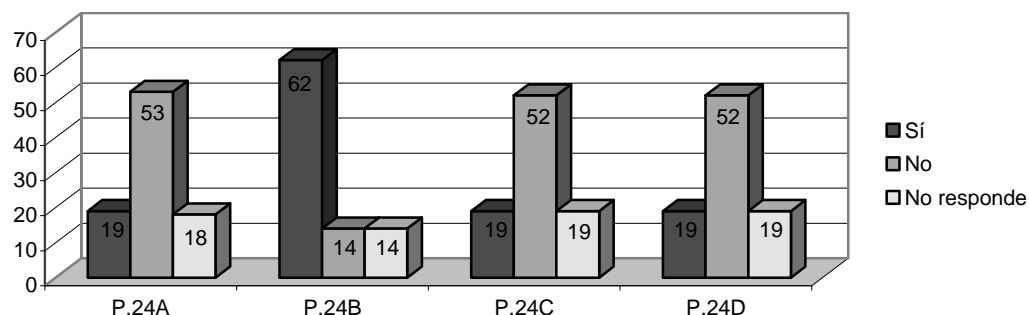


2.11. Movilidad profesional

- **Pregunta 24.** ¿Existen restricciones en lo que respecta a la movilidad profesional de los trabajadores migrantes (por ejemplo, sobre el derecho de los trabajadores migrantes a aceptar ofertas de empleo de una persona o entidades distintas de las que organizaron la admisión de los trabajadores migrantes en el país)?
- No se autoriza el cambio de empleador en ninguna circunstancia.
 - Se autoriza el cambio de empleador previa aprobación por la autoridad competente.
 - Se autoriza el cambio de empleador en cualquier momento siempre y cuando sea en el mismo sector de actividad económica.
 - Sólo se autoriza el cambio de empleador después de haber estado empleado legalmente durante un determinado número de años.

Respuestas a la encuesta

Movilidad profesional



Observaciones

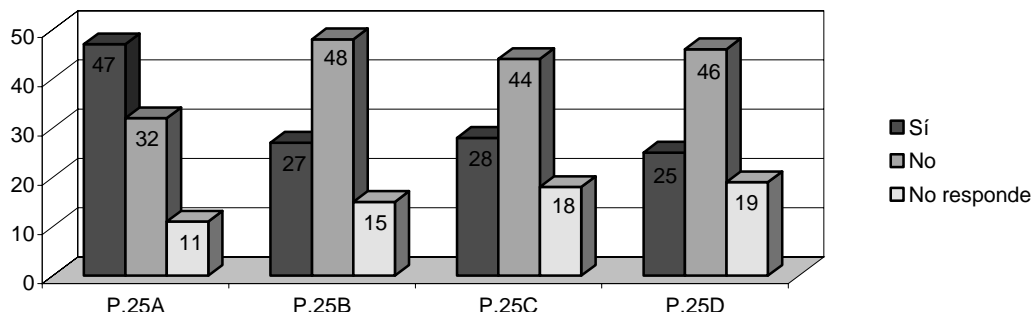
A pesar de estar completamente restringida para los trabajadores migrantes temporeros en más del 20 por ciento de los países que respondieron a la encuesta, la movilidad profesional se permite en casi el 70 por ciento de los países previa aprobación de la autoridad competente.

2.12. Terminación de la relación de trabajo

- **Pregunta 25.** Los trabajadores migrantes que pierden su empleo sin culpa alguna antes de la terminación de su contrato,
- ¿Están autorizados a permanecer en el país y buscar otro empleo?
 - ¿Se les ayuda a encontrar otro empleo?
 - ¿Tienen que volver inmediatamente a su país de origen?
 - ¿Reciben una indemnización por separación del servicio y se los envía a su país de origen?

Respuestas a la encuesta

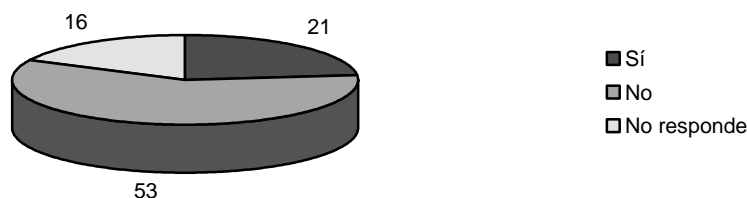
Pérdida de empleo



□ **Pregunta 26.** ¿Pueden los trabajadores migrantes temporeros o eventuales seguir residiendo en su país tras la terminación normal de sus contratos para buscar otro empleo?

Respuestas a la encuesta

Autorización a los trabajadores migrantes para que sigan residiendo en el país tras la terminación normal de sus contratos a fin de buscar otro empleo



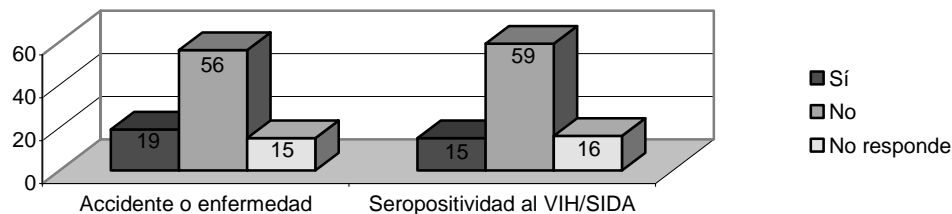
Observaciones

Un poco más de la mitad de los países que respondieron a la encuesta indicaron que permitían a los trabajadores migrantes permanecer en su territorio y buscar otro empleo en caso de que perdiesen su puesto de trabajo sin culpa. No obstante, el 23 por ciento de los países declararon que permitían a los trabajadores migrantes temporeros seguir residiendo en su territorio y buscar empleo tras la terminación normal de sus contratos.

□ **Pregunta 27.** ¿Se consideran válidos los siguientes motivos para dar por terminada la relación de trabajo de los trabajadores migrantes?
A. Accidente o enfermedad
B. Seropositividad al VIH/SIDA

Respuestas a la encuesta

Motivos válidos para la terminación de la relación de trabajo

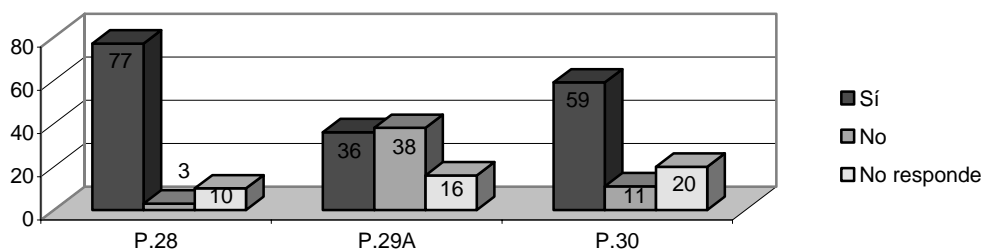


2.13. Control e inspección

- Pregunta 28.** ¿Controla su gobierno las condiciones de empleo de los trabajadores migrantes? En caso afirmativo, indique a través de qué medios [*cuadro 6*]
- Pregunta 29A.** ¿Incluye su sistema normal de inspección de trabajo procedimientos especiales para controlar a los trabajadores migrantes y sus condiciones de trabajo?
- Pregunta 29B.** Sírvase indicar si estos procedimientos sirven para determinar si la situación de los trabajadores migrantes está en conformidad con alguna o todas las normas nacionales del trabajo que se indican a continuación [*cuadro 7*].
- Pregunta 30.** ¿Se llevan a cabo inspecciones especiales en caso de quejas presentadas por trabajadores migrantes, por ejemplo en el caso de víctimas de trata o de trabajadores extranjeros del servicio doméstico?

Respuestas a la encuesta

Control de las condiciones de empleo de los trabajadores migrantes



Cuadro 6. Medios a través de los cuales los Estados Miembros controlan las condiciones de empleo de los trabajadores migrantes

P.28		Sí	No	No responde
A	Inspecciones generales del trabajo	77	2	11
B	Informes de la autoridad competente encargada de cuestiones relacionadas con los trabajadores migrantes	57	9	24
C	Quejas presentadas por los propios trabajadores	69	6	15
D	Informes de los órganos administrativos locales	56	13	21
E	Informes de los sindicatos o de otras organizaciones de trabajadores	59	13	18
F	Informes de los empleadores o de organizaciones de empleadores	57	13	20
G	Medios de comunicación	55	15	20
H	Informes de organizaciones no gubernamentales	51	16	23

Cuadro 7. Procedimientos especiales para el control de los trabajadores migrantes con el fin de determinar su situación con respecto a:

P.29B		Sí	No	No responde
A	No discriminación	58	5	27
B	Edad mínima para el empleo	60	4	26
C	Prohibiciones de hostigamiento o abuso físico o sexual	56	7	27
D	Remuneración conforme al salario mínimo	62	3	25
E	Pago de salarios de conformidad con los contratos	58	4	28
F	Prohibición de cualquier reducción salarial que sobrepase lo autorizado por la legislación	57	5	28
G	Derechos a períodos/días de descanso	61	2	27
H	Derechos a una vivienda adecuada	42	18	30
I	Derechos a condiciones de trabajo sanas y seguras	62	2	26
J	Discriminación entre trabajadores y trabajadoras migrantes	55	7	28

Observaciones

Aunque en la mayoría de las respuestas se indicó que se supervisaba las condiciones de trabajo de los trabajadores migrantes en el marco de las inspecciones generales del trabajo, sólo la mitad de ellas señalaron que contaban con un sistema especial para controlar a los trabajadores migrantes. En los casos en que existían sistemas especiales, éstos incluían la supervisión de los trabajadores migrantes por unidades especializadas o inspectores del trabajo ordinarios. Entre los demás métodos utilizados cabe mencionar la verificación administrativa de las condiciones de trabajo por la autoridad competente. En general, cuando se llevaban a cabo inspecciones especiales del trabajo, éstas tenían como objetivo garantizar que los trabajadores migrantes disfrutaran de las mismas condiciones de trabajo que los trabajadores nacionales, por un lado, y controlar la validez de los permisos de trabajo, por otro. Aproximadamente el 60 por ciento de las respuestas señalaron que no tenían procedimientos específicos. Algunas de ellas señalaron que esto se debía a que no hacían distinciones entre trabajadores migrantes y nacionales. No obstante, en más

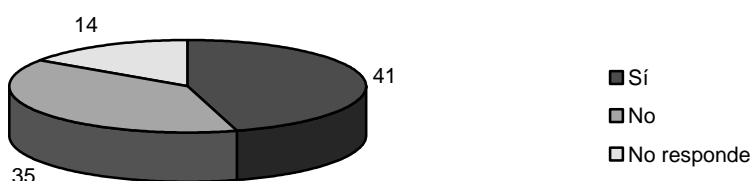
del 66 por ciento de los Estados Miembros que respondieron a la pregunta se realizaban inspecciones especiales tras la recepción de quejas presentadas por trabajadores migrantes.

2.14. Regularización

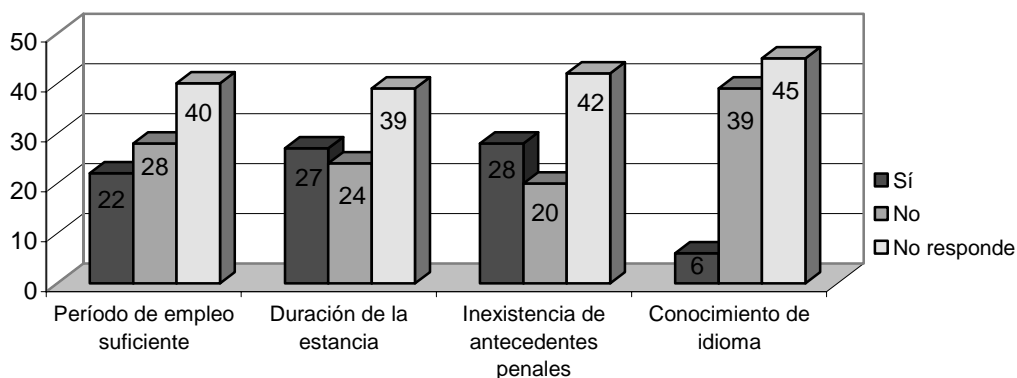
- **Pregunta 33.** ¿Existe un procedimiento establecido a través del cual los trabajadores migrantes en situación irregular puedan regularizar su situación?
- **Pregunta 34.** ¿Sobre qué bases se considera que los trabajadores migrantes en situación irregular reúnen las condiciones para proceder a su regularización?
 - A. Haber estado empleados durante un tiempo suficiente.
 - B. Duración de la estancia en el país.
 - C. Sin antecedentes penales.
 - D. Capacidad para entender y hablar el idioma del país.

Respuestas a la encuesta

Procedimiento establecido para regularizar la situación de los trabajadores migrantes en situación irregular



Requisitos para que los trabajadores migrantes en situación irregular puedan acceder a la regularización



Observaciones

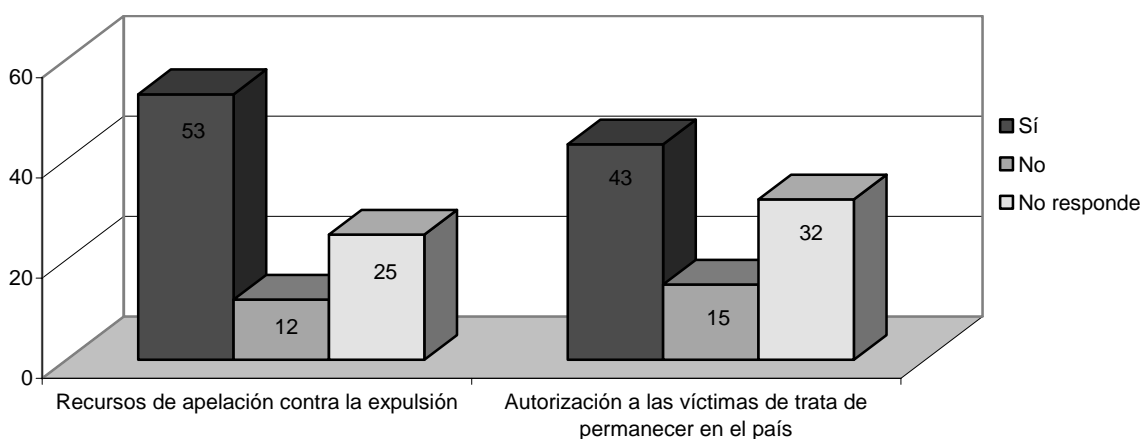
El empleo, la residencia y no contar con antecedentes penales parecen ser los requisitos más frecuentemente exigidos para acceder a la regularización. Muchos países recurren a una combinación de estos requisitos, junto con otros criterios como la existencia de vínculos familiares con nacionales o residentes permanentes, el grado de integración del trabajador migrante o la presencia de niños en el grupo familiar que solicite la regularización.

2.15. Expulsión

- ❑ **Pregunta 35.** ¿Dispone de un procedimiento establecido para conocer de los recursos de apelación contra la expulsión?
- ❑ **Pregunta 36.** ¿Autoriza su gobierno a las víctimas de trata a quedarse en el país durante el tiempo en que las instancias encargadas de hacer cumplir la ley proceden al enjuiciamiento y condenación de sus traficantes?

Respuestas a la encuesta

Expulsión



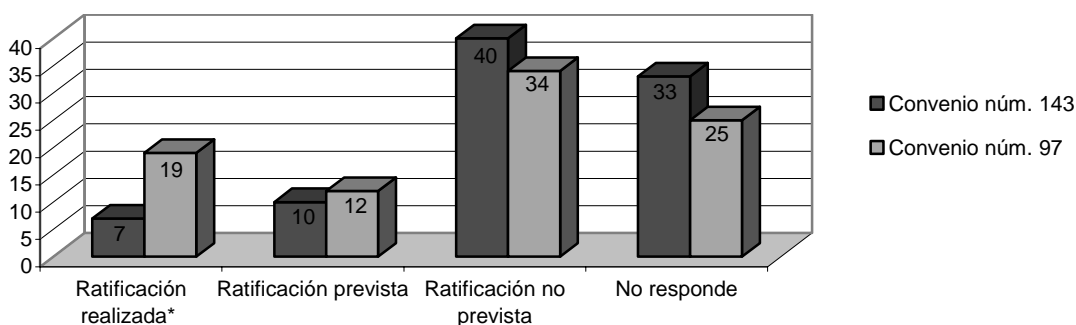
3. Acción de la OIT

3.1. Normas internacionales del trabajo

- ❑ **Pregunta 41.** En caso de que todavía no los haya ratificado, ¿ha iniciado o se propone iniciar los procesos de ratificación de los siguientes convenios de la OIT sobre trabajadores migrantes: a) Convenio sobre los trabajadores migrantes (revisado), 1949 (núm. 97); y/o b) Convenio sobre los trabajadores migrantes (disposiciones complementarias), 1975 (núm. 143)?

En caso negativo, sírvase especificar si existen uno o más artículos concretos en cualquiera de estos convenios que representen un obstáculo para la ratificación.

Respuestas a la encuesta



* Las cifras se refieren sólo a los países que respondieron a la encuesta.

Artículos del Convenio núm. 97 que representan obstáculos para la ratificación

- Artículo 2 — servicio gratuito de ayuda para los trabajadores migrantes (*Estonia y Sri Lanka*).
- Artículo 6 — igualdad de trato con respecto a los trabajadores nacionales (*Emiratos Arabes Unidos, Eslovaquia y México*).
- Artículo 7 — cooperación entre los servicios de empleo públicos y gratuitos de los diferentes Estados Miembros (*Estonia*).
- Artículo 8 — derecho de los trabajadores migrantes a permanecer en el país tras la terminación de su contrato de trabajo por motivo de enfermedad o accidente (*Eslovaquia*).
- Anexos I, II y III (*Eslovaquia y Madagascar*).

Artículos del Convenio núm. 143 que representan obstáculos para la ratificación

- Artículo 2 — determinación de las condiciones de los trabajadores migrantes en situación irregular (*México*).
- Artículo 3 — supresión de las migraciones clandestinas y adopción de medidas contra los organizadores de migraciones ilegales o clandestinas (*México*).
- Artículo 6 — detección de las situaciones de empleo ilegal y aplicación de las sanciones correspondientes (*México*).
- Artículo 8 — efectos de la pérdida del empleo en la situación de los migrantes e igualdad de trato en relación con la seguridad en el empleo (*Mauricio y los Países Bajos*).
- Artículo 9 — disfrute por el trabajador migrante de igualdad de trato en lo que respecta a los derechos derivados de empleos anteriores en materia de remuneración, seguridad social y otras prestaciones (*México*).
- Artículo 10 — igualdad de oportunidades y de trato (*Alemania, Estonia, Mauricio y México*).
- Artículo 12 — colaboración con las organizaciones de empleadores y de trabajadores, adopción de medidas legislativas y promoción de programas educativos (*Alemania, Eslovaquia y México*).
- Artículo 13 — facilitación de la reunificación familiar (*Eslovaquia y México*).
- Artículo 14 — movilidad geográfica (*Alemania, Bélgica, Eslovaquia y Mauricio*).

Obstáculos generales

- Los convenios no están en consonancia con las leyes y prácticas nacionales en vigor (*República Checa, Eslovaquia, Finlandia, Japón, Kuwait, Reino Unido y Suiza*).
- El hecho de que tras la ratificación haya que poner en marcha procedimientos de seguimiento y elaborar memorias (*Emiratos Arabes Unidos*).
- Los convenios son inflexibles por lo que respecta a los sistemas y procedimientos de los Estados Miembros, como por ejemplo el sistema de seguridad social (en concreto, las disposiciones que garantizan a los migrantes y a sus familias las mismas condiciones que a los nacionales, las que ofrecen los mismos derechos a

los migrantes en situación irregular y las que se refieren a la reunificación familiar) (*Dinamarca*).

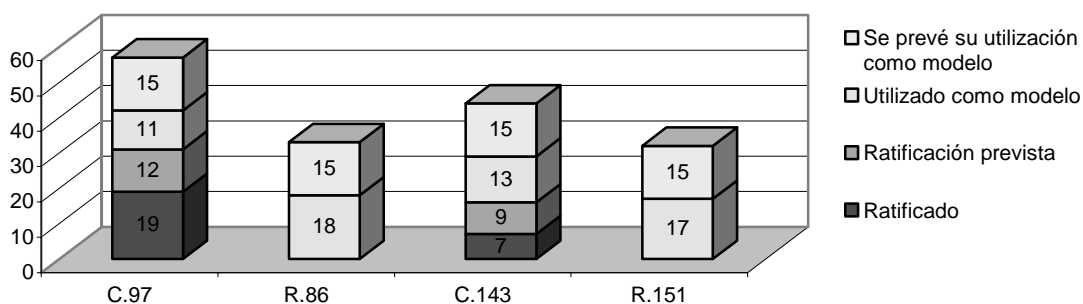
Observaciones

Un número relativamente pequeño de Estados indicó que se proponía ratificar uno u otro convenio. No obstante, tan sólo un reducido número de Estados Miembros señaló la existencia de obstáculos que impedían la ratificación de los convenios, aduciendo en la mayoría de los casos que éstos no se ajustaban a la legislación nacional relativa a este ámbito.

- Pregunta 42.** En lo que respecta a los siguientes convenios y recomendaciones de la OIT, sírvase indicar si ya los ha utilizado o se propone utilizarlos como modelos para su legislación y práctica nacionales en este ámbito.

Respuestas a la encuesta

Impacto de los instrumentos de la OIT en los países que respondieron a la encuesta



Observaciones

Según los resultados de la encuesta, los Convenios núms. 97 y 143 parecen haber tenido un impacto en las legislaciones nacionales ya sea de forma directa (ratificación) o indirecta (se los ha utilizado o se prevé utilizarlos como modelos): el Convenio núm. 97 en el 63 por ciento de los países, y el Convenio núm. 143 en el 49 por ciento de los países. Los Convenios núm. 97 y 143 han sido ratificados respectivamente por 42 y 18 Estados Miembros.

- Pregunta 43.** Sírvase indicar si los actuales instrumentos de la OIT en este ámbito (entre ellos, pero no exclusivamente, los Convenios núms. 97 y 143) contienen importantes deficiencias o lagunas que considere deba tratar la OIT.

Respuestas a la encuesta

Lagunas

- Los Convenios núms. 97 y 143 no son lo suficientemente específicos.
- Los trabajadores por cuenta propia no están contemplados en el Convenio núm. 97.
- No hay una definición clara del término «familia» en el Convenio núm. 97.
- Regularización de los migrantes en situación irregular.

- Documentación para los trabajadores migrantes temporeros (Convenio núm. 97).
- Trata.
- Falta de protección social para los trabajadores migrantes, especialmente en lo que respecta a las prestaciones.
- Necesidad de elaborar nuevas estrategias como respuesta a los cambios en la migración provocados por la globalización.
- Los instrumentos de la OIT tienen que armonizarse con otros instrumentos internacionales, tales como el Modo 4 del AGCS o la Convención Internacional sobre la protección de los derechos de todos los trabajadores migratorios y de sus familiares de 1990.

Observaciones

Tan sólo 29 países formularon observaciones respecto de esta pregunta. De ellos, 14 respondieron que los convenios eran lo suficientemente exhaustivos y que no presentaban lagunas.

□ **Pregunta 44.** ¿Existen problemas específicos que considere deberían ser objeto de la acción de la OIT en este campo de actividad?

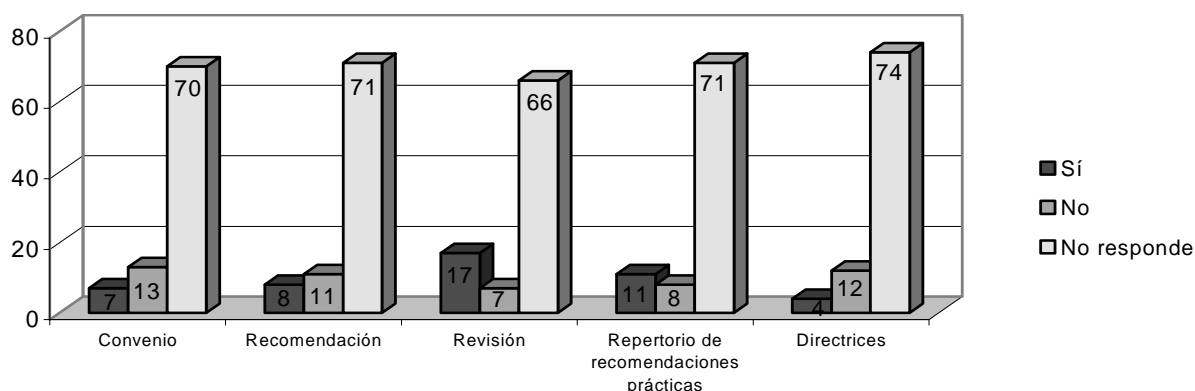
A. En caso afirmativo, sírvase especificarlos.

B. Indique si deberían tratarse estos problemas en los contextos que se enuncian:

- a) Un nuevo convenio
- b) Una nueva recomendación
- c) Revisión de los instrumentos existentes
- d) Repertorios de recomendaciones prácticas
- e) Otros tipos de directrices
- f) Otras acciones (en caso afirmativo, sírvase especificar *infra*)

Respuestas a la encuesta

Cómo abordar problemas específicos



Problemas específicos que deben ser objeto de la acción de la OIT

- Protección de los trabajadores migrantes en situación irregular y de sus familias.
- Protección de los trabajadores migrantes temporeros.
- Protección de los trabajadores migrantes del servicio doméstico.

- Protección social de los trabajadores migrantes.
- Reunificación familiar.
- Examen de las ventajas y desventajas de la migración laboral en diferentes países y regiones e identificación del impacto de la migración en los países de destino.
- Lucha contra la trata de personas, por ejemplo, mediante la divulgación de información.
- Elaboración de directrices para el establecimiento de acuerdos bilaterales.
- Medidas para evitar el dumping social y elaboración de una política para frenar la fuga de cerebros de los países en desarrollo.
- Revisión del artículo 8 del Convenio núm. 97.
- Aplicación y promoción de instrumentos existentes.

Observaciones

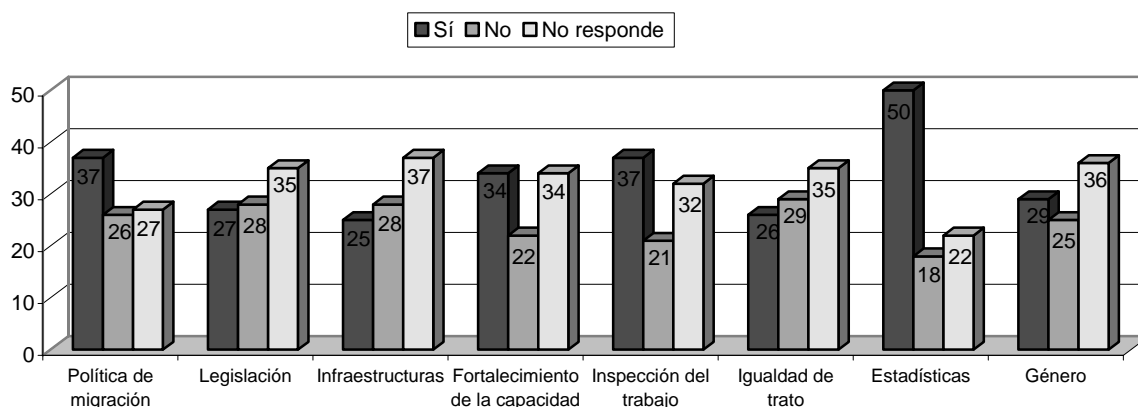
Sólo se recibieron 27 respuestas a la pregunta indicada *supra*. En las respuestas recibidas se cita a menudo la protección de determinados grupos, como los trabajadores migrantes temporeros o en situación irregular o los trabajadores del servicio doméstico.

3.2. Cooperación técnica de la OIT

- **Pregunta 45.** Sírvase indicar si precisa la cooperación técnica de la OIT en lo que respecta a la migración de trabajadores en cualquiera de los siguientes ámbitos:
- A. Formulación de una política de la migración laboral
 - B. Revisión y/o reforma de la legislación aplicable
 - C. Establecimiento de infraestructuras administrativas nacionales
 - D. Fortalecimiento de la capacidad de las organizaciones de trabajadores y de empleadores
 - E. Fortalecimiento de la inspección del trabajo
 - F. Promoción de la igualdad de trato para los trabajadores migrantes
 - G. Mejora de las estadísticas sobre migración
 - H. Cuestiones de la política o prácticas de migración relacionadas con el género

Respuestas a la encuesta

Cooperación técnica



3.3. Información que resultaría útil para la formulación y administración de políticas

- **Pregunta 46.** Sírvase especificar *infra* el tipo de información sobre migración laboral que le resultaría útil para la formulación y administración de políticas.

Respuestas a la encuesta

Los 37 países que respondieron a esta pregunta indicaron que les resultaría útil disponer de más información sobre los siguientes temas para la formulación y administración de políticas:

- Información específica, por país, sobre las políticas, legislación, y prácticas óptimas de los Estados Miembros, por ejemplo mediante un análisis comparativo de países y/o bases de datos, etc. (*Albania, Austria, Canadá, Chipre, Costa Rica, Egipto, Emiratos Arabes Unidos, Etiopía, Japón, Kenya, Líbano, México, Pakistán, Panamá, Rwanda, Tayikistán, Togo y Ucrania*).
- Estadísticas (*Albania, Argentina, Bahrein, Bélgica, Ecuador, Eslovaquia, Francia, Honduras, Hungría, Kenya, Nicaragua, Países Bajos, Pakistán y Sudán*, así como la Unión de Trabajadores de Barbados). Asimismo, los siguientes países indicaron que necesitaban cooperación técnica para mejorar las estadísticas sobre la mano de obra en este ámbito: *Albania, Argelia, Argentina, Armenia, Bahrein, Belarús, Bolivia, Brasil, Bulgaria, República Checa, Colombia, República de Corea, Costa Rica, Ecuador, Egipto, El Salvador, Emiratos Arabes Unidos, Eritrea, Eslovaquia, Estonia, Etiopía, Francia, Guatemala, Honduras, Kazajstán, Kenya, Líbano, Madagascar, Marruecos, Mauricio, Nicaragua, Omán, Pakistán, Rumania, Rwanda, Senegal, Seychelles, República Arabe Siria, Sri Lanka, Sudáfrica, Sudán, Suiza, Tailandia, Tayikistán, Togo, Túnez, Uruguay y Zimbabwe*.
- Flujos migratorios regionales e interregionales (*Argentina, Japón y Zimbabwe*).
- Soluciones para las cuestiones relativas a la «fuga de cerebros» (*Armenia*).
- Empleo en el extranjero, necesidades de los mercados extranjeros, etc. (*Armenia, Egipto y Etiopía*).

Observaciones

En las respuestas a esta pregunta se pusieron de manifiesto dos tendencias principales: en primer lugar, la de disponer de información específica, por país, sobre los diferentes aspectos de la migración, como información sobre legislación, políticas, oportunidades de empleo, etc.; en segundo lugar, la de contar con estadísticas fiables y detalladas en este ámbito.

4. Cumplimentación de la encuesta

- ❑ **Pregunta 51.** Para cumplimentar la presente encuesta:
 - A. ¿Han sido consultadas las organizaciones más representativas de empleadores?
 - B. ¿Han sido consultadas las organizaciones más representativas de trabajadores?
 - C. ¿Se ha consultado a otras autoridades gubernamentales, además del ministerio encargado de las cuestiones de trabajo?
- ❑ **Pregunta 52.** En lo que respecta a los comentarios recibidos en relación con esta encuesta:
 - A. ¿Se han recibido comentarios de las organizaciones de empleadores?
 - B. ¿Se han recibido comentarios de las organizaciones de trabajadores?

Respuestas a la encuesta

Cuadro 8. Consultas y comentarios

P.51		Sí	No	No responde
A*	Organizaciones de empleadores más representativas consultadas para responder a la encuesta	50	13	26
B*	Organizaciones de trabajadores más representativas consultadas para responder a la encuesta	49	14	26
C	Autoridades gubernamentales consultadas para responder a la encuesta	51	13	25
P.52				
A**	Comentarios a la encuesta por parte de organizaciones de empleadores	25	41	24
B***	Comentarios a la encuesta por parte de organizaciones de trabajadores	19	41	30

*Alemania, Argelia, Argentina, Australia, Austria, Bahrein, Belarús, Bélgica, Bulgaria, Burundi, Canadá, República Checa, China, Chipre, República de Corea, Eslovaquia, Estados Unidos, Estonia, Etiopía, Filipinas, Finlandia, Francia, Grecia, Irlanda, Islandia, Japón, Kenya, Kuwait, Líbano, Mauricio, México, Myanmar, Nueva Zelandia, Países Bajos, Polonia, Portugal, Qatar, Reino Unido, Rumania, Rwanda, República Árabe Siria, Sri Lanka, Sudán, Suecia, Suiza, Tayikistán, Togo, Uganda y Uruguay. Omán señaló que sólo se había consultado a las organizaciones de empleadores más representativas. Se recibió además una respuesta a la encuesta por parte de una organización de trabajadores de Barbados. ** Alemania, Argelia, Bélgica, Brasil, República Checa, Chipre, República de Corea, Ecuador, Estados Unidos, Finlandia, Francia, Islandia, Japón, Kuwait, México, Myanmar, Noruega, Nueva Zelandia, Polonia, Reino Unido, Rwanda, Suecia, Suiza, Uganda y Uruguay. *** Argelia, Austria, Bélgica, República Checa, Chipre, España, Estados Unidos, Estonia, Finlandia, Francia, Islandia, Japón, Malasia, Myanmar, Noruega, Rwanda, Suecia, Suiza y Uruguay.

Anexo II

Ratificaciones de los instrumentos pertinentes (al mes de marzo de 2004)

Convenio núm. 97: Convenio sobre los trabajadores migrantes (revisado), 1949 (núm. 97)

Fecha de entrada en vigor: 22 de enero de 1952

42 ratificaciones¹

Convenio núm. 143: Convenio sobre los trabajadores migrantes (disposiciones complementarias), 1975 (núm. 143)

Fecha de entrada en vigor: 9 de diciembre de 1978

18 ratificaciones

Convención de las Naciones Unidas de 1990: Convención internacional sobre la protección de los derechos de todos los trabajadores migratorios y de sus familiares

Fecha de entrada en vigor: 1.º de julio de 2003

25 ratificaciones

Estado	Convenio 97	Convenio 143	Convención de las Naciones Unidas
Alemania	22.03.1959		
Argelia	19.10.1962		
Azerbaiyán			11.01.1999
Bahamas	25.05.1976		
Barbados	08.05.1967		
Bélgica	27.07.1953		
Belice	15.12.1983		14.11.2001
Benin		11.06.1980	
Bolivia			12.10.2000
Bosnia y Herzegovina	02.06.1993	02.06.1993	13.12.1996
Brasil	18.06.1965		
Burkina Faso	09.06.1961	09.12.1977	26.11.2003
Cabo Verde			16.09.1997
Camerún	03.09.1962	04.07.1978	
Chipre	23.09.1960	28.06.1977	
Colombia			24.05.1995

¹ El Convenio núm. 97 también se aplica a la RAE de Hong Kong, China, en virtud de una notificación de aplicación de China, así como a Anguilla (con algunas modificaciones), Jersey, Guernesey, las Islas Vírgenes británicas (con algunas modificaciones), Montserrat (con algunas modificaciones) y la Isla de Man, en virtud de declaraciones de aplicación del Reino Unido.

Estado	Convenio 97	Convenio 143	Convención de las Naciones Unidas
Cuba	29.04.1952		
Dominica	28.02.1983		
Ecuador	05.04.1978		06.02.2002
Egipto			19.02.1993
El Salvador			14.03.2003
Eslovenia	29.05.1992	29.05.1992	
España	21.03.1967		
Ex República Yugoslava de Macedonia	17.11.1991	17.11.1991	
Filipinas			05.07.1995
Francia	29.03.1953		
Ghana			08.09. 2000
Granada	09.07.1952		
Guatemala	13.02.1952		14.03. 2003
Guinea		05.06.1978	08.09. 2000
Guyana	08.06.1966		
Israel	30.03.1953		
Italia	22.10.1959	23.06.1981	
Jamaica	22.06.1962		
Kenya	30.11.1965	09.04.1979	
Kirguistán			29.09.2003
Madagascar	14.06.2001		
Malasia – Sabah	03.03.1964		
Malawi	22.03.1965		
Mali			06.06.2003
Marruecos			21.06.1993
Mauricio	02.12.1969		
México			08.03.1999
Nigeria	17.02.1955		
Noruega	17.02.1955	24.01.1979	
Nueva Zelandia	10.11.1950		
Países Bajos	20.05.1952		
Portugal	12.12.1978	12.12.1978	
Reino Unido	22.01.1951		
San Marino		23.05.1985	
Santa Lucía	14.05.1980		
Senegal			09.06.1999
Serbia y Montenegro	24.11.2000	24.11.2000	
Seychelles			15.12.1994
Sri Lanka			11.03.1996
Suecia		28.12.1982	
Tanzania – Zanzíbar	22.06.1966		
Tayikistán			08.01.2002
Timor-Leste			30.01.2004
Togo		08.11.1983	
Trinidad y Tabago	24.05.1963		
Uganda		31.03.1978	14.11.1995
Uruguay	18.03.1953		15.02.2001
Venezuela	09.06.1963	09.06.1963	
Zambia	02.12.1964		

Anexo III

Texto de los instrumentos de la OIT relativos a los trabajadores migrantes

Convenio sobre los trabajadores migrantes (revisado), 1949 (núm. 97)

La Conferencia General de la Organización Internacional del Trabajo:

Convocada en Ginebra por el Consejo de Administración de la Oficina Internacional del Trabajo, y congregada en dicha ciudad el 8 de junio de 1949 en su trigésima segunda reunión;

Después de haber decidido adoptar diversas proposiciones relativas a la revisión del Convenio sobre los trabajadores migrantes, 1939, adoptado por la Conferencia en su vigésima quinta reunión, cuestión que está comprendida en el undécimo punto del orden del día, y

Considerando que estas proposiciones deben revestir la forma de un convenio internacional,

adopta, con fecha primero de julio de mil novecientos cuarenta y nueve, el siguiente Convenio, que podrá ser citado como el Convenio sobre los trabajadores migrantes (revisado), 1949:

Artículo 1

Todo Miembro de la Organización Internacional del Trabajo para el cual se halle en vigor el presente Convenio se obliga a poner a disposición de la Oficina Internacional del Trabajo y de cualquier otro Miembro, cuando lo soliciten:

- a) información sobre la política y la legislación nacionales referentes a la emigración y a la inmigración;
- b) información sobre las disposiciones especiales relativas al movimiento de trabajadores migrantes y a sus condiciones de trabajo y de vida;
- c) información sobre los acuerdos generales y los arreglos especiales en estas materias, celebrados por el Miembro en cuestión.

Artículo 2

Todo Miembro para el cual se halle en vigor el presente Convenio se obliga a mantener un servicio gratuito apropiado, encargado de prestar ayuda a los trabajadores migrantes y, especialmente, de proporcionarles información exacta, o a cerciorarse de que funciona un servicio de esta índole.

Artículo 3

1. Todo Miembro para el cual se halle en vigor el presente Convenio se obliga, siempre que la legislación nacional lo permita, a tomar todas las medidas pertinentes contra la propaganda sobre la emigración y la inmigración que pueda inducir en error.

2. A estos efectos, colaborará, cuando ello fuere oportuno, con otros Miembros interesados.

Artículo 4

Todo Miembro deberá dictar disposiciones, cuando ello fuere oportuno y dentro de los límites de su competencia, con objeto de facilitar la salida, el viaje y el recibimiento de los trabajadores migrantes.

Artículo 5

Todo Miembro para el cual se halle en vigor el presente Convenio se obliga a mantener, dentro de los límites de su competencia, servicios médicos apropiados encargados de:

- a) cerciorarse, si ello fuere necesario, de que, tanto en el momento de su salida como en el de su llegada, la salud de los trabajadores migrantes y de los miembros de sus familias autorizados a acompañarlos o a reunirse con ellos es satisfactoria;
- b) velar por que los trabajadores migrantes y los miembros de sus familias gocen de una protección médica adecuada y de buenas condiciones de higiene en el momento de su salida, durante el viaje y a su llegada al país de destino.

Artículo 6

1. Todo Miembro para el cual se halle en vigor el presente Convenio se obliga a aplicar a los inmigrantes que se encuentren legalmente en su territorio, sin discriminación de nacionalidad, raza, religión o sexo, un trato no menos favorable que el que aplique a sus propios nacionales en relación con las materias siguientes:

- a) siempre que estos puntos estén reglamentados por la legislación o dependan de las autoridades administrativas:
 - i) la remuneración, comprendidos los subsidios familiares cuando éstos formen parte de la remuneración, las horas de trabajo, las horas extraordinarias, las vacaciones pagadas, las limitaciones al trabajo a domicilio, la edad de admisión al empleo, el aprendizaje y la formación profesional, el trabajo de las mujeres y de los menores;
 - ii) la afiliación a las organizaciones sindicales y el disfrute de las ventajas que ofrecen los contratos colectivos;
 - iii) la vivienda;
- b) la seguridad social (es decir, las disposiciones legales relativas a accidentes del trabajo, enfermedades profesionales, maternidad, enfermedad, vejez y muerte, desempleo y obligaciones familiares, así como a cualquier otro riesgo que, de acuerdo con la legislación nacional, esté comprendido en un régimen de seguridad social), a reserva:
 - i) de acuerdos apropiados para la conservación de los derechos adquiridos y de los derechos en curso de adquisición.
 - ii) de disposiciones especiales establecidas por la legislación nacional del país de inmigración sobre las prestaciones o fracciones de prestación pagaderas exclusivamente con los fondos públicos, y sobre las asignaciones pagadas a las

personas que no reúnen las condiciones de cotización exigidas para la atribución de una pensión normal;

- c) los impuestos, derechos y contribuciones del trabajo que deba pagar, por concepto del trabajo, la persona empleada;
- d) las acciones judiciales relacionadas con las cuestiones mencionadas en el presente Convenio.

2. En el caso de un Estado federal, las disposiciones del presente artículo deberán aplicarse siempre que las cuestiones a que se refieran estén reglamentadas por la legislación federal o dependan de las autoridades administrativas federales. A cada Miembro corresponderá determinar en qué medida y en qué condiciones se aplicarán estas disposiciones a las cuestiones que estén reglamentadas por la legislación de los estados constitutivos, provincias, cantones, o que dependan de sus autoridades administrativas. El Miembro indicará en su memoria anual sobre la aplicación del Convenio en qué medida y en qué condiciones las cuestiones comprendidas en el presente artículo están reglamentadas por la legislación federal o dependen de las autoridades administrativas federales. En lo que respecta a las cuestiones que estén reglamentadas por la legislación de los estados constitutivos, provincias, cantones, o que dependan de sus autoridades administrativas, el Miembro actuará de conformidad con las disposiciones establecidas en el párrafo 7, b), del artículo 19 de la Constitución de la Organización Internacional del Trabajo.

Artículo 7

1. Todo Miembro para el cual se halle en vigor el presente Convenio se obliga a que su servicio del empleo y sus otros servicios relacionados con las migraciones colaboren con los servicios correspondientes de los demás Miembros.

2. Todo Miembro para el cual se halle en vigor el presente Convenio se obliga a garantizar que las operaciones efectuadas por su servicio público del empleo no ocasionen gasto alguno a los trabajadores migrantes.

Artículo 8

1. El trabajador migrante que haya sido admitido a título permanente y los miembros de su familia que hayan sido autorizados a acompañarlo o a reunirse con él no podrán ser enviados a su territorio de origen o al territorio del que emigraron cuando, por motivo de enfermedad o accidente sobrevinidos después de la llegada, el trabajador migrante no pueda ejercer su oficio, a menos que la persona interesada lo desee o que así lo establezca un acuerdo internacional en el que sea parte el Miembro.

2. Cuando los trabajadores migrantes sean admitidos de manera permanente desde su llegada al país de inmigración, la autoridad competente de este país podrá decidir que las disposiciones del párrafo 1 del presente artículo no surtirán efecto sino después de un período razonable, el cual no será, en ningún caso, mayor de cinco años, contados desde la fecha de la admisión de tales migrantes.

Artículo 9

Todo Miembro para el cual se halle en vigor el presente Convenio se obliga a permitir, habida cuenta de los límites fijados por la legislación nacional relativa a la exportación y a la importación de divisas, la transferencia de cualquier parte de las ganancias y de las economías del trabajador migrante que éste desee transferir.

Artículo 10

Cuando el número de migrantes que van del territorio de un Miembro al territorio de otro sea considerable, las autoridades competentes de los territorios en cuestión deberán, siempre que ello fuere necesario o conveniente, celebrar acuerdos para regular las cuestiones de interés común que puedan plantearse al aplicarse las disposiciones del presente Convenio.

Artículo 11

1. A los efectos de este Convenio, la expresión «trabajador migrante» significa toda persona que emigra de un país a otro para ocupar un empleo que no habrá de ejercer por su propia cuenta, e incluye a cualquier persona normalmente admitida como trabajador migrante.

2. El presente Convenio no se aplica:

- a) a los trabajadores fronterizos;
- b) a la entrada, por un corto período, de artistas y de personas que ejerzan una profesión liberal;
- c) a la gente de mar.

Artículo 12

Las ratificaciones formales del presente Convenio serán comunicadas, para su registro, al Director General de la Oficina Internacional del Trabajo.

Artículo 13

1. Este Convenio obligará únicamente a aquellos Miembros de la Organización Internacional del Trabajo cuyas ratificaciones haya registrado el Director General.

2. Entrará en vigor doce meses después de la fecha en que las ratificaciones de dos Miembros hayan sido registradas por el Director General.

3. Desde dicho momento, este Convenio entrará en vigor, para cada Miembro, doce meses después de la fecha en que haya sido registrada su ratificación.

Artículo 14

1. Todo Miembro que ratifique el presente Convenio podrá, por medio de una declaración anexada a su ratificación, excluir de la misma los diversos anexos del Convenio o uno de ellos.

2. A reserva de los términos de una declaración así comunicada, las disposiciones de los anexos tendrán el mismo efecto que las disposiciones del Convenio.

3. Todo Miembro que formule una declaración de esta índole podrá, posteriormente, por medio de una nueva declaración, notificar al Director General la aceptación de los diversos anexos mencionados en la declaración o de uno de ellos; y a partir de la fecha de registro, por el Director General, de esta notificación, las disposiciones de dichos anexos serán aplicables al Miembro en cuestión.

4. Mientras una declaración formulada de acuerdo con los términos del párrafo 1 del presente artículo permanezca en vigor respecto de un anexo, el Miembro podrá manifestar su intención de aceptar dicho anexo como si tuviera el valor de una recomendación.

Artículo 15

1. Las declaraciones comunicadas al Director General de la Oficina Internacional del Trabajo, de acuerdo con el párrafo 2 del artículo 35 de la Constitución de la Organización Internacional del Trabajo, deberán indicar:

- a) los territorios respecto de los cuales el Miembro interesado se obliga a que las disposiciones del Convenio y de sus diversos anexos, o de uno de ellos, sean aplicadas sin modificaciones;
- b) los territorios respecto de los cuales se obliga a que las disposiciones del Convenio y de sus diversos anexos, o de uno de ellos, sean aplicadas con modificaciones, junto con los detalles de dichas modificaciones;
- c) los territorios respecto de los cuales el Convenio y sus diversos anexos, o uno de ellos, sean inaplicables y los motivos por los cuales sean inaplicables;
- d) los territorios respecto de los cuales reserva su decisión en espera de un examen más detenido de su situación.

2. Las obligaciones a que se refieren los apartados a) y b) del párrafo 1 de este artículo se considerarán parte integrante de la ratificación y producirán sus mismos efectos.

3. Todo Miembro podrá renunciar, total o parcialmente, por medio de una nueva declaración, a cualquier reserva formulada en su primera declaración en virtud de los apartados b), c) o d) del párrafo 1 de este artículo.

4. Durante los períodos en que este Convenio pueda ser denunciado de conformidad con las disposiciones del artículo 17, todo Miembro podrá comunicar al Director General una declaración por la que modifique, en cualquier otro respecto, los términos de cualquier declaración anterior y en la que indique la situación en territorios determinados.

Artículo 16

1. Las declaraciones comunicadas al Director General de la Oficina Internacional del Trabajo, de conformidad con los párrafos 4 y 5 del artículo 35 de la Constitución de la Organización Internacional del Trabajo, deberán indicar si las disposiciones del Convenio y de sus diversos anexos, o de uno de ellos, serán aplicadas en el territorio interesado con modificaciones o sin ellas; cuando la declaración indique que las disposiciones del Convenio y de sus diversos anexos o de uno de ellos, serán aplicadas con modificaciones, deberá especificar en qué consisten dichas modificaciones.

2. El Miembro, los Miembros o la autoridad internacional interesados podrán renunciar, total o parcialmente, por medio de una declaración posterior, al derecho a invocar una modificación indicada en cualquier otra declaración anterior.

3. Durante los períodos en que este Convenio, sus diversos anexos, o uno de ellos, puedan ser denunciados de conformidad con las disposiciones del artículo 17, el Miembro, los Miembros o la autoridad internacional interesados podrán comunicar al Director General una declaración por la que modifiquen, en cualquier otro respecto, los términos de cualquier declaración anterior y en la que indiquen la situación en lo que se refiere a la aplicación del Convenio.

Artículo 17

1. Todo Miembro que haya ratificado este Convenio podrá denunciarlo a la expiración de un período de diez años, a partir de la fecha en que se haya puesto inicialmente en vigor, mediante un acta comunicada, para su registro, al Director General de la Oficina

Internacional del Trabajo. La denuncia no surtirá efecto hasta un año después de la fecha en que se haya registrado.

2. Todo Miembro que haya ratificado este Convenio y que, en el plazo de un año después de la expiración del período de diez años mencionado en el párrafo precedente, no haga uso del derecho de denuncia previsto en este artículo quedará obligado durante un nuevo período de diez años, y en lo sucesivo podrá denunciar este Convenio a la expiración de cada período de diez años, en las condiciones previstas en este artículo.

3. Mientras el presente Convenio pueda ser denunciado de acuerdo con las disposiciones de los párrafos precedentes, todo Miembro para el cual el Convenio se halle en vigor y que no lo denuncie podrá comunicar al Director General, en cualquier momento, una declaración por la que denuncie únicamente uno de los anexos de dicho Convenio.

4. La denuncia del presente Convenio, de sus diversos anexos o de uno de ellos no menoscabará los derechos que estos instrumentos otorguen al migrante o a las personas de su familia, si emigró mientras el Convenio, sus diversos anexos o uno de ellos estaban en vigor en el territorio donde se plantee la cuestión del mantenimiento de la validez de estos derechos.

Artículo 18

1. El Director General de la Oficina Internacional del Trabajo notificará a todos los Miembros de la Organización Internacional del Trabajo el registro de cuantas ratificaciones, declaraciones y denuncias le comuniquen los Miembros de la Organización.

2. Al notificar a los Miembros de la Organización el registro de la segunda ratificación que le haya sido comunicada, el Director General llamará la atención de los Miembros de la Organización sobre la fecha en que entrará en vigor el presente Convenio.

Artículo 19

El Director General de la Oficina Internacional del Trabajo comunicará al Secretario General de las Naciones Unidas, a los efectos del registro y de conformidad con el artículo 102 de la Carta de las Naciones Unidas, una información completa sobre todas las ratificaciones, declaraciones y actas de denuncia que haya registrado de acuerdo con los artículos precedentes.

Artículo 20

Cada vez que lo estime necesario, el Consejo de Administración de la Oficina Internacional del Trabajo presentará a la Conferencia General una memoria sobre la aplicación del Convenio y considerará la conveniencia de incluir en el orden del día de la Conferencia la cuestión de su revisión total o parcial.

Artículo 21

1. En caso de que la Conferencia adopte un nuevo convenio que implique una revisión total o parcial del presente, y a menos que el nuevo convenio contenga disposiciones en contrario:

- a) la ratificación, por un Miembro, del nuevo convenio revisor implicará, *ipso jure*, la denuncia inmediata de este Convenio, no obstante las disposiciones contenidas en el artículo 17, siempre que el nuevo convenio revisor haya entrado en vigor;
- b) a partir de la fecha en que entre en vigor el nuevo convenio revisor, el presente Convenio cesará de estar abierto a la ratificación por los Miembros.

2. Este Convenio continuará en vigor en todo caso, en su forma y contenido actuales, para los Miembros que lo hayan ratificado y no ratifiquen el convenio revisor.

Artículo 22

1. La Conferencia Internacional del Trabajo podrá, en cualquier reunión en que la cuestión figure en el orden del día, adoptar, por una mayoría de dos tercios, un texto revisado de uno o varios de los anexos del presente Convenio.

2. Todo Miembro para el cual se halle en vigor el presente Convenio deberá, en el plazo de un año, o en la concurrencia de circunstancias excepcionales en un plazo de dieciocho meses, después de clausurada la reunión de la Conferencia, someter ese texto revisado a la autoridad o a las autoridades competentes, para que se dicten las leyes correspondientes o se adopten otras medidas.

3. Ese texto revisado surtirá efecto, para cada Miembro para el cual el presente Convenio se halle en vigor, cuando ese Miembro comunique al Director General de la Oficina Internacional del Trabajo una declaración notificando la aceptación del texto revisado.

4. A partir de la fecha de adopción por la Conferencia del texto revisado del anexo, solamente el texto revisado podrá ser aceptado por los Miembros.

Artículo 23

Las versiones inglesa y francesa del texto de este Convenio son igualmente auténticas.

ANEXO I

RECLUTAMIENTO, COLOCACION Y CONDICIONES DE TRABAJO DE LOS TRABAJADORES MIGRANTES QUE NO HAYAN SIDO CONTRATADOS EN VIRTUD DE ACUERDOS SOBRE MIGRACIONES COLECTIVAS CELEBRADOS BAJO EL CONTROL GUBERNAMENTAL

Artículo 1

El presente anexo se aplica a los trabajadores migrantes que no hayan sido reclutados en virtud de acuerdos sobre migraciones colectivas celebrados bajo el control gubernamental.

Artículo 2

A los efectos del presente anexo:

- a) el término «reclutamiento» significa:
- i) el hecho de contratar a una persona, en un territorio, por cuenta de un empleador en otro territorio; o
 - ii) el hecho de obligarse con una persona, en un territorio, a proporcionarle un empleo en otro territorio,
- así como la adopción de medidas relativas a las operaciones comprendidas en i) y ii), e incluso la búsqueda y selección de emigrantes y los preparativos para su salida;
- b) el término «introducción» significa todas las operaciones efectuadas para preparar o facilitar la llegada o la admisión a un territorio de personas reclutadas en las condiciones enunciadas en el apartado a) de este artículo; y

- c) el término «colocación» significa todas las operaciones efectuadas para procurar o facilitar el empleo de las personas introducidas en las condiciones enunciadas en el apartado b) de este artículo.

Artículo 3

1. Todo Miembro para el cual se halle en vigor el presente anexo y cuya legislación autorice las operaciones de reclutamiento, introducción y colocación, tal como se definen en el artículo 2, deberá reglamentar aquellas de dichas operaciones que estén autorizadas por su legislación, de conformidad con las disposiciones del presente artículo.

2. A reserva de las disposiciones establecidas en el párrafo siguiente, solamente tendrán derecho a efectuar las operaciones de reclutamiento, introducción y colocación:

- a) las oficinas públicas de colocación u otros organismos oficiales del territorio donde se realicen las operaciones;
- b) los organismos oficiales de un territorio distinto de aquel donde se realicen las operaciones, que estén autorizados a efectuar tales operaciones en ese territorio en virtud de un acuerdo entre los gobiernos interesados; y
- c) cualquier organismo establecido de conformidad con las disposiciones de un instrumento internacional.

3. En la medida en que la legislación nacional o un acuerdo bilateral lo permitan, las operaciones de reclutamiento, introducción y colocación podrán ser efectuadas por:

- a) el empleador o una persona que esté a su servicio y actúe en su nombre, a reserva de la aprobación y vigilancia de la autoridad competente, si ello fuere necesario en interés del migrante;
- b) una agencia privada, si la autoridad competente del territorio donde las operaciones deban celebrarse le concede previamente una autorización, en los casos y en la forma que determinen:
 - i) la legislación de ese territorio; o
 - ii) un acuerdo entre la autoridad competente del territorio de emigración o cualquier organismo establecido de conformidad con las disposiciones de un instrumento internacional y la autoridad competente del territorio de inmigración.

4. La autoridad competente del territorio donde se realicen las operaciones deberá ejercer una vigilancia sobre las actividades de las personas u organismos provistos de una autorización expedida en virtud del párrafo 3, b), a excepción de las actividades de cualquier organismo establecido de conformidad con las disposiciones de un instrumento internacional, cuya situación continúe rigiéndose por los términos de dicho instrumento o por un acuerdo celebrado entre dicho organismo y la autoridad competente interesada.

5. Ninguna de las disposiciones del presente artículo deberá interpretarse como si autorizara a una persona o a un organismo, que no sea la autoridad competente del territorio de inmigración, a permitir la entrada de un trabajador migrante en el territorio de un Miembro.

Artículo 4

Todo Miembro para el cual se halle en vigor este anexo se obliga a garantizar que las operaciones efectuadas por los servicios públicos del empleo en relación con el reclutamiento, introducción y colocación de los trabajadores migrantes serán gratuitas.

Artículo 5

1. Todo Miembro para el cual se halle en vigor este anexo y que disponga de un sistema para controlar los contratos de trabajo celebrados entre un empleador, o una persona que actúe en su nombre, y un trabajador migrante se obliga a exigir:

- a) que un ejemplar del contrato de trabajo sea remitido al migrante antes de la salida, o si los gobiernos interesados así lo convienen, en un centro de recepción al llegar al territorio de inmigración;
- b) que el contrato contenga disposiciones que indiquen las condiciones de trabajo y, especialmente, la remuneración ofrecida al migrante;
- c) que el migrante reciba, por escrito, antes de su salida, por medio de un documento que se refiera a él individualmente, o a un grupo del que forme parte, información sobre las condiciones generales de vida y de trabajo a que estará sujeto en el territorio de inmigración.

2. Si al migrante le entregan una copia del contrato a su llegada al territorio de inmigración, deberá haber sido informado, antes de su salida, por medio de un documento que se refiera a él individualmente, o a un grupo del que forme parte, de la categoría profesional en la que haya sido contratado y de las demás condiciones de trabajo, especialmente la remuneración mínima que se le garantice.

3. La autoridad competente deberá tomar las medidas necesarias para que se cumplan las disposiciones de los párrafos precedentes y se apliquen sanciones en casos de infracción.

Artículo 6

Las medidas adoptadas de acuerdo con el artículo 4 del Convenio deberán comprender, cuando ello fuere pertinente:

- a) la simplificación de las formalidades administrativas;
- b) el establecimiento de servicios de interpretación;
- c) cualquier asistencia necesaria durante un período inicial, al establecerse los migrantes y los miembros de sus familias autorizados a acompañarlos o a reunirse con ellos;
- d) la protección, durante el viaje y especialmente a bordo de un buque, del bienestar de los migrantes y de los miembros de sus familias autorizados a acompañarlos o a reunirse con ellos.

Artículo 7

1. Cuando sea elevado el número de trabajadores migrantes que vayan del territorio de un Miembro al territorio de otro, las autoridades competentes de los territorios interesados deberán, cada vez que ello fuere necesario o conveniente, celebrar acuerdos para regular las cuestiones de interés común que puedan surgir al aplicarse las disposiciones del presente anexo.

2. Cuando los Miembros dispongan de un sistema para controlar los contratos de trabajo, dichos acuerdos deberán indicar los métodos que deban adoptarse para garantizar la ejecución de las obligaciones contractuales del empleador.

Artículo 8

Se aplicarán sanciones apropiadas a cualquier persona que fomente la inmigración clandestina o ilegal.

ANEXO II

RECLUTAMIENTO, COLOCACION Y CONDICIONES DE TRABAJO DE LOS TRABAJADORES MIGRANTES QUE HAYAN SIDO CONTRATADOS EN VIRTUD DE ACUERDOS SOBRE MIGRACIONES COLECTIVAS CELEBRADOS BAJO EL CONTROL GUBERNAMENTAL

Artículo 1

El presente anexo se aplica a los trabajadores migrantes que hayan sido reclutados en virtud de acuerdos sobre migraciones colectivas celebrados bajo el control gubernamental.

Artículo 2

A los efectos del presente anexo:

- a) el término «reclutamiento» significa:
 - i) el hecho de contratar a una persona, en un territorio, por cuenta de un empleador en otro territorio, en virtud de un acuerdo sobre migraciones colectivas celebrado bajo el control gubernamental; o
 - ii) el hecho de obligarse con una persona, en un territorio, a proporcionarle un empleo en otro territorio, en virtud de un acuerdo sobre migraciones colectivas celebrado bajo el control gubernamental,así como la adopción de medidas relativas a las operaciones comprendidas en i) y ii), e incluso la búsqueda y selección de emigrantes y los preparativos para su salida;
- b) el término «introducción» significa todas las operaciones efectuadas para preparar o facilitar la llegada o la admisión a un territorio de personas reclutadas en las condiciones enunciadas en el apartado a) de este artículo, en virtud de un acuerdo sobre migraciones colectivas celebrado bajo el control gubernamental;
- c) el término «colocación» significa todas las operaciones efectuadas para procurar o facilitar el empleo de las personas introducidas en las condiciones enunciadas en el apartado b) de este artículo, en virtud de un acuerdo sobre migraciones colectivas celebrado bajo el control gubernamental.

Artículo 3

1. Todo Miembro para el cual se halle en vigor el presente anexo y cuya legislación autorice las operaciones de reclutamiento, introducción y colocación, tal como se definen en el artículo 2, deberá reglamentar aquellas de dichas operaciones que estén autorizadas por su legislación, de conformidad con las disposiciones del presente artículo.

2. A reserva de las disposiciones establecidas en el párrafo siguiente, solamente tendrán derecho a efectuar las operaciones de reclutamiento, introducción y colocación:

- a) las oficinas públicas de colocación u otros organismos oficiales del territorio donde se realicen las operaciones;
- b) los organismos oficiales de un territorio distinto de aquel donde se realicen las operaciones, que estén autorizados a efectuar dichas operaciones en ese territorio en virtud de un acuerdo entre los gobiernos interesados; y
- c) cualquier organismo establecido de conformidad con las disposiciones de un instrumento internacional.

3. En la medida en que la legislación nacional o un acuerdo bilateral lo permitan, y a reserva, si ello fuere necesario en interés del migrante, de la aprobación y vigilancia de la autoridad competente, las operaciones de reclutamiento, introducción y colocación podrán ser efectuadas por:

- a) el empleador o una persona que esté a su servicio y actúe en su nombre;
- b) agencias privadas.

4. El derecho a efectuar las operaciones de reclutamiento, introducción y colocación deberá estar sujeto a la autorización previa de la autoridad competente del territorio donde dichas operaciones deban realizarse, en los casos y en la forma que determinen:

- a) la legislación de ese territorio;
- b) un acuerdo entre la autoridad competente del territorio de emigración o cualquier organismo establecido de conformidad con las disposiciones de un instrumento internacional y la autoridad competente del territorio de inmigración.

5. La autoridad competente del territorio donde se realicen las operaciones deberá, de conformidad con cualquier acuerdo celebrado por las autoridades competentes interesadas, ejercer una vigilancia sobre las actividades de las personas u organismos provistos de una autorización expedida en virtud del párrafo precedente, a excepción de las actividades de cualquier organismo establecido de conformidad con las disposiciones de un instrumento internacional, cuya situación continúe rigiéndose por los términos de dicho instrumento o por un acuerdo celebrado entre dicho organismo y la autoridad competente interesada.

6. Antes de autorizar la introducción de trabajadores migrantes, la autoridad competente del territorio de inmigración se deberá cerciorar de que no existe en este territorio un número suficiente de trabajadores disponibles capaces de realizar el trabajo en cuestión.

7. Ninguna de las disposiciones del presente artículo deberá interpretarse como si autorizara a una persona o a un organismo, que no sea la autoridad competente del territorio de inmigración, a permitir la entrada de un trabajador migrante en el territorio de un Miembro.

Artículo 4

1. Todo Miembro para el cual se halle en vigor este anexo se obliga a garantizar que las operaciones efectuadas por los servicios públicos del empleo en relación con el reclutamiento, introducción y colocación de los trabajadores migrantes serán gratuitas.

2. Los gastos de administración ocasionados por el reclutamiento, introducción y colocación no deberán correr a cargo del migrante.

Artículo 5

Cuando para el transporte colectivo de migrantes de un país a otro se necesite pasar en tránsito por un tercer país, la autoridad competente del territorio de tránsito deberá tomar medidas que faciliten el paso en tránsito, a fin de evitar retrasos y dificultades administrativas.

Artículo 6

1. Todo Miembro para el cual se halle en vigor este anexo y que disponga de un sistema para controlar los contratos de trabajo celebrados entre un empleador, o una persona que actúe en su nombre, y un trabajador migrante se obliga a exigir:

- a) que un ejemplar del contrato de trabajo sea remitido al migrante antes de la salida, o si los gobiernos interesados así lo convienen, en un centro de recepción al llegar al territorio de inmigración;
- b) que el contrato contenga disposiciones que indiquen las condiciones de trabajo y, especialmente, la remuneración ofrecida al migrante;
- c) que el migrante reciba, por escrito, antes de su salida, por medio de un documento que se refiera a él individualmente, o a un grupo del que forme parte, información sobre las condiciones generales de vida y de trabajo a que estará sujeto en el territorio de inmigración.

2. Si al migrante le entregan una copia del contrato a su llegada al territorio de inmigración, deberá haber sido informado, antes de su salida, por medio de un documento que se refiera a él individualmente, o a un grupo del que forme parte, de la categoría profesional en la que haya sido contratado y de las demás condiciones de trabajo, especialmente la remuneración mínima que se le garantice.

3. La autoridad competente deberá tomar las medidas necesarias para que se cumplan las disposiciones de los párrafos precedentes y se apliquen sanciones en casos de infracción.

Artículo 7

Las medidas adoptadas de acuerdo con el artículo 4 del Convenio deberán comprender, cuando ello fuere pertinente:

- a) la simplificación de las formalidades administrativas;
- b) el establecimiento de servicios de interpretación;
- c) cualquier asistencia necesaria durante un período inicial, al establecerse los migrantes y los miembros de sus familias autorizados a acompañarlos o a reunirse con ellos;
- d) la protección, durante el viaje y especialmente a bordo de un buque, del bienestar de los migrantes y de los miembros de sus familias autorizados a acompañarlos o a reunirse con ellos;
- e) la autorización para realizar y transferir la propiedad de los migrantes admitidos con carácter permanente.

Artículo 8

La autoridad competente deberá tomar medidas apropiadas para prestar asistencia a los trabajadores migrantes, durante un período inicial, en las cuestiones relativas a sus condiciones de empleo, y cuando ello fuere pertinente, dichas medidas se tomarán en colaboración con organizaciones voluntarias reconocidas.

Artículo 9

Si un trabajador migrante, introducido en el territorio de un Miembro de conformidad con las disposiciones del artículo 3 del presente anexo, no obtiene, por una causa que no le sea imputable, el empleo para el cual fue reclutado u otro empleo conveniente, los gastos de su regreso y del de los miembros de su familia que hayan sido autorizados a acompañarlos o a reunirse con él, comprendidos los impuestos administrativos, el transporte y la manutención hasta el lugar de destino y el transporte de los efectos de uso doméstico, no deberán correr a cargo del migrante.

Artículo 10

Si la autoridad competente del territorio de inmigración considera que el empleo para el cual el migrante fue reclutado de conformidad con el artículo 3 del presente anexo ha resultado ser inadecuado, deberá tomar medidas apropiadas para ayudarlo a conseguir un empleo conveniente que no perjudique a los trabajadores nacionales, y deberá adoptar disposiciones que garanticen su mantenimiento, en espera de la obtención de tal empleo, o su regreso a la región donde fue reclutado, si el migrante está de acuerdo o ha aceptado el regreso en esas condiciones al ser reclutado, o bien su establecimiento en otro lugar.

Artículo 11

Si un trabajador migrante que posea la calidad de refugiado o de persona desplazada está sobrante en un empleo cualquiera, en un territorio de inmigración donde haya entrado de conformidad con el artículo 3 del presente anexo, la autoridad competente de este territorio deberá hacer todo lo posible para permitirle la obtención de un empleo conveniente que no perjudique a los trabajadores nacionales, y deberá adoptar disposiciones que garanticen su manutención, en espera de su colocación en un empleo conveniente, o su establecimiento en otro lugar.

Artículo 12

1. Las autoridades competentes de los territorios interesados deberán celebrar acuerdos para regular las cuestiones de interés común que puedan surgir al aplicar las disposiciones del presente anexo.

2. Cuando los Miembros dispongan de un sistema para controlar los contratos de trabajo, dichos acuerdos deberán indicar los métodos que deban adoptarse para garantizar la ejecución de las obligaciones contractuales del empleador.

3. Estos acuerdos deberán prever, cuando ello fuere pertinente, una colaboración entre la autoridad competente del territorio de emigración, o un organismo establecido de acuerdo con las disposiciones de un instrumento internacional, y la autoridad competente del territorio de inmigración, sobre la asistencia que deba prestarse a los migrantes en relación con sus condiciones de empleo, en virtud de las disposiciones del artículo 8.

Artículo 13

Se aplicarán sanciones apropiadas a cualquier persona que fomente la inmigración clandestina o ilegal.

ANEXO III

IMPORTACION DE EFECTOS PERSONALES, HERRAMIENTAS Y EQUIPO DE LOS TRABAJADORES MIGRANTES

Artículo 1

1. Los efectos personales pertenecientes a los trabajadores migrantes reclutados y a los miembros de sus familias que hayan sido autorizados a acompañarlos o a reunirse con ellos deberán estar exentos de derechos de aduana a la entrada en el territorio de inmigración.

2. Las herramientas manuales portátiles y el equipo portátil de la clase que normalmente poseen los trabajadores para el ejercicio de su oficio, pertenecientes a los trabajadores migrantes y a los miembros de sus familias que hayan sido autorizados a acompañarlos o a reunirse con ellos, deberán estar exentos de derechos de aduana a la entrada en el territorio de inmigración, a condición de que al importarlos pueda probarse que

las herramientas y el equipo en cuestión son efectivamente de su propiedad o de su posesión, que han sido durante un período de tiempo apreciable de su posesión y uso y que están destinados a ser utilizados por los migrantes en el ejercicio de su profesión.

Artículo 2

1. Los efectos personales pertenecientes a los trabajadores migrantes y a los miembros de sus familias que hayan sido autorizados a acompañarlos o a reunirse con ellos deberán estar exentos de derechos de aduana al regreso de dichas personas a su país de origen y siempre que hayan conservado la nacionalidad de este país.

2. Las herramientas manuales portátiles y el equipo portátil de la clase que normalmente poseen los trabajadores para el ejercicio de su oficio, pertenecientes a los trabajadores migrantes y a los miembros de sus familias que hayan sido autorizados a acompañarlos o a reunirse con ellos, deberán estar exentos de derechos de aduana al regreso de dichas personas a su país de origen, siempre que hayan conservado la nacionalidad de este país y a condición de que al importarlos pueda probarse que las herramientas y el equipo en cuestión son efectivamente de su propiedad o de su posesión, que han sido durante un período de tiempo apreciable de su posesión y uso y que están destinados a ser utilizados por los migrantes en el ejercicio de su profesión.

Recomendación sobre los trabajadores migrantes (revisada), 1949 (núm. 86)

La Conferencia General de la Organización Internacional del Trabajo:

Convocada en Ginebra por el Consejo de Administración de la Oficina Internacional del Trabajo, y congregada en dicha ciudad el 8 de junio de 1949 en su trigésima segunda reunión;

Después de haber decidido adoptar diversas proposiciones relativas a la revisión de la Recomendación sobre los trabajadores migrantes, 1939, y de la Recomendación sobre los trabajadores migrantes (colaboración entre Estados), 1939, adoptadas por la Conferencia en su vigésima quinta reunión, cuestión que está comprendida en el undécimo punto del orden del día de la reunión, y

Después de haber decidido que dichas proposiciones revistan la forma de una recomendación,

adopta, con fecha primero de julio de mil novecientos cuarenta y nueve, la siguiente Recomendación que podrá ser citada como la Recomendación sobre los trabajadores migrantes (revisada), 1949:

La Conferencia:

Después de haber adoptado el Convenio sobre los trabajadores migrantes (revisado), 1949, y deseando completarlo con una recomendación,

Recomienda lo que sigue:

I

1. A los efectos de la presente Recomendación:

- a) la expresión «trabajador migrante» significa toda persona que emigra de un país a otro para ocupar un empleo que no habrá de ejercer por su propia cuenta, e incluye a cualquier persona normalmente admitida como trabajador migrante;
- b) el término «reclutamiento» significa:
 - i) el hecho de contratar a una persona, en un territorio, por cuenta de un empleador en otro territorio;
 - ii) el hecho de obligarse con una persona, en un territorio, a proporcionarle un empleo en otro territorio,así como la adopción de medidas relativas a las operaciones comprendidas en i) y ii), e incluso la búsqueda y selección de emigrantes y los preparativos para su salida;
- c) el término «introducción» significa todas las operaciones efectuadas para preparar o facilitar la llegada o la admisión a un territorio de personas reclutadas en las condiciones enunciadas en el apartado b) de este párrafo;
- d) el término «colocación» significa todas las operaciones efectuadas para procurar o facilitar el empleo de las personas introducidas en las condiciones enunciadas en el apartado c) de este párrafo.

2. Cuando se menciona en la presente Recomendación al gobierno o a la autoridad competente del territorio de emigración, estas palabras designan, si se trata de migrantes refugiados o de personas desplazadas, cualquier organismo establecido de conformidad con las disposiciones de un instrumento internacional que esté encargado de la protección de refugiados y personas desplazadas que no gocen de la protección de ningún gobierno.

3. La presente Recomendación no se aplica:

- a) a los trabajadores fronterizos;
- b) a la entrada, por un corto período, de artistas y de personas que ejerzan una profesión liberal;
- c) a la gente de mar.

II

4. 1) De una manera general, los Miembros deberían tener por norma el desarrollo y uso de todas las posibilidades de empleo, y deberían facilitar, a estos efectos, la distribución internacional de la mano de obra y, en particular, su movimiento desde los países en que haya excedente hacia los países que tengan un déficit.

2) Las medidas adoptadas por cada Miembro deberían tener debidamente en cuenta la situación nacional de la mano de obra, y el gobierno debería consultar a las organizaciones apropiadas de empleadores y de trabajadores sobre todas las cuestiones de carácter general relativas a las migraciones de trabajadores.

III

5. 1) El servicio gratuito establecido en cada país para ayudar a los migrantes y a sus familias, y especialmente para proporcionarles información exacta, debería estar dirigido:

- a) por autoridades públicas;
- b) por una o varias organizaciones voluntarias que ejerzan su actividad sin fines lucrativos, aprobadas para este efecto por las autoridades públicas y sujetas a su vigilancia; o
- c) en parte, por las autoridades públicas, y, en parte, por una o varias organizaciones voluntarias que reúnan las condiciones enunciadas en el apartado *b)* de este párrafo.

2) El servicio debería aconsejar a los migrantes y a sus familias, en sus idiomas o dialectos, o, al menos, en un idioma que puedan comprender, acerca de las cuestiones referentes a la emigración, inmigración, condiciones de trabajo y de vida, comprendidas las condiciones de higiene en el lugar de destino, regreso al país de origen o de emigración y, de una manera general, acerca de cualquier otra cuestión que pueda interesarles en su calidad de migrantes.

3) El servicio debería facilitar a los migrantes y a sus familias, si ello fuera necesario, el cumplimiento de las formalidades administrativas y demás gestiones que necesiten hacer para su regreso al país de origen o de emigración.

4) Para facilitar la adaptación de los migrantes, deberían organizarse, cuando se consideren necesarios, cursos preparatorios destinados a informar a los migrantes sobre las condiciones generales y los sistemas de trabajo que prevalezcan en el país de inmigración y a enseñarles el idioma de ese país. Los países de inmigración y emigración deberían ponerse de acuerdo para la organización de dichos cursos.

6. Cada Miembro debería proporcionar a la Oficina Internacional del Trabajo y a cualquier Miembro que la solicite información acerca de su legislación relativa a la emigración, comprendida cualquier disposición administrativa concerniente a las restricciones a la emigración y a las facilidades concedidas a los emigrantes, e indicaciones útiles sobre las categorías de personas que deseen emigrar.

7. Cada Miembro debería proporcionar a la Oficina Internacional del Trabajo y a cualquier Miembro que la solicite información acerca de su legislación relativa a la inmigración, e incluso acerca de cualquier disposición administrativa sobre los permisos de entrada, en los casos en que éstos sean necesarios, del número y calificaciones profesionales

de los inmigrantes deseados, de la legislación relativa a la admisión de los trabajadores migrantes y de cualquier facilidad especial otorgada a los migrantes, así como de toda medida destinada a favorecer su adaptación a la organización económica y social del país de inmigración.

8. Siempre que ello fuere posible, un plazo razonable debería separar la fecha de publicación de la entrada en vigor de cualquier disposición que modifique las condiciones a que estén sujetas las autorizaciones para emigrar e inmigrar o la admisión al trabajo de los migrantes, a fin de que estas condiciones sean comunicadas en tiempo oportuno a las personas que se preparan a emigrar.

9. Se deberían dictar disposiciones para dar suficiente publicidad, en el momento oportuno, a las medidas más importantes indicadas en el párrafo anterior; dicha publicidad debería hacerse en los idiomas más generalizados entre los migrantes.

10. Las migraciones deberían facilitarse con medidas apropiadas destinadas a:

- a) asegurar a los trabajadores migrantes, a su llegada al país de destino, en caso de necesidad, vivienda, alimentos y ropa adecuados;
- b) asegurar, si ello fuere necesario, una formación profesional que permita a los trabajadores migrantes adquirir las calificaciones exigidas en el país de inmigración;
- c) permitir, teniendo en cuenta los límites fijados por la legislación nacional relativa a la exportación e importación de divisas, la transferencia de cualquier parte de las ganancias y de las economías del trabajador migrante que éste desee transferir;
- d) proveer a la transferencia del capital de los trabajadores migrantes, si éstos así lo desean, al país de inmigración, dentro de los límites permitidos por la legislación nacional relativa a la exportación e importación de divisas, cuando se trate de migraciones permanentes;
- e) asegurar el acceso de los migrantes y de los miembros de sus familias a las escuelas.

11. Debería ayudarse a los migrantes y a los miembros de sus familias para que puedan beneficiarse de las medidas relativas al recreo y al bienestar, y deberían tomarse medidas, cuando ello fuere necesario, para asegurar a los migrantes el disfrute de facilidades especiales durante el período inicial de instalación en el país de inmigración.

12. Los trabajadores migrantes reclutados en virtud de acuerdos sobre migraciones colectivas celebrados bajo el control gubernamental deberían disfrutar de la asistencia médica prestada a los nacionales.

IV

13. 1) Cuando el interés del migrante lo exija, los Miembros deberían obligar a cualquier intermediario que se dedique al reclutamiento, introducción o colocación de trabajadores migrantes por cuenta de un empleador a que se provea de un mandato escrito de dicho empleador, o de otro documento por el que se pruebe que está actuando en su representación.

2) Este documento debería estar redactado o traducido en el idioma oficial del país de emigración y debería contener todos los datos necesarios sobre el empleador, la naturaleza e importancia de las operaciones de reclutamiento, introducción o colocación confiadas al intermediario, y el empleo ofrecido, inclusive la remuneración.

14. 1) La selección técnica de los trabajadores migrantes debería efectuarse de suerte que limite lo menos posible las migraciones y garantice al mismo tiempo la calificación de los migrantes para efectuar el trabajo exigido.

2) Dicha selección debería confiarse:

- a) a instituciones oficiales; o
- b) cuando sea pertinente, a instituciones privadas del territorio de inmigración debidamente autorizadas y, si ello fuere necesario en interés del migrante, vigiladas por la autoridad competente del territorio de emigración.

3) El derecho a efectuar operaciones de selección debería subordinarse a la autorización previa de la autoridad competente del territorio donde dichas operaciones tengan lugar, en los casos y de acuerdo con las condiciones previstas por la legislación vigente en ese territorio, o por un acuerdo celebrado entre el gobierno del territorio de emigración y el gobierno del territorio de inmigración.

4) En todo lo posible, los trabajadores que deseen emigrar deberían, antes de dejar el país de emigración, ser examinados, a los efectos de la selección profesional y médica, por un representante de la autoridad competente del territorio de inmigración.

5) Si las operaciones de reclutamiento revisten gran amplitud, deberían celebrarse acuerdos que prevean un sistema de consultas y una colaboración estrecha entre las autoridades competentes de los territorios de emigración e inmigración interesados.

6) Las operaciones referidas en los apartados precedentes de este párrafo deberían efectuarse en el lugar más próximo posible de aquel donde los migrantes hayan sido reclutados.

15. 1) Se deberían tomar disposiciones por medio de acuerdos a fin de autorizar a cualquier trabajador migrante, introducido a título permanente, para que lo acompañen los miembros de su familia o para que éstos se reúnan con él.

2) Se deberían dar amplias facilidades, tanto en el país de emigración como en el de inmigración, para el desplazamiento de los miembros de la familia de un trabajador migrante autorizados a acompañarlo o a reunirse con él.

3) A los efectos del presente párrafo, se debería considerar como miembros de la familia de un trabajador migrante a la mujer y a sus hijos menores. Las solicitudes tendientes a extender el beneficio de este régimen a otros miembros de la familia del trabajador migrante que estén a su cargo deberían examinarse con benevolencia.

V

16. 1) Los trabajadores migrantes autorizados a residir en un territorio y los miembros de su familia autorizados a acompañarlos o a reunirse con ellos deberían, siempre que fuere posible, ser admitidos al trabajo en las mismas condiciones que los nacionales.

2) En los países donde el empleo de los trabajadores migrantes está sujeto a restricciones, éstas deberían, siempre que fuere posible:

- a) cesar de ser aplicadas a los trabajadores migrantes que hayan residido en el país de inmigración durante un período determinado, cuya duración no debería, en principio, exceder de cinco años;
- b) cesar de ser aplicadas a la mujer y a los hijos en edad de trabajar, que estén autorizados a acompañar al trabajador migrante o a reunirse con él, al mismo tiempo que cesen de aplicarse a este último.

17. En los países donde el número de trabajadores migrantes sea bastante elevado, las condiciones de empleo de estos trabajadores deberían ser objeto de una vigilancia especial, que podrá efectuarse, según las circunstancias, por un servicio especial de inspección, o por inspectores del trabajo u otros funcionarios especializados en esta labor.

VI

18. 1) Cuando un trabajador migrante haya sido regularmente admitido en el territorio de un Miembro, dicho Miembro debería abstenerse, en todo lo posible, de alejar de su territorio a este trabajador o a los miembros de su familia por motivo de la insuficiencia de recursos del trabajador o de la situación del mercado del empleo, a menos que se haya celebrado un acuerdo a este respecto entre las autoridades competentes de los territorios de emigración e inmigración interesados.

2) Dicho acuerdo debería prever:

- a) que la duración de la estada del trabajador migrante en el territorio de inmigración será tomada en consideración y que, en principio, ningún trabajador migrante podrá ser expulsado si ha permanecido en el territorio más de cinco años;
- b) que el migrante deberá haber agotado sus derechos a las prestaciones del seguro de desempleo;
- c) que el migrante deberá haber recibido una notificación previa a fin de que tenga tiempo suficiente para disponer de sus propiedades;
- d) que se tomarán medidas adecuadas para el transporte del trabajador y de los miembros de su familia;
- e) que se tomarán las disposiciones indispensables para que el trabajador migrante y los miembros de su familia disfruten de un trato humano;
- f) que los gastos de regreso del migrante y de los miembros de su familia, así como los del transporte de sus enseres hasta el punto final de destino, no correrán a su cargo.

19. Las autoridades de los países interesados deberían tomar medidas apropiadas a fin de que las organizaciones de empleadores y de trabajadores sean consultadas en lo que respecta a las operaciones de reclutamiento, introducción y colocación de trabajadores migrantes.

VII

20. Cuando los trabajadores o los miembros de sus familias que hayan conservado la nacionalidad de su Estado de origen regresen a él, dicho Estado debería conceder a las referidas personas el beneficio de cualesquiera medidas que estén vigentes sobre la asistencia a los desamparados y a los desempleados, así como el de aquellas tendientes a facilitar la reintegración al trabajo de los desempleados, eximiéndolos al mismo tiempo de toda condición de residencia o de ocupación previa en el país o en la localidad.

VIII

21. 1) Los Miembros deberían, cuando esto fuere pertinente, completar el Convenio sobre los trabajadores migrantes (revisado), 1949, y los párrafos precedentes de la presente Recomendación, mediante acuerdos bilaterales que deberían especificar los métodos para aplicar los principios contenidos en el Convenio y en la Recomendación.

2) Al celebrar dichos acuerdos, los Miembros deberían tener en cuenta las disposiciones del acuerdo-tipo anexo a la presente Recomendación, en lo que concierne a la elaboración de cláusulas apropiadas para la organización de las migraciones de trabajadores y a la reglamentación de las condiciones de traslado y de empleo de los trabajadores migrantes, comprendidos los refugiados y las personas desplazadas.

ANEXO

ACUERDO-TIPO SOBRE LAS MIGRACIONES TEMPORALES Y PERMANENTES DE TRABAJADORES, CON INCLUSION DE LA MIGRACION DE REFUGIADOS Y PERSONAS DESPLAZADAS¹

ARTÍCULO 1. INTERCAMBIO DE INFORMACIÓN

1. La autoridad competente del territorio de inmigración deberá proporcionar, periódicamente, información apropiada a la autoridad competente del territorio de emigración [o, en el caso de refugiados y personas desplazadas, a cualquier organismo establecido de acuerdo con los términos de un instrumento internacional y encargado de la protección de refugiados y personas desplazadas que no gocen de la protección de ningún gobierno] sobre:

- a) las disposiciones legislativas y administrativas referentes a la entrada, empleo, residencia y *establecimiento* de los migrantes y *de sus familias*;
- b) el número, las categorías y las calificaciones profesionales de los migrantes deseados;
- c) las condiciones de trabajo y de vida de los migrantes, y en especial, el costo de vida y los salarios mínimos en función de las categorías profesionales y de las regiones de empleo, las asignaciones suplementarias, si las hubiere; la naturaleza de los empleos disponibles, las bonificaciones de contratación, si las hubiere; los regímenes de seguridad social y de asistencia médica, las disposiciones relativas al transporte de los migrantes y de sus bienes y herramientas, las condiciones de vivienda y las disposiciones sobre el suministro de alimentos y vestido, las medidas relativas a la transferencia de los ahorros de los migrantes, y de otras sumas debidas en virtud de lo dispuesto en el presente acuerdo;
- d) las facilidades especiales, si las hubiere, concedidas a los migrantes;
- e) las facilidades de instrucción general y de formación profesional concedidas a los migrantes;
- f) *las medidas destinadas a facilitar la adaptación rápida de los migrantes*;
- g) *el procedimiento y las formalidades exigidas para la naturalización*.

2. La autoridad competente del territorio de emigración [o, en el caso de refugiados y personas desplazadas, cualquier organismo establecido de acuerdo con los términos de un instrumento internacional y encargado de la protección de refugiados y personas desplazadas que no gocen de la protección de ningún gobierno] deberá poner esta información en conocimiento de las personas y organismos interesados.

3. La autoridad competente del territorio de emigración [o, en el caso de refugiados y personas desplazadas, cualquier organismo establecido de acuerdo con los términos de un instrumento internacional y encargado de la protección de refugiados y personas desplazadas que no gocen de la protección de ningún gobierno] deberá proporcionar, periódicamente, información apropiada a la autoridad competente del territorio de inmigración sobre:

- a) las disposiciones legislativas y administrativas referentes a la inmigración;

¹ Las palabras y frases en *cursiva* se refieren principalmente a las migraciones permanentes, y aquellas que figuran entre corchetes se refieren únicamente a las migraciones de refugiados y de personas desplazadas.

- b) el número y las calificaciones profesionales de las personas que deseen emigrar, *así como la composición de sus familias*;
- c) el régimen de seguridad social;
- d) las facilidades especiales, si las hubiere, concedidas a los migrantes;
- e) *el medio y las condiciones de vida a los cuales están acostumbrados los migrantes*;
- f) *las disposiciones vigentes sobre la exportación de capitales*.

4. La autoridad competente del territorio de inmigración deberá poner esta información en conocimiento de las personas u organismos interesados.

5. Cada una de las partes en cuestión deberá, igualmente, comunicar la información mencionada en los párrafos 1 a 4 del presente artículo a la Oficina Internacional del Trabajo.

ARTÍCULO 2. ACCIÓN CONTRA LA PROPAGANDA QUE INDUCE EN ERROR

1. Las partes convienen en tomar todas las medidas pertinentes que conciernan a sus territorios respectivos, siempre que lo permita la legislación nacional, para impedir toda propaganda relativa a la emigración e inmigración que pueda inducir en error.

2. A estos efectos, las partes colaborarán, si ello fuere necesario, con las autoridades competentes de otros países interesados.

ARTÍCULO 3. FORMALIDADES ADMINISTRATIVAS

Las partes convienen en tomar medidas a fin de acelerar y simplificar la realización de las formalidades administrativas relacionadas con la salida, viaje, entrada, residencia y *establecimiento* de los migrantes, y siempre que ello fuere posible, de los miembros de sus familias; estas medidas deberán incluir, cuando ello fuere necesario, la organización de un servicio de interpretación.

ARTÍCULO 4. VALIDEZ DE LOS DOCUMENTOS

1. Las partes determinarán las condiciones que deba reunir, a fin de que se reconozca su validez en el territorio de inmigración, cualquier documento expedido por la autoridad competente del territorio de emigración, y referente a los migrantes y *los miembros de sus familias* [o, en el caso de refugiados y personas desplazadas, por cualquier organismo establecido de acuerdo con los términos de un instrumento internacional y encargado de la protección de refugiados y personas desplazadas que no gocen de la protección de ningún gobierno], en lo que concierne a:

- a) su estado civil;
- b) su situación judicial;
- c) sus calificaciones profesionales;
- d) su instrucción general y su formación profesional; y
- e) su participación en regímenes de seguridad social.

2. Las partes también determinarán el alcance de dicho reconocimiento.

[3. En caso de refugiados y personas desplazadas, la autoridad competente del territorio de inmigración reconocerá la validez de cualquier documento de viaje expedido, en sustitución de un pasaporte nacional, por la autoridad competente del territorio de emigración y, en especial, la de los documentos de viaje expedidos de conformidad con los términos de un acuerdo internacional (por ejemplo, el documento de viaje establecido por el acuerdo de 15 de octubre de 1946 y el pasaporte Nansen).]

ARTÍCULO 5. CONDICIONES Y CRITERIOS RELATIVOS A LAS MIGRACIONES

1. Las partes deberán determinar, de común acuerdo:

- a) los requisitos que deban reunir los migrantes y *los miembros de sus familias*, en lo que respecta a la edad, aptitud física y salud, así como las calificaciones profesionales para las diversas ramas de la actividad económica y para las diferentes categorías profesionales;
- b) *las categorías de miembros de las familias de los migrantes autorizados a acompañarlos o a reunirse con ellos.*

2. Las partes deberán determinar también, de conformidad con las disposiciones del artículo 28 del presente acuerdo:

- a) la importancia numérica y las categorías profesionales de los migrantes que serán reclutados durante un período determinado;
- b) las zonas de reclutamiento y las zonas de colocación y establecimiento [exceptuado el caso de refugiados y personas desplazadas, en el que la determinación de las zonas de reclutamiento quedará reservada al organismo establecido de acuerdo con los términos de un instrumento internacional y encargado de la protección de refugiados y personas desplazadas que no gocen de la protección de ningún gobierno].

3. A fin de reclutar migrantes que respondan a las necesidades técnicas del territorio de inmigración y que puedan adaptarse fácilmente a las condiciones existentes en dicho territorio, las partes deberán determinar los criterios que regirán la selección técnica de los migrantes.

4. Al establecer estos criterios, ambas partes deberán tener en consideración:

- a) con respecto a la selección médica:
 - i) la naturaleza del examen médico al que someterán a los migrantes (examen médico general, examen radiológico, examen de laboratorio, etc.);
 - ii) la elaboración de listas de enfermedades y defectos físicos que constituyan claramente una incapacidad para el empleo en ciertas profesiones;
 - iii) las condiciones mínimas de higiene prescritas en convenios internacionales sobre higiene y relativas a los movimientos de población de un país a otro;
- b) con respecto a la selección profesional:
 - i) las calificaciones de los migrantes exigidas en cada profesión o grupo de profesiones;
 - ii) las profesiones alternativas que exijan de los trabajadores calificaciones o capacidades análogas, a fin de satisfacer las necesidades de profesiones determinadas en las que sea difícil reclutar un número suficiente de trabajadores calificados;
 - iii) el desarrollo de los «tests» psicotécnicos;
- c) con respecto a la selección basada en la edad de los migrantes; la flexibilidad con que deba aplicarse el criterio sobre la edad, a fin de tener en cuenta, por una parte, los requisitos de diversos empleos y, por otra, las diferencias de capacidad de los individuos de una edad determinada.

ARTÍCULO 6. ORGANIZACIÓN DEL RECLUTAMIENTO, INTRODUCCIÓN Y ESTABLECIMIENTO

1. Las personas u organismos que efectúen operaciones de reclutamiento, introducción y colocación de migrantes y *de los miembros de sus familias* deberán ser nombrados por las autoridades competentes de los territorios interesados [o, en el caso de refugiados y personas desplazadas, por cualquier organismo establecido de acuerdo con los términos de un instrumento internacional y encargado de la protección de los refugiados y personas desplazadas que no gocen de la protección de ningún gobierno, por una parte, y la autoridad competente del territorio de inmigración, por otra], a reserva de la aprobación de ambas partes.

2. A reserva de las disposiciones del párrafo siguiente, el derecho a efectuar las operaciones de reclutamiento, introducción y colocación sólo incumbirá a:

- a) las oficinas públicas de colocación u otros organismos oficiales del territorio donde se realicen las operaciones;
- b) los organismos oficiales de un territorio distinto de aquel donde se realicen las operaciones, que estén autorizados a efectuar dichas operaciones en ese territorio en virtud de un acuerdo entre las partes;
- c) cualquier organismo establecido de conformidad con las disposiciones de un instrumento internacional.

3. Además, en la medida en que la legislación nacional de cada una de las partes lo permita, y a reserva de la aprobación y de la vigilancia de las autoridades competentes de dichas partes, las operaciones de reclutamiento, introducción y colocación podrán ser efectuadas por:

- a) el empleador o una persona que esté a su servicio y actúe en su nombre;
- b) agencias privadas.

4. Los gastos de administración ocasionados por el reclutamiento, introducción y colocación no deberán correr a cargo del migrante.

ARTÍCULO 7. EXÁMENES DE SELECCIÓN

1. Todo candidato a la emigración deberá someterse a un examen adecuado en el territorio de emigración; dicho examen deberá entrañar las menores molestias posibles para el migrante.

2. Con respecto a la organización de la selección de los migrantes, las partes se pondrán de acuerdo sobre:

- a) el reconocimiento y la composición de los organismos oficiales y de los organismos privados que hayan sido autorizados por la autoridad competente del territorio de inmigración para efectuar las operaciones de selección en el territorio de emigración;
- b) la organización de los exámenes de selección, los centros donde habrán de celebrarse y la distribución de los gastos ocasionados por estos exámenes;
- c) la colaboración de las autoridades competentes de ambas partes, y en particular de sus servicios de empleo, en la organización de la selección.

ARTÍCULO 8. INFORMACIÓN Y ASISTENCIA A LOS MIGRANTES

1. El migrante que haya sido admitido, después de su examen médico y profesional, deberá recibir en el centro de reunión o de selección, en un idioma que comprenda, toda la información que aun pudiese necesitar en relación con la naturaleza del trabajo para el que

haya sido reclutado, la región del empleo, la empresa a la que haya sido destinado y las disposiciones tomadas para su viaje, así como las condiciones de vida y de trabajo, comprendidas las condiciones de higiene y demás condiciones afines que existan en el país y en la región adonde se dirija.

2. A su llegada al país de inmigración, al centro de recepción, si lo hubiere, o al lugar de residencia, los migrantes y *los miembros de sus familias* deberán recibir todos los documentos que necesiten para su trabajo, su residencia y *su establecimiento* en el país, así como información, instrucciones y consejos relativos a las condiciones de vida y de trabajo, y cualquier otra ayuda que pudieren necesitar para adaptarse a las condiciones del país de inmigración.

ARTÍCULO 9. EDUCACIÓN Y FORMACIÓN

Las partes deberán coordinar sus actividades en lo que concierne a la organización de cursos para migrantes, los cuales incluirán una información general sobre el país de inmigración, la enseñanza del idioma de este país y la formación profesional.

ARTÍCULO 10. INTERCAMBIO DE PRACTICANTES

Las partes convienen en favorecer el intercambio de practicantes y en determinar, en un acuerdo separado, las condiciones que regirán dichos intercambios.

ARTÍCULO 11. CONDICIONES DE TRANSPORTE

1. Durante el viaje desde el lugar de su residencia hasta el centro de reunión o de selección, así como durante su estada en dicho centro, los migrantes y *los miembros de sus familias* deberán recibir de la autoridad competente del territorio de emigración [o, en el caso de refugiados y personas desplazadas, de cualquier organismo establecido de acuerdo con los términos de un instrumento internacional y encargado de la protección de refugiados y personas desplazadas que no gocen de la protección de ningún gobierno] cualquier ayuda que pudieren necesitar.

2. Las autoridades competentes de los territorios de inmigración o emigración deberán, cada una dentro de su jurisdicción, proteger la salud y el bienestar de los migrantes y *de los miembros de sus familias* y prestarles cualquier ayuda que pudieren necesitar durante el viaje desde el centro de reunión o selección hasta el lugar de su empleo, así como durante su estada en un centro de recepción, si lo hubiere.

3. Los migrantes y *los miembros de sus familias* deberán ser transportados en la forma que merecen los seres humanos, y de acuerdo con la legislación vigente.

4. Las partes deberán determinar, de común acuerdo, los términos y las condiciones para la aplicación de las disposiciones del presente artículo.

ARTÍCULO 12. GASTOS DE VIAJE Y DE MANUTENCIÓN

Las partes deberán determinar los métodos para sufragar los gastos de viaje de los migrantes y *de los miembros de sus familias* desde el lugar de su residencia hasta el lugar de destino, los de su manutención mientras viajen, los ocasionados por enfermedad y hospitalización, así como los relativos al transporte de sus efectos personales.

ARTÍCULO 13. TRANSFERENCIA DE FONDOS

1. La autoridad competente del territorio de emigración deberá, en todo lo posible y de conformidad con la legislación nacional en materia de importación y exportación de divisas

extranjeras, autorizar y facilitar a los migrantes y a los miembros de sus familias el retiro, de su país, de las sumas que puedan necesitar para su establecimiento inicial en el extranjero.

2. La autoridad competente del territorio de inmigración deberá, en todo lo posible y de conformidad con la legislación nacional en materia de importación y exportación de divisas extranjeras, autorizar y facilitar la transferencia periódica, al territorio de emigración, de los ahorros de los migrantes y de cualesquiera otras sumas debidas en virtud del presente acuerdo.

3. Las transferencias de fondos autorizadas en los párrafos 1 y 2 de este artículo deberán efectuarse de acuerdo con el tipo oficial de cambio existente.

4. Las partes deberán tomar todas las medidas necesarias para simplificar y acelerar las formalidades administrativas relativas a las transferencias de fondos, a fin de que estos fondos se reciban por los derechohabientes en el plazo más breve posible.

5. Las partes deberán determinar si podrá obligarse al migrante a transferir una parte de su salario para el mantenimiento de la familia que haya quedado en su país o en el territorio del cual emigró, así como las condiciones en que deba realizarse dicha transferencia.

ARTÍCULO 14. ADAPTACIÓN Y NATURALIZACIÓN

La autoridad competente del territorio de inmigración deberá tomar medidas destinadas a facilitar la adaptación a las condiciones climáticas, económicas y sociales del país y a simplificar el procedimiento de naturalización de los migrantes y de los miembros de sus familias.

ARTÍCULO 15. VIGILANCIA DE LAS CONDICIONES DE VIDA Y DE TRABAJO

1. Se deberán tomar disposiciones para que la autoridad competente, o los organismos debidamente autorizados del territorio de inmigración, velen por las condiciones de vida y de trabajo de los migrantes, comprendidas las condiciones de higiene.

2. Cuando se trate de migraciones temporales, las partes deberán tomar las medidas necesarias, si ello fuere pertinente, para que representantes autorizados del territorio de emigración [o, en el caso de refugiados y personas desplazadas, representantes de cualquier organismo establecido de acuerdo con los términos de un instrumento internacional y encargado de la protección de refugiados y personas desplazadas que no gocen de la protección de ningún gobierno] colaboren con la autoridad competente o con organismos debidamente autorizados del territorio de inmigración en el ejercicio de esta vigilancia.

3. Durante un período determinado, cuya duración se fijará por las partes, los migrantes deberán recibir una asistencia especial en lo que concierne a las cuestiones relativas a sus condiciones de empleo.

4. La asistencia relativa a las condiciones de empleo y de vida podrá ser prestada por el servicio ordinario de inspección del trabajo del país de inmigración, o por un servicio especial para los migrantes, con la colaboración, cuando ello fuere necesario, de organizaciones voluntarias reconocidas.

5. Se deberán tomar medidas, cuando ello fuere necesario, para que representantes del territorio de emigración [o, en el caso de refugiados y personas desplazadas, representantes de cualquier organismo establecido de acuerdo con los términos de un instrumento internacional y encargado de la protección de los refugiados y personas desplazadas que no gocen de la protección de ningún gobierno] puedan colaborar con dichos servicios.

ARTÍCULO 16. SOLUCIÓN DE CONFLICTOS

1. En caso de conflicto entre un migrante y su empleador, el migrante tendrá acceso a los tribunales competentes o podrá presentar en cualquier otra forma sus reclamaciones, de conformidad con la legislación del territorio de inmigración.

2. Las autoridades deberán establecer cualquier otro procedimiento necesario para la solución de todo conflicto que surja al aplicarse el acuerdo.

ARTÍCULO 17. IGUALDAD DE TRATO

1. La autoridad competente del territorio de inmigración deberá conceder a los migrantes y a los miembros de sus familias, en lo que concierne a los empleos para los cuales son elegibles, un trato no menos favorable que el que aplique a sus nacionales en virtud de las disposiciones legislativas o administrativas, o de los contratos colectivos de trabajo.

2. Esta igualdad de trato se deberá aplicar, sin discriminación de nacionalidad, raza, religión o sexo, a los inmigrantes que se encuentren legalmente dentro del territorio de inmigración, en relación con las materias siguientes:

- a) siempre que estos puntos estén reglamentados por la legislación o dependan de las autoridades administrativas:
 - i) la remuneración, comprendidos los subsidios familiares cuando éstos formen parte de la remuneración, las horas de trabajo, el descanso semanal, las horas extraordinarias, las vacaciones pagadas, las limitaciones al trabajo a domicilio, la edad de admisión al empleo, el aprendizaje y la formación profesional, el trabajo de las mujeres y de los menores;
 - ii) la afiliación a las organizaciones sindicales y el disfrute de las ventajas ofrecidas por los contratos colectivos;
 - iii) la admisión a las escuelas, al aprendizaje y a los cursos o escuelas de formación profesional y técnica, siempre que esta admisión no perjudique a los nacionales del país de inmigración;
 - iv) las medidas de recreo y de bienestar;
- b) los impuestos, derechos y contribuciones que deba pagar, por concepto del trabajo, la persona empleada;
- c) la higiene, la seguridad y la asistencia médica;
- d) las acciones judiciales relativas a las cuestiones comprendidas en el presente acuerdo.

ARTÍCULO 18. ACCESO A LOS OFICIOS Y PROFESIONES Y DERECHO A LA ADQUISICIÓN DE PROPIEDAD INMOBILIARIA

La igualdad de trato se aplicará también:

- a) *el acceso a los oficios y profesiones, dentro de los límites previstos por la legislación nacional;*
- b) *a la adquisición, posesión y transmisión de la propiedad urbana o rural.*

ARTÍCULO 19. SUMINISTRO DE ALIMENTOS

Los migrantes y los miembros de sus familias deberán gozar del mismo trato que los trabajadores nacionales de la misma profesión, en lo que se refiere al suministro de géneros alimenticios.

ARTÍCULO 20. CONDICIONES DE VIVIENDA

La autoridad competente del territorio de inmigración deberá cerciorarse de que los migrantes y *los miembros de sus familias* tienen una vivienda higiénica y conveniente, siempre que se disponga de las instalaciones necesarias.

ARTÍCULO 21. SEGURIDAD SOCIAL

1. Ambas partes deberán determinar, en un acuerdo separado, los métodos para aplicar un régimen de seguridad social a los migrantes y a las personas a su cargo.

2. *Dicho acuerdo impondrá la obligación, a la autoridad competente del territorio de inmigración, de tomar medidas que garanticen, a los migrantes y a las personas a su cargo, un trato no menos favorable que el que aplique a sus nacionales, salvo cuando se establezcan para los nacionales condiciones especiales de residencia.*

3. *Dicho acuerdo deberá comprender medidas adecuadas para el mantenimiento en favor de los derechos adquiridos de los migrantes y los derechos en curso de adquisición, que tendrán en cuenta los principios del Convenio sobre la conservación de los derechos de pensión de los migrantes, 1935, o de cualquier revisión de este Convenio.*

4. El acuerdo impondrá la obligación, a la autoridad competente del territorio de inmigración, de tomar medidas que garanticen, a los migrantes temporales y a las personas a su cargo, un trato no menos favorable que el que aplique a sus nacionales, quedando entendido que en caso de regímenes obligatorios de pensión se tomarán medidas adecuadas para el mantenimiento de los derechos adquiridos por los migrantes y de aquellos otros en curso de adquisición.

ARTÍCULO 22. CONTRATOS DE TRABAJO

1. En los países donde se haya establecido un sistema de contratos-tipo, el contrato individual de trabajo de los migrantes se basará en un contrato-tipo elaborado por las partes para las principales ramas de la actividad económica.

2. El contrato individual de trabajo deberá establecer las condiciones generales de contratación y de trabajo previstas en el contrato-tipo y deberá traducirse en un idioma que comprenda el migrante. Se deberá remitir al migrante una copia del contrato antes de su salida del territorio de emigración o, si se conviniere entre las partes, a su llegada al centro de recepción del territorio de inmigración. En este caso, el migrante deberá estar informado por un documento escrito que se refiera a él individualmente, o a un grupo de migrantes del que forme parte, de la categoría en la que estará empleado y de las demás condiciones de trabajo, especialmente del salario mínimo que se le garantice.

3. El contrato individual de trabajo deberá contener todos los datos necesarios, tales como:

- a) el nombre y apellidos del trabajador, el lugar y la fecha de su nacimiento, su estado familiar y el lugar de residencia y de reclutamiento;
- b) la naturaleza del trabajo que va a efectuar y el lugar donde deba realizarse;
- c) la categoría profesional en la que está clasificado;
- d) la remuneración de las horas normales de trabajo, de las horas extraordinarias, del trabajo nocturno y del realizado en días festivos, así como la forma de pago;
- e) las primas, indemnizaciones y asignaciones, si las hubiere;
- f) las condiciones en las que el empleador podrá estar autorizado a efectuar descuentos de la remuneración del interesado, y su cuantía;

- g) las condiciones de alimentación, cuando ésta la proporcione el empleador;
- h) la duración del contrato, y las condiciones para renovarlo y denunciarlo;
- i) las condiciones en que se autorice la entrada y residencia en el territorio de inmigración;
- j) el modo de sufragar los gastos de viaje del migrante y *de los miembros de su familia*;
- k) cuando se trate de migraciones temporales, el modo de sufragar los gastos de regreso al país de origen o al territorio de emigración, si ello fuere necesario;
- l) los casos en los que se pueda terminar el contrato.

ARTÍCULO 23. CAMBIO DE EMPLEO

1. Si la autoridad competente del territorio de inmigración considera que el empleo para el que el migrante ha sido reclutado no corresponde a sus aptitudes físicas o profesionales, deberá facilitar la colocación de dicho migrante en otro empleo que corresponda a sus aptitudes y que esté autorizado a ocupar de conformidad con la legislación nacional.

2. Durante los períodos de desempleo, el método de mantenimiento de los migrantes y *de los miembros de sus familias a su cargo que estén autorizados a acompañarlos o a reunirse con ellos* se determinará por las disposiciones de un acuerdo separado.

ARTÍCULO 24. ESTABILIDAD EN EL EMPLEO

1. Si, antes de la expiración de su contrato, el trabajador migrante queda sobrante en la empresa o en la rama de actividad económica en la que fue contratado, la autoridad competente del territorio de inmigración facilitará, a reserva de las cláusulas del contrato, su colocación en otro empleo que corresponda a sus aptitudes y que esté autorizado a ocupar de conformidad con la legislación nacional.

2. En caso de que el migrante no tuviese derecho a las prestaciones previstas en un régimen de asistencia o de seguro de desempleo, su mantenimiento, *así como el de los miembros de su familia que estén a su cargo*, se asegurará durante todo el período en que permanezca desempleado, de conformidad con las disposiciones establecidas en un acuerdo separado, siempre que ello no fuere incompatible con los términos de su contrato.

3. Las disposiciones de este artículo no menoscabarán el derecho del migrante a beneficiarse de las ventajas que pudieren preverse en su contrato de trabajo, en caso de que el empleador lo termine prematuramente.

ARTÍCULO 25. DISPOSICIONES RELATIVAS A LA EXPULSIÓN

1. La autoridad competente del territorio de inmigración se obliga a no enviar al migrante, *ni a los miembros de su familia autorizados a acompañarlo o a reunirse con él*, al territorio del que emigró, a menos que así lo desee el migrante, si a causa de enfermedad o accidente no pudiera ya ejercer su profesión.

2. El gobierno del territorio de inmigración se obliga a no enviar a su país de origen a los refugiados, personas desplazadas o migrantes que no deseen regresar a su país de origen, por razones políticas, cuando el territorio de origen no sea el territorio en que fueron reclutados, a menos que formalmente expresen este deseo en una solicitud escrita dirigida a la autoridad competente del territorio de inmigración y al representante del organismo establecido de acuerdo con las disposiciones de un instrumento internacional y encargado de la protección de refugiados y personas desplazadas que no gocen de la protección de ningún gobierno.

ARTÍCULO 26. VIAJE DE REGRESO

1. Los gastos del viaje de regreso de un migrante que, habiendo sido introducido en el territorio de inmigración de conformidad con un plan ejecutado bajo los auspicios del gobierno de dicho territorio, se vea obligado a dejar su empleo por razones ajenas a su voluntad y no pueda, en virtud de la legislación nacional, colocarse en un empleo para el cual sea elegible, se regularán en la forma siguiente:

- a) el costo del viaje de regreso del migrante y de las personas a su cargo no podrá, en ningún caso, recaer sobre el migrante;
- b) el método para sufragar los gastos del viaje de regreso será determinado por acuerdos bilaterales complementarios;
- c) de todos modos, aun en el caso de que no se haya incluido ninguna disposición a este efecto en un acuerdo bilateral, se especificará en la información que se proporcione a los migrantes, al reclutarlos, la persona o el organismo a quien incumba la carga del viaje de regreso, en las condiciones previstas en el presente artículo.

2. Conforme a los métodos de colaboración y consulta convenidos en virtud del artículo 28 de este acuerdo, ambas partes determinarán las medidas que deban tomarse para organizar el regreso de esos migrantes y para garantizarles, durante el viaje, las condiciones de higiene y de bienestar y la asistencia de que gozaron durante el viaje de ida.

3. La autoridad competente del territorio de emigración exonerará de todo derecho de aduanas la entrada de:

- a) los efectos personales;
- b) las herramientas manuales portátiles y el equipo portátil de la clase que normalmente poseen los trabajadores para el ejercicio de su oficio que hayan estado en la posesión y uso de dichas personas durante un período apreciable, y que estén destinados a ser utilizados por los migrantes en el ejercicio de su profesión.

ARTÍCULO 27. DOBLE IMPUESTO

Ambas partes determinarán, en un acuerdo separado, las medidas que deban adoptarse para evitar el doble impuesto a las ganancias de los trabajadores migrantes.

ARTÍCULO 28. MÉTODOS DE CONSULTA Y COLABORACIÓN

1. Ambas partes convendrán los métodos de consulta y colaboración necesarios para cumplir las disposiciones de este acuerdo.

2. Cuando lo soliciten los representantes de ambas partes, la Oficina Internacional del Trabajo estará asociada a dicha consulta y colaboración.

ARTÍCULO 29. DISPOSICIONES FINALES

1. Las partes deberán determinar la duración del presente acuerdo y el plazo para su denuncia.

2. Las partes deberán determinar igualmente las disposiciones del presente acuerdo que permanecerán en vigor después de la expiración de este último.

Convenio sobre los trabajadores migrantes (disposiciones complementarias), 1975 (núm. 143)

La Conferencia General de la Organización Internacional del Trabajo:

Convocada en Ginebra por el Consejo de Administración de la Oficina Internacional del Trabajo, y congregada en dicha ciudad el 4 de junio de 1975 en su sexagésima reunión;

Considerando que el preámbulo de la Constitución de la Organización Internacional del Trabajo le encomienda la tarea de defender los intereses de los trabajadores ocupados en el extranjero;

Considerando que la Declaración de Filadelfia reafirma entre los principios sobre los cuales está basada la Organización que el trabajo no es una mercancía y que la pobreza, en cualquier lugar, constituye un peligro para la prosperidad de todos, y reconoce la obligación solemne de la Organización de contribuir a la ejecución de programas para lograr el pleno empleo, en especial gracias a medios para el traslado de trabajadores, incluidas las migraciones de mano de obra;

Considerando el Programa Mundial del Empleo de la OIT y el Convenio y la Recomendación sobre la política del empleo, 1964, y destacando la necesidad de evitar los aumentos de los movimientos migratorios que sean excesivos, incontrolados o no asistidos, por las consecuencias negativas que acarrear en el plano social y humano;

Considerando, además, que con el fin de vencer el subdesarrollo y el desempleo estructural y crónico, los gobiernos de numerosos países insisten cada vez más en la conveniencia de estimular el desplazamiento de capitales y de tecnologías más bien que el de los trabajadores, en función de las necesidades y solicitudes de esos países en el interés recíproco de los países de emigración y de los países de empleo;

Considerando igualmente el derecho de toda persona a salir de cualquier país, incluso del propio, y a regresar a su país, tal como se dispone en la Declaración Universal de Derechos Humanos y en el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos;

Recordando las disposiciones del Convenio y de la Recomendación sobre los trabajadores migrantes (revisados), 1949, y de la Recomendación sobre la protección de los trabajadores migrantes (países insuficientemente desarrollados), 1955, así como del Convenio y la Recomendación sobre la política del empleo, 1964; del Convenio y de la Recomendación sobre el servicio del empleo, 1948, y del Convenio sobre las agencias retribuidas de colocación (revisado), 1949, que tratan de cuestiones tales como la reglamentación del reclutamiento, la introducción y colocación de los trabajadores migrantes, la difusión de informaciones precisas sobre las migraciones, las condiciones mínimas de que deben disfrutar los migrantes durante su viaje y su llegada, la adopción de una política activa del empleo y la colaboración internacional en esas cuestiones;

Considerando que la emigración de los trabajadores motivada por las condiciones del mercado del empleo debería realizarse bajo la responsabilidad de los organismos oficiales del empleo o con arreglo a los acuerdos bilaterales o multilaterales pertinentes y, en particular, a los que permitan la libre circulación de los trabajadores;

Considerando que, dada la existencia de tráfico ilícito o clandestino de mano de obra, serían oportunas nuevas normas especialmente dirigidas contra estos abusos;

Recordando que el Convenio sobre los trabajadores migrantes (revisado), 1949, dispone que todo Miembro que lo ratifique se obliga a aplicar a los migrantes que se encuentren legalmente en su territorio un trato no menos favorable que el que aplique a sus propios nacionales en relación con ciertas materias enumeradas en el instrumento, en la medida en que éstas estén reglamentadas por la legislación o dependan de las autoridades administrativas;

Recordando que la definición del término discriminación en el Convenio sobre la discriminación (empleo y ocupación), 1958, no incluye obligatoriamente distinciones basadas en la nacionalidad;

Considerando que serían deseables nuevas normas, que comprendan también la seguridad social, para promover la igualdad de oportunidades y de trato de los trabajadores migrantes, y, en lo que se refiere a las cuestiones reglamentadas por la legislación o que dependen de las autoridades administrativas, para garantizarles un trato por lo menos igual al de los nacionales;

Tomando nota de que las actividades relativas a los problemas muy diversos concernientes a los trabajadores migrantes no pueden lograr plenamente sus objetivos si no existe una cooperación estrecha con las Naciones Unidas y los organismos especializados;

Tomando nota de que para la elaboración de las presentes normas se han tenido en cuenta los trabajos de las Naciones Unidas y de los organismos especializados, y de que para evitar duplicación y garantizar una coordinación apropiada se cooperará sobre una base continuada para promover y garantizar la aplicación de estas normas;

Después de haber decidido adoptar diversas proposiciones relativas a los trabajadores migrantes, cuestión que constituye el quinto punto de su orden del día, y

Después de haber decidido que dichas proposiciones revistan la forma de un convenio que complemente el Convenio sobre los trabajadores migrantes (revisado), 1949, y el Convenio sobre la discriminación (empleo y ocupación), 1958,

adopta, con fecha veinticuatro de junio de mil novecientos setenta y cinco, el presente Convenio, que podrá ser citado como el Convenio sobre los trabajadores migrantes (disposiciones complementarias), 1975:

PARTE I. MIGRACIONES EN CONDICIONES ABUSIVAS

Artículo 1

Todo Miembro para el cual se halle en vigor el presente Convenio se compromete a respetar los derechos humanos fundamentales de todos los trabajadores migrantes.

Artículo 2

1. Todo Miembro para el cual se halle en vigor el presente Convenio deberá tratar de determinar sistemáticamente si en su territorio se encuentran trabajadores migrantes empleados ilegalmente y si existen movimientos migratorios con fines de empleo provenientes o con destino a su territorio, o en tránsito por éste, en los cuales los migrantes se vean sometidos durante el viaje, a su llegada o durante su permanencia y empleo, a condiciones que infrinjan los instrumentos internacionales o acuerdos multilaterales o bilaterales pertinentes, o la legislación nacional.

2. Las organizaciones representativas de empleadores y de trabajadores deberán ser consultadas plenamente y deberán tener la posibilidad de proporcionar la información de que dispongan al respecto.

Artículo 3

Todo Miembro deberá adoptar todas las medidas necesarias y convenientes, tanto en el ámbito de su propia jurisdicción como en colaboración con otros Miembros:

- a) para suprimir las migraciones clandestinas con fines de empleo y el empleo ilegal de migrantes;
 - b) contra los organizadores de movimientos ilegales o clandestinos de migrantes con fines de empleo, que procedan de su territorio, se dirijan a él o transiten por el mismo, y contra los que empleen a trabajadores que hayan inmigrado en condiciones ilegales,
- a fin de evitar y suprimir los abusos a que se refiere el artículo 2 del presente Convenio.

Artículo 4

Los Miembros deberán, en particular, adoptar las medidas necesarias en los planos nacional e internacional para establecer en esta materia contactos e intercambios sistemáticos de información con los demás Estados, en consulta con las organizaciones representativas de empleadores y de trabajadores.

Artículo 5

Las medidas previstas en los artículos 3 y 4 deben tener especialmente por objeto que los traficantes de mano de obra puedan ser objeto de una acción en justicia sea cual fuere el país que sirve de base a sus operaciones.

Artículo 6

1. Deberán adoptarse disposiciones en la legislación nacional para llegar a investigar eficazmente el empleo ilegal de trabajadores migrantes así como para la definición y aplicación de sanciones administrativas, civiles y penales, incluyendo la prisión, para el empleo ilegal de trabajadores migrantes, para la organización de migraciones con fines de empleo que se definen como abusivas en el artículo 2 del presente Convenio y para la asistencia deliberadamente prestada, con fines lucrativos o no, a tales migraciones.

2. Cuando un empleador sea objeto de una acción en justicia en aplicación de las disposiciones que se tomen en virtud del presente artículo, deberá tener el derecho de establecer la prueba de su buena fe.

Artículo 7

Las organizaciones representativas de empleadores y de trabajadores deberán ser consultadas acerca de la legislación y de las demás medidas previstas en el presente Convenio a fin de evitar o suprimir los abusos arriba mencionados, y deberá reconocérseles la posibilidad de tomar iniciativas a este respecto.

Artículo 8

1. A condición de haber residido legalmente en el país con fines de empleo, el trabajador migrante no podrá ser considerado en situación ilegal o irregular por el hecho mismo de la pérdida de su empleo, la cual no deberá entrañar por sí misma el retiro de su permiso de residencia o, llegado el caso, de su permiso de trabajo.

2. Deberá, en consecuencia, beneficiarse de un trato igual al de los nacionales, especialmente en lo que se refiere a las garantías en materia de seguridad en el empleo, obtención de otro empleo, obras para absorber el desempleo y readaptación.

Artículo 9

1. Sin perjuicio de las medidas adoptadas para controlar los movimientos migratorios con fines de empleo, que aseguren que los trabajadores migrantes ingresen en el territorio nacional y sean admitidos al empleo de conformidad con la legislación pertinente, el trabajador migrante deberá, en los casos en que dicha legislación no haya sido respetada y en los que su situación no pueda regularizarse, disfrutar, tanto él como su familia, de igualdad de trato en lo concerniente a los derechos derivados de empleos anteriores en materia de remuneración, seguridad en el empleo y otros beneficios.

2. En caso de controversia sobre los derechos a que se refiere el párrafo anterior, el trabajador deberá tener la posibilidad de defender sus derechos ante un organismo competente, ya sea personalmente o por intermedio de sus representantes.

3. En caso de expulsión del trabajador o su familia, no deberían éstos correr con los costos de la expulsión.

4. Nada en el presente Convenio impedirá a los Miembros la concesión, a las personas que residen o trabajan de manera ilegal en el país, del derecho a permanecer en él y ser legalmente empleadas.

PARTE II. IGUALDAD DE OPORTUNIDADES Y DE TRATO

Artículo 10

Todo Miembro para el cual se halle en vigor el presente Convenio se compromete a formular y a aplicar una política nacional destinada a promover y a garantizar, por los métodos adaptados a las circunstancias y usos nacionales, la igualdad de oportunidades y de trato en materia de empleo y profesión, seguridad social, derechos sindicales y culturales y libertades individuales y colectivas para las personas que, en su condición de trabajadores migrantes o como miembros de su familia, se encuentren legalmente en su territorio.

Artículo 11

1. A los fines de la aplicación de la presente parte del Convenio, la expresión «trabajador migrante» comprende a toda persona que emigra o ha emigrado de un país a otro para ocupar un empleo que no sea por cuenta propia; incluye también a toda persona admitida regularmente como trabajador migrante.

2. La presente parte del Convenio no se aplicará a:

- a) los trabajadores fronterizos;
- b) los artistas y las personas que ejerzan una profesión liberal y que entren en el país por un período de corta duración;
- c) la gente de mar;
- d) las personas que hayan entrado en el país con fines especiales de formación o de educación;
- e) las personas empleadas en organizaciones o empresas que operan dentro del territorio de un país que han sido admitidas temporalmente en dicho país, a solicitud de sus empleadores, para cumplir trabajos o funciones específicos por un período definido o

limitado de tiempo y que están obligadas a abandonar el país al término de sus trabajos o funciones.

Artículo 12

Todo Miembro deberá, mediante métodos adecuados a las condiciones y a las prácticas nacionales:

- a) hacer lo posible por obtener la colaboración de las organizaciones de empleadores y de trabajadores y de otros organismos apropiados para promover la aceptación y observancia de la política prevista en el artículo 10 del presente Convenio;
- b) adoptar las medidas legislativas y promover los programas educativos que resulten necesarios para lograr dicha aceptación y dicha observancia;
- c) tomar medidas, promover programas de educación y fomentar otras actividades tendientes a que los trabajadores migrantes conozcan lo mejor posible la política adoptada, sus derechos y obligaciones, así como las actividades destinadas a prestarles ayuda efectiva en el ejercicio de sus derechos y para su protección;
- d) derogar toda disposición legislativa y modificar toda norma o práctica administrativa que sea incompatible con dicha política;
- e) elaborar y poner en práctica, en consulta con las organizaciones representativas de empleadores y de trabajadores, una política social adecuada a las condiciones y prácticas nacionales que permita a los trabajadores migrantes y a sus familias disfrutar de los beneficios acordados a sus nacionales, teniendo en cuenta, sin infringir el principio de la igualdad de oportunidades y de trato, las necesidades particulares que pudiesen tener hasta el momento en que su adaptación a la sociedad del país de empleo se haya completado;
- f) tomar las medidas necesarias a fin de ayudar y estimular los esfuerzos que realicen los trabajadores migrantes y sus familias para preservar su identidad nacional y étnica, así como sus vínculos culturales con su país de origen, incluyendo la posibilidad de que sus hijos reciban enseñanza de su lengua materna;
- g) garantizar la igualdad de trato en materia de condiciones de trabajo a todos los trabajadores migrantes que ejerzan la misma actividad, cualesquiera que sean las condiciones particulares de su empleo.

Artículo 13

1. Todo Miembro podrá adoptar todas las medidas necesarias, que dependan de su propia competencia, y colaborar con otros Miembros a fin de facilitar la reunión de familias de todos los trabajadores migrantes que residan legalmente en su territorio.

2. El presente artículo se refiere al cónyuge del trabajador migrante y, en la medida en que estén a su cargo, a los hijos, al padre y a la madre del migrante.

Artículo 14

Todo Miembro podrá:

- a) subordinar la libre elección del empleo, sin dejar de asegurar el derecho a la movilidad geográfica, a la condición de que el trabajador migrante haya residido legalmente en el país con fines de empleo durante un período prescrito, que no deberá exceder de dos años o, si la legislación exige un contrato de duración determinada inferior a dos años, a que el trabajador haya cumplido su primer contrato de trabajo.

- b) después de consultar debidamente a las organizaciones de empleadores y de trabajadores representativas, reglamentar las condiciones de reconocimiento en el país de las calificaciones laborales adquiridas fuera de él, inclusive los certificados y diplomas obtenidos en el extranjero;
- c) restringir el acceso a categorías limitadas de empleos o de funciones, cuando así lo exija el interés del Estado.

PARTE III. DISPOSICIONES FINALES

Artículo 15

El presente Convenio no impide a los Miembros celebrar acuerdos multilaterales o bilaterales con miras a resolver los problemas resultantes de su aplicación.

Artículo 16

1. Todo Miembro que ratifique el presente Convenio podrá, mediante una declaración anexa a su ratificación, excluir una de las partes I o II de su aceptación del Convenio.

2. Todo Miembro que haya formulado una declaración de esta índole podrá en cualquier momento anular esta declaración mediante una declaración posterior.

3. Todo Miembro para el que esté en vigor una declaración formulada de conformidad con el párrafo 1 del presente artículo, deberá indicar en sus memorias subsiguientes sobre la aplicación del presente Convenio el estado de su legislación y práctica respecto de las disposiciones de la parte excluida de la aceptación, la medida en que haya puesto o se proponga poner en ejecución estas disposiciones y las razones por las cuales no las ha incluido aún en su aceptación del Convenio.

Artículo 17

Las ratificaciones formales del presente Convenio serán comunicadas, para su registro, al Director General de la Oficina Internacional del Trabajo.

Artículo 18

1. Este Convenio obligará únicamente a aquellos Miembros de la Organización Internacional del Trabajo cuyas ratificaciones haya registrado el Director General.

2. Entrará en vigor doce meses después de la fecha en que las ratificaciones de dos Miembros hayan sido registradas por el Director General.

3. Desde dicho momento, este Convenio entrará en vigor, para cada Miembro, doce meses después de la fecha en que haya sido registrada su ratificación.

Artículo 19

1. Todo Miembro que haya ratificado este Convenio podrá denunciarlo a la expiración de un período de diez años, a partir de la fecha en que se haya puesto inicialmente en vigor, mediante un acta comunicada, para su registro, al Director General de la Oficina Internacional del Trabajo. La denuncia no surtirá efecto hasta un año después de la fecha en que se haya registrado.

2. Todo Miembro que haya ratificado este Convenio y que, en el plazo de un año después de la expiración del período de diez años mencionado en el párrafo precedente, no haga uso del derecho de denuncia previsto en este artículo quedará obligado durante un

nuevo período de diez años, y en lo sucesivo podrá denunciar este Convenio a la expiración de cada período de diez años, en las condiciones previstas en este artículo.

Artículo 20

1. El Director General de la Oficina Internacional del Trabajo notificará a todos los Miembros de la Organización Internacional del Trabajo el registro de cuantas ratificaciones, declaraciones y denuncias le comuniquen los Miembros de la Organización.

2. Al notificar a los Miembros de la Organización el registro de la segunda ratificación que le haya sido comunicada, el Director General llamará la atención de los Miembros de la Organización sobre la fecha en que entrará en vigor el presente Convenio.

Artículo 21

El Director General de la Oficina Internacional del Trabajo comunicará al Secretario General de las Naciones Unidas, a los efectos del registro y de conformidad con el artículo 102 de la Carta de las Naciones Unidas, una información completa sobre todas las ratificaciones, declaraciones y actas de denuncia que haya registrado de acuerdo con los artículos precedentes.

Artículo 22

Cada vez que lo estime necesario, el Consejo de Administración de la Oficina Internacional del Trabajo presentará a la Conferencia una memoria sobre la aplicación del Convenio, y considerará la conveniencia de incluir en el orden del día de la Conferencia la cuestión de su revisión total o parcial.

Artículo 23

1. En caso de que la Conferencia adopte un nuevo convenio que implique una revisión total o parcial del presente, y a menos que el nuevo convenio contenga disposiciones en contrario:

- a) la ratificación, por un Miembro, del nuevo convenio revisor implicará, ipso jure, la denuncia inmediata de este Convenio, no obstante las disposiciones contenidas en el artículo 19, siempre que el nuevo convenio revisor haya entrado en vigor;
- b) a partir de la fecha en que entre en vigor el nuevo convenio revisor, el presente Convenio cesará de estar abierto a la ratificación por los Miembros.

2. Este Convenio continuará en vigor en todo caso, en su forma y contenido actuales, para los Miembros que lo hayan ratificado y no ratifiquen el convenio revisor.

Artículo 24

Las versiones inglesa y francesa del texto de este Convenio son igualmente auténticas.

Recomendación sobre los trabajadores migrantes, 1975 (núm. 151)

La Conferencia General de la Organización Internacional del Trabajo:

Convocada en Ginebra por el Consejo de Administración de la Oficina Internacional del Trabajo, y congregada en dicha ciudad el 4 de junio de 1975 en su sexagésima reunión;

Considerando que el preámbulo de la Constitución de la Organización Internacional del Trabajo le encomienda la tarea de defender los «intereses de los trabajadores ocupados en el extranjero»;

Recordando las disposiciones del Convenio y de la Recomendación sobre los trabajadores migrantes (revisados), 1949, y de la Recomendación sobre la protección de los trabajadores migrantes (países insuficientemente desarrollados), 1955, que tratan en particular de la preparación y de la organización de las migraciones, de los servicios sociales de que deben beneficiarse los trabajadores migrantes y sus familias, especialmente antes de su salida y durante el viaje, de la igualdad de trato en las diversas materias que enumeran, y de la reglamentación de la estancia y regreso de los trabajadores migrantes y de sus familias;

Después de haber adoptado el Convenio sobre los trabajadores migrantes (disposiciones complementarias), 1975;

Considerando que nuevas normas serían deseables en lo que atañe a la igualdad de oportunidades y de trato, la política social en favor de los migrantes y el empleo y residencia de los mismos;

Después de haber decidido adoptar diversas proposiciones relativas a los trabajadores migrantes, cuestión que constituye el quinto punto de su orden del día, y

Después de haber decidido que dichas proposiciones revistan la forma de una recomendación,

adopta, con fecha veinticuatro de junio de mil novecientos setenta y cinco, la presente Recomendación, que podrá ser citada como la Recomendación sobre los trabajadores migrantes, 1975:

1. Los Miembros deberían aplicar las disposiciones de la presente Recomendación en el marco de una política coherente de migraciones internacionales con fines de empleo. Esta política de migraciones debería estar basada sobre las necesidades económicas y sociales de los países de origen y de los países de empleo, y debería tomar en cuenta no solamente las necesidades y los recursos de mano de obra a corto plazo, sino también las consecuencias económicas y sociales que las migraciones puedan tener a largo plazo, tanto para los migrantes como para las comunidades interesadas.

I. IGUALDAD DE OPORTUNIDADES Y DE TRATO

2. Los trabajadores migrantes y los miembros de sus familias que se encuentren legalmente en el territorio de un Miembro deberían disfrutar de igualdad de oportunidades y de trato con los trabajadores nacionales en lo relativo a:

- a) acceso a los servicios de orientación profesional y de colocación;
- b) acceso a la formación profesional y al empleo de su propia elección, de acuerdo con sus aptitudes personales para tal formación o empleo, tomando en cuenta las calificaciones adquiridas en el extranjero y en el país de empleo;

- c) promoción, de acuerdo con sus cualidades personales, experiencia, aptitudes y aplicación al trabajo;
- d) seguridad del empleo, obtención de otro empleo, obras para absorber el desempleo y readaptación profesional;
- e) remuneración por trabajo de igual valor;
- f) condiciones de trabajo, incluso la duración del trabajo, los períodos de descanso, las vacaciones anuales pagadas, las medidas de seguridad y de higiene del trabajo, así como las medidas de seguridad social y los servicios y prestaciones sociales relacionados con el empleo;
- g) afiliación a las organizaciones sindicales, ejercicio de los derechos sindicales y posibilidades de ocupar cargos en los sindicatos y en los organismos de relaciones profesionales, incluidos los órganos de representación de los trabajadores en las empresas;
- h) derecho a adherirse a cooperativas de todo tipo;
- i) condiciones de vida, incluidos el alojamiento y el acceso a los servicios sociales y a las instituciones docentes y sanitarias.

3. Todo Miembro debería garantizar la aplicación de los principios propuestos en el párrafo 2 de la presente Recomendación en todas las actividades sometidas al control de una autoridad pública y promover su aplicación, por medio de métodos adecuados a las condiciones y a la práctica nacionales, en las demás actividades.

4. Deberían adoptarse medidas adecuadas, en colaboración con las organizaciones de empleadores y de trabajadores y otros organismos interesados, para:

- a) hacer comprender y aceptar al público los principios arriba indicados;
- b) examinar las quejas por inobservancia de estos principios y corregir, por vía de conciliación o por otros medios adecuados, toda práctica que se considere incompatible con éstos.

5. Todo Miembro debería asegurar la aplicación de la legislación nacional relativa a las condiciones de residencia en su territorio de tal manera que el ejercicio legal de los derechos amparados por estos principios no pueda motivar la denegación a un trabajador de la renovación de su permiso de residencia o su expulsión, y que tal ejercicio no se vea cohibido por la amenaza de tales medidas.

6. Todo Miembro debería poder:

- a) subordinar la libre elección del empleo, sin dejar de asegurar el derecho a la movilidad geográfica, a la condición de que el trabajador migrante haya residido legalmente en el país con fines de empleo durante un período prescrito, que no deberá exceder los dos años, o, si la legislación exige un contrato de duración determinada inferior a dos años, a que el trabajador haya cumplido su primer contrato de trabajo;
- b) después de consultar debidamente a las organizaciones representativas de empleadores y de trabajadores, reglamentar las condiciones de reconocimiento de las calificaciones profesionales, inclusive los certificados y diplomas, obtenidas en el extranjero;
- c) restringir el acceso a categorías limitadas de empleos o funciones, cuando así lo exija el interés del Estado.

7. 1) A fin de que los trabajadores migrantes y sus familias puedan utilizar plenamente sus derechos y oportunidades de empleo y de ocupación, deberían adoptarse, en consulta con las organizaciones representativas de empleadores y de trabajadores, todas las medidas necesarias para:

- a) informarlos, en su propio idioma si fuese posible y si no en un idioma que les sea familiar, de sus derechos en virtud de la legislación y de la práctica nacionales en lo relativo a las cuestiones tratadas en el párrafo 2 de la presente Recomendación;
- b) mejorar su conocimiento del idioma o de los idiomas del país de inmigración, en lo posible durante el horario remunerado;
- c) favorecer, en términos generales, su adaptación a la sociedad del país de empleo y ayudar y estimular los esfuerzos que realicen los trabajadores migrantes y sus familias para preservar su identidad nacional y étnica, así como sus vínculos culturales con su país de origen, incluyendo la posibilidad de que sus hijos reciban enseñanza de su lengua materna.

2) Cuando los Miembros concluyan entre sí acuerdos en materia de contratación colectiva de trabajadores, deberían tomar conjuntamente las medidas necesarias, antes de la partida de los migrantes de su país de origen, para iniciarlos en el conocimiento del idioma del país de empleo, así como de su medio económico, social y cultural.

8. 1) Sin perjuicio de las medidas destinadas a asegurar que los trabajadores migrantes y sus familias entren en el territorio nacional y sean admitidos al empleo con arreglo a la legislación pertinente, debería tomarse una decisión lo más pronto posible, en el caso de que dicha legislación no haya sido respetada, para que el trabajador migrante sepa si su situación puede ser regularizada.

2) Los trabajadores migrantes cuya situación haya sido regularizada deberían gozar de todos los derechos que según el párrafo 2 de la presente Recomendación son concedidos a los trabajadores migrantes legalmente asentados en el territorio de un Miembro.

3) Los trabajadores migrantes cuya situación no sea regular o no haya podido regularizarse deberían disfrutar de la igualdad de trato, tanto para ellos como para sus familias, en lo concerniente a los derechos derivados de su empleo o empleos anteriores en materia de remuneración, seguridad social y otros beneficios, así como en lo que se refiere a su sindicalización y al ejercicio de los derechos sindicales.

4) En caso de controversia sobre los derechos a que se refieren los subpárrafos precedentes, el trabajador debería tener la posibilidad de defender sus derechos ante un organismo competente, ya sea personalmente o por intermedio de sus representantes.

5) En caso de expulsión del trabajador o su familia, éstos no deberían correr con los costos de la expulsión.

II. POLÍTICA SOCIAL

9. Todo Miembro, en consulta con las organizaciones representativas de empleadores y de trabajadores, debería elaborar y poner en práctica una política social adecuada a las condiciones y prácticas nacionales, para que los trabajadores migrantes y sus familias puedan beneficiarse de las ventajas concedidas a sus propios nacionales, tomando en cuenta — sin perjuicio del principio de la igualdad de oportunidades y de trato — las necesidades particulares que puedan tener hasta que su adaptación a la sociedad del país de empleo se haya completado.

10. A fin de responder lo mejor posible a las necesidades reales de los trabajadores migrantes y de sus familias, esa política debería fundarse, en particular, en el examen no sólo de las condiciones predominantes en el territorio del Miembro, sino también de las del país de origen de los migrantes.

11. Esa política debería tener en cuenta la necesidad de lograr una repartición tan amplia y justa como sea posible del costo social de las migraciones en el conjunto de la colectividad del país de empleo, y, en especial, entre aquellos que más provecho obtienen del trabajo de los migrantes.

12. Esa política debería ser periódicamente reexaminada, evaluada y, en caso necesario, revisada.

A. Reunión de familias

13. 1) Los gobiernos de los países de empleo y de los países de origen deberían adoptar todas las medidas posibles para facilitar la reunión de los trabajadores migrantes con sus familias lo más rápidamente posible. Esas medidas deberían incluir la legislación y los acuerdos bilaterales o multilaterales necesarios.

2) Antes de tal reunión, será menester que el trabajador pueda ofrecer a su familia un alojamiento adecuado, que responda a los criterios normalmente aplicables a los trabajadores nacionales del país de empleo.

14. Los representantes de todos los medios interesados, y en particular de los empleadores y de los trabajadores, deberían ser consultados sobre las medidas que deberían adoptarse y debería favorecerse su colaboración para garantizar la puesta en práctica de tales medidas.

15. A efectos de las disposiciones de la presente Recomendación sobre reunión de familias, la familia del trabajador migrante debería comprender a su cónyuge y, en la medida en que estén a su cargo, a los hijos, al padre y a la madre del migrante.

16. Para facilitar la reunión de familias lo más rápidamente posible, de conformidad con el párrafo 13, todo Miembro debería, en su política de construcción de viviendas familiares, de asistencia para obtener dichas viviendas y de desarrollo de servicios de acogida apropiados, tener plenamente en cuenta las necesidades de los trabajadores migrantes y de sus familias.

17. Cuando un trabajador migrante que ha estado ocupado por un período de un año en un país de empleo no pueda reunirse en dicho país con su familia, debería tener derecho:

- a) ya sea a visitar el país donde reside su familia, durante sus vacaciones anuales pagadas a las que tiene derecho de acuerdo con la legislación y la práctica nacionales del país de empleo, sin que su ausencia del país de inmigración tenga por consecuencia la disminución de los derechos ya adquiridos o por adquirir y, particularmente, sin que se pueda poner fin a su contrato o a su derecho de residencia durante ese período;
- b) ya sea a recibir la visita de su familia por un período que no debería ser inferior al de las vacaciones anuales pagadas a que tenga derecho.

18. Debería considerarse la posibilidad de conceder una ayuda financiera a los trabajadores migrantes para los gastos de los viajes previstos en el párrafo 17, o una reducción del coste normal del transporte, por ejemplo organizando viajes colectivos.

19. A reserva de que existan disposiciones más favorables que podrían aplicárseles, las personas que puedan acogerse a acuerdos internacionales de libre circulación deberían beneficiarse de las medidas previstas en los párrafos 13 a 18 de la presente Recomendación.

B. Protección de la salud de los trabajadores migrantes

20. Se deberían adoptar todas las medidas necesarias para evitar cualquier riesgo especial a que pueda estar expuesta la salud de los trabajadores migrantes.

21. 1) Deberían realizarse todos los esfuerzos necesarios para que se dé a los trabajadores migrantes formación en materia de seguridad e higiene del trabajo con ocasión de la capacitación profesional u otra preparación que reciban para el trabajo y, si fuere posible, como parte de ellas.

2) Además, el trabajador migrante debería recibir, durante su horario de trabajo remunerado e inmediatamente después de ocupar su empleo, suficiente información en su

idioma nacional, y si no en un idioma que conozca bien, acerca de los elementos básicos de la legislación, reglamentación y disposiciones de los convenios colectivos relativas a la protección de los trabajadores y a la prevención de accidentes, así como también sobre los reglamentos y procedimientos de seguridad propios de la naturaleza de su trabajo.

22. 1) Los empleadores deberían tomar las medidas a su alcance para asegurarse de que los trabajadores migrantes puedan comprender plenamente las instrucciones, advertencias, símbolos y otros signos relativos a la seguridad e higiene en el trabajo.

2) Cuando, a causa de la falta de familiaridad de los trabajadores migrantes con los procedimientos de fabricación, o a causa de dificultades lingüísticas, o por cualquier otra razón, la formación o las instrucciones destinadas a los otros trabajadores fuesen inadecuadas para estos trabajadores migrantes, se deberían adoptar medidas especiales para asegurar una comprensión total por su parte.

3) Los Miembros deberían tener una legislación que dé efecto a los principios indicados en este párrafo y prevea que, cuando los empleadores u otras personas u organizaciones que, teniendo responsabilidades en ese respecto, omitan acatar dicha legislación, podrían imponerse sanciones administrativas, civiles y penales.

C. Servicios sociales

23. De acuerdo con lo previsto en el párrafo 2 de la presente Recomendación, los trabajadores migrantes y sus familias deberían beneficiarse de las actividades de los servicios sociales y tener acceso a éstos en las mismas condiciones que los nacionales del país de empleo.

24. Deberían proporcionarse además servicios sociales que realicen, en particular, las siguientes funciones en favor de los trabajadores migrantes y de sus familias:

- a) prestar a los trabajadores migrantes y a sus familias toda la ayuda necesaria para que puedan adaptarse al medio económico, social y cultural del país de empleo;
- b) ayudar a los trabajadores migrantes y a sus familias a obtener información y asesoramiento de los organismos competentes, por ejemplo, proporcionándoles servicios de interpretación y traducción; a cumplir formalidades administrativas y de otro tipo y a aprovechar plenamente los servicios y facilidades que se les ofrecen en sectores como la educación, la formación profesional y la enseñanza de idiomas, la salud, la seguridad social, la vivienda, los transportes y las distracciones; en la medida de lo posible, los trabajadores migrantes y sus familias deberían tener derecho a comunicarse en su propio idioma o en un idioma que conozcan bien con las autoridades públicas del país de empleo, sobre todo en materia de asistencia judicial y procedimientos legales;
- c) ayudar a las autoridades y a las instituciones responsables de las condiciones de vida y de trabajo de los trabajadores migrantes y de sus familias a identificar las necesidades de esos trabajadores y a tenerlas en cuenta;
- d) facilitar a las autoridades competentes información y, si fuera necesario, asesoramiento para la elaboración, aplicación y evaluación de la política social relativa a los trabajadores migrantes;
- e) proporcionar información a los compañeros de trabajo y a los capataces y supervisores acerca de la situación y problemas de los trabajadores migrantes.

25. 1) Los servicios sociales a que se refiere el párrafo 24 de la presente Recomendación podrían ser prestados, según las condiciones y la práctica nacionales por las autoridades públicas, por asociaciones o entidades reconocidas y sin fines lucrativos, o por una combinación de ambas. Las autoridades públicas deberían ser responsables en general de que los servicios sociales precitados estén al alcance de los trabajadores migrantes y sus familias.

2) Deberían utilizarse plenamente los servicios que prestan o pueden prestar a los nacionales del país de empleo las autoridades, organizaciones y organismos existentes, incluidas las organizaciones de empleadores y de trabajadores.

26. Todo Miembro debería adoptar las medidas necesarias para que los servicios sociales a que se ha hecho referencia en el párrafo 24 de la presente Recomendación puedan disponer de recursos suficientes y de personal adecuadamente capacitado.

27. Todo Miembro debería favorecer la colaboración y la coordinación entre los diferentes servicios sociales que funcionan en su territorio y, en los casos apropiados, entre éstos y los servicios sociales de otros países, sin que por ello esa colaboración o esa coordinación exima a los Estados de sus responsabilidades en la materia.

28. Todo Miembro debería organizar a nivel nacional, regional o local y, si el caso lo exigiera, en los sectores económicos que empleen una proporción importante de trabajadores migrantes, reuniones periódicas que permitan el intercambio de informaciones y de conocimientos prácticos, así como promover su organización. Debería considerarse la posibilidad de organizar intercambios de informaciones y experiencias con otros países de empleo y con los países de origen de los trabajadores migrantes.

29. Los representantes de todos los medios interesados, y en particular los representantes de los empleadores y de los trabajadores, deberían ser consultados sobre la organización de los diversos servicios sociales mencionados y debería favorecerse su colaboración con vistas a alcanzar los objetivos propuestos.

III. EMPLEO Y RESIDENCIA

30. En cumplimiento de las disposiciones del párrafo 18 de la Recomendación sobre los trabajadores migrantes (revisada), 1949, según las cuales, cuando un trabajador migrante haya sido admitido regularmente en el territorio de un Miembro, este último debería abstenerse, en todo lo posible, de alejar de su territorio a dicho trabajador migrante alegando la insuficiencia de sus recursos o la situación del mercado del empleo, la pérdida del empleo por parte de ese trabajador no debería implicar por sí sola el retiro de su permiso de residencia.

31. Cuando el trabajador migrante pierda su empleo, debería concedérsele, para encontrar nuevo empleo, un plazo suficiente, que corresponda al menos al período en que tenga derecho a las prestaciones de desempleo. El permiso de residencia debería prorrogarse en consecuencia.

32. 1) En todo caso, cuando el trabajador migrante, amparándose en los procedimientos disponibles, haya entablado recurso contra la decisión de cese de servicios, debería concedérsele un plazo suficiente para obtener un pronunciamiento definitivo.

2) Cuando se haya determinado que la cesación de servicios fue injustificada, el trabajador migrante debería disfrutar de las mismas condiciones que los trabajadores nacionales en materia de reincorporación al empleo, compensación por pérdida de salarios u otros pagos dimanantes de un despido injustificado, o para obtener un nuevo empleo con derecho a indemnización. Si no fuese reincorporado en su empleo, debería otorgársele un plazo suficiente para encontrar otro empleo.

33. Todo trabajador migrante objeto de una medida de expulsión debería gozar del derecho de recurso ante una instancia administrativa o judicial, según las modalidades previstas a estos fines por la legislación nacional. Dicho recurso debería suspender la ejecución de la medida de expulsión, a reserva de las exigencias debidamente justificadas de la seguridad nacional o del orden público. El trabajador migrante debería tener el mismo derecho a la asistencia judicial que los trabajadores nacionales, así como la posibilidad de hacerse asistir por un intérprete.

34. 1) Todo trabajador migrante que se marche del país de empleo debería tener derecho, independientemente de que su estancia en el país haya sido legal o no:

- a) a toda remuneración pendiente por trabajos realizados, incluidas las indemnizaciones por terminación de contrato normalmente pagaderas;
- b) a las prestaciones que se le debieren por concepto de accidente del trabajo o enfermedad profesional;
- c) según la práctica nacional:
 - i) a una indemnización en concepto de vacaciones anuales devengadas pero no utilizadas;
 - ii) al reembolso de las cotizaciones de seguridad social que, de acuerdo con la legislación nacional o los acuerdos internacionales, no den ni hayan dado lugar a derechos en su favor, en la inteligencia de que, cuando las cotizaciones a la seguridad social no confieran derecho a prestaciones, se debería hacer todo lo posible por concluir acuerdos bilaterales y multilaterales para proteger los derechos de los trabajadores migrantes.

2) En caso de desacuerdo sobre los derechos adquiridos por alguno de los conceptos previstos en el subpárrafo anterior, el trabajador debería tener la posibilidad de hacer valer sus derechos ante el organismo competente y disfrutar de igualdad de trato en materia de asistencia judicial.