

MC/INF/267

**Original: inglés
6 de noviembre de 2003**

OCTOGÉSIMA SEXTA REUNIÓN

**TALLERES PARA FORMULADORES DE POLÍTICAS:
DOCUMENTO DE TRABAJO SOBRE MIGRACIÓN LABORAL**

TALLERES PARA FORMULADORES DE POLÍTICAS: DOCUMENTO DE TRABAJO SOBRE MIGRACIÓN LABORAL

1. Hoy en día, entre 60 y 65 millones de trabajadores migrantes trabajan en un país que no es el suyo buscando una vida mejor, y acompañados de una cifra equivalente de familiares a cargo. La pasada década fue testigo de un creciente número de países que experimentó este fenómeno y de una mayor tendencia en muchos países a ser tanto países de origen como de destino de trabajadores migrantes. La migración laboral habrá de ser, sin lugar a dudas un aspecto cada vez más importante de la globalización, que plantea nuevos desafíos y ofrece nuevas oportunidades a los formuladores de políticas en términos de gestión de las corrientes migratorias.

I. FACTORES DETERMINANTES Y EFECTOS DE LA MIGRACIÓN LABORAL

2. Si bien la liberalización de corrientes internacionales de bienes y capitales de información está bien encaminada no se puede decir lo mismo de la libre circulación de personas. A pesar de ello, las diferencias en las oportunidades de empleo y en las condiciones de vida entre los distintos países, la creciente educación y el acceso amplio a la educación sobre las condiciones de vida y las oportunidades de vida en el extranjero, así como las redes familiares, culturales e históricas establecidas entre países, harán que no sólo prosiga la emigración laboral sino que además se acreciente. Del lado de la demanda, los cambios demográficos y las necesidades de los mercados laborales en muchos países industrializados presionan a muchos gobiernos para que consideren nuevas perspectivas u otras modificadas de cara a la migración laboral.

3. Las repercusiones de la migración laboral varían de un país a otro. La inmigración económica puede tener distintos efectos según el volumen, composición y características de las corrientes migratorias, así como el contexto en el que se producen dichas corrientes. Por cierto, los efectos también dependerán del nivel de competencias, de la fuente geográfica, de la situación de empleo, y de la edad y del sexo de los migrantes. Otros factores son la duración de la estancia (temporaria o la largo plazo), el carácter organizado o espontáneo de los movimientos, el carácter legal o irregular, así como las etapas de desarrollo y las condiciones demográficas y laborales tanto en los países de envió como en los de acogida. Incluso en el seno de un mismo país - ya sea éste de envió o acogida - la migración económica bien puede no tener un efecto uniforme en los distintos grupos (dueños de capitales, trabajadores calificados y no calificados, etc.).

4. La migración laboral puede constituir un enorme potencial para los países situados a los extremos del abanico migratorio. En el caso de los países de origen, puede constituir una forma de apoyo al desarrollo, especialmente a través de las remesas, la transferencia de conocimientos y la creación de empresas y redes comerciales. La inmigración puede aliviar la escasez de mano de obra, y hacer aportaciones al contingente de capital humano en los países de acogida. Los cambios demográficos, pueden ayudar a los países desarrollados en su empeño por mantener el nivel actual de la fuerza laboral. Los gobiernos en todos los puntos del espectro migratorio reconocen con mayor frecuencia el potencial de los mecanismos regulatorios para alentar al máximo las repercusiones positivas de la migración laboral.

II. GESTIÓN DE LA MIGRACIÓN LABORAL

5. Muchos de los países de envío y de acogida están desarrollando sus propias capacidades regulatorias para encauzar la movilidad laboral, teniendo en cuenta los intereses de los gobiernos, sociedades y migrantes respectivos.

A. Cuestiones con que se enfrentan los países de acogida

6. La migración laboral difiere de otras corrientes migratorias, tales como refugiados y corrientes de reunificación familiar, que también pueden tener repercusiones en el mercado laboral, puesto que las políticas de migración laboral no se atienen a consideraciones humanitarias sino más bien a criterios económicos.

Evaluación de la situación del mercado laboral y la necesidad de contratar mano de obra extranjera

7. La decisión de contratar trabajadores migrantes emana generalmente de la idea que la reserva de mano de obra residente es insuficiente o carece de las competencias necesarias, o simplemente que no es fácil movilizarla para satisfacer la demanda laboral. La inmigración es una de las distintas posibilidades a disposición de los formuladores de políticas para reaccionar a una eventual escasez de mano de obra. Muchos países están realizando estudios sobre las proyecciones de empleo, pero la escasez de mano de obra es difícil de evaluar. Al parecer la demanda de trabajadores extranjeros difícilmente puede establecerse sobre la base de estas proyecciones y más bien se hace sobre las dificultades vigentes de que se informa a fin de colmar las necesidades laborales (encuestas de empleadores, etc.). Por muy imperfectas que sean estas informaciones sobre las proyecciones de las necesidades del mercado laboral son útiles para los formuladores de políticas de inmigración así como para los países de origen que desean responder adecuadamente al mercado laboral internacional.

Políticas de admisión

8. Habida cuenta que es muy difícil prever las necesidades futuras del mercado laboral por sector y profesiones, los países de acogida generalmente recurren a la flexibilidad que ofrecen los programas de migración temporaria y a los sistemas de selección de migrantes tales como sistemas por puntos destinados a atraer migrantes que pueden adaptarse a condiciones cambiantes. Por lo general, los Estados son más reticentes a crear oportunidades de empleos para trabajadores menos calificados que para los altamente calificados, y cuando lo hacen, limitan el ingreso mediante cupos o topes, haciendo hincapié en empleos a corto plazo y en condiciones para dicho empleo que son menos ventajosas en comparación a las que se ofrece a trabajadores calificados en términos de ingreso y situación jurídica (acceso a la migración permanente, reunificación familiar, etc.).

9. Ello no obstante, la gestión de la migración laboral no es cuestión de responder a las necesidades del mercado laboral a través de la apertura de nuevos itinerarios de migración laboral. También es preciso tener en cuenta las repercusiones fiscales, sociales y políticas. Para tener debidamente en cuenta los intereses y prioridades que compiten entre sí de los distintos

interlocutores, algunos países han establecido mecanismos de coordinación que no sólo conciernen a ministerios sino también a asociaciones de empleadores y representantes de los países de origen para determinar las orientaciones políticas.

Integración socioeconómica y lucha contra la discriminación y la xenofobia

10. La integración de los inmigrantes no es solamente una cuestión de cohesión social sino también una condición de la eficacia económica. La admisión de migrantes con fines de empleo exige una considerable consolidación de las políticas de integración para inmigrantes que residen ilegalmente en el territorio.

11. Las políticas de integración ayudan a promover una sociedad coherente, solidaria y tolerante, donde la población de inmigrantes vive en armonía con la población local. Si no se consigue promover la tolerancia en una sociedad ello da lugar a la discriminación, a la exclusión social y al surgimiento del racismo y la xenofobia. Las políticas de integración en los países tradicionales de inmigración tienden a centrarse en los migrantes permanentes. Sin embargo, dada la presencia cada vez más a largo plazo de los migrantes temporarios, muchos países cuentan con diversas estrategias para prestar asistencia en la integración socioeconómica de los migrantes, sean o no permanentes. Ello comprende la enseñanza de idiomas, los servicios de traducción, la información de orientación, los centros de recursos para migrantes, el acceso a la atención de salud, las posibilidades de empleo para los cónyuges y el derecho de los familiares de acompañar al migrante. Los países de acogida también están alentando gradualmente la capacitación previa a la partida como mecanismo de ahorro de tiempo y gastos con miras a facilitar la integración del migrante tras su llegada. Si bien en el sector privado, los grupos eclesiales y comunitarios pueden desempeñar un papel preponderante, es necesario contar con la participación del gobierno a fin de establecer políticas nacionales de integración que sean coherentes.

Control de la migración irregular

12. Si no se presta atención a los desafíos que plantea la migración irregular para el sistema socioeconómico y un buen gobierno de la sociedad, puede además fomentar la xenofobia y socavar la integridad de los regímenes de inmigración. Por tanto, es preciso contar con políticas globales que encaren la migración irregular. Las perspectivas actuales se centran principalmente en tres ámbitos. Primero, se realizan esfuerzos para prevenir el ingreso sin autorización a través de los puntos de control y fronteras. Segundo, se fomentan los controles internos incluida la cooperación y coordinación entre la policía y otras autoridades encargadas de la aplicación de la ley (por ejemplo ministerios de trabajo, de la renta y de bienestar social) sanciones a los empleadores y se instauran sistemas de sanciones para los trabajadores sin autorización. Y tercero, recientemente los países de acogida han tratado de fomentar la voluntad de los países de envío de cooperar para luchar contra la migración irregular al ofrecer a cambio un mayor acceso a su mercado laboral.

B. Cuestiones con que se enfrentan los países de envío

13. Si bien la demanda de mano de obra en los países de acogida determina en gran medida los patrones globales de migración, algunos países de envío han adoptado perspectivas proactivas de cara al empleo en el extranjero.

Regular la emigración

14. Generalmente, los países de envío reconocen que las políticas destinadas a limitar la emigración dan lugar a la migración irregular, al tiempo que una perspectiva más eficiente sería encauzar la migración de tal manera que beneficie a los migrantes, a sus familiares y a la economía. A pesar de que muchos países de envío en desarrollo han adoptado leyes y reglamentos para la contratación de nacionales a fin de que trabajen en el extranjero, el nivel de intervención estatal y del mercado es variable. Algunos gobiernos dejan la contratación en manos del sector privado, tras que otros tienen a una perspectiva más dinámica y han establecido políticas exhaustivas de empleo en el extranjero realizadas a través de administraciones nacionales y locales así como a través de oficinas de empleo en el extranjero. Estas políticas están encaminadas principalmente hacia la protección y promoción del bienestar de los trabajadores migrantes y a fomentar la contribución positiva de la migración en la economía.

Protección de los trabajadores migrantes en el extranjero y servicios a los migrantes

15. Es fundamental que los gobiernos establezcan un equilibrio entre la elaboración de documentos para la protección y la creación involuntaria de incentivos para la migración irregular a fin de cerciorarse de que los procedimientos no sean demasiado burocráticos. Es preciso distinguir entre las intervenciones políticas con miras a la contratación de migrantes y la preparación para el despliegue y la protección de los ciudadanos en el extranjero. Esto último dependerá en gran parte del marco jurídico del país de destino y de la voluntad que tenga de cooperar. A fin de impedir cualquier disfunción en la contratación, se exige a menudo que las agencias privadas cuenten con una autorización y honorarios reglamentados. La capacitación, difusión de información y asesoramiento previos a la partida son importantes para proteger los derechos de los trabajadores, al igual que lo es determinar las normas mínimas y la introducción de contratos modelo estándar. A fin de proteger a los trabajadores migrantes en el extranjero, los países de envío de mano de obra pueden negociar acuerdos bilaterales en materia de seguridad social y aportaciones a los mecanismos de jubilación nacionales, desarrollar mecanismos voluntarios de seguro y pensiones y nombrar a un funcionario laboral en sus embajadas para que supervise el respeto de los derechos de sus nacionales.

Alentar al máximo los beneficios de la migración laboral para la economía nacional

16. Para los países de envío, los beneficios de la migración económica pueden alentarse al máximo a través de paquetes de medidas políticas que creen condiciones para que instituciones eficaces se ocupen de las remesas para que haya nuevas posibilidades en el mercado laboral internacional para sus nacionales, y para contar con sistemas de desarrollo de competencias y movilización de las diásporas.

17. Las remesas pueden ser una fuente sumamente importante de divisas, permitiendo a un país sufragar sus importaciones vitales o pagar su deuda externa. Entre las medidas adoptadas por varios países se encuentran las mejores prácticas para canalizar las remesas a través de un sistema bancario oficial, la reducción de los gastos de transferencia y el fomento de su impacto en el desarrollo a través de mecanismos de inversión. Un creciente número de países con economías en transición también están adaptando políticas, legislaciones y estructuras que promuevan activamente el empleo en el extranjero de parte de su fuerza laboral.

18. El éxodo de competencias es una de las principales preocupaciones de muchos de los países de envío. Los gobiernos están probando diversas perspectivas para tratar de mitigar los efectos negativos potenciales de la emigración de personas competentes en los países de origen, concentrándose en los mecanismos de prevención y compensación, o en la movilización de la diáspora como instrumento para el desarrollo. Las perspectivas preventivas incluyen tener en cuenta la demanda internacional de recursos humanos en la planificación del desarrollo, la consulta con países de origen a la hora de contratar, para evitar el éxodo de trabajadores calificados considerados esenciales para las economías de origen, y la inclusión de un componente de asistencia de retorno y reintegración para el diseño de nuevos programas. Los mecanismos de compensación, a parte de las políticas y ayudas de cooperación al desarrollo en general pueden hacer que los países de destino ayuden a consolidar las capacidades de los países de origen para planificar más eficazmente su migración laboral y apoyar la capacitación de migrantes antes de su partida, incluida la enseñanza de idiomas y la actualización de competencias para mejorar las posibilidades de encontrar mejores empleos y sueldos. Finalmente, además de tratar de velar por que haya un mejor reconocimiento de las calificaciones de sus nacionales (para evitar la pérdida de cerebros), los países de envío están elaborando programas específicos para movilizar los recursos humanos y financieros de las diásporas con miras al desarrollo del país de origen (por ejemplo, consultorías, mecanismos de inversión, etc.).

19. A fin de planificar y controlar la migración laboral, los datos son fundamentales tanto para los países de envío y acogida a la hora de efectuar una intervención política específica. Para ello será preciso elaborar mecanismos de acopio y análisis de datos en el marco de acuerdos de cooperación entre Estados.

C. Acuerdos bilaterales, regionales y multilaterales de migración laboral

20. La cooperación entre Estados para encauzar la migración laboral se produce en tres niveles: bilateral, regional, y multilateral. Los acuerdos laborales multilaterales son el mecanismo más común para reglamentar la migración laboral entre países. Formalizan el compromiso en cada lado para cerciorarse de que la migración se realiza de conformidad con principios y procedimientos acordados. En el marco de los procesos de integración económica regional, ha sido preciso instaurar estructuras para coordinar las políticas de los principales países de origen y de destino. Sin embargo, esta coordinación también puede realizarse a través de procesos de consulta regional, que tienen un carácter facultativo.

21. A nivel multilateral, no existe un acuerdo o convención global que encauce las corrientes migratorias. Actualmente, hay negociaciones en curso en el marco del AGCS sobre el suministro de servicios que entrañan la migración temporaria de personas, conocido como Modo 4. La comunidad internacional ha desarrollado normas para proteger los derechos de los trabajadores migrantes a través de convenciones, como por ejemplo las dos Convenciones Generales sobre Migración Laboral (Nº 97 y Nº 143) de la Organización Internacional del Trabajo (OIT) y la “Convención Internacional de las Naciones Unidas sobre la Protección de los Derechos de todos los Trabajadores Migratorios y de sus Familiares”.

Preguntas:

- ¿Cómo pueden los gobiernos determinar (incluso en algunos casos cuantificar) sus necesidades en materia de mano de obra extranjera? ¿Cuál sería el papel de los interlocutores sociales en este ejercicio?
- ¿Qué tipo de medidas o reglamentos políticos podrían utilizarse para encauzar el caudal y características de los migrantes que ingresan a un país?
- ¿Cómo pueden evitarse los efectos no deseados de la migración laboral, por ejemplo la migración irregular?
- ¿Cuáles son los principales componentes de una política de integración acertada? ¿Cuáles son las actividades que se realizan mejor, a nivel nacional o a nivel local? ¿Cuál debería ser el papel de los empleadores?
- ¿Cómo podría asegurarse la protección de los derechos de los migrantes, particularmente de aquéllos vulnerables, tales como mujeres, trabajadores poco calificados y migrantes en situación irregular? ¿Qué pueden hacer los gobiernos de envío y acogida, las asociaciones de migrantes y las ONG?
- ¿Qué se necesita para consolidar la capacidad institucional de los países a fin de que encaucen idóneamente la migración laboral?
- ¿Cómo pueden fomentarse las repercusiones positivas de la migración en las economías de los países de envío?
- ¿Qué ejemplos de mecanismos de cooperación hay sobre la gestión de la migración laboral? ¿Favorecen las perspectivas bilaterales o regionales? ¿Qué tipo de apoyo puede esperarse de las organizaciones internacionales?