

MEMORIA DEL DIRECTOR GENERAL

CONFERENCIA INTERNACIONAL DEL TRABAJO

103.ª reunión, 2014

Informe I(B)



Oficina
Internacional
del Trabajo
Ginebra

MIGRACIÓN EQUITATIVA

Un programa de la OIT



Conferencia Internacional del Trabajo, 103.ª reunión, 2014

Memoria del Director General

Informe I (B)

Migración equitativa: un programa para la OIT

ISBN 978-92-2-327736-9 (impreso)
ISBN 978-92-2-327737-6 (web pdf)
ISSN 0251-3226

Primera edición 2014

Imagen para el montaje de la cubierta: © niarchos – iStock

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.

Índice

	<i>Página</i>
Introducción	1
1. Avanzar en el debate	3
2. La movilidad de los trabajadores en el siglo XXI	11
3. Hacia una migración equitativa	21
Anexo. Corrientes migratorias entre las regiones del mundo y dentro de ellas, 2005-2010 (en cientos de miles de personas)	31

Introducción

1. La presentación de la Memoria del Director General a la Conferencia Internacional del Trabajo ofrece la oportunidad de promover un debate tripartito de nivel mundial sobre temas que revisten importancia para la OIT.
2. Al examinar en los últimos años la cuestión de la posible reforma de la Conferencia, el Consejo de Administración se ha esforzado constantemente por encontrar la manera de asegurar que las sesiones plenarias sean más interesantes y útiles. A lo largo de ese proceso, nuestros mandantes tripartitos han manifestado con claridad que valoran altamente la oportunidad que se brinda a los delegados de hacer uso de la palabra en las sesiones plenarias de la Conferencia para dar a conocer la opinión de los gobiernos nacionales y de las organizaciones de empleadores y de trabajadores que representan.
3. Por lo tanto, es importante que toda Memoria que se someta a la Conferencia para debate aborde las preocupaciones prioritarias de los mandantes de tal manera que suscite un debate de fondo y que éste se cristalice en resultados concretos.
4. El año pasado, mi primera Memoria como Director General se centró en la propia OIT y en los desafíos que ha de afrontar en vísperas de su centenario. Creo que ese texto cumplió su propósito, ya que generó un debate sustantivo en la Conferencia. Desde entonces, muchas de las ideas presentadas en dicha Memoria han sido recogidas en el proceso de toma de decisiones por parte del Consejo de Administración, y contribuirán a enmarcar la orientación futura de nuestra Organización.
5. Este año, por motivos que expongo en las páginas siguientes, he elegido el tema de la migración: éste es uno de los aspectos principales del mundo del trabajo de hoy, y nos plantea desafíos complejos en el plano de las políticas.
6. Al igual que en la reunión del año pasado, tengo ahora grandes ambiciones en cuanto al debate sobre mi Memoria en las sesiones plenarias. Con sus aportes, orientaciones y críticas, ustedes pueden ayudar a establecer un programa para una migración equitativa y a definir la forma en que dicho programa debería inscribirse en la labor futura de la OIT.
7. Se trata de un tema que merece toda nuestra atención, por lo que les invito a todos a unirse a la tarea de formular una respuesta adecuada de la OIT y a enriquecer con sus reflexiones el establecimiento de un programa estratégico para una migración en condiciones de equidad.
8. Pueden estar seguros de que sus puntos de vista serán valorados y considerados cuidadosamente en el desarrollo de este proceso, y les doy las gracias de antemano por sus contribuciones.

Guy Ryder

Capítulo 1

Avanzar en el debate

9. Desde su fundación, la Organización Internacional del Trabajo se ha preocupado de la cuestión de la migración. La Constitución de 1919 exige la «protección de los intereses de los trabajadores ocupados en el extranjero». Desde entonces, se han adoptado normas internacionales del trabajo que abordan directamente la situación de los trabajadores migrantes en el marco del ordenamiento general del derecho internacional del trabajo, aplicable por igual a los trabajadores migrantes y a los demás trabajadores. La Conferencia Internacional del Trabajo ha celebrado varios debates sobre diversos aspectos de la migración, el último de los cuales tuvo lugar en 2004, y en 2006 se adoptó el Marco multilateral de la OIT para las migraciones laborales. Además, en su última reunión, celebrada en marzo de 2014, el Consejo de Administración aprobó el informe de la Reunión técnica tripartita sobre las migraciones laborales.

10. En el contexto más amplio del sistema multilateral se ha dedicado una atención comparable a la migración, por ejemplo, mediante el establecimiento de normas en el caso de las Naciones Unidas. En el mismo momento en que se estaba redactando esta Memoria, la comunidad internacional estaba preparando la celebración en Estocolmo del Foro Mundial sobre Migración y Desarrollo (FMMD), sobre la base de la Declaración del Diálogo de Alto Nivel sobre la Migración Internacional y el Desarrollo que la Asamblea General de las Naciones Unidas aprobó por consenso en octubre de 2013. Por su parte, la OIT está desempeñando el papel que le incumbe en este proceso, y ejerciendo en particular la presidencia del Grupo Mundial sobre Migración (GMM) durante 2014.

11. Todo esto muestra, sin duda, que ya se están dedicando grandes esfuerzos a la temática de la migración. Por lo tanto, es razonable preguntarse qué valor se puede agregar con una nueva Memoria y un nuevo debate.

12. La respuesta es: mucho, al menos potencialmente, por las razones que señalo a continuación.

13. En primer lugar, el fenómeno migratorio se está expandiendo y probablemente no cesará de aumentar. Los 232 millones de migrantes que hay en la actualidad representan una parte importante de la fuerza de trabajo mundial. Por otro lado, las tendencias de la migración están evolucionando rápidamente y poniendo en entredicho algunas ideas que hasta ahora aceptábamos como certezas: hoy vemos que son pocos los países — y los Estados Miembros de la OIT — que no forman parte de los movimientos migratorios, ya sea como países de origen, países de tránsito o países de destino.

14. En segundo lugar, la migración se ha convertido en un tema central de las políticas nacionales, regionales y mundiales, lo que ha puesto de relieve no sólo el sentimiento de urgencia suscitado por la cuestión en las sociedades y entre las autoridades, sino también

una serie de controversias que, de no ser resueltas, podrían poner en peligro la cohesión social.

15. En tercer lugar, si bien es cierto que hay algunas experiencias positivas que pueden y deberían ser mencionadas, la migración sigue estando asociada con demasiada frecuencia a abusos laborales inaceptables, con respecto a los cuales toda inacción constituye una abdicación de responsabilidad.

16. En cuarto lugar, si consideramos las actividades sobre migraciones llevadas a cabo recientemente en el ámbito de la OIT y en el sistema multilateral en general, vemos que es verdaderamente necesario — y que sería sumamente provechoso — hacer un balance de lo realizado, para luego determinar con mayor claridad lo que aún queda por lograr.

17. El hecho es que el éxito de los esfuerzos desplegados, tanto por la OIT como por los demás actores, no se mide según el número de reuniones o la cantidad de actividades llevadas a cabo, sino en función del impacto demostrable que tienen en la consecución de los objetivos acordados. No basta con reiterar las cuestiones de principio. De lo que se trata es de convertirlas en iniciativas concretas que den cumplimiento al mandato de la OIT.

18. Esto significa que debemos dotarnos de un programa para una migración equitativa que no sólo respete los derechos fundamentales de los trabajadores migrantes, sino que también les ofrezca oportunidades reales de obtener un trabajo decente. El reconocimiento de la contribución que los migrantes aportan a la sociedad, tanto en sus comunidades de origen como en las comunidades donde trabajan, tiene que plasmarse en instrumentos de gobernanza que garanticen un reparto equitativo de la prosperidad que la población migrante contribuye a crear. El mandato confiado a la OIT de promover la justicia social lleva implícita la urgente necesidad de incorporar una dimensión social a la globalización, meta que sigue siendo difícil de alcanzar pese a todas las iniciativas internacionales que se han emprendido. Desde luego, hoy es posible establecer sistemas de migración que atiendan de manera equitativa los intereses de los países de origen y de los países de destino, así como los intereses de los trabajadores migratorios y de quienes ya forman parte de la población activa de cada país. En todo caso, aún nos queda mucho camino por recorrer hasta alcanzar esta meta.

19. La presente Memoria proporciona un análisis de la naturaleza de la migración en nuestra economía globalizada y de las principales cuestiones de política y de gobernanza relacionadas con las migraciones, y presenta a los mandantes tripartitos de la OIT los problemas indudablemente complejos que habrá que solventar en toda acción futura. Aunque este proceso ha generado más preguntas que respuestas, refleja fielmente el estado actual del debate. El interés de este ejercicio reside precisamente en que nos brinda la oportunidad de seguir avanzando a partir de las ideas y opiniones que puedan aportar los delegados en la reunión de la Conferencia.

Realidades y percepciones de la migración: ¿es este un caso de disonancia cognitiva?

20. Las diversas iniciativas de política en torno a la migración suelen tropezar con una marcada divergencia entre los beneficios económicos ampliamente probados que aporta la migración y la percepción muy extendida entre la opinión pública de los efectos negativos que entraña. ¿Estamos simplemente ante una asimetría entre realidades objetivas y opiniones subjetivas, o hay algo más en juego?

21. Ciertamente, los datos disponibles muestran que la población local tiende a creer, por ejemplo, que el número de migrantes en sus países es mayor que las cifras reales, y que en general las prestaciones que los migrantes obtienen de los sistemas de protección social son superiores a sus contribuciones, cuando lo que ocurre en la práctica es lo contrario.
22. ¿Significa esto que el avance de las políticas de migración depende principalmente de que las percepciones erróneas sean confrontadas con datos fácticos, lo que redundaría en beneficios sustanciales para todos? Dicho de otro modo, ¿hacen falta iniciativas desensibilización, más que de formulación de políticas?
23. Este argumento podría fundamentarse en el hecho de que en muchos países una parte importante del discurso político ha tendido a reforzar las actitudes negativas de cara a la migración. Por desgracia, el empeoramiento de las condiciones del mercado laboral, como las altas tasas de desempleo, y el deterioro de los niveles de vida pueden en algunos casos dar crédito a la idea — totalmente infundada — de que los inmigrantes son parte del problema.
24. Desmienten esta percepción las evaluaciones empíricas que han demostrado los beneficios económicos reales resultantes de la migración y las ventajas que pueden obtenerse al aliviar las restricciones impuestas a la inmigración. Por ejemplo, se ha estimado que un aumento del 3 por ciento del número de trabajadores migrantes de países en desarrollo a países de ingreso alto en el período que va hasta 2025 aportaría a la economía mundial ingresos por valor de 356 000 millones de dólares de los Estados Unidos (lo que equivaldría a un incremento de un 0,6 por ciento del ingreso mundial)¹.
25. Por otra parte, considerar que la libre circulación de personas es un aspecto concomitante natural de la libre circulación de bienes, servicios y capitales también es una simplificación excesiva e inútil.
26. Si queremos tener una comprensión más cabal de la dinámica de las actitudes públicas con respecto a la migración, debemos proyectarnos más allá del razonamiento unidimensional en que se sustenta la noción de «maximización de la utilidad», basada en la premisa de que el mejor resultado económico se consigue desplazando la fuerza de trabajo al lugar donde su capacidad de producción puede ser utilizada de manera óptima, sin tener en cuenta ninguna otra consideración.
27. Ahora bien, hay buenas razones, tanto prácticas como de principio, para concluir que este enfoque por sí solo no constituye una base suficiente para la gobernanza de la migración.
28. En cuanto a los principios, el postulado contenido en la Declaración de Filadelfia de que «el trabajo no es una mercancía» debería bastar para refutar la idea de que la fuerza de trabajo puede considerarse como un simple factor de producción, que podría utilizarse donde y cuando se le pueda sacar una máxima rentabilidad. No se trata de negar los enormes beneficios productivos que pueden obtenerse de la migración, ni tampoco el progreso social que ésta puede entrañar, pero las cuestiones en juego son más complejas debido a la naturaleza no mercantil del trabajo. En cuanto a las realidades del ámbito de las políticas, en las que se reflejan necesariamente las percepciones de la población, también sabemos que su formulación no puede basarse únicamente en el cálculo de los beneficios económicos que podrían arrojar. Hay dos áreas de política que, pese a encontrarse fuera del ámbito del mandato de la OIT, ejercen una gran influencia en los debates sobre la migración y deben tenerse presentes: las consideraciones de seguridad y las actitudes frente al multiculturalismo.

¹ Fuente: Banco Mundial: *Global Economic Prospects 2006: Economic Implications of Remittances and Migration*, pág. 31 (Washington D.C., 2005).

29. En lo que respecta a la seguridad, baste decir aquí que el mandato de la OIT emana de su propuesta fundacional de que la paz permanente sólo puede basarse en la justicia social. Por consiguiente, hay que reconocer que nuestra seguridad colectiva futura depende tanto de la oferta de oportunidades de trabajo decente como del control de las fronteras.

30. En cuanto a la evolución del debate sobre el multiculturalismo, es también pertinente recordar que los valores fundamentales de la OIT nos obligan a estar alerta frente a toda contaminación de las deliberaciones con reflexiones racistas y xenófobas. Por otra parte, la expresión legítima de opiniones al respecto no debería ser descalificada con acusaciones infundadas de racismo. A menudo, los Estados Miembros se ven confrontados al dilema de elegir entre asimilación y reconocimiento de las diferencias culturales, y deben asumir sus consecuencias. Dicho esto, en un momento en el que el aparente fracaso del multiculturalismo y la pretendida inevitabilidad de la confrontación de las culturas figuran entre los principales temas del debate político, junto con la noción de «distancia cultural» que supuestamente separa a las diferentes comunidades y la creación de estereotipos (incluso positivos) según los cuales ciertas nacionalidades serían particularmente aptas para desempeñar determinados trabajos, no cabe duda de que todas las partes tienen el deber de asegurar que los parámetros del debate se inscriban firmemente dentro de los límites del respeto a la diversidad, de la igualdad y de la no discriminación.

31. Queda de manifiesto que las consideraciones que conducen a la elaboración de políticas van más allá de los criterios relativos al rendimiento económico de la migración (si bien es indudable que éstos tienen gran importancia), no como consecuencia de percepciones erróneas ni de la irracionalidad humana (que por cierto pueden ejercer alguna influencia en este, como en otros ámbitos), sino simplemente por la complejidad de la problemática. La OIT tiene que desarrollar su programa sobre la migración teniendo debidamente en cuenta esta complejidad, si pretende contribuir con sus principios y valores a la labor de mejorar la gobernanza de la migración en todo el mundo. Este planteamiento cobra particular fuerza cuando las iniciativas se focalizan en mayor medida en los complejos aspectos laborales y sociales del fenómeno migratorio.

Los motores de la migración

32. Los motores de la migración en el mundo se reconocen con cierta facilidad, y nos permiten predecir con un alto grado de fiabilidad que las migraciones seguirán aumentando, a menos que los responsables de la adopción de políticas tomen decisiones para contrarrestar el fenómeno y sean capaces de lograr que las políticas restrictivas surtan los efectos previstos.

33. En primer término, la realidad es que los países crecen a ritmos diferentes, a partir de niveles de vida muy diversos. Ahora bien, los lugares donde existen oportunidades de trabajo decente no siempre coinciden con los lugares donde vive la gente, e incluso cuando hay allí una oferta de puestos de trabajo, las diferencias de ingreso con respecto a otros países se convierten en los mayores incentivos a la movilidad laboral de dicha población. En todo el mundo, la población percibe hoy mejor que nunca esas diferencias gracias a los medios de comunicación internacionales, pero puede también forjarse una imagen idealizada o exagerada de las oportunidades laborales existentes, lo que sumado a las facilidades de transporte hace que a menudo los trabajadores opten por aprovechar las oportunidades que creen tener.

34. Es poco probable que, en un futuro previsible, esta situación evolucione de manera significativa siguiendo una eventual tendencia general de convergencia de los ingresos del trabajo en todo el mundo, aunque no cabe duda de que las fluctuaciones de algunas economías nacionales específicas ejercerán un impacto. En todo caso, en un mundo en el que el aumento de la desigualdad es un motivo primordial de inquietud, tanto para los responsables políticos como para los ciudadanos, el deseo de forjarse una mejor situación será probablemente una motivación cada vez más determinante para emigrar; algunas tragedias recurrentes, como los naufragios de embarcaciones de fortuna frente a la isla italiana de Lampedusa, son testimonio de los terribles riesgos que la gente está dispuesta a correr en su empeño por alcanzar una vida mejor.

35. Por otra parte, de los datos disponibles se desprende que, en gran medida, las diferencias de ingreso coinciden muy estrechamente con las tendencias demográficas, que constituyen el otro factor principal de la migración. El aumento de la prosperidad tiende a coincidir con la reducción del tamaño de las familias. Dado que esta correlación ha prevalecido durante un tiempo considerablemente largo, en muchas sociedades de ingresos elevados se está produciendo un envejecimiento de la población, por lo que ya se están viendo o se verán confrontadas a un considerable déficit de fuerza de trabajo. Para sostener el crecimiento, los niveles de vida y los sistemas de protección social, dicho déficit tendrá que ser compensado con la llegada de trabajadores migrantes.

36. Así, en principio, los criterios económicos a favor de un incremento de la migración parecen sólidos. El tercer motor de la movilidad demográfica, a saber, las presiones que empujan a la población a escapar de situaciones de conflicto, de la represión o, cada vez con mayor frecuencia, de las consecuencias del cambio climático, es otro factor que se viene a añadir a la problemática. Las circunstancias dramáticas que suelen acompañar las situaciones mencionadas pueden llevar al límite la capacidad de los Estados Miembros y la comunidad internacional para reaccionar adecuadamente. No obstante, de ninguna manera restan valor a la idea básica según la cual los niveles de desigualdad del ingreso y las disparidades demográficas están interactuando de tal manera que, en principio, generan oportunidades benéficas para todos, objetivo que seguimos esforzándonos porque se haga realidad.

Trabajo decente para todos

37. Es esencial reconocer que la primera política orientada a responder a esta situación debe ser la promoción de oportunidades de trabajo decente en los países donde éstas escasean. La agenda de las Naciones Unidas para el desarrollo después de 2015 brinda la oportunidad de dar un nuevo impulso a la responsabilidad compartida de promover puestos de trabajo decentes y mecanismos de protección social en todas partes. Ningún país tiene hoy una responsabilidad que le obligue a compensar los déficits demográficos que puedan producirse en otro. Esto es lo que da sentido a la idea de que la migración debería ser una opción para las personas interesadas, y no una obligación. Dicha idea también es reforzada por el hecho de que sabemos que los mercados de trabajo internacionales no reaccionan de manera automática a las tendencias de los niveles salariales. Hay muchas razones por las que algunas personas prefieren quedarse en su tierra de origen, incluso cuando tienen la posibilidad de obtener un ingreso más elevado y mejores condiciones en otros lugares.

38. Dicho esto, hay otras cuestiones más complejas que se plantean en cuanto a las condiciones en que tiene lugar la migración, las cuales se abordan en mayor detalle en los próximos capítulos. Ahora bien, conviene hacerlo prestando atención a un problema más general y común a la mayoría de ellas, si no a todas.

39. La realidad es muy simple: no hay ningún responsable político nacional que impulse o pueda impulsar una política de puertas abiertas a la migración de trabajadores procedentes de todos los demás países. Más bien, se ha desarrollado la libre — o más libre — circulación de trabajadores en el ámbito restringido de grupos determinados de países, en el contexto de los procesos de integración regional o subregional, lo que no ha estado exento de controversias. Pero esto no cambia el hecho de que todos los gobiernos siguen ejerciendo la prerrogativa de la soberanía nacional para restringir la migración.

40. Una consecuencia inevitable ha sido la existencia de un gran volumen de migración irregular o indocumentada. Hay consenso en que esta situación es inaceptable, en particular porque suele privar a los migrantes de toda protección jurídica y los deja vulnerables a la explotación y los abusos extremos relacionados con el tráfico de personas que se están examinando en esta reunión de la Conferencia.

41. Un aspecto menos obvio, respecto del cual es más difícil alcanzar un consenso, se refiere al grado en que los gobiernos pueden hacer funcionar legítimamente sistemas que establezcan distinciones entre los trabajadores migrantes y los trabajadores nacionales, y aplicar diferentes normas a su participación en los mercados laborales.

42. Evidentemente, la OIT aporta a este debate su enfoque basado en el ejercicio de derechos y sustentado en los valores universales de la igualdad de trato y la no discriminación. Los trabajadores migrantes deben gozar de igualdad de remuneración por un trabajo de igual valor, y deben ser capaces de ejercer sus derechos fundamentales, incluidos los derechos sindicales. Esta es una cuestión crucial de derechos humanos, y también la mejor forma de garantizar que la migración no sea mal utilizada con el propósito de socavar las condiciones de trabajo vigentes.

43. El debate se vuelve más complejo cuando se abordan otros aspectos del tratamiento de la fuerza de trabajo migrante. Los gobiernos pueden considerar — y de hecho lo hacen — que la utilización de la migración para responder a necesidades específicas del mercado laboral es un aspecto lógico y legítimo de las políticas de mercado de trabajo. La percepción popular de que «los inmigrantes están dispuestos a aceptar los trabajos que los nacionales ya no quieren hacer» puede ajustarse a esas realidades, pero también plantea interrogantes sobre la igualdad de trato en unos mercados de trabajo segmentados. Asimismo, existe el peligro de que en unas circunstancias en que las diferencias de ingresos funcionan como un potente motor de la migración, podría considerarse que es aceptable ofrecer a los migrantes salarios y condiciones inferiores a los que se aplican generalmente en los países de destino, simplemente porque son superiores a los que predominan en sus países de origen.

44. De manera más general, tenemos la tarea de proponer respuestas, en relación con situaciones muy concretas, a la cuestión de cómo se pueden conciliar las restricciones que a veces limitan el acceso de los migrantes a los mercados de trabajo con los principios de igualdad de trato y no discriminación, así como con las preocupaciones e intereses legítimos de la población local y con los objetivos de política más amplios de los países de acogida y los países de origen.

45. Puede tratarse de las restricciones aplicadas a cualquiera de las múltiples facetas del proceso de migración, como los límites impuestos al tiempo de estancia, a la movilidad y a la reunificación familiar. Es comprensible que estas cuestiones susciten a menudo un máximo interés, ya sea cuando se revela la existencia de abusos flagrantes contra los migrantes o cuando se sostiene que éstos se están beneficiando indebidamente de las prestaciones sociales existentes en los países de destino. Pero las polémicas resultantes son inútiles, no sólo debido a la toxicidad que inyectan en el debate, sino también porque enmascaran la realidad de que muchas de las cuestiones planteadas por

la migración son eminentemente técnicas y deben ser abordadas en el contexto de las políticas generales del mercado de trabajo.

46. Los retos derivados de estas circunstancias exigen que la OIT despliegue esfuerzos adicionales para potenciar su capacidad de respuesta. Su labor primordial en tal contexto debe orientarse a refutar la idea de que, habida cuenta de las grandes dificultades que los migrantes tienen tal vez en sus países de origen, es aceptable que puedan recibir un trato injusto y que se les apliquen condiciones relativamente peores a las que imperan en los países donde van a buscar trabajo. El futuro de los trabajadores migrantes no debería ser su utilización como fuerza de trabajo ocasional, secundaria y con movilidad internacional. Nada lo justifica. La alternativa que debemos proponer es un programa de migración equitativa para todos.

47. Esta discusión de la Conferencia puede ser un punto de partida para determinar cuál ha de ser el contenido del programa y la forma de ponerlo en práctica.

Capítulo 2

La movilidad de los trabajadores en el siglo XXI

48. Al igual que en otros ámbitos, para elaborar respuestas de política adecuadas con respecto al tema de la migración es necesario comprender bien cuál es la verdadera naturaleza del fenómeno hoy en día, más aún cuando, como hemos visto, las percepciones comunes de la migración pueden enmascarar la verdadera realidad. Así, pues, es importante determinar el número de inmigrantes que existen, quiénes son, a dónde se dirigen, cómo llegan allí, dónde terminan trabajando y en qué condiciones lo hacen.

49. Esta tarea es más compleja de lo que puede parecer a primera vista. Dado que las personas se desplazan ahora con mayor frecuencia de un país a otro y por períodos de tiempo más cortos en un contexto de mercados de trabajo cada vez más globalizados, las definiciones y los medios de cuantificación de la migración que se han venido utilizando pueden resultar cada vez menos apropiados. No obstante, es posible identificar algunas tendencias importantes.

Tendencias mundiales

50. Las cifras mundiales más recientes¹ revelan la existencia de 231,5 millones de migrantes internacionales en el planeta, lo que constituye cerca del 3 por ciento de la población mundial. La actual cifra supera en 57 millones la registrada en 2000, y durante la primera década del siglo el número total de migrantes aumentó el doble de rápido que en los diez años anteriores. Ahora bien, desde el año 2010 se ha producido una desaceleración, principalmente como consecuencia de los efectos perturbadores de la crisis económica mundial.

51. Todo apunta indiscutiblemente a un fuerte dinamismo migratorio y al probable mantenimiento de la tendencia creciente en el futuro próximo, si no se adoptan posturas políticas más restrictivas, y tal vez incluso en dicho caso.

52. Para comprender mejor los factores que están detrás de estas cifras, debemos observar con mayor detenimiento de dónde parten las personas y hacia dónde se dirigen. Si bien el 51 por ciento se instalan en países desarrollados, la emigración a este destino ha experimentado una desaceleración en los últimos años, al mismo tiempo que se ha intensificado la migración Sur-Sur. Entre 2000 y 2013, el movimiento Sur-Sur representó el 57 por ciento de la totalidad de los flujos migratorios; si tuviéramos que dar un solo ejemplo de dinamismo particular, podríamos señalar que la tasa anual de crecimiento de la emigración a Oriente Medio fue del 6,9 por ciento en la primera década del siglo, lo que contrasta con el 0,8 por ciento de los diez años anteriores.

¹ Salvo que se indique otra cosa, las cifras que figuran en el presente capítulo proceden del capítulo 8 del *Informe sobre el trabajo en el mundo 2014* (de próxima publicación).

53. La situación de los flujos migratorios mundiales es ahora más compleja que nunca y está condicionada por cambios rápidos y sustanciales. Este dinamismo se puede apreciar en la composición de los flujos migratorios que figura en el anexo. En ese desglose se destaca que los mayores flujos del período objeto de estudio corresponden a la migración de Asia Meridional a Asia Occidental, y de América Latina a América del Norte, y se muestran también los movimientos de suma importancia que tienen lugar dentro de algunas subregiones, por ejemplo, en África. Asimismo, se perciben flujos considerables en el Sureste Asiático, Asia Meridional y Asia Central.

54. El desglose de los migrantes por sexo muestra que, a nivel mundial, el 48 por ciento son mujeres. No obstante, esta cifra varía considerablemente según la región; por ejemplo, la mayoría de las personas que llegan a Europa, América y Oceanía son mujeres, proporción que desciende al 45,9 por ciento en África, y al 41,6 por ciento en Asia. Estas diferencias pueden atribuirse, en mayor o menor medida, al distinto grado de propensión a emigrar, a la selectividad de género en las políticas de migración y a la segregación por sexos en los mercados laborales.

55. En lo que respecta al desglose por edad, se observa que a nivel mundial los migrantes de entre 20 y 34 años representan el 28 por ciento de la totalidad de los migrantes internacionales²; la proporción de migrantes menores de 30 años se redujo de un 39 por ciento en 1990 a un 32 por ciento en 2013; y el 15 por ciento de los migrantes internacionales son menores de 20 años, si bien este grupo de edad constituye el 35 por ciento de la población mundial. Estos datos ponen de manifiesto que la mayoría de los migrantes se desplazan cuando tienen entre 20 y 34 años. En cuanto a los migrantes menores de 20 años, se aprecia que alrededor del 62 por ciento se han instalado en las regiones en desarrollo, donde el número de migrantes jóvenes está creciendo mucho más rápido que en los países desarrollados. Por el contrario, en el caso de los migrantes de más edad se da la situación inversa: el 70 por ciento de los mayores de 60 años viven en países desarrollados, proporción que continúa en aumento.

Ir con la corriente

56. En la mayoría de los casos, el horizonte de la migración es el trabajo. Aun cuando conseguir un empleo decente no sea la principal motivación para trasladarse de un país a otro, como sucede a las personas que huyen de conflictos o de los efectos del cambio climático, encontrar trabajo se convierte inevitablemente en un aspecto importante en alguna etapa del proceso.

57. Al mismo tiempo, como hemos visto, las diferencias en los perfiles demográficos entre las sociedades que envejecen y padecen o pueden padecer déficits en la oferta de mano de obra, y aquellas en las que la población en edad de trabajar es mayor que el número de empleos disponibles parecen generar una demanda automática de un mayor número de trabajadores migrantes.

58. Ante este panorama, es de sumo interés diseñar políticas de migración que primeramente faciliten la circulación de los trabajadores y respondan al desajuste que existe actualmente entre la distribución de oportunidades de trabajo y la distribución de la población en edad de trabajar en el mundo. Los datos obtenidos indican que alrededor del 30 por ciento de los jóvenes de Asia Meridional y África Subsahariana desean instalarse en otro país de forma permanente. Además, según las previsiones, la tasa de

² Departamento de Asuntos Económicos y Sociales de las Naciones Unidas: «International migration 2013: Age and sex distribution», en *Population Facts*, núm. 2013/4, septiembre de 2013.

crecimiento de la fuerza de trabajo disminuirá drásticamente en las economías desarrolladas, Asia Oriental, América Latina, Oriente Medio y el Norte de África de aquí al año 2030, lo que implica que las perspectivas de crecimiento económico serán menoscabadas por la evolución demográfica.

59. Sin embargo, en la práctica, los responsables de la formulación de políticas no están respondiendo con claridad a estas señales del mercado de trabajo mundial, que se presentan aquí de manera esquemática. Merece la pena descubrir por qué, y examinar si deberían cambiar de postura.

60. El primer aspecto que debe tenerse presente es que existen otras fuerzas importantes, además de las puramente económicas relacionadas con la oferta y la demanda de fuerza de trabajo. De hecho, los destinos que prefieren o escogen los migrantes reales o potenciales suelen ser aquellos en los que existe ya una comunidad de su país, y, más concretamente, familiares y amigos; asimismo, en la preferencia por un destino inciden también factores como el idioma y otras percepciones subjetivas. Además, pese a que hoy en día los transportes son más asequibles, el costo que supone recorrer grandes distancias a veces también puede influir. En el otro extremo, las motivaciones de las autoridades o los posibles empleadores privados de los países receptores suelen ser, entre otras, las responsabilidades y los vínculos históricos y políticos que tienen con los países de origen.

61. Por otra parte, existe el peligro de considerar la política migratoria de forma estática o al margen de otros instrumentos de política posibles. De hecho, existen otros enfoques que pueden y deberían ser utilizados para abordar la incidencia en el mercado laboral de los déficits de trabajo decente, por un lado, y el envejecimiento de la población, por otro. La respuesta a la escasez de puestos de trabajo en los países de origen no debería limitarse exclusivamente a la migración, ni basarse principalmente en este recurso. Para que pueda reconocerse sin reservas la función positiva que desempeña la migración en la economía mundial, este fenómeno debe situarse en un contexto más amplio de formulación de políticas a nivel nacional e internacional, con miras a un desarrollo equilibrado y sostenible.

62. Sin embargo, aun cuando estos elementos se tienen en cuenta, en líneas generales las posturas políticas en materia de migración parecen seguir tendiendo a una restricción mayor de lo que parecería justificable si se toman en consideración los beneficios económicos agregados. Es posible que esto sea así por una serie de razones obvias.

63. La principal razón es que en los países de destino no suele producirse un reparto equitativo de los beneficios económicos que genera la migración entre los diferentes sectores de la sociedad, y los responsables de las políticas responden necesariamente tanto a la situación real como a las percepciones de esta distribución desigual de los beneficios y de los costos. El impacto de la migración en los mercados laborales de los países de origen y de destino ha suscitado cierta polémica, pero parece prudente afirmar que los efectos negativos de la presión a la baja de los salarios, sobre todo en los niveles del mercado laboral donde se requieren pocas o ninguna calificación, o la exclusión de la fuerza de trabajo local son menos frecuentes de lo que sugieren las percepciones populares. Esto no quiere decir que dichas preocupaciones deban ser desatendidas o ignoradas, pero es muy probable que hayan sido magnificadas debido a las limitaciones que pueden haberse impuesto en el acceso a las prestaciones sociales, como la vivienda, la educación y la asistencia médica, sobre todo cuando la afluencia de inmigrantes se concentra en ciertas comunidades, y, en circunstancias de crisis, cuando los mercados de trabajo se hallan bajo tensión y el gasto público se reduce.

64. Ante este tipo de situaciones y los complejos debates sobre el multiculturalismo y los posibles límites de la capacidad de las sociedades para absorber la migración por encima de ciertos niveles, los gobiernos — tanto individual como colectivamente — tienden a desarrollar políticas que combinan y concilian los beneficios económicos con otros objetivos. El resultado observable es una tendencia a diseñar políticas públicas selectivas y específicas en materia de migración laboral, que no resultan fáciles de situar en una escala unilineal, entre puertas abiertas y cerradas. Además de constatarse un aumento de la diversidad geográfica de las rutas migratorias, se percibe también una tendencia a la multiplicación de los programas de migración, los cuales pueden tener restricciones temporales, o bien estar limitados por otros criterios como el nivel de competencias laborales.

Condiciones de la migración

65. A la hora de establecer un programa para una migración equitativa, es muy importante saber: si la migración es de carácter permanente o temporal; si se imponen restricciones a la incorporación de los migrantes a la fuerza de trabajo y en qué consisten; si se les conceden o se les deniegan alguno de los derechos, medidas de protección y prestaciones de las que disfrutaban los ciudadanos del país en situación comparable; y, obviamente, si se hallan en situación regular o irregular.

66. Prohibir la entrada a un país o la participación en su mercado de trabajo no significa que ello no vaya a producirse en la práctica. Por su naturaleza, la migración irregular es difícil de cuantificar, pero las estimaciones actuales indican que ronda entre el 10 y el 15 por ciento del total³. En cualquier caso, cuando las políticas nacionales restringen la inmigración a niveles muy por debajo del número de personas que desean trasladarse a ese país, muchas de ellas estarán abocadas a trabajar allí en diversas condiciones de irregularidad, ya sea de forma abierta o clandestina. Cuando las fronteras son permeables al no efectuarse verdaderos controles, como sucede en muchas regiones en desarrollo, la distinción entre migración regular e irregular es menos nítida. Lo que suele suceder entonces es que los migrantes pasan de una situación de informalidad en un país, a una situación similar en otro.

67. Es evidente que cuando la migración tiene lugar al margen de los canales establecidos, los trabajadores pueden ser víctimas de explotación y abusos, muchas veces en grado muy extremo. El riesgo es aún mayor cuando en el proceso intervienen contrabandistas o traficantes de personas. Por todos estos motivos y por el temor de que se utilice a los trabajadores irregulares para socavar la situación de otros trabajadores, existe un amplio consenso con respecto a la necesidad de que se regule la migración y de que se adopten medidas para evitar los desplazamientos de trabajadores indocumentados y en situación irregular.

68. Por el contrario, es más difícil alcanzar un consenso con respecto al gran número de trabajadores indocumentados que participan ya en los mercados de trabajo, cifra que, según estimaciones, se elevó a 11 millones de personas en los Estados Unidos en 2011⁴, y a entre 1,9 y 3,8 millones en la Unión Europea⁵ en 2008.

³ OIM: *Informe sobre las migraciones en el mundo 2010. El futuro de la migración: Creación de capacidades para el cambio* (Ginebra, 2010), pág. 29.

⁴ Pew Research Center: «A Nation of Immigrants: A Portrait of the 40 Million, Including 11 Million Unauthorized», 29 de enero de 2013.

⁵ Agencia de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea: *Fundamental rights of migrants in an irregular situation in the European Union: Comparative report*, Viena (Austria), 2011.

69. Las cuestiones planteadas no sólo abarcan la problemática vinculada directamente al trabajo que se relaciona con las condiciones deficientes y el papel de la inspección del trabajo y la protección social, sino también debates más amplios en torno a la criminalización y la posible deportación de los migrantes, por un lado, o a su posible regularización y acceso a la ciudadanía, por otro.

70. Estas consideraciones más amplias nos remiten al concepto de migración que predominaba antes, en el que las expectativas eran instalarse de forma permanente en el país de destino y acceder a la ciudadanía en su momento, y en el que toda la familia se arraigaba firmemente en la nueva sociedad, hacía suyos sus atributos y, de esta forma, contribuía a su carácter evolutivo. Este modelo se asocia a veces con el concepto de «sociedad de colonos», en el que la construcción nacional se logra principalmente a través de la inmigración permanente. Algunos observadores consideran que este modelo se encuentra en declive — posiblemente en vías de desaparición — y está siendo reemplazado por otros en los que la migración viene a ser un «préstamo» temporal de trabajadores durante períodos de tiempo cortos y con fines específicos.

71. Tomemos un ejemplo para ayudar a ilustrar este punto. La migración permanente a gran escala de Europa a Australasia y América del Norte en los siglos XIX y XX fue determinante en la construcción de esas sociedades cuyo carácter forjaron; además, estos procesos han continuado desde entonces, pues la migración procedente de otros lugares ha contribuido aún más a la evolución y la diversidad de dichas sociedades. Por el contrario, actualmente, los desplazamientos de trabajadores de Asia Meridional a varios países del Golfo, los cuales por su magnitud podrían compararse proporcionalmente con los anteriores, no han generado ningún fenómeno parecido. De hecho, estos procesos han sido cuidadosamente diseñados con miras a asegurar la preservación del carácter y las particularidades de los países receptores. Concretamente, se restringe el tiempo durante el cual los trabajadores pueden permanecer en el país y su movilidad en el mercado de trabajo, se les aplica la normativa estipulada y se les describe como «huéspedes» más que como migrantes.

72. Hay que ser cautos en el análisis de estas nuevas modalidades de migración. Globalmente, no se ha producido un giro radical de la migración permanente a la temporal. Más bien, la situación evoluciona gradualmente y de forma desigual, lo que ha dado lugar a la coexistencia de diferentes tipos de movilidad. Ya en 1949, la Recomendación sobre los trabajadores migrantes (revisada), 1949 (núm. 86), incluía en su anexo un acuerdo-tipo bilateral que diferenciaba claramente las migraciones temporales y las permanentes, y otorgaba derechos adicionales a las personas que se asientan en el país de acogida. Más recientemente, los países en los que la inmigración era tradicionalmente de tipo permanente, como Australia, Canadá y Nueva Zelanda, están recurriendo cada vez más a programas de inmigración temporal para paliar las carencias que surgen de forma inmediata en sus mercados laborales, mientras que los antiguos países de destino de «trabajadores huéspedes», como Alemania, están tratando de atraer a profesionales altamente calificados, ofreciéndoles el derecho a residir en el país de forma permanente nada más llegar.

73. Para complicar aún más las cosas, a veces muchas personas emigran temporalmente con la esperanza de adquirir más adelante la residencia permanente en el país de destino. Además, por lo general, las estadísticas oficiales no consiguen reflejar la gran cantidad de trabajadores que se desplazan por un período inferior a 12 meses, dejando un enorme vacío de información que debe ser colmado.

74. No obstante, la tendencia general indica que cuanto más calificado está un trabajador, más fácil le resulta trasladarse a un país y asentarse en él. La Organización de

Cooperación y Desarrollo Económicos (OCDE)⁶ ha señalado que los países tienen tal vez una menor disposición a recibir a trabajadores menos calificados, incluso cuando estos son necesarios, por temor a que no puedan conseguir empleo a largo plazo y experimenten dificultades relativamente mayores para integrarse. Estos son los motivos por los cuales ha surgido una segregación de facto, en la que los trabajadores menos calificados se concentran en programas de migración temporal y los trabajadores más calificados disponen de muchas más posibilidades de lograr la residencia permanente.

75. Asimismo, se observa también la tendencia a pasar de los modelos de la década de 1960, cuando los países con programas de «trabajadores huéspedes» tenían sólo uno o dos programas importantes que podían ser calibrados y ajustados en función de los niveles de desempleo del momento, a los programas múltiples de hoy día, en los que no es factible realizar una evaluación similar.

76. Aunque posiblemente las consideraciones que están detrás de estas opciones son bien conocidas por todos, es difícil, sin embargo, dejar de lado el principio ampliamente consagrado en las políticas laborales de los países, según el cual, cuando se requiere que un migrante trabaje a largo plazo o de manera permanente en un contexto determinado, esa persona debería tener derecho a un trabajo permanente y a obtener un permiso de residencia. De hecho, una situación en la cual los trabajadores se alternan de forma sistemática en un mismo empleo que continúa existiendo parece igual de injusta que si en cualquier país varios trabajadores con contratos temporales cubriesen un puesto permanente.

77. No obstante, por la magnitud de estas tendencias es oportuno examinar más detenidamente el carácter y el alcance de los sistemas de migración temporal o de migración restringida. Si los gobiernos siguen de hecho recurriendo cada vez más a estos programas para paliar déficits temporales en sus mercados de trabajo, o para responder a necesidades de calificaciones en nichos de mercados, parece imprescindible que se identifiquen los elementos que deben estar presentes en el diseño de tales programas, a fin de que se respeten los principios básicos de un trato justo.

78. El desafío consiste en garantizar que quienes emigran en el marco de dichos programas no se vean injustamente perjudicados por esta coyuntura. Alguien que trabaja de forma permanente en otro país puede reclamar el derecho a la igualdad de trato en el trabajo con respecto a un ciudadano del país receptor. Por definición, un migrante temporal que se halla sujeto a un régimen específico suele trabajar dentro de parámetros concretos susceptibles de dificultar la aplicación del principio de igualdad de trato. Cuando existen sectores u ocupaciones «reservados» a los migrantes, no es posible establecer una comparación con los trabajadores del país. Podría ser entonces preciso diseñar programas que encarnen la idea de equivalencia en la protección o las prestaciones, o bien aplicar medidas tales como un salario mínimo nacional. En cualquier caso, el razonamiento según el cual basta con ofrecer salarios y condiciones mejores que en el país de origen está fuera de lugar y debe ser rotundamente rechazado.

79. Hay también que mencionar que no todas las situaciones de desventaja que padecen los inmigrantes en el mercado son atribuibles a su condición particular o temporal; de hecho, los inmigrantes permanentes se ven confrontados también a obstáculos. A veces se trata simple y llanamente de prejuicios y situaciones de discriminación, incluso si ello es ilegal. En la práctica, los inmigrantes tienden a concentrarse en trabajos mal remunerados, poco valorados y que no exigen altas calificaciones, por ejemplo, en los sectores de la hostelería y la restauración, la salud y

⁶ OCDE: *International Migration Outlook 2008*, Part II: Management of low-skilled labour migration.

los cuidados, la agricultura, la construcción, la pesca, la fabricación de bajo costo y el trabajo doméstico. En promedio, el 16 por ciento de los inmigrantes que trabajan en países de la OCDE ocupan empleos poco calificados, índice que es sólo de un 7 por ciento en el caso de los trabajadores nacionales. Esto no se puede achacar al bajo nivel de educación y formación de los inmigrantes, pues los datos disponibles indican que entre los migrantes hay muchos que están sobrecalificados.

80. Por otra parte, debe reconocerse que existe un sector — si bien pequeño — de trabajadores migrantes que disfrutan de una condición y un trato muy favorables en el mercado laboral, al haber sido seleccionados para ser objeto de una contratación internacional, en virtud de las excepcionales y codiciadas competencias que poseen. En general, reciben el mismo trato en el trabajo que los trabajadores nacionales y se les considera prioritarios de cara a la obtención de permisos de residencia permanente. Ellos personifican, sin embargo, un desafío de política general distinto: la fuga de cerebros o marcha de capital humano valioso de sus países de origen. Los factores que llevan a muchos a buscar oportunidades laborales en otros lugares son la escasez de empleo o los bajos salarios, y las malas condiciones de trabajo. En tales casos, puede percibirse una situación de injusticia cuando los países de origen han realizado una gran inversión en la adquisición de competencias en el marco de sus sistemas educativos. Además, las perspectivas de desarrollo de esos países pueden verse seriamente comprometidas debido a la pérdida de trabajadores calificados, por lo que este fenómeno representa una transferencia de prosperidad de un país a otro y no un reparto entre países.

El papel de los gobiernos

81. Los gobiernos establecen el marco jurídico nacional que se aplica a los trabajadores migrantes. Muchos concluyen acuerdos bilaterales y algunos están incluyendo la migración en los procesos de integración regional. Por otro lado, tienen también oportunidades de cooperar en el terreno multilateral para mejorar la gobernanza de la migración a nivel mundial. En 2004, la OCDE⁷ registró la existencia de 176 acuerdos de esta índole en sus Estados miembros. Por su parte, la OIT está tratando de comprender y evaluar mejor el contenido de los acuerdos bilaterales, para lo cual está realizando un estudio de la situación general, en el que hasta ahora se han examinado 160 acuerdos celebrados en Europa y Asia. El objetivo es identificar aquellos en los que existen mecanismos de aplicación sólidos y extraer conclusiones con respecto a los aspectos que contribuyen a obtener buenos resultados en las políticas migratorias.

82. Asimismo, en los procesos de integración regional y subregional que están teniendo lugar en todo el mundo, las cuestiones relativas a la migración se están abordando en formas y grados diferentes. La política en materia de migración más avanzada es la de la Unión Europea, pues en ella se establece el principio de la libre circulación de trabajadores en sus 28 Estados miembros. Su aplicación sigue suscitando un debate político constante, sobre todo debido a las difíciles condiciones reinantes en muchos mercados de trabajo europeos y a la inquietud en torno al denominado «turismo del bienestar», es decir, el desplazamiento de personas a otros países para supuestamente aprovecharse de forma indebida de prestaciones de la seguridad social. Pese a ello, la experiencia europea es la que más se aproxima a un mercado de trabajo regional unificado, y su potencial se ha puesto de relieve en la ayuda brindada a algunos países para reducir sus elevados niveles de desempleo mediante la apertura de oportunidades de trabajo en otros países, especialmente para los jóvenes.

⁷ OCDE: *Migration for employment: Bilateral agreements at a crossroads* (París, 2004).

83. Por otra parte, en el marco de su plan económico comunitario, la Asociación de Naciones del Sudeste Asiático (ASEAN), territorio dentro del cual se desplazan unos 6,5 millones de personas, ha pedido la libre circulación de los trabajadores calificados, y ha creado un foro tripartito sobre trabajadores migrantes para desarrollar las mejores prácticas. En las Américas, el Mercado Común del Sur (MERCOSUR), el Sistema de la Integración Centroamericana (SICA), la Comunidad Andina (CAN) y la Comunidad del Caribe (CARICOM) han elaborado políticas subregionales sobre los derechos de los trabajadores migrantes, con el apoyo de órganos consultivos y de asesoramiento laboral. En África, varios organismos subregionales, como la Comunidad de África Meridional para el Desarrollo (SADC), la Comunidad Económica de los Estados de África Occidental (CEDEAO) y la Comunidad del África Oriental (CAO), han examinado diferentes aspectos de la política de migración, mientras que la OIT está colaborando estrechamente con la Unión Africana para desarrollar enfoques regionales, lo cual constituirá uno de los ejes fundamentales en materia de políticas de Uagadugu+10, la Cumbre Extraordinaria de la Unión Africana sobre Empleo y Alivio de la Pobreza en África, que se celebrará este año.

84. En el enfoque global de la política en materia de migración, los procesos regionales y subregionales como los que se acaban de describir cobran especial relevancia, al poner de manifiesto la disposición de los gobiernos a facilitar la migración de trabajadores dentro de circuitos definidos, por ejemplo, mediante exenciones de visados, el reconocimiento común de las calificaciones y la portabilidad de los derechos de seguridad social, como elemento acreditado e inherente de las ventajas de una mayor integración económica, incluso en un momento en el que las posturas de la política mundial con respecto a la migración interregional parecen más restrictivas. Hay que decir que los enfoques regionales y subregionales parecen tener también mejores perspectivas que los multilaterales en otros ámbitos, y no sólo la formulación de políticas.

... y el papel de las agencias privadas

85. En el contexto de la política pública establecida por los gobiernos, a nivel individual o colectivo, las agencias privadas actúan como mediadores destacados, y en ocasiones principales, en la contratación y el envío de trabajadores entre países. No hace más de una década, los intermediarios privados que cobraban honorarios por poner a trabajadores de un país en relación con empleadores que proponían trabajo en otro constituían esencialmente un fenómeno asiático, que tenía lugar sobre todo a lo largo de los corredores de migración hacia el Golfo. Hoy en día, es una característica globalizada de los mercados de trabajo. En 2011, existían alrededor de 140 000 agencias de empleo privadas, el 61 por ciento de las cuales se encontraban en Asia y el Pacífico, aunque no todas efectuaban actividades transfronterizas. Cada año transcurrido entre 1999 y 2003, alrededor del 40 por ciento de los trabajadores migrantes de Bangladesh, y, en 2004, el 75 por ciento de los de Sri Lanka recurrieron a los servicios de tales agencias⁸.

86. Hay pruebas considerables de abusos generalizados en relación con el funcionamiento de estas agencias. Se trata desde la aplicación de tarifas excesivas y, a veces, exorbitantes, a la mala información deliberada y el engaño en relación con la naturaleza, la remuneración y las condiciones del trabajo propuesto. En general, los migrantes disponen de pocas o ninguna vía de recurso frente a los intermediarios sin escrúpulos una vez que llegan a sus destinos y los problemas se vuelven evidentes.

⁸ Siddiqui, T. :«Protection of Bangladeshi migrants through good governance» y Ruhunage, L. K.: «Institutional monitoring of migrant recruitment in Sri Lanka», en Kuptsch, C. (coordinador de la publicación): *Merchants of Labour* (Instituto Internacional de Estudios Laborales, OIT, Ginebra, 2006), págs. 74 y 56.

Este tipo de circunstancias pueden generar situaciones de explotación extrema, como ocurre cuando los trabajadores se endeudan excesivamente para pagar los honorarios de la contratación. Este problema ha sido reconocido por el Director General de la Organización Internacional para las Migraciones (OIM), quien ha declarado: «La situación actual es muy injusta para los trabajadores migrantes. Las desorbitadas tasas de contratación los hacen vulnerables a abusos y a la trata y debemos cambiar eso»⁹.

87. Surge entonces la cuestión de cómo poner fin a tales abusos. La OIT ha sido el escenario de un amplio debate sobre la función que deben desempeñar las agencias de empleo privadas en la mediación en el mercado de trabajo, y ha adoptado normas con el fin de garantizar que su acción reporta resultados positivos. Estos temas siguen despertando controversia en algunos casos, pero dada la gravedad de las cuestiones que plantea la actividad internacional de las agencias privadas, es evidente que hay que analizar sus actividades y estudiar cómo regularlas de la mejor manera.

88. Ya a principios de este año, la Organización Internacional de Empleadores (OIE) y la OIM pusieron en marcha una iniciativa internacional para promover la contratación ética de trabajadores migrantes a través de un proceso de certificación voluntaria. Asimismo, la OIT ha impulsado una iniciativa propia sobre contratación equitativa, la *Fair Recruitment Initiative*, que podría constituir un mecanismo propulsor de una reflexión sobre otras medidas necesarias.

⁹ OIM: «La OIM y la OIE aúnan esfuerzos para luchar contra las prácticas de contratación poco éticas de trabajadores migrantes» (Ginebra, 14 de enero de 2014).

Capítulo 3

Hacia una migración equitativa

89. Todo el mundo es consciente de que la migración ocupa un lugar destacado entre las prioridades de las políticas mundiales y de que esta cuestión podría todavía adquirir mayor relevancia en el futuro. ¿Está suficientemente bien dotado el sistema multilateral para afrontar los retos que plantea la migración? ¿Qué función particular debería desempeñar la OIT dentro de este sistema?

Migración y multilateralismo: ¿fragmentación o colaboración?

90. Lo que llama la atención en el trabajo multilateral que se lleva a cabo en el ámbito de la migración es su elevado grado de fragmentación institucional. El Grupo Mundial sobre Migración (GMM) fue creado en 2006 por recomendación de la Comisión Mundial sobre las Migraciones Internacionales, que había sido constituida por el Secretario General de las Naciones Unidas. Se trata de una agrupación interinstitucional que reúne a 16 entidades, 14 de las cuales pertenecen al propio sistema de las Naciones Unidas, junto con el Banco Mundial y la OIM. La Comisión Mundial barajó la posibilidad de crear una organización mundial sobre las migraciones como organismo especializado, pero al final consideró que se trataba de un objetivo a largo plazo y que el GMM representaba una respuesta más inmediata.

91. Asimismo, en 2006 la Asamblea General de las Naciones Unidas emprendió un primer Diálogo de Alto Nivel sobre la Migración Internacional y el Desarrollo, cuyo principal resultado fue la creación del Foro Mundial sobre Migración y Desarrollo (FMMD). Este Foro es un proceso voluntario, informal y no vinculante, dirigido por los gobiernos, que no tiene lugar en las Naciones Unidas propiamente, sino que se halla vinculado con esta Organización a través del Representante Especial del Secretario General para la migración internacional y el desarrollo. Su mandato específico consiste en promover el entendimiento y la cooperación en lo que respecta a la relación sinérgica entre migración y desarrollo. Esta plataforma se reunirá por séptima vez en mayo de 2014 en Suecia, y los resultados del evento se habrán divulgado antes de que la presente Memoria sea debatida por la Conferencia.

92. Entre tanto, la Asamblea General mantuvo un segundo Diálogo de Alto Nivel sobre la Migración Internacional y el Desarrollo en octubre de 2013, cuyo resultado fue la adopción de una declaración por consenso que la gran mayoría considera un hito en el enfoque adoptado por el sistema multilateral en materia de migración. Esta declaración se destaca por sus disposiciones tanto en relación con los futuros procesos multilaterales como en relación con las principales prioridades en materia de políticas.

93. Los aspectos más destacados de dicha declaración en relación con el proceso son los siguientes:

- la decisión de trabajar en pro de un programa eficaz e inclusivo sobre la migración internacional que integre el desarrollo y respete los derechos humanos mejorando el desempeño de las instituciones y los marcos existentes, y colaborando de manera más efectiva con todas las partes interesadas;
- el llamado a todos los órganos y organizaciones pertinentes, los miembros del GMM y el Representante Especial del Secretario General, para que fortalezcan su cooperación con miras a adoptar un enfoque coherente, amplio y coordinado;
- el énfasis en la necesidad de profundizar la interacción entre los gobiernos y la sociedad civil, y
- el llamado a tener en cuenta las cuestiones relativas a la migración y a reconocer que la movilidad humana es un factor clave para el desarrollo sostenible, en la elaboración de la agenda de las Naciones Unidas para el desarrollo después de 2015.

94. El contenido de la declaración pone de manifiesto la determinación de lograr un mejor funcionamiento de los acuerdos multilaterales sobre migración existentes, en lugar de revisarlos estructuralmente. Se trata de una perspectiva importante a la luz de las discusiones que se han mantenido durante la última década y en vista de los desafíos evidentes que implica trabajar con eficacia dentro de la actual estructura institucional.

95. Estos desafíos vienen dados por el hecho de que el GMM está compuesto por un gran número de miembros que, en virtud de sus respectivos mandatos y responsabilidades, abordan los problemas derivados de la migración desde perspectivas muy distintas, atribuyéndoles diferentes niveles de prioridad y destinándoles recursos desiguales. Por otra parte, el objetivo de coherencia y coordinación inscrito en la declaración debe lograrse pese a que el GMM no cuenta con una secretaría permanente. El liderazgo o, al menos, la función *primus inter pares* que podría asumir la OIM como única organización cuyo mandato se centra exclusivamente en la migración tropieza también con las dificultades que entraña el hecho de no pertenecer al sistema de las Naciones Unidas. Del mismo modo, al ser el FMMD un órgano de carácter voluntario y no vinculante que tampoco se halla integrado en dicho sistema, se ha cuestionado su verdadero impacto y relevancia como vehículo para la elaboración del programa eficaz e inclusivo que persigue la declaración.

96. En cualquier caso, los mecanismos fragmentados y, en cierta medida, atípicos que la comunidad internacional utiliza para abordar el tema de la migración se prestan a interpretaciones diversas. La más común es que dichos mecanismos son el resultado de accidentes recurrentes de la historia. Sin embargo, hay quienes ven en ellos el rechazo a que asuntos que están estrechamente vinculados a las prerrogativas de la soberanía nacional se consideren en el ámbito multilateral, mientras que otros estiman que reflejan una instrumentalización injustificada de la migración, percibida exclusivamente como motor del crecimiento económico. El lugar que la migración ocupará finalmente en la agenda de las Naciones Unidas para el desarrollo después de 2015 podría ofrecer nuevas oportunidades para que el sistema multilateral refuerce sus propias capacidades, con miras a responder satisfactoriamente a los desafíos que se plantean.

97. Entre tanto, el reto que la OIT tiene ante sí es definir su papel en el marco de los mecanismos multilaterales vigentes, independientemente de que se considere que cumplen o no su propósito, y definir claramente cómo se propone desempeñar esa función con el fin de lograr el máximo impacto. En esta labor, deberá sin duda hacer valer las dos ventajas particulares que puede aportar a este cometido, al igual que a todos los demás mandatos que se le confían: sus normas y su estructura tripartita.

El papel de la OIT: normas y tripartismo

98. La Declaración aprobada en el segundo Diálogo de Alto Nivel hace numerosas referencias alentadoras a cuestiones particularmente vinculadas con el mandato y la labor de la OIT:

- ❑ la reafirmación de la necesidad de promover y proteger de manera efectiva los derechos humanos y las libertades fundamentales de todos los migrantes;
- ❑ el énfasis en la necesidad de respetar y promover las normas internacionales del trabajo, según proceda, y de respetar los derechos de los migrantes en sus lugares de trabajo;
- ❑ el reconocimiento de la necesidad de hacer frente a los desafíos de la migración irregular, con pleno respeto de los derechos humanos;
- ❑ la reiteración del compromiso de combatir la trata de personas, proteger a las víctimas de la trata de personas y proteger a los migrantes de la explotación;
- ❑ la atención prestada a las necesidades específicas de las mujeres migrantes, las adolescentes y los niños, y
- ❑ el llamamiento a los Estados Miembros a que cooperen con los programas de movilidad y, en el contexto del impacto de la migración de personas altamente calificadas, a que examinen la migración circular.

99. Es evidente que la declaración refleja la idea de que los migrantes y su trabajo desempeñan un papel fundamental en el desarrollo, afirma la necesidad de un enfoque normativo de la migración y el desarrollo plenamente basado en los derechos, pone de manifiesto un claro reconocimiento de que la migración es esencialmente un fenómeno relacionado con el trabajo y, al hacer referencia a las asociaciones y la interacción con todos los interesados y con la sociedad civil, ofrece un nuevo espacio para que las organizaciones de empleadores y de trabajadores puedan contribuir plenamente con sus decisivas aportaciones.

100. Como se mencionó al principio, todos los convenios y recomendaciones de la OIT son aplicables a los trabajadores migrantes, a menos que en ellos se disponga explícitamente lo contrario. No obstante, hay buenas razones para centrarse, en particular, en los instrumentos que abordan específicamente el tema de la migración: el Convenio sobre los trabajadores migrantes (revisado), 1949 (núm. 97) y el Convenio sobre los trabajadores migrantes (disposiciones complementarias), 1975 (núm. 143), así como el Convenio sobre las agencias de empleo privadas, 1997 (núm. 181).

101. El Convenio núm. 143 complementa al Convenio núm. 97. Ambos instrumentos establecen firmemente los principios básicos de igualdad de oportunidades y de trato para los trabajadores migrantes en ámbitos determinados, mientras que el Convenio núm. 97 proporciona en sus anexos orientaciones detalladas sobre contratación, colocación y condiciones de trabajo de los trabajadores migrantes que han sido contratados en virtud de acuerdos celebrados bajo el control gubernamental o de otra índole. El Convenio núm. 143 se centra en las condiciones abusivas y presta especial atención a la supresión de los «movimientos clandestinos» de trabajadores y al objetivo de que los «traficantes de mano de obra» puedan ser objeto de acciones judiciales. En el Convenio núm. 181 merece destacar su prohibición expresa de que las agencias de empleo privadas cobren a los trabajadores, directa o indirectamente, cualquier tipo de honorario o tarifa, y el requisito de que cuando se contrate a trabajadores en un país para trabajar en otro, los Estados Miembros consideren la posibilidad de concluir acuerdos laborales bilaterales para evitar abusos y prácticas fraudulentas.

102. Aparte de estos convenios de la OIT, la Convención Internacional de las Naciones Unidas sobre la protección de los derechos de todos los trabajadores migratorios y de sus familiares (1990), contiene disposiciones adicionales que definen de forma mucho más detallada las medidas que deben adoptar los Estados. El principio de la igualdad de trato es también un eje central de esta Convención, y se aplica a una gama mucho más amplia de circunstancias que en el caso de los instrumentos de la OIT.

103. Por lo tanto, es innegable que la comunidad internacional posee la base normativa necesaria para establecer un enfoque de la migración basado en los derechos y que las normas laborales constituyen un elemento importante de dicho marco. Ahora bien, cabe preguntarse sobre la eficacia e influencia real de dichas normas y hasta qué punto están en sintonía con el carácter actual de la migración.

104. Una forma de valorar la eficacia de tales normas es examinar su nivel de ratificación. El Convenio núm. 97 ha sido ratificado por 49 Estados Miembros, y el Convenio núm. 143, por 23, y muchos de ellos han ratificado ambos instrumentos. Por su parte, el Convenio núm. 181 ha contado con la ratificación de 28 Estados Miembros. En total, 47 Estados han ratificado la Convención de las Naciones Unidas, de los cuales sólo 14 han ratificado uno o los dos convenios de la OIT que tratan específicamente el tema de la migración. En el caso de la Convención de las Naciones Unidas, el elevado número de países de origen signatarios es inversamente proporcional al de los principales países de acogida; además, esta Convención no ha sido ratificada por ningún país de Europa Occidental, América del Norte u Oriente Medio.

105. Al observar el número de ratificaciones registradas con el paso del tiempo no se perciben muchos indicios de que la situación vaya a mejorar de manera significativa en el futuro. Por ejemplo, tras la adopción del Convenio núm. 97 se registraron 37 ratificaciones en los primeros 40 años, es decir, hasta 1989, y sólo 12 en los 25 años siguientes, nueve de las cuales correspondieron a nuevos Estados Miembros. En el caso del Convenio núm. 143, solamente ha habido cinco ratificaciones en lo que va de siglo, la más reciente en 2007, y tres de ellas proceden de nuevos Estados Miembros.

106. Las tendencias y la naturaleza de la migración han evolucionado considerablemente desde la adopción de los dos convenios de la OIT que tratan específicamente el tema. Si a eso le añadimos los niveles de ratificación descritos, se plantea la cuestión de si tales instrumentos responden o no adecuadamente a la exigencia recogida en la Declaración de la OIT sobre la justicia social para una globalización equitativa, formulada en 2008, de que la política normativa realce la pertinencia de las actividades de la OIT para el mundo del trabajo. No podrá efectuarse un examen pormenorizado hasta que se ponga en marcha el nuevo mecanismo de examen de las normas. No obstante, hay que recordar que la última vez que la Comisión de Expertos realizó un Estudio General en este ámbito en 1999, llegó a la conclusión de que «[había] mucho aún por hacer en el plano internacional con respecto a la situación de los trabajadores migrantes» y señaló que «una [buena] parte de [los] trabajadores migrantes [se ven privados] de toda protección internacional». La Comisión consideró que existían dos opciones: mantener el *statu quo* sobre la base de que los Estados Miembros eran reticentes a ratificar instrumentos internacionales en materia de migración «aunque éstos sean flexibles e impongan pocas obligaciones», realizando a la vez una promoción vigorosa en áreas en las que se han detectado dificultades, o revisar los Convenios núms. 97 y 143 y fusionarlos en un único instrumento.

107. A través de la actividad normativa de la OIT se puede infundir el valor añadido del tripartismo en el proceso de mejora de las políticas y prácticas en materia de migración, debido a que los convenios al respecto, como muchos otros, hacen referencia específica

a la función de las organizaciones de empleadores y de trabajadores, y exigen que sean consultadas sobre asuntos específicos. Asimismo, existen muchos otros ámbitos en los que estas organizaciones han demostrado ya su disposición y su capacidad de promoción y actuación. Como ejemplo de ello, debemos mencionar la iniciativa de la OIE sobre contratación ética antes citada, o los esfuerzos de la Confederación Sindical Internacional (CSI) y de sus organizaciones afiliadas por promover la cooperación intersindical internacional en los corredores migratorios, y por representar a los trabajadores migrantes en el lugar de trabajo y velar por la protección de sus derechos en la legislación.

108. En la Comunidad de Desarrollo del África Meridional (SADC), los interlocutores sociales participan en los debates sobre la migración laboral que tienen lugar en el marco de las estructuras encargadas de las cuestiones laborales y de empleo de dicha Comunidad. En 2013, un grupo tripartito de la SADC examinó varias cuestiones prioritarias en materia de migración laboral y convino en que era necesario formular un marco normativo en la materia para la Comunidad; este proyecto se presentará a los ministros competentes, para su aprobación.

109. Por otra parte, en los Estados Unidos, la Federación Estadounidense del Trabajo y Congreso de Organizaciones Industriales (AFL-CIO) y la Cámara de Comercio negociaron un acuerdo que fue incorporado a un proyecto de ley actualmente en trámite en el Congreso de ese país; en virtud de dicho texto, los empleadores podrían, previa solicitud, contratar a una categoría determinada de trabajadores migrantes (los titulares del visado W), y los inmigrantes podrían recibir ciertas protecciones y solicitar la regularización de su condición de inmigrante al cabo de un cierto número de años. Los sindicatos de trabajadores agrícolas y los empleadores del sector han negociado un acuerdo similar en el contexto de la Ley sobre Oportunidades de Trabajo, Prestaciones y Seguridad Social en la Agricultura (AgJOBS).

110. En Europa, la Confederación Europea de Sindicatos (CES), actuando en el marco de su renovado compromiso de luchar por los derechos de los trabajadores migrantes, organizó recientemente en Turín un taller destinado a reforzar su red dedicada a la cuestión de las migraciones en Europa y a impulsar iniciativas encaminadas a reorientar su programa de acción para los trabajadores migrantes, con el objeto de contribuir a que Europa modifique sus posturas en esta materia y adopte un enfoque centrado en los migrantes y sus derechos.

111. Estas iniciativas deben fortalecerse, sobre todo si se tienen en cuenta las inquietudes expresadas en repetidas ocasiones de que las actividades del sistema multilateral, y en particular del FMMD y el GMM, subestiman el manifiesto valor de la contribución que pueden y deberían aportar los interlocutores sociales, y les ofrecen un escaso margen de acción y muy poco reconocimiento por su trabajo. Incumbe a la OIT la responsabilidad de promover el tripartismo en el sistema multilateral, al igual que en otros ámbitos.

Orientaciones futuras

112. La Reunión técnica tripartita sobre las migraciones laborales, celebrada en noviembre de 2013, permitió definir orientaciones importantes para la futura labor de la OIT en este campo. Asimismo, puso de manifiesto el alto nivel de apoyo político prestado por todos los mandantes a la Organización para que siga impulsando las actividades en materia de migración.

113. Cuando el Consejo de Administración adoptó el informe de la Reunión técnica tripartita, en marzo de 2014, al igual que en otras ocasiones, se formularon llamamientos claros para que la OIT incluyera explícitamente la migración entre las prioridades de sus programas futuros. El Consejo de Administración tendrá de nuevo la oportunidad de tratar estas cuestiones cuando inicie su examen del Programa y Presupuesto para 2016-2017 y del Marco de Políticas y Estrategias, en su reunión de noviembre de 2014, en la que dispondrá también de las conclusiones del debate de la Conferencia sobre la presente Memoria. Teniendo esto en cuenta, los delegados tal vez consideren oportuno manifestar su opinión sobre la forma de maximizar el impacto de la labor de la OIT en materia de migración.

114. La citada Reunión técnica tripartita sobre las migraciones laborales ya estableció en sus conclusiones un marco amplio para la acción de la Oficina, desglosado en 32 puntos bajo los siguientes epígrafes: Consideraciones generales; Seguimiento del Diálogo de Alto Nivel de las Naciones Unidas y contribución al debate sobre el desarrollo con posterioridad a 2015; Protección efectiva de los trabajadores migrantes; Una evaluación sólida de las necesidades del mercado del trabajo y el reconocimiento de las competencias laborales; y Cooperación y diálogo social para la buena gobernanza de la migración laboral y la movilidad. Además, el Marco multilateral de la OIT para las migraciones laborales, adoptado en 2006, estableció un conjunto de principios y directrices no vinculantes para un enfoque de las migraciones laborales basado en los derechos.

115. La Conferencia puede dar la orientación estratégica, el enfoque y el vigor que se necesitan para llevar adelante las actividades futuras de la OIT, impulsando un programa sobre migración equitativa que podría convertirse en una prioridad en los próximos ejercicios de la OIT. A este respecto, la Conferencia podría considerar la posibilidad de incluir los siguientes componentes en dicho programa e indicar otras áreas de acción.

1. Promover el trabajo decente en los países de origen, inclusive con la contribución de los migrantes

116. La creación de más oportunidades de trabajo decente en los países de origen es esencial para que emigrar sea una opción y no una obligación. También es un aspecto crucial para el desarrollo sostenible. Una contribución importante para el logro de este objetivo la aportan los propios migrantes. En efecto, se estimó que en 2013 sus remesas anuales se elevaron a 404 000 millones de dólares de los Estados Unidos, cifra que es más de tres veces superior al monto de la asistencia oficial para el desarrollo (cuyo total neto para 2012 se estimó en 125 600 millones de dólares de los Estados Unidos)¹. En el caso de los Estados frágiles y afectados por conflictos, las remesas equivalen a cinco veces el total adicionado de la ayuda exterior, la inversión extranjera directa y los recursos provenientes de otras fuentes de financiamiento internacional². Se plantea, pues, la necesidad de garantizar que esas remesas se transfieran en condiciones de seguridad y por un costo mínimo, y de examinar cómo utilizarlas de manera óptima para promover el empleo y el desarrollo.

117. Del mismo modo, al volver a sus países, los migrantes pueden contribuir considerablemente al progreso de éstos aportando la experiencia y las destrezas laborales adquiridas. El Primer Ministro de Somalia señaló este aspecto en su visita al Consejo de

¹ OCDE: «Aid to poor countries slips further as governments tighten budgets», 3 de abril de 2013.

² Banco Mundial: «Migration and Remittances: Recent Developments and Outlook», en *Migration and Development Brief*, núm. 22, abril de 2014.

Administración en marzo de 2014, en la que describió los esfuerzos que estaba realizando su Gobierno para lograr que la diáspora somalí repartida en todo el mundo regresara al país e insistió en la posible contribución que ésta podía aportar para mejorar las oportunidades de empleo. La OIT podría desempeñar un papel importante facilitando este proceso, en particular por medio del fomento de la creación de pequeñas empresas.

2. Formular programas de migración ordenada y equitativa en el marco de los procesos de integración regional

118. Los propios Estados Miembros decidirán cuál será su grado de ambición en cuanto al alcance y la naturaleza de los dispositivos de movilidad laboral que desean incorporar a los procesos de integración en los que participan. Ello puede abarcar desde medidas de gran alcance encaminadas a promover la libre circulación de los trabajadores hasta iniciativas más limitadas sobre aspectos específicos, como los derechos de seguridad social y la acreditación de las calificaciones. En cada caso, la OIT debería estar en condiciones de proporcionar asesoramiento y asistencia sobre la base de las mejores prácticas y las disposiciones contenidas en las normas pertinentes.

3. Promover acuerdos bilaterales que aseguren una migración correctamente regulada y equitativa entre los Estados Miembros

119. Los actuales trabajos de recopilación y análisis de los numerosos acuerdos ya concertados por los Estados Miembros para regular la circulación de trabajadores deberían constituir la base para incrementar la cooperación en este ámbito y promover prácticas migratorias equitativas.

120. Se ha observado que las migraciones se inscriben cada vez más en el marco de programas que prevén flujos temporales o circulares de trabajadores, o flujos migratorios de trabajadores con habilidades específicas. Estos programas han puesto de relieve cuestiones importantes sobre las disposiciones que se necesitan para garantizar un trato decente a los trabajadores de que se trata y asegurar la consideración equitativa de los intereses de los países de origen y los países de destino de los migrantes. La OIT debería formarse su propia idea sobre la cuestión y reforzar su capacidad para contribuir a la formulación de estos programas.

4. Instaurar procesos de contratación equitativos

121. La ingente participación de las agencias privadas de empleo en la contratación de mano de obra para trabajar en otros países se ha vinculado con demasiada frecuencia a abusos graves en perjuicio de esos trabajadores.

122. Es esencial redoblar los esfuerzos al respecto e intensificar la cooperación con los gobiernos para lograr que este tipo de agencias estén sometidas a una reglamentación adecuada y que los trabajadores que sean víctimas de prácticas laborales abusivas tengan acceso a medios de reparación. A tal efecto, todos los servicios de la OIT deberían estar a disposición de sus Estados Miembros.

123. La OIT ha recibido de los mandantes un número creciente de solicitudes de orientación sobre lo que constituyen prácticas de contratación justas, y la Reunión técnica tripartita sobre las migraciones laborales pidió a la Oficina que elaborara «pautas para promover unas prácticas de contratación que respeten los principios consagrados en las normas internacionales del trabajo»³. Existe una creciente preocupación

³ OIT: *Informe de la discusión*, Reunión técnica tripartita sobre las migraciones laborales (Ginebra, 4-8 de noviembre de 2013).

internacional acerca de las prácticas de contratación abusivas y fraudulentas que afectan en particular a los trabajadores migrantes, y sobre las cuestiones de la trata de personas y el trabajo forzoso.

124. Una de las respuestas de la OIT es la *Fair Recruitment Initiative* mencionada anteriormente; los principales objetivos de dicha iniciativa interdepartamental son los siguientes:

- enriquecer el acervo mundial de conocimientos sobre las prácticas de contratación nacionales e internacionales;
- reforzar las leyes, políticas y mecanismos de control del cumplimiento, de conformidad con el Convenio núm. 181 de la OIT y otras normas;
- promover normas y prácticas empresariales equitativas, y
- fomentar el diálogo social y las alianzas de cooperación y promover prácticas óptimas dentro y fuera del sector.

125. Con objeto de mejorar la supervisión y la regulación sobre la base de las normas internacionales, se divulgarán para su uso en todo el mundo los principales parámetros de referencia y orientaciones en materia de contratación equitativa. Se promoverá la ratificación del Convenio núm. 181, al tiempo que se trabajará de forma concertada con todas las partes interesadas, a fin de establecer mecanismos eficaces, independientemente del estado de ratificación del instrumento en los distintos países.

5. Combatir situaciones inaceptables

126. Las situaciones de desventaja que afectan a un porcentaje importante de los trabajadores migrantes en los mercados laborales están bien documentadas. En los peores casos, puede tratarse incluso de la violación de los derechos fundamentales, que son inalienables y deben ser disfrutados por todos los trabajadores. Tales situaciones pueden derivarse no sólo de la insuficiencia de los mecanismos de protección o de su inexistencia, sino también de las fallas de los propios sistemas de migración, que favorecen tales abusos.

127. Habida cuenta de la función que la OIT cumple en la promoción del ejercicio universal de los principios y derechos fundamentales en el trabajo y de sus responsabilidades para con los más vulnerables en el mundo del trabajo, nuestra Organización debería actuar con firmeza y dinamismo en sus esfuerzos por corregir las situaciones en que los trabajadores migrantes se encuentran expuestos a condiciones y tratos inaceptables.

6. Poner en práctica el enfoque basado en los derechos

128. Es responsabilidad especial de la OIT fomentar que se aplique el enfoque basado en los derechos a las cuestiones sobre migración, para lo cual puede recurrir al conjunto de sus convenios y recomendaciones. Los Convenios núms. 97 y 143 son especialmente pertinentes para esta tarea, precisamente porque abordan estos problemas de forma directa. Dicho esto, si se considera la evolución de la naturaleza de la migración en las décadas transcurridas desde la adopción de estos convenios, así como el nivel y las tendencias de ratificación de los mismos, podría ser legítimo preguntarse si las normas vigentes de la OIT constituyen una plataforma suficientemente sólida para sustentar el enfoque basado en los derechos que tanto se necesita en materia de migración.

129. De considerarse que los convenios actuales son suficientes, la atención podría centrarse en cómo promoverlos de manera más eficaz. En cambio, si se determina que es necesario modernizar o reforzar estos instrumentos, por ejemplo, mediante un nuevo Estudio General de la Comisión de Expertos, habrá que dedicar una mayor atención a la manera en que se deberá llevar a cabo esta tarea.

7. Contribuir al fortalecimiento de un programa multilateral sobre migración basado en los derechos

130. La OIT ya ha recibido orientaciones claras sobre cómo debería colaborar con sus organizaciones asociadas para fortalecer la labor del sistema multilateral en materia de migración, orientarlo hacia un enfoque claramente basado en los derechos y hacerlo más receptivo a la contribución del tripartismo. Una parte de esas orientaciones están relacionadas específicamente con el ejercicio de la presidencia del GMM durante 2014, pero es evidente que el aporte de la OIT tendrá que continuar más allá de ese año, y se inscribirá en un contexto multilateral en rápida evolución. Inicialmente, los resultados del séptimo FMMD y, posteriormente, la forma en que se trate la migración en la agenda de las Naciones Unidas para el desarrollo después de 2015 determinarán en gran medida cuál podría ser la mejor manera de proceder de la OIT. Al frente del GMM este año, la OIT está dando un impulso a los esfuerzos que este Grupo consagra a la formulación de orientaciones para que los marcos de asistencia al desarrollo de las Naciones Unidas puedan integrar la migración en la planificación del desarrollo a nivel nacional. Este es un ejemplo de actividad a la que los organismos asociados y los gobiernos atribuyen un gran valor.

131. A la luz de estos avances, la OIT debería comprometerse a participar activamente en el sistema multilateral como un medio importante para promover sus propias prioridades en materia de migración así como las del sistema en su conjunto.

8. El tripartismo, el conocimiento y el desarrollo de capacidades como cuestiones transversales

132. La OIT debería velar por que en su labor sobre la migración se ponga de relieve el papel del tripartismo, procurando que éste quede incorporado en todas las actividades pertinentes y promoviendo su integración en las actividades de otros organismos.

133. Además, en conformidad con uno de los objetivos generales del proceso de reforma de la Organización, la OIT tendrá que reforzar su base de estadísticas y de conocimientos en materia de migración. Dicha base le permitirá mejorar sus investigaciones y análisis, lo que a su vez debería contribuir a mejorar el asesoramiento sobre políticas, apoyándose en datos fácticos. Estos esfuerzos también se canalizarán hacia la prestación de servicios de desarrollo de capacidades a los mandantes, que asimismo podrán beneficiarse de las oportunidades y prestaciones que ofrece el Centro Internacional de Formación de la OIT en Turín.

Anexo

Corrientes migratorias entre las regiones del mundo y dentro de ellas, 2005-2010 (en cientos de miles de personas)

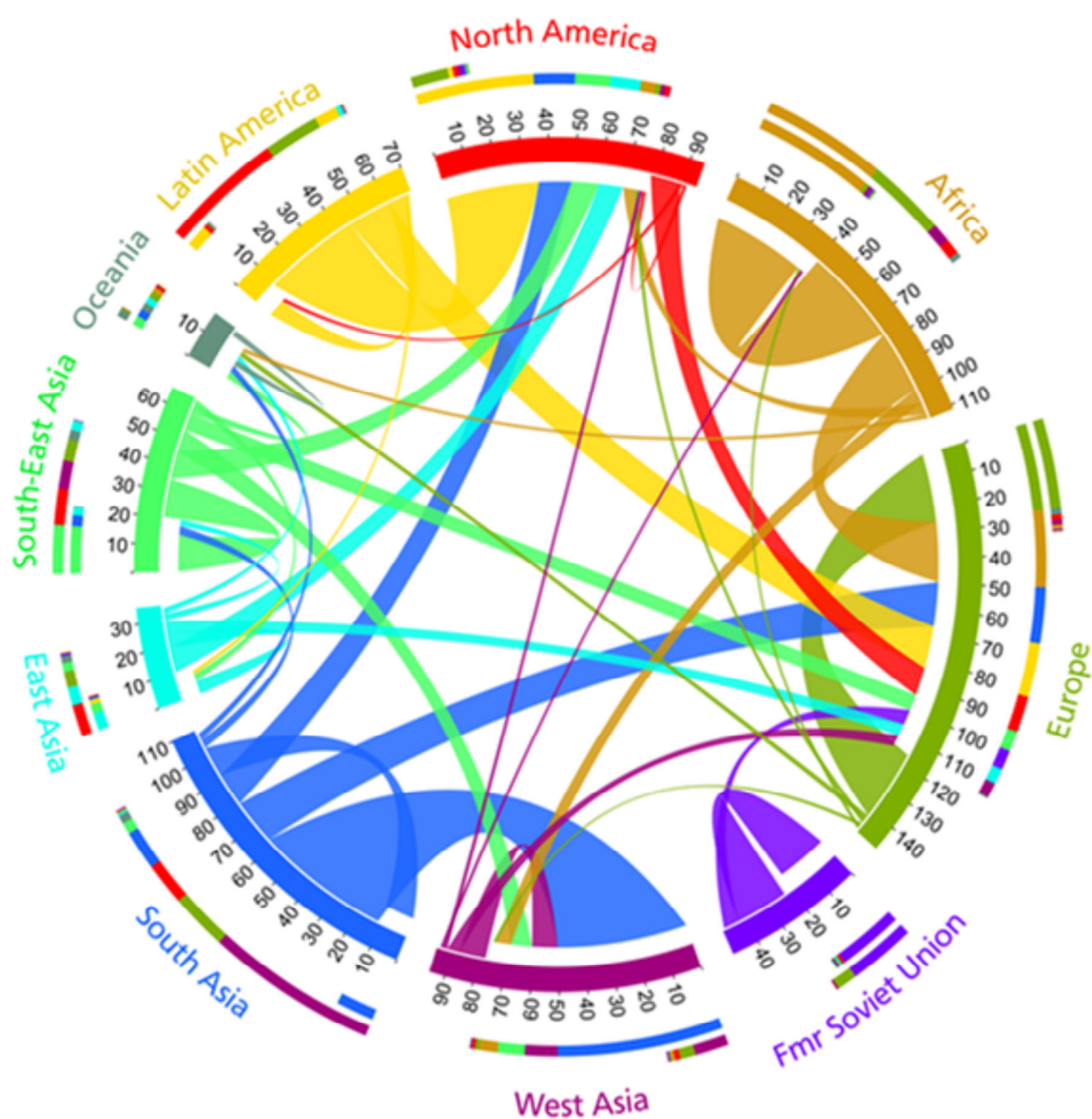


Gráfico diseñado por Nikola Sander. Fuente de los datos: G. J. Abel y N. Sander, «Quantifying Global International Migration Flows», en *Science*, vol. 343, 28 de marzo de 2014.

En el gráfico se muestran sólo las corrientes migratorias de por lo menos 140 000 personas. Los arcos más cercanos al borde interior del círculo muestran la región de origen de los migrantes. Los arcos de trazo más grueso representan las corrientes migratorias más numerosas. Las dos barras exteriores graduadas muestran, con respecto a cada región: i) el total de inmigrantes, en la barra interior, y ii) el total de emigrantes, en la barra exterior. Las marcas cifradas permiten visualizar el número de inmigrantes y emigrantes, en cientos de miles de personas.