OFICINA INTERNACIONAL DEL TRABAJO

Consejo de Administración

326.ª reunión, Ginebra, 10-24 de marzo de 2016

GB.326/WP/SDG/1

Sección de Alto Nivel
Grupo de Trabajo sobre la Dimensión Social de la Mundialización

HL

Fecha: 3 de marzo de 2016
Original: inglés

PRIMER PUNTO DEL ORDEN DEL DÍA

Examen de las repercusiones causadas en el mercado de trabajo por la llegada de los refugiados y otras poblaciones desplazadas por la fuerza

Finalidad del documento

En el presente documento se examinan: i) las tendencias observadas en los movimientos de refugiados y demás personas desplazadas por la fuerza que necesitan protección internacional; ii) oportunidades para reforzar el vínculo entre la acción humanitaria y la cooperación para el desarrollo, en particular la coordinación interinstitucional, y iii) elementos que podrían ser la clave de una respuesta integral de la OIT a las repercusiones que dichos movimientos tienen en el mercado de trabajo.

Objetivo estratégico pertinente: Los cuatro objetivos estratégicos.

Repercusiones en materia de políticas: Ninguna.

Repercusiones jurídicas: Ninguna.

Repercusiones financieras: Ninguna.

Seguimiento requerido: El documento se presenta para debate y orientación.

Unidad autora: Departamento de Condiciones de Trabajo e Igualdad (WORKQUALITY).

Documentos conexos: Programa y Presupuesto para 2016-2017, GB.325/INS/17, GB.326/POL/1, GB.326/POL/2.

Se ha impreso un número limitado de copias del presente documento para reducir al mínimo el impacto ambiental de las actividades y procesos de la OIT, contribuir a la neutralidad climática y mejorar la eficiencia. Se ruega a los miembros del Consejo de Administración y a los observadores que lleven consigo sus copias cuando asistan a las reuniones y que se abstengan de pedir copias adicionales. Todos los documentos del CA pueden consultarse en Internet en la dirección www.ilo.org.

I. Introducción

1. La crisis mundial de los refugiados se ha agravado en los últimos años a un ritmo sin precedentes; sus consecuencias son trágicas y su coste inaceptable en términos de vidas humanas. Además del inmenso sufrimiento humano que genera, la crisis ha tenido graves repercusiones en los Estados Miembros que acogen a quienes se han visto obligados a huir de sus hogares. Estas repercusiones se han notado en particular en los mercados de trabajo de esos Estados. La magnitud y el alcance de la crisis han puesto a prueba la capacidad de los Miembros y de la comunidad internacional para aportar una respuesta rápida y adecuada, amén de abrir interrogantes fundamentales sobre la relación que existe entre varios componentes de sus intervenciones: el componente humanitario, el componente relativo al mercado laboral y el componente dedicado al desarrollo.

2. En su 325.ª reunión (noviembre de 2015), el Consejo de Administración celebró un primer debate sobre la crisis mundial de los refugiados y sus repercusiones en el mercado de trabajo [1]. Los Miembros expresaron preocupación ante la tragedia humana que se desataba y exhortaron a que se dispensara mayor protección a las personas afectadas por la crisis. También destacaron que era preciso establecer una distinción entre las necesidades de los refugiados y las de los migrantes, al tiempo que reconocieron la relación existente entre las esferas humanitaria y la de desarrollo.

3. Los Miembros resaltaron la dificultad de promover oportunidades de empleo para los refugiados en los Estados donde las cotas de desempleo son ya de por sí muy altas y donde la presencia masiva de refugiados se prolonga. Los Miembros apelaron de entrada a una coordinación y una colaboración más estrechas, sistemáticas y eficaces entre los actores de ayuda humanitaria y los actores de desarrollo, y sobre todo a que se intensificase la cooperación de la OIT con la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados (ACNUR). Algunos Miembros se refirieron asimismo al refuerzo de la cooperación con la Organización Internacional para las Migraciones. También subrayaron el protagonismo que correspondía al informe de la OIT relativo a la revisión de la Recomendación sobre la organización del empleo (transición de la guerra a la paz), 1944 (núm. 71) [2] y al programa de referencia de la OIT titulado Empleo para la Paz y la Resiliencia para subsanar los déficit de trabajo decente en los países de origen y otras causas primeras de la crisis, especialmente en los entornos frágiles de las zonas que salen de conflictos.

4. Para examinar los retos de gobernanza más en general, el Consejo de Administración decidió celebrar una discusión de seguimiento en su 326.ª reunión (marzo de 2016). Acto seguido, el Grupo de Selección decidió que se invitara a los jefes de las organizaciones internacionales interesadas a manifestar sus opiniones sobre las repercusiones que la presencia de refugiados y de otras personas desplazadas por la fuerza tiene en la sociedad y en el mercado de trabajo de los países de acogida, y a explorar la manera de realzar la función de la OIT y de la cooperación interinstitucional. El Grupo de Selección también decidió dedicar, durante la misma reunión del Consejo de Administración, una discusión aparte al

[1] Documento GB.325/INS/17.

[2] OIT: *Empleo y trabajo decente para la paz y la resiliencia: Revisión de la Recomendación sobre la organización del empleo (transición de la guerra a la paz), 1944 (núm. 71)*, Informe V(1), Conferencia Internacional del Trabajo, 105.ª reunión, Ginebra, 2016

resultado 9, titulado «Promoción de políticas equitativas y eficaces en materia de migraciones laborales», en el Segmento de Empleo y Protección Social del orden del día [3].

II. Intensificación de los desplazamientos forzosos a escala mundial

5. A escala mundial, el número de personas desplazadas por la fuerza creció de manera exponencial en los últimos años, hasta culminar en 2014 con casi 60 millones de personas desplazadas a raíz de persecuciones, conflictos y situaciones de violencia generalizada [4]. Esa cifra incluye a más de 19 millones de refugiados y a casi 2 millones de solicitantes de asilo, de los cuales más de 4 millones se habían visto obligados a cruzar fronteras a causa del conflicto en Siria. Por otra parte, los informes de los programas de vigilancia pertinentes muestran que aumenta el número de personas obligadas a huir de sus hogares a causa de desastres vinculados al clima u otras catástrofes naturales.

6. Además, esas cifras no han cesado de aumentar. Según el ACNUR, en el primer semestre de 2015 hubo al menos 5 millones de nuevos desplazados. Los primeros datos apuntan a que el número de personas desplazadas por la fuerza superó con creces los 60 millones registrados en 2015 [5]. Aunque las tendencias futuras dependerán en gran medida de los acontecimientos políticos y de otros factores que no entran en el ámbito del presente documento, se prevé que las corrientes de desplazados se mantengan, y tal vez incluso aumenten de forma importante.

7. La magnitud, el alcance y la complejidad crecientes de los movimientos de población masivos observados en el mundo entero han incrementado la presión que deben soportar los actuales sistemas y estructuras de gobernanza de migraciones y asilo, así como la economía de los países afectados. El impacto de esas corrientes en los mercados de trabajo nacionales y locales se acusa hoy de forma más marcada e inmediata que antes, al tiempo que acentúa la competencia en el mercado de los empleos que requieren pocas cualificaciones y obliga a muchos refugiados a incorporarse a la economía informal o a aceptar trabajos no remunerados. Durante las discusiones que el Consejo de Administración celebró en noviembre de 2015, los Miembros exhortaron a que los objetivos en materia de trabajo decente se incorporaran de manera más eficaz a la respuesta global a la crisis de los refugiados, de suerte que se abordasen los correspondientes problemas de empleo informal y explotación.

III. Vínculo entre los componentes humanitario y de desarrollo

8. La dinámica asociada a las crecientes corrientes de refugiados y de otras personas desplazadas por la fuerza ha convertido una serie de problemas interrelacionados en prioridad de las agendas políticas nacionales en distintas regiones del mundo, y también de la agenda política internacional. Si bien parece haber un consenso amplio respecto de la necesidad de atacar el problema de raíz, por ejemplo mediante el restablecimiento y la consolidación de la paz y del Estado de derecho en las situaciones de conflicto, las opiniones son menos coincidentes en cuanto a la manera de reaccionar ante el gran número de personas

[3] Documento GB.326/POL/2.

[4] ACNUR: *Mundo en Guerra, Tendencias Globales, 2014.*

[5] ACNUR: *Tendencias del Primer Semestre de 2015.*

que intentan cruzar fronteras y al trato que procedería dispensarles, especialmente en lo que respecta a su acceso a los mercados de trabajo una vez se encuentran en territorio nacional.

9. Aunque se están celebrando amplios debates sobre la distribución equitativa del esfuerzo preciso para afrontar los desafíos de la crisis de los refugiados y sobre la necesidad de intensificar en gran medida la cooperación internacional para definir una respuesta mundial y deslindar las responsabilidades respectivas, en la práctica las respuestas aportadas varían considerablemente de un país a otro, bien como resultado de decisiones deliberadas de los gobiernos interesados o por causas fortuitas, en función de las circunstancias. Varios Estados Miembros de la OIT han adoptado medidas excepcionales para absorber números ingentes de refugiados en relación con su población, y han concedido a estos últimos un acceso condicional a sus mercados de trabajo o están estudiando la posibilidad de hacerlo.

10. En este contexto, la comunidad internacional está reconociendo cada vez más la necesidad de fortalecer la asociación entre el componente de la ayuda humanitaria y el del desarrollo en la respuesta global a la crisis de los refugiados. Así lo evidencian las actividades internacionales, reseñadas en anexo, que se han llevado a cabo desde julio de 2015 y en las que ha participado la OIT. El tema del empleo ocupa un lugar estratégico donde se juntan esos dos componentes y constituye una prioridad para los propios refugiados. Así, pues, durante la Conferencia de Donantes para Siria mantenida en Londres el 4 de febrero de 2016, se celebró una mesa redonda sobre el empleo y el desarrollo económico, además de una reunión sobre la protección humanitaria y otra sobre la enseñanza. El Director General participó en esa mesa redonda y subrayó la importancia fundamental de incorporar la participación en los mercados de trabajo a las políticas de integración de los refugiados y los desplazados por la fuerza. También destacó la cartera de propuestas de proyectos elaboradas por la OIT en relación con esas cuestiones para llevar a cabo actividades en Jordania, Líbano, Turquía y Egipto, aunque todavía no se han conseguido los fondos necesarios para financiarlas, los cuales se cifran en más de 50 millones dólares de los Estados Unidos.

IV. Hacia una respuesta integral y multilateral, y la definición del cometido que correspondería a la OIT

11. Habida cuenta de la magnitud, gravedad, complejidad y naturaleza prolongada de la actual crisis de los refugiados, la comunidad internacional debe redoblar sus esfuerzos por superar las dificultades derivadas de la crisis. Para ello habrá de fraguar una respuesta común, coherente y adecuada que permita proteger, reasentar e integrar a los millones de personas afectadas. Se precisa una actuación inmediata y concertada para prestar ayuda a los países que acogen grandes números de refugiados y de personas desplazadas por la fuerza, a fin de evitar que les abrumen las repercusiones económicas y políticas vinculadas a esta absorción. Ello resulta tanto más necesario cuanto que en esos países la situación del empleo suele ser ya de por sí adversa.

12. En lo referente al sistema multilateral, el 19 de septiembre de 2016 la Asamblea General de las Naciones Unidas dedicará una reunión plenaria de alto nivel a la manera de afrontar los grandes movimientos de refugiados y migrantes. Esa reunión se basará en las consultas celebradas en la Conferencia de Donantes para Siria, en los resultados de una conferencia que el ACNUR organizará el 30 de marzo de 2016 para conseguir promesas con miras al reasentamiento de personas desplazadas por la crisis en Siria, y en la Cumbre Humanitaria Mundial que se celebrará en Estambul los días 23 y 24 de mayo de 2016. El Secretario General de las Naciones Unidas preparará para mayo de 2016 un informe y recomendaciones sobre cómo intensificar la cooperación internacional a este respecto; la OIT y otras organizaciones realizan ya varias aportaciones en este empeño.

13. Los preparativos de la reunión de la Asamblea General prevista para septiembre se han iniciado y vendrán respaldados por la labor constante del Grupo Mundial sobre Migración de las Naciones Unidas, que la OIT presidió en 2014 y que no escatima esfuerzos para consolidar la cooperación interinstitucional destinada a paliar la crisis de los refugiados. Se formularán pautas de orientación en sintonía con el Marco de Asistencia de las Naciones Unidas para el Desarrollo a fin de permitir a los gobiernos tratar los problemas referentes a los refugiados en sus respectivos procesos nacionales de planificación del desarrollo. Por su parte, la OIT y el ACNUR están revisando su Memorando de Entendimiento de 1983 y su Declaración Conjunta de 2004 con objeto de reforzar la coordinación de las actividades encaminadas a ampliar y a robustecer las intervenciones de ayuda a los refugiados en el mercado de trabajo y en términos de medios de subsistencia. En este contexto de urgencia y de iniciativas institucionales, la OIT no puede menos de definir y materializar su contribución al esfuerzo multinacional, incluso mediante los conocimientos y servicios especializados y únicos que destina a los Estados Miembros. En realidad, la OIT interviene ya con dinamismo en estas dos esferas y está dispuesta a intensificar sus actividades cuando disponga de la financiación necesaria para ello.

14. Por ejemplo, ha emprendido un proyecto en Turquía para ayudar a vigilar el impacto de una normativa de nueva planta por la que se conceden permisos de trabajo a los sirios registrados ante las autoridades estatales y a otras personas que gozan de protección temporal. Ello implica, entre otras cosas, definir oportunidades de empleo tanto para los sirios como para las comunidades de acogida, así como la participación de los empleadores, los sindicatos, las autoridades públicas y los proveedores de servicios de formación.

15. Dicho proyecto ayuda a determinar las esferas en las que la OIT puede aportar un valor añadido y conocimientos especializados para afrontar los desafíos que pueden plantearse en los países de acogida, concretamente en relación con las cuestiones siguientes: la definición de condiciones de acceso de los refugiados a los mercados de trabajo de los países de acogida, sin perder de vista las necesidades de las comunidades de acogida y de la fuerza de trabajo local; el reconocimiento, la adecuación y el desarrollo de las competencias; el fomento empresarial; la seguridad y la salud en el trabajo; la lucha contra la informalidad; la protección de los principios y derechos fundamentales en el trabajo, y los programas de inversión con alto coeficiente de empleo.

16. Aunque las normas internacionales del trabajo siguen conformando, como siempre, el marco normativo indispensable para las intervenciones, la participación activa de los mandantes tripartitos de la OIT adquiere hoy una importancia sin precedentes. Si bien es verdad que el acceso a los mercados de trabajo es quizá, de por sí, el vector más importante de integración de los refugiados en las sociedades donde éstos encuentran refugio, no es menos cierto que los empleadores y los sindicatos son los agentes humanos insoslayables de esa integración. La historia ha demostrado su capacidad para asumir esa responsabilidad, por lo que interesa de todo punto que se hallen en una postura inmejorable para cumplir esta misión una vez más.

V. Observaciones finales

17. Los presentes debates mantenidos en la Sección de Alto Nivel brindan al Consejo de Administración la oportunidad de proseguir aquellos celebrados en su reunión de noviembre de 2015 y de definir las esperanzas que cifra en la OIT respecto a un asunto de política mundial de tan capital importancia. Para ello tendrá presente que en su orden del día se prevé una discusión aparte acerca de la «Promoción de políticas equitativas y eficaces en materia de migraciones laborales». En particular, con la ayuda del grupo de representantes de los actores clave del sistema multilateral tendrá la posibilidad de formular sus opiniones en el contexto más amplio de la respuesta internacional a la crisis mundial de los refugiados.

18. Las opiniones que exprese el Consejo de Administración servirán para definir las actividades futuras de la OIT con arreglo al mandato de la Organización y dentro de los límites de los recursos de que ésta disponga.

Anexo

Actividades internacionales relacionadas con la crisis mundial de los refugiados, 2015-2016

Organizaciones	Fechas	Ámbito geográfico	Actividad
OIT	Julio de 2015	Oriente Medio y Turquía	Diálogo regional sobre los efectos de la crisis de los refugiados sirios en el mercado de trabajo de Jordania, Líbano, Turquía, Iraq y Egipto, celebrado en Estambul (Turquía) los días 28 y 29 de julio de 2015. En él se abordó el complejo tema de la integración en el mercado de trabajo y se subrayó la importancia capital de adoptar un enfoque que «incluya todos los poderes públicos» y a los interlocutores sociales.
Naciones Unidas	Septiembre de 2015	Mundial	Acto paralelo de alto nivel sobre el «Fortalecimiento de la cooperación en materia de migración y movimientos de refugiados desde la perspectiva de la nueva agenda para el desarrollo», celebrado en Nueva York el 30 de septiembre de 2015.
Iniciativa Nansen	Octubre de 2015	Mundial	Consulta Mundial sobre la Agenda para la Protección de los Desplazados Transfronterizos en el Contexto de los Desastres Naturales y el Cambio Climático, celebrada en Ginebra el 14 de octubre de 2015. Esta consulta se centró en los desplazamientos provocados por desastres, incluidas la migración transfronteriza y las repercusiones en los mercados de trabajo correspondientes.
Foro Mundial sobre Migración y Desarrollo	Octubre de 2015	Mundial	Octava Cumbre del Foro Mundial sobre Migración y Desarrollo, celebrado en Estambul (Turquía) del 14 al 16 de octubre de 2015. En él se abordó por primera vez el tema de la migración forzosa.
Consultas intergubernamentales sobre políticas de asilo, refugiados y migración	Noviembre de 2015	Mundial	Taller sobre la integración de los refugiados y otras cohortes de migrantes por causas humanitarias, celebrado en Ginebra los días 3 y 4 de noviembre de 2015. En él se examinaron las repercusiones de esos procesos de integración en el plano político [1].
Alianza África-UE	Noviembre de 2015	África/UE	Cumbre de La Valeta sobre migración, celebrada los días 11 y 12 de noviembre de 2015. En ella se adoptaron una declaración política y un plan de acción en el que se destaca la importancia de reforzar las oportunidades que las migraciones brindan para el desarrollo y para el tratamiento de las causas profundas de la migración irregular y los desplazamientos forzosos, en particular mediante la creación de empleos para los jóvenes.

Organizaciones	Fechas	Ámbito geográfico	Actividad
OIT/Parlamento Europeo	Noviembre de 2015	UE	Taller sobre la integración de los refugiados en los mercados de trabajo de la UE y sobre cómo aprovechar las oportunidades y afrontar los retos que se plantean, celebrado en Bruselas el 18 de noviembre de 2015. En él se concluyó que la integración en el mercado de trabajo es uno de los medios más eficaces para facilitar la integración económica y social de los refugiados en los países de acogida.
Naciones Unidas	Noviembre de 2015	Mundial	Reunión informal sobre las formas de adoptar un enfoque integral en la respuesta humanitaria a la crisis mundial de los refugiados, organizada en Nueva York el 19 de noviembre de 2015 durante la celebración de la Asamblea General.
Naciones Unidas	Noviembre de 2015	Mundial	Sesión plenaria acerca de la conciencia mundial sobre las tragedias de los migrantes irregulares en la cuenca del Mediterráneo, con especial atención a los sirios que buscan asilo, organizada en Nueva York el 20 de noviembre de 2015 durante la celebración de la Asamblea General. En ella se examinó el tema de la crisis en Siria y sus repercusiones estructurales en los países de acogida, y se destacó la necesidad de establecer una relación mucho más estrecha entre la asistencia humanitaria y la cooperación para el desarrollo.
Naciones Unidas	Diciembre de 2015	Mundial	La Asamblea General solicitó al Secretario General que preparara y presentara, a más tardar en mayo de 2016, un informe que incluyera recomendaciones sobre medidas para hacer frente a los desplazamientos masivos de refugiados y migrantes, y decidió convocar una reunión de alto nivel del pleno sobre ese tema el 19 de septiembre de 2016 [2]. A este respecto, el Secretario General nombró a un Asesor Especial sobre la Cumbre para hacer frente a los desplazamientos masivos de refugiados y migrantes.
Foro Económico Mundial	Enero de 2016	Mundial	Reunión anual del Foro Económico Mundial, celebrada en Davos (Suiza) del 20 al 23 de enero de 2016. En ella se subrayó la importancia de la inserción laboral para afrontar la crisis mundial de los refugiados y la migración.
Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos/ACNUR	Enero de 2016	Mundial	Conferencia de alto nivel sobre la integración de los beneficiarios de protección internacional, celebrada en París el 28 de enero de 2016. Se centró en el reto que supone mejorar los sistemas y las estructuras de integración de los solicitantes de asilo, en particular en los mercados de trabajo, y al mismo tiempo atender las necesidades crecientes de protección.

Organizaciones	Fechas	Ámbito geográfico	Actividad
Naciones Unidas	Febrero de 2016	Mundial	Conferencia de Donantes para Siria, celebrada en Londres el 4 de febrero de 2016 y organizada por las Naciones Unidas y los Gobiernos del Reino Unido, Alemania, Noruega y Kuwait. Uno de los temas esenciales fue el desarrollo económico, con insistencia en las dificultades programáticas que plantea la integración de los refugiados en los mercados de trabajo de los países de acogida.

[1] La lista completa de los participantes en las Consultas intergubernamentales sobre políticas de asilo, refugiados y migración puede consultarse en: http://www.igc.ch. [2] Resolución núm. A/70/L.34.