

Consejo de Administración

335.ª reunión, Ginebra, 14-28 de marzo de 2019

GB.335/INS/14/2

Sección Institucional

INS

Fecha: 7 de febrero de 2019

Original: inglés

DECIMOCUARTO PUNTO DEL ORDEN DEL DÍA

Informe del Director General

Segundo informe complementario: informe de la Reunión de expertos sobre la definición de las comisiones de contratación y gastos conexos (Ginebra, 14 a 16 de noviembre de 2018)

Finalidad del documento

En este documento se presenta la información relativa a la Reunión tripartita de expertos sobre la definición de las comisiones de contratación y gastos conexos que se mantuvo en Ginebra del 14 al 16 de noviembre de 2018. En anexo al mismo se presenta el resultado de la Reunión, recogidos en el documento titulado «Definición de las comisiones de contratación y los gastos conexos».

Se invita al Consejo de Administración a que apruebe la publicación y difusión de la definición de las comisiones de contratación y gastos conexos, y a que solicite al Director General que promueva la aplicación de dicha definición, en particular a través de las modalidades señaladas en el párrafo 7 del presente documento (véase el proyecto de decisión, en el párrafo 9).

Objetivo estratégico pertinente: Todos los objetivos estratégicos.

Resultado/eje de política transversal pertinente: Promoción de políticas equitativas y eficaces en materia de migraciones laborales.

Repercusiones en materia de políticas: La definición de las comisiones de contratación y gastos conexos habrá de leerse conjuntamente con los *Principios generales y directrices prácticas para una contratación equitativa*. Tendrá trascendencia en las actividades que la Oficina dedicará en lo sucesivo a las migraciones laborales in virtud de su plan de acción para el período 2018-2022. También contribuirá al desempeño de la misión general que la Organización tiene a escala mundial, en particular respecto a la implementación del Pacto Mundial para una Migración Segura, Ordenada y Regular, y a la ejecución de la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible.

Repercusiones jurídicas: Ninguna.

Repercusiones financieras: Ninguna.

Seguimiento requerido: Véase el proyecto de decisión, en el párrafo 9.

Unidad autora: Servicio de Migraciones Laborales (MIGRANT), Departamento de Condiciones de Trabajo e Igualdad (WORKQUALITY).

Documentos conexos: GB.329/INS/INF/2; GB.331/INS/4/1 (Rev.).

1. En su 331.^a reunión (octubre-noviembre de 2017), el Consejo de Administración convino en que se convocase una reunión tripartita de expertos, de tres días de duración, sobre la definición de las comisiones de contratación y gastos conexos, que tuviese por objeto:
 - a) examinar, enmendar y adoptar un proyecto de definición de «comisiones de contratación y costos conexos» elaborado por la Oficina a partir de un estudio comparativo a escala mundial y de un análisis exhaustivo de las definiciones de comisiones y gastos de contratación, y
 - b) recomendar maneras de facilitar la divulgación y utilización de la definición adoptada, en los planos nacional e internacional, entre los mandantes.
2. La necesidad de elaborar una definición de las comisiones de contratación y de los gastos conexos se desprendió de la Reunión tripartita de expertos sobre contratación equitativa celebrada en Ginebra del 5 al 7 de septiembre de 2016, en que los expertos mantuvieron dilatados debates sobre una definición posible de esas comisiones y esos gastos y, después, concluyeron que el tema era algo que quizás la OIT podría estimar oportuno precisar ¹. La necesidad de elaborar esa definición también obedecía a las preocupaciones expresadas en los últimos años por la OIT y otros organismos de las Naciones Unidas ante los abusos relacionados con la contratación laboral, en particular el cobro de comisiones de contratación y gastos conexos a los propios trabajadores, y ante los riesgos de servidumbre por deudas y de trata de personas vinculados al reembolso de esas comisiones y gastos.
3. La Reunión representa una contribución esencial a la ejecución de la iniciativa de la OIT para la equidad en la contratación, puesta en marcha en 2014. También es parte del plan de acción aprobado por el Consejo de Administración para dar curso a la resolución de la Conferencia Internacional del Trabajo relativa a la gobernanza equitativa y eficaz de la migración laboral, en la cual se reconoce «la necesidad de elaborar una definición mundial de comisiones y gastos de contratación, en particular a fin de contribuir a evaluar los gastos de contratación en consonancia con el indicador 10.7.1 de la Agenda 2030 [para el Desarrollo Sostenible] y los procesos de adopción y aplicación del Pacto Mundial para una Migración Segura, Ordenada y Regular» ².
4. La Reunión tripartita de expertos sobre la definición de las comisiones de contratación y gastos conexos se celebró en Ginebra, del 14 al 16 de noviembre de 2018. A ella asistieron ocho expertos designados previa consulta con los gobiernos, ocho expertos designados previa consulta con el Grupo de los Empleadores, y ocho expertos designados previa consulta con el Grupo de los Trabajadores. La dirigió un presidente independiente: el Sr. Pietro Mona (Suiza). Sus vicepresidentes fueron la Sra. Annemarie Muntz (Vicepresidenta empleadora, Países Bajos), la Sra. Shannon Lederer (Vicepresidenta trabajadora, Estados Unidos), y el Sr. Iskandar Zalami (Vicepresidente gubernamental, Emiratos Árabes Unidos). También asistieron a ella observadores gubernamentales de siete países (Bélgica, Brasil, Chile, República de Corea, Filipinas, Indonesia y Panamá), así como representantes de la Organización Internacional de Empleadores y de la Confederación Sindical Internacional, y de las organizaciones internacionales gubernamentales y no gubernamentales siguientes: la Unión Europea, la Organización Internacional para las Migraciones (OIM), el Banco Mundial, Alliance of Asian Associations of Overseas Employment Service Providers, el Foro de Migrantes de Asia, el Centro Stern sobre Negocios y Derechos Humanos, de la Universidad de Nueva York, y Verité.

¹ Documento [GB.329/INS/INF/2](#), párrafo 44 del anexo.

² Documento [GB.331/INS/4/1 \(Rev.\)](#), párrafo 12, a).

5. La Reunión se centró en negociar el proyecto de definición de las comisiones de contratación y gastos conexos, presentada en el documento de trabajo preparado por la Oficina a partir de un estudio comparativo mundial en que se analizaban las legislaciones y políticas nacionales de diferentes Estados Miembro, además de los acuerdos laborales bilaterales y códigos voluntarios y directrices internacionales sobre las comisiones de contratación y los gastos conexos³. Los expertos dejaron bien sentado que la definición debía leerse y difundirse junto con los *Principios generales y directrices prácticas para una contratación equitativa*, en los cuales se reconoce claramente el principio según el cual no se cobrará a los trabajadores, directa o indirectamente, total o parcialmente, ninguna comisión o costo relacionado con su contratación. Además, la definición debería coadyuvar al cumplimiento y a la aplicación efectiva de las leyes, las políticas y las medidas destinadas a proteger los derechos de los trabajadores. También debería contribuir a la reglamentación efectiva de la contratación con el objetivo de prevenir los casos de inobservancia, asegurar la transparencia de las prácticas de contratación y mejorar el funcionamiento de los mercados de trabajo.
6. La definición que se ha convenido en dar a las comisiones de contratación se refiere a todos los tipos de contratación, en todos los sectores y de todos los trabajadores, con independencia de si son contratados a escala nacional o internacional. Los expertos determinaron que los gastos conexos eran aquellos inherentes a la contratación y a la colocación dentro de las fronteras nacionales y a través de ellas, teniendo en cuenta que la mayoría de estos gastos son los generados por la contratación internacional. Así, los gastos de contratación conexos identificados se enumeraron en la definición. Los expertos consideraron importante que se contemplase la posibilidad de definir también categorías de gastos a escala nacional, y previeron un margen de flexibilidad para determinar excepciones a su aplicabilidad, con arreglo a las normas internacionales del trabajo y a las condiciones especificadas en la definición. Los expertos también acordaron que se incluyese un apartado especial donde se determinasen los gastos ilegales, abusivos y ocultos que jamás debieran cobrarse a los actores en el proceso de contratación.
7. Los expertos también debatieron las modalidades posibles de difusión y aplicación de esta definición, en el contexto más amplio de la iniciativa de la OIT para la equidad en la contratación. Recomendaron que la definición fuera traducida a los idiomas oficiales de la OIT, se publicase en línea y siempre se distribuyese junto con los *Principios generales y directrices prácticas para una contratación equitativa*. También sugirieron que la difusión de la definición se realizase a través de alianzas, como iniciativas multilaterales y las alianzas fraguadas en la Red sobre Migración de la Universidad de las Naciones Unidas, que se creó para apoyar la ejecución del Pacto Mundial para una Migración Segura, Ordenada y Regular. Otros cauces posibles serían la Alianza mundial para erradicar el trabajo forzoso, la esclavitud moderna, la trata de seres humanos y el trabajo infantil (Alliance 8.7), el Sistema para la Integridad del Reclutamiento Internacional, de la OIM, y la Alianza Mundial de Conocimientos sobre Migración y Desarrollo, del Banco Mundial. Los expertos solicitaron que la OIT colaborase con los interlocutores sociales para determinar qué regiones y países merecerían en prioridad actividades de promoción en aras de la contratación equitativa y la ejecución práctica de los *Principios generales y directrices prácticas para una contratación equitativa*, con la consiguiente difusión y utilización de la definición adoptada. La elaboración y actualización de herramientas prácticas y el desarrollo de la capacidad de los mandantes en este ámbito se examinó también como un medio para difundir y promover la aplicación efectiva de la definición.

³ OIT: *Documento para la discusión en la Reunión tripartita de expertos sobre la definición de las comisiones de contratación y gastos conexos (Ginebra, 14 a 16 de noviembre de 2018)*, Ginebra, 2018.

8. En anexo al presente documento se adjunta el resultado de la Reunión, que es el documento titulado «Definición de las comisiones de contratación y los gastos conexos». También se publicará un informe pormenorizado de la Reunión en la página web de la OIT.

Proyecto de decisión

9. El Consejo de Administración:

- a) *aprueba la publicación y difusión de la definición de las comisiones de contratación y gastos conexos adoptada por la Reunión de expertos sobre la definición de las comisiones de contratación y gastos conexos el día 16 de noviembre de 2018, definición que debería leerse conjuntamente con los Principios generales y directrices prácticas para una contratación equitativa, y*
- b) *solicita al Director General que promueva la aplicación de la definición de las comisiones de contratación y gastos conexos, en particular a través de las modalidades señaladas en el párrafo 7 del documento GB.335/INS/14/2.*

Anexo

Definición de las comisiones de contratación y los gastos conexos

I. Alcance

1. La definición propuesta de comisiones de contratación y gastos conexos se guía por las normas internacionales del trabajo y debería leerse junto con los *Principios generales y directrices prácticas para una contratación equitativa*. Como tal, reconoce el principio de que no se cobrará a los trabajadores, directa o indirectamente, total o parcialmente, ninguna comisión ni gasto conexo relacionado con su contratación.
2. La definición propuesta se basa en las conclusiones del estudio comparativo mundial de la OIT que analizó las leyes y políticas nacionales de diferentes Estados Miembros, y los códigos voluntarios y directrices internacionales sobre las comisiones de contratación y los gastos conexos. En ella se tienen en cuenta las realidades prácticas y las condiciones específicas del contexto a las que hacen frente los trabajadores, los reclutadores de mano de obra, las empresas y los empleadores.
3. La definición propuesta identifica las comisiones y los gastos conexos en las prácticas de contratación. Tiene por objeto servir de apoyo a la elaboración, supervisión, aplicación y observancia de leyes, políticas y medidas encaminadas a la protección de los derechos de los trabajadores, incluido el derecho a no ser obligados a pagar por acceder al empleo. También tiene por objeto servir de apoyo para proporcionar una regulación efectiva de las prácticas de contratación, en particular de las agencias de empleo públicas y privadas, para combatir el incumplimiento¹, aportar transparencia a las prácticas de contratación y mejorar el funcionamiento de los mercados de trabajo.
4. También se reconoce que en el caso de los trabajadores contratados internacionalmente los gastos pueden ser significativamente superiores a los de los contratados nacionalmente debido a una serie de factores, entre ellos la falta de coherencia y de transparencia acerca de lo que constituyen estos gastos en los diferentes contextos nacionales. Además, los trabajadores que son contratados a través de las fronteras se pueden encontrar en situaciones de especial vulnerabilidad.
5. A los efectos de esta definición de comisiones de contratación y gastos conexos son de aplicación las definiciones de los *Principios generales y directrices prácticas para una contratación equitativa*. El término «trabajadores» incluye a los solicitantes de empleo².

II. Definición de comisiones de contratación y gastos conexos

6. La expresión «comisiones de contratación» o «gastos conexos» hace referencia a cualquier comisión o cualquier gasto incurrido en el proceso de contratación con el fin de que los trabajadores consigan un empleo o colocación, independientemente de la manera, el momento o el lugar de su imposición o cobro.

¹ Referencia: punto A.6.1 de las Directrices.

² Esto está de conformidad con el artículo 1 del Convenio sobre las agencias de empleo privadas, 1997 (núm. 181), artículo 1, y con los *Principios generales y directrices prácticas para una contratación equitativa*, de la OIT, en los que se indica que el término «contratación» se aplica «tanto a los solicitantes de empleo como a los que ya tienen una relación de trabajo».

7. No se debería cobrar a los trabajadores comisiones de contratación ni gastos conexos por ningún empleador, sus filiales, reclutadores de mano de obra u otros terceros que prestan servicios conexos. Las comisiones o los gastos conexos no se deberían cobrar ni directa ni indirectamente, por ejemplo mediante deducciones de los salarios y de las prestaciones.
8. Las comisiones de contratación y los gastos conexos considerados en esta definición no deberían llevar a discriminación directa ni indirecta entre trabajadores que tienen derecho a la libertad de movimiento al efecto de conseguir un empleo en el marco de las zonas de integración económica regional.

A. Comisiones de contratación

9. Las comisiones de contratación comprenden:
 - a) pagos por los servicios de contratación prestados por reclutadores de mano de obra, ya sean públicos o privados, destinados a vincular ofertas y demandas de empleo;
 - b) pagos efectuados en el caso de la contratación de trabajadores con vistas a emplearlos para que realicen trabajos para un tercero;
 - c) pagos efectuados en caso de contratación directa por el empleador, o
 - d) pagos exigidos para recuperar de los trabajadores los gastos de contratación.
10. Estas comisiones pueden cobrarse una vez o ser recurrentes, y abarcan los servicios de contratación, de orientación y colocación, que podrían incluir la publicidad, la difusión de información, la fijación de entrevistas, la presentación de documentos para obtener autorizaciones gubernamentales, la confirmación de credenciales, la organización de viajes y transporte y la colocación en el empleo.

B. Gastos conexos

11. Los gastos conexos son gastos integrantes de la contratación y la colocación dentro de las fronteras nacionales o entre las fronteras, teniendo en cuenta que el conjunto más amplio de gastos conexos se contrae para la contratación internacional. Estos gastos se enumeran más abajo y pueden ser de aplicación a la contratación tanto nacional como internacional. En función del proceso de contratación y del contexto, los gobiernos y los interlocutores sociales podrían elaborar más estas categorías de gastos en el plano nacional. Se reconoce que la autoridad competente cuenta con flexibilidad, mediante la reglamentación nacional, para determinar excepciones a su aplicabilidad en consonancia con las normas internacionales del trabajo previa consulta con las organizaciones más representativas de los trabajadores y los empleadores. Tales excepciones deberían considerarse subordinadas, pero no limitadas, a las siguientes condiciones:
 - i) que redunden en interés de los trabajadores afectados;
 - ii) que se limiten a ciertas categorías de trabajadores y a determinados tipos de servicios, y
 - iii) que los correspondientes gastos conexos en cuestión sean dados a conocer al trabajador antes de la aceptación del empleo.
12. Cuando sean a iniciativa de un empleador, un reclutador de mano de obra o un agente que actúe en nombre de esas partes; se requieran para asegurar el acceso al empleo o la colocación; o hayan sido impuestos durante el proceso de contratación, los siguientes deberían considerarse gastos conexos con el proceso de contratación:

- i) **Gastos médicos:** pagos efectuados por la realización de exámenes médicos, pruebas médicas y vacunas.
 - ii) **Gastos de seguros:** los destinados a asegurar las vidas, la salud y la seguridad de los trabajadores, incluida la inscripción en fondos de bienestar para migrantes.
 - iii) **Gastos relacionados con la realización de pruebas para determinar el nivel de competencias y de calificaciones:** los que sirven para comprobar la competencia lingüística y el nivel de aptitudes y calificaciones de los trabajadores, así como para la concesión, para determinado lugar, de títulos o diplomas o de licencias para ejercer.
 - iv) **Gastos de formación y orientación:** son gastos para la formación requerida, incluida la orientación en el lugar de trabajo y la orientación previa a la partida o posterior a la llegada de los trabajadores recién contratados.
 - v) **Gastos de equipamiento:** son los destinados a las herramientas, los uniformes, el equipo de seguridad y demás equipamiento necesario para realizar el trabajo asignado de manera segura y efectiva.
 - vi) **Gastos relacionados con los viajes y el alojamiento:** son los que se tienen en concepto de viaje, alojamiento y subsistencia dentro de las fronteras nacionales o entre las fronteras en el proceso de contratación, e incluyen la formación, las entrevistas, las citas consulares, la reubicación y el retorno o la repatriación.
 - vii) **Gastos administrativos:** son las comisiones relativas a las solicitudes y los servicios que se exigen con el sólo objeto de cumplimentar el proceso de contratación. Podrían incluir las comisiones de representación y de servicios cuyo fin es preparar, obtener y legalizar los contratos de trabajo de los trabajadores, los documentos de identidad, los pasaportes, los visados, las comprobaciones de antecedentes, las autorizaciones de seguridad y de salida, los servicios bancarios y los permisos de trabajo y de residencia.
13. La enumeración de los gastos conexos en esta definición es generalizada y su listado no es exhaustivo. También se podrían prohibir otros gastos conexos que se exijan como condición de la contratación.
14. Estos gastos se deberían regular de manera que se respete el principio de igualdad de trato tanto para los trabajadores nacionales como para los migrantes.

C. Costos ilegítimos, desproporcionados y encubiertos

15. Los costos extracontractuales, encubiertos, inflados o ilícitos no son nunca legítimos. Se debería cumplir la normativa de lucha contra el soborno y la corrupción en todo momento y en cualquier etapa del proceso de contratación. Entre los ejemplos de tales costos ilegítimos figuran: los sobornos, los tributos, las extorsiones o mordidas, las obligaciones, las comisiones ilícitas de recuperación de gastos y las garantías que exija cualquier actor que intervenga en la cadena de contratación.