

Oficina Internacional del Trabajo

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

Resumen¹

Panorama

Cada año millones de hombres y mujeres dejan sus hogares y cruzan las fronteras de sus países en busca de más seguridad humana para ellos y sus familias. La mayoría emigran motivados por la búsqueda de salarios más elevados y mejores oportunidades, pero algunos se ven obligados a emigrar a causa del hambre, desastres naturales, conflictos violentos o persecuciones. Los movimientos transfronterizos de personas han ido en aumento en los últimos decenios, de ahí que en 2000 hubiera 175 millones de migrantes internacionales, cifra que equivale al número de habitantes del quinto país más poblado del mundo. De entre ellos, 86 millones eran trabajadores migrantes. A los movimientos tradicionales de sur a norte se añade la creciente inmigración en los países en desarrollo.

Los patrones actuales de emigración están estrechamente vinculados con aspectos de la globalización, como la facilitación y el abaratamiento de los viajes y el mejor conocimiento de la forma de vida en los países ricos, que se difunde a través de los medios de comunicación e información. La diferencia de ingresos cada vez mayor entre los países ricos y los países pobres del mundo también sirve de incentivo para buscar oportunidades económicas en otras partes. Esos factores, combinados con el envejecimiento de la población en muchos países desarrollados, se traducen en un aumento probable de la migración.

Históricamente, la inmigración ha sido económicamente beneficiosa tanto para los países receptores como para los propios migrantes. Muchos de los temores acerca del impacto de la inmigración en las economías desarrolladas son infundados o exagerados. Por ejemplo, no hay pruebas de que la inmigración reduzca significativamente los salarios o haga aumentar el desempleo. El panorama económico es menos preciso cuando se trata de los países que los migrantes han dejado. Entre las ventajas, cabe citar las remesas de dinero de los migrantes, la reducción del desempleo, la disminución de la presión de la población y los conocimientos que aportan los migrantes que regresan a sus países de origen. Entre los inconvenientes, cabe señalar que la emigración suele conllevar la pérdida de trabajadores calificados y de jóvenes dinámicos. Asimismo, reduce la producción y las rentas públicas del país. Sin embargo, los responsables de formular las políticas en la mayoría de los países en desarrollo tienden a calificar de positivo el balance.

¹ En su 283ª reunión, celebrada en marzo de 2002, el Consejo de Administración de la OIT decidió incluir en el orden del día de la 92ª reunión (2004) de la Conferencia Internacional del Trabajo una discusión general sobre los trabajadores migrantes basada en un “enfoque integrado” en el que se aborden las siguientes cuestiones: la migración internacional de mano de obra en la era de la globalización; las políticas y estructuras para una migración por razones de empleo ordenada; y mejoras en la protección de los trabajadores migrantes a través de la elaboración de normas. El presente informe es el resumen de un documento preparado por la Oficina para la discusión de la CIT.

Motivos de preocupación

Existen, no obstante, considerables motivos de preocupación por el modo en que se está extendiendo la migración. El aumento de la migración clandestina, que comprende la trata de personas, es una amenaza para los derechos humanos y plantea nuevos problemas a los gobiernos y a la comunidad internacional. Un número cada vez mayor de migrantes vive en situaciones de vulnerabilidad, principalmente por su situación irregular o por el tipo de trabajo que realizan, y muchos viven situaciones de discriminación. Los trastornos sociales que produce la migración tanto en los países de origen como en los países receptores pueden ser de gran magnitud y desestabilizadores. Surgen problemas relativos a la integración de personas de distinta cultura, antecedentes y raza. El aumento de movimientos políticos extremistas que defienden el racismo y la xenofobia es un problema preocupante.

Entretanto, los sistemas para controlar la migración están deshilvanados y, en muchos casos, no funcionan. Tradicionalmente, los países cooperaban en las cuestiones relacionadas con la migración a través de acuerdos bilaterales, medida que la OIT fomenta. No obstante, dichos acuerdos bilaterales tienen un alcance limitado, habida cuenta de los diversos orígenes de los flujos migratorios hoy en día. Además, si bien existen numerosas normas internacionales destinadas a proteger los derechos de los migrantes, éstas no se aplican adecuadamente.

Como demuestran las medidas regionales adoptadas para trabajar conjuntamente en la esfera de la migración, controlar los flujos migratorios y proteger los derechos de los migrantes entraña una cooperación multilateral, lo que también puede contribuir a reforzar los beneficios de la migración y a reducir las repercusiones negativas. Es necesario buscar apoyo para las políticas nacionales e internacionales que contribuyan a velar por que la migración actúe como fuerza impulsora del crecimiento y el desarrollo, y no la explotación y la violación de los derechos humanos. Tales políticas deben ser coherentes y deben reconocerse los intercambios. Si se espera que el apoyo a esas políticas sea amplio, debe contarse con la participación de numerosos grupos, instituciones y partes interesadas. Los interlocutores sociales son especialmente importantes a ese respecto.

La OIT puede tener una función en ese proceso por medio de la promoción de normas internacionales, la facilitación de datos y análisis de las cuestiones complejas relacionadas con la migración contemporánea, el ofrecimiento de una plataforma de debate y el fomento de la participación de los interlocutores sociales. Además, las respuestas a la Encuesta sobre migraciones laborales internacionales para preparar el presente informe muestran que los mandantes de la OIT solicitan el asesoramiento en política y cooperación técnica en relación con la migración laboral. Después de debatir el presente informe, la Conferencia Internacional del Trabajo tal vez desee proponer un plan de acción que movilice a todos los mandantes de la OIT, incluya a otras organizaciones y perfeccione el trabajo existente de la OIT, además del que realiza con otros organismos internacionales. La creación de un foro internacional sobre migración laboral podría formar parte de ese proceso.

Tendencias de la migración laboral

Se calcula que en la actualidad existen más de 86 millones de trabajadores migrantes en el mundo, 34 de los cuales se encuentran en regiones en desarrollo. Si se tienen en cuenta las personas económicamente inactivas, en 2000 había unos 175 millones de personas que residían fuera de su país de nacimiento o ciudadanía, lo que equivale a un tres por ciento de la población. En el período de 1985-1995, el número de migrantes aumentó a un ritmo de 6 millones por año, un índice de crecimiento mayor que el de la población mundial. Sin embargo, el comercio internacional ha aumentado a un ritmo que duplica el índice de crecimiento del PIB mundial, mientras que las corrientes de inversiones a lo largo del decenio de 1990 vieron aumentar en más de ocho veces el volumen registrado en el decenio de 1980.

Al mismo tiempo, las migraciones no se producen siempre entre regiones con niveles de ingresos distintos. Casi la mitad de los migrantes sobre los que existen datos van de un país en desarrollo a otro, y en varios continentes se producen movimientos importantes de trabajadores entre países vecinos.

En la actualidad la mano de obra migrante comprende a los trabajadores no calificados, a los profesionales y a los directivos. Aunque los flujos migratorios siguen produciéndose en su mayor parte debido a personas que se desplazan para ocupar puestos de trabajo no calificados que los trabajadores autóctonos han dejado vacantes, los patrones no son uniformes. En diversos países de la OCDE, por ejemplo, entre 1995 y 2000 la llegada de inmigrantes con un elevado nivel de formación dejó atrás a la de los trabajadores no calificados.

En los últimos años, más mujeres han emigrado solas, lo que les convirtió en la principal fuente de ingresos de sus familias. El envejecimiento de las poblaciones de los países desarrollados ha provocado un aumento de la demanda de trabajadoras de los servicios de salud, mientras que la prosperidad creciente en algunos países en desarrollo ha creado puestos de empleo para los trabajadores nacionales. Además, la participación femenina en la mano de obra ha aumentado notablemente y las mujeres representan la mayoría de los trabajadores en muchas industrias y servicios que requieren mucha mano de obra.

¿Por qué se producen las migraciones?

Los motivos por los que se producen las migraciones son variados y complejos, y puede que las explicaciones generales no se apliquen a los casos individuales. La pobreza, las guerras, el hambre y la represión desempeñan un papel importante pero otros motivos también destacables son: las presiones de la población sobre recursos naturales escasos; la diferencia creciente de salarios o ingresos entre los países ricos y los países pobres; el rápido envejecimiento y la falta de trabajo en muchos países; la aceleración de la urbanización; el rápido abaratamiento del costo de los viajes y las comunicaciones; el aumento de los vínculos entre países a través del comercio y el turismo; la denegación de los derechos humanos en algunos países; y la formación de redes establecidas por migrantes anteriores.

La migración refleja, en parte, el hecho de que para muchos de los países y personas más pobres del mundo los beneficios económicos procedentes de la integración progresiva de la economía mundial todavía deben materializarse. A pesar del progreso realizado en los países en desarrollo más poblados, a saber, China y la India, la diferencia de ingresos per cápita entre los países ricos y los países pobres sigue siendo importante y continúa creciendo. Como ha señalado el Director General de la OIT, si observamos la economía mundial desde el punto de vista de las personas, el fracaso estructural más importante es la incapacidad de crear suficientes puestos de trabajo allí donde residen esas personas.

En la actualidad un aspecto importante de la migración es la “situación irregular” de los trabajadores. El término abarca diversas situaciones, que van desde quienes llegan a un país sin documentación válida hasta quienes ingresan con un visado de turista o permanecen en el país una vez caducado su visado. La información obtenida de los programas de regularización y de otras fuentes indica que entre el 10 y el 15 por ciento de los migrantes son irregulares. Tanto los países desarrollados como los países en desarrollo tienen trabajadores migrantes irregulares.

El alcance de los flujos de migración irregular es un signo que pone de relieve que la demanda de trabajadores migrantes regulares no satisface la oferta de trabajo, puesto que existen migrantes que colman la brecha que existe entre los programas políticos y las realidades económicas. Para cruzar grandes distancias, los migrantes irregulares contratan a menudo servicios de traficantes, que pueden cobrar dos o trescientos dólares por cruzar la

frontera de un país o unos 30.000 dólares por el transporte desde Asia oriental hasta América del Norte o Europa.

En busca de un trabajo decente

El crecimiento de la migración parece que va a continuar por diversos motivos. Además de las grandes diferencias económicas que ya se han mencionado, en muchos países en desarrollo existe un déficit de trabajo decente, que se caracteriza por la pérdida de puestos de trabajo o la falta de creación de empleo. En numerosos casos, la situación se ha visto agravada por un mercado más libre, que ha debilitado la agricultura y las industrias nacionales al mismo tiempo que los programas de ajuste estructural han restringido los gastos públicos destinados a paliar el desempleo resultante. El empeoramiento de la difícil situación que viven los agricultores en muchos países en desarrollo está fomentando el desplazamiento a los centros urbanos, y algunas de esas personas que abandonan las zonas rurales pueden encontrar más atractivos en el extranjero, especialmente si no existen suficientes oportunidades en las cada vez más pobladas ciudades de su propio país.

Al mismo tiempo, la población de las regiones menos desarrolladas crece casi seis veces más rápidamente que la de los países desarrollados, y se prevén diferencias similares hasta mediados de siglo. Y aunque las poblaciones envejecen en muchas partes del mundo, el proceso es mucho más drástico en Europa y en el Japón. Habida cuenta de los índices de fecundidad actuales, la inmigración en algunos países europeos tendría que triplicarse para que la población se mantuviera a los mismos niveles que estaba en 1995.

Los patrones actuales de migración, que principalmente son reflejo de iniciativas individuales o familiares, contrastan notablemente con los de los decenios de 1950 y 1960, cuando una parte importante de la migración se produjo bajo los auspicios de acuerdos bilaterales entre gobiernos, que incluían programas nacionales destinados a atraer inmigrantes, y con una participación activa del Estado en la organización y una estrecha supervisión de la contratación, el empleo y el regreso al país de origen. Hacia mediados del decenio de 1970 el sistema de acuerdos bilaterales entró en desuso, puesto que la demanda de trabajadores migrantes había disminuido tras la crisis del petróleo y la recesión mundial. Hoy en día, la mayoría de las políticas de migración laboral son unilaterales, con países de destino que dan a conocer programas de admisión de inmigrantes sin buscar la concertación de ningún acuerdo con los países de envío. Eso significa que estos países también están obligados a actuar unilateralmente para intentar controlar el proceso de emigración. En algunos países asiáticos, incluidos Indonesia, Filipinas y Sri Lanka, la contratación de ciudadanos nacionales para trabajar en países extranjeros se regula y supervisa minuciosamente.

La acción multilateral se ha centrado principalmente en la creación de normas internacionales. La OIT adoptó dos convenios, a saber, el Convenio sobre los trabajadores migrantes (1949), núm. 97 y el Convenio sobre los trabajadores migrantes (disposiciones complementarias), (1975), núm. 143, y en 1990 la Asamblea General de las Naciones Unidas adoptó una nueva Convención Internacional sobre la protección de los derechos de todos los trabajadores migratorios y de sus familiares, que entró en vigor en 2003. En diciembre de 2003 se creó una Comisión Mundial sobre la Migración y la migración se incluyó en el trabajo de la Comisión sobre Seguridad Humana y en la Comisión Mundial sobre la Dimensión Social de la Globalización creada por la OIT. También se mantienen consultas periódicas entre los organismos internacionales relacionados con la migración.

La migración y sus consecuencias

La migración es una parte, o un aspecto, del desarrollo económico, que puede tener repercusiones tanto positivas como negativas para los países de envío y de acogida. Un

estudio de la situación indica que según el éxito que tengan los países para conseguir políticas de ajuste se logrará que la migración sea una propuesta beneficiosa para todos.

Repercusiones en los países de origen

La emigración puede contribuir a aliviar la presión demográfica y laboral en los países de origen, aunque las repercusiones suelen ser modestas porque las personas que emigran no representan una gran proporción de la población total. De hecho, algunos de los países que cuentan con altas tasas de migración neta son también los que tienen problemas de desempleo de difícil solución.

Las remesas de los migrantes tienen consecuencias mucho más importantes. Un estudio reciente del Banco Mundial, *Flujos mundiales de financiamiento para el desarrollo 2003*, mostró que las corrientes de remesas eran la segunda fuente más importante de financiación externa en los países en desarrollo después de la inversión extranjera directa. Las remesas también parecen ser menos volátiles que los flujos de capital. Dado que las remesas van directamente a hogares con muchas necesidades de consumo, éstos tienen múltiples efectos en la economía de un país.

Además de esas contribuciones financieras directas, la migración se traduce en la formación de comunidades transnacionales que reafirman el desarrollo económico. Las comunidades de migrantes en el extranjero, así como los migrantes que regresan a sus países, se convierten en conductos para nuevas ideas e inversiones. Así, 55 millones de chinos en el extranjero han invertido aproximadamente 60.000 millones de dólares en China. Los migrantes que regresan a su país vuelven con ganancias y conocimientos. Los gobiernos de los países de origen están cada vez más interesados en el valor potencial de las comunidades transnacionales, mientras que los propios migrantes forman asociaciones y redes en el extranjero. Un ejemplo es la Unión Africana, que ha invitado a la diáspora de África a participar activamente en el desarrollo de la región y a enmendar la carta de la organización a dicho efecto.

La emigración de personas calificadas, conocida habitualmente como fuga de cerebros, que ha ido en aumento desde principios del decenio de 1990, tiene especial importancia. El impacto de la fuga de cerebros en los países de origen varía según el nivel de desarrollo, el tipo de sectores implicados, el modo de financiar la educación y el carácter temporal, permanente o circular de la migración.

La fuga de cerebros puede provocar círculos viciosos que ralentizan el desarrollo. Por ejemplo, la emigración de enfermeros y médicos africanos lleva a un empobrecimiento de la salud en un momento en que resultan más necesarios para prestar servicios sanitarios debido al SIDA y a las enfermedades relacionadas con la inmunización. La capacidad de desarrollo industrial y académico también puede verse afectada. Según ciertas estimaciones, existen por lo menos 400.000 científicos e ingenieros procedentes de países en desarrollo que trabajan en la investigación y el desarrollo en países industrializados, frente a casi 1,4 millones que todavía se encuentran en el país de origen. Además, las empresas que financian la capacitación pueden tener problemas para recuperar la inversión realizada si los trabajadores que van formando abandonan periódicamente el país.

Sin embargo, la salida de personas con formación también puede poner en juego fuerzas que contribuyen a fomentar el crecimiento económico. Los migrantes que regresan a sus países aportan experiencias laborales y conocimientos adquiridos en el extranjero. La promesa de que la migración permite obtener ingresos más altos puede fomentar más que de cualquier otra manera la inversión en la educación pública y privada. Además de las remesas, los expatriados pueden transmitir conocimientos, tecnología e inversiones a los países de origen. La emigración a gran escala de trabajadores del ámbito de las tecnologías de la información procedentes de Asia ha aportado diversos beneficios a los países de origen, como la

transmisión de conocimientos, las disposiciones de acuerdos para el aprovisionamiento en fuentes externas y las corrientes de inversión.

Es difícil sacar conclusiones sólidas sobre las repercusiones de la emigración en la actividad económica general. Las relaciones entre la migración y el comercio, las exportaciones, los índices de crecimiento y los ingresos per cápita son complejas. Por ejemplo, las remesas pueden hacer aumentar el valor externo de la moneda de un país, haciendo que las exportaciones sean menos competitivas y aumentando la confianza en las importaciones. El aumento de la integración económica, especialmente a través de la eliminación de los obstáculos al comercio, puede reducir las presiones de la migración, como ha sido el caso en la Unión Europea. Por otra parte, en América del Norte, la primera consecuencia del TLCAN (Tratado de Libre Comercio de América del Norte) parece que ha implicado que más personas emigraran de México a los Estados Unidos. En la ecuación también aparecen claramente otros factores, como la proximidad geográfica, la migración interna y las transferencias presupuestarias.

Del mismo modo, no existen demasiadas pruebas positivas de que los países que reciben grandes cantidades de remesas registren un mejor comportamiento de su economía teniendo en cuenta el crecimiento anual de los ingresos per cápita. Sin embargo, los responsables de formular políticas en los países en desarrollo tienden a considerar que la emigración es económicamente beneficiosa, por lo menos a corto plazo, ya que produce beneficios a través de las remesas y otras conexiones que compensan las pérdidas de capital humano.

No obstante, la migración laboral conlleva costos sociales considerables en términos de familias y comunidades fracturadas. Además de las dificultades a las que se enfrentan las familias monoparentales, la migración de las trabajadoras puede traducirse en que solamente uno de los padres críe a los hijos. Algunos de esos niños pueden terminar por abandonar la escuela y encontrarse en situaciones vulnerables de malos tratos y abandono. Algunas mujeres migrantes también deben enfrentarse a experiencias traumáticas, como abusos sexuales, violencia o rupturas familiares.

Consecuencias para los países receptores

En los países receptores, la atención pública suele centrarse en los efectos sociales de la inmigración, más que en los económicos. Puede haber dificultades para adaptarse a personas de origen étnico distinto, que tal vez no compartan los mismos valores culturales. Muchas sociedades han controlado este proceso y algunos países, como el Canadá, se congratulan de que cada vez haya más diversidad. Las transformaciones sociales pueden producirse con mucha rapidez, ya que hoy en día existe una diversidad étnica mucho mayor en lugares que tan sólo hace un decenio no se consideraban países de inmigración. Sin embargo, las reacciones a la inmigración también pueden ser muy negativas, llegando hasta el racismo y la xenofobia, especialmente allí donde se considera que los migrantes quitan puestos de trabajo a los trabajadores autóctonos.

Los efectos económicos de la inmigración en los países receptores son principalmente beneficiosos, pues los recién llegados rejuvenecen las poblaciones y estimulan el crecimiento sin inflación. Después de la Segunda Guerra Mundial, los trabajadores inmigrantes contribuyeron al crecimiento sostenido de Europa durante 30 años aproximadamente. En Asia oriental y occidental, a partir del decenio de 1970 los trabajadores migrantes contribuyeron a transformar las ciudades en flamantes metrópolis casi de la noche a la mañana, mientras que en América del Norte, los inmigrantes del Canadá y de los Estados Unidos han renovado y dado un nuevo dinamismo a la población y a la economía durante generaciones.

Sin embargo, determinados grupos de trabajadores autóctonos pueden estar en situación de desventaja, en especial los menos calificados, entre los que se puede encontrar algunos de los

migrantes anteriores. La repercusión general de la inmigración en los salarios y el empleo depende de las condiciones existentes del mercado de trabajo, del nivel de conocimientos de los trabajadores migrantes y de si su condición es de trabajadores temporeros o no.

Se suele considerar que la inmigración reduce los salarios de los trabajadores autóctonos que poseen conocimientos similares a los de los migrantes y, por ende, empeora la distribución de ingresos. Sin embargo, los estudios realizados tanto en Europa occidental como en los Estados Unidos indican que se han producido muy pocos cambios en los salarios debido a la inmigración, e incluso en algunos estudios se indica que los salarios de los trabajadores mejor calificados, de hecho, han aumentado en las épocas de mayor inmigración. En cuanto al empleo, no existe ninguna duda de que a veces las empresas contratan a trabajadores extranjeros en lugar de a trabajadores autóctonos. No obstante, eso no implica necesariamente un aumento del desempleo global. Si la inmigración contribuye a estimular la expansión económica, la creación de puestos de empleo puede reducir el desempleo de todos los trabajadores. Los estudios de la OCDE sobre la correlación entre el desempleo y la inmigración en una serie de países no llegaron a ninguna conclusión.

Otra preocupación económica viene del grado en que las arcas del Estado se ven afectadas por el gasto o la contribución de los inmigrantes, lo que depende en gran medida de la edad de los inmigrantes y de las características de los sistemas de bienestar y fiscales. Así, un estudio realizado en Alemania demuestra que una persona que emigra con 30 años realizará una contribución neta de 110.000 EUR a lo largo de su vida, mientras que un niño de menos de un año crea una carga neta en las finanzas públicas de 60.000 EUR a lo largo de su vida. En el Reino Unido, un estudio realizado por *British Home Office* estimó que en 1999/2000 los migrantes del Reino Unido realizaron una contribución de 31.200 millones de libras en concepto de impuestos al tiempo que gastaron 28.800 millones de libras en beneficios y servicios públicos. Como en la mayoría de los países, los inmigrantes de Alemania suelen estar en edad de trabajar y, por consiguiente, su contribución es probable que compense con creces los costos. En algunos países, no obstante, la dependencia de los inmigrantes en el bienestar es considerablemente mayor que la de los nativos, lo que da lugar a curvas en los beneficios que los nuevos inmigrantes pueden solicitar.

Es esencial que los cálculos económicos relacionados con la inmigración también tengan en cuenta la situación demográfica de los países receptores. Habida cuenta del envejecimiento de la población de Europa, existe una gran preocupación por mantener el nivel de vida y de seguridad social actuales. La OIT realizó un análisis en el que demostró que sin cambiar las políticas, los 15 países de la Unión Europea (antes de la ampliación) habrían necesitado un aumento neto de la población de unos 388 millones de personas en los siguientes 50 años para continuar manteniendo los sistemas de seguridad social y el nivel de vida actuales. Sin embargo, si se aumentara la edad de jubilación a los 65 años se reduciría el número de inmigrantes necesarios a unos 112 millones de personas. Esas cifras indican que en las regiones en las que la población envejece la inmigración controlada es probable que sea un elemento para una adecuada combinación de medidas de política. Se tendrá que lograr un equilibrio entre la aceptación de un crecimiento económico inferior, la adaptación de la inmigración para la sustitución de trabajadores y el aumento del índice de participación de la mano de obra, incluida la inversión en el aumento de la productividad de los trabajadores de más edad.

Del mismo modo que las elecciones de política tendrán una función en el futuro nivel de inmigración en Europa, las decisiones gubernamentales también influyen en los resultados sociales de la migración. Unos niveles parecidos de inmigración han afectado a países distintos de diferentes maneras, según la historia, las políticas y la identidad nacional de un país. La aparición de guetos minoritarios, por ejemplo, no tiene por qué ser un resultado natural de la inmigración. Puede indicar que no se ha hecho suficiente hincapié en la integración, ni siquiera al elaborar programas bien intencionados para viviendas de bajo

costo. El nivel de movilidad social de los inmigrantes también ha variado de un país a otro, a pesar de las similitudes entre los antecedentes económicos y educativos de los recién llegados y los de los trabajadores autóctonos. Eso indica que las políticas y las actitudes de los países receptores pueden desempeñar un papel importante para determinar cómo se desarrolla la inmigración.

Trabajadores migrantes: Condiciones y trato

Como se ha dicho hasta ahora, es probable que la migración internacional por razones de empleo aumente en el futuro, con beneficios potenciales para los países de origen y de destino, así como para los propios migrantes. Uno de los principales prerrequisitos para aprovechar esos beneficios consiste en garantizar unas condiciones de trabajo decente a los migrantes. A pesar de las experiencias positivas de muchos migrantes, un número inaceptablemente elevado de éstos se enfrenta a situaciones de abuso y explotación, a saber: trabajo forzoso, salarios bajos, malas condiciones de trabajo, falta de protección social, negación de la libertad de asociación y de los derechos de sindicación, discriminación y xenofobia, y exclusión social.

Existen diferencias en el trato y las condiciones laborales tanto entre los propios trabajadores migrantes como entre los trabajadores migrantes y los nacionales. Si bien algunas de esas diferencias pueden ser el resultado de la condición de la migración, el perfil de competencias, el tipo de trabajo y el sector del empleo, otras se deben a un trato diferenciado deliberado.

Los índices de desempleo, la seguridad en el empleo y los salarios suelen ser distintos entre los trabajadores migrantes y los nacionales. Por ejemplo, los índices de desempleo de los hombres y las mujeres migrantes en los países de la OCDE alcanzaron un promedio de casi el doble de los índices registrados por los trabajadores no migrantes durante 2000-2001. En comparación con los trabajadores nacionales y la mayoría de los trabajadores migrantes permanentes, las condiciones de trabajo de los migrantes temporeros tienden a ser sumamente inestables. En la mayoría de los casos su condición excluye el acceso a la seguridad social y las prestaciones laborales. La precaria situación de los migrantes que se encuentran en situación irregular y de las personas que han sido víctimas de trata o tráfico es incluso más flagrante, y se ven expuestos con frecuencia a tratos y condiciones laborales desfavorables.

En el periodo de los acuerdos bilaterales en materia de migración laboral, los servicios públicos de empleo desempeñaron un papel importante en la contratación de migrantes y en la elaboración de contratos en los que se establecían los salarios y las condiciones de trabajo. Hoy en día, las agencias retribuidas de colocación privadas se ocupan cada vez más de los desplazamientos transfronterizos. Pueden llevar a cabo prácticas poco éticas y fomentar la migración irregular, planteando enormes dificultades a los migrantes. Algunas de esas agencias envían a trabajadores a puestos de trabajo inexistentes o les proporcionan información falsa. Muchas exigen honorarios excesivos por los servicios que prestan.

Muchos trabajadores migrantes tienen problemas jurídicos y prácticos para ejercer su derecho a organizarse y a constituir sindicatos. Aquellos que se encuentran en una situación irregular no suelen estar en condiciones de exigir ningún derecho. Numerosos migrantes tampoco cuentan con ningún tipo de protección jurídica frente a la discriminación. Según la Encuesta sobre migraciones laborales internacionales, casi la mitad de los países encuestados disponen de leyes nacionales que protegen a todos los trabajadores de la discriminación en el lugar de trabajo. En una tercera parte de los países, aproximadamente, ese derecho se aplica sólo a los trabajadores nacionales y a los trabajadores migrantes regulares. La propia investigación realizada por la OIT en una serie de países industrializados demostró que sistemáticamente se rechaza la contratación de candidatos jóvenes procedentes de minorías migrantes o étnicas para realizar trabajos semicalificados.

Sectores específicos

Los trabajadores migrantes tienden a concentrarse en algunos sectores de la economía que resultan menos atractivos para los trabajadores autóctonos. Algunos aspectos comunes de esos sectores son el trabajo de temporada, la producción a pequeña escala al final de cadenas globales altamente competitivas, la falta de tecnología y la rápida movilidad del personal de la empresa. Los sectores más destacados son la agricultura, la construcción, la industria manufacturera con alta densidad de mano de obra y los servicios. El empleo en esos sectores se realiza con algunos de los trabajadores migrantes más vulnerables, especialmente las trabajadoras domésticas, los trabajadores en situación irregular y las víctimas de la trata de personas.

El trabajo agrícola es muy peligroso y, de conformidad con las estimaciones de la OIT, cada año representa más de la mitad de los accidentes mortales producidos en el lugar de trabajo. En este sector existe un índice elevado de trabajo infantil, incluido el de los niños migrantes. Además, han disminuido los salarios y la protección de los puestos de trabajo para los agricultores contratados, en parte debido al aumento de la competencia global que enfrenta a los agricultores de los países en desarrollo con sus homólogos en los países desarrollados, que reciben importantes subvenciones. Durante el decenio de 1990 se tendió a utilizar contratistas para proporcionar trabajadores de temporada, lo que se tradujo en un deterioro de las condiciones de empleo tanto en los países desarrollados como en los países en desarrollo. Del mismo modo, el trabajo en la industria de la construcción se ha ido haciendo cada vez más temporal e inestable conforme las subcontrataciones y la privatización han ido sustituyendo a empleadores relativamente importantes que invertían en conocimientos y capacitación. La modificación de los patrones de empleo también se ha traducido en una disminución de las condiciones de seguridad y salud y en una reducción de la negociación colectiva y de las ofertas de capacitación. La industria de la construcción siempre se ha caracterizado por emplear a trabajadores migrantes procedentes de economías con bajos salarios.

Por otro lado, en la industria manufacturera la globalización ayuda a reducir las presiones sobre la migración, ya que la movilidad de capital internacional y la contratación externa promueven la aparición de fábricas en los países en desarrollo. Sin embargo, al mismo tiempo, en los países desarrollados han vuelto a aparecer las fábricas donde se explota a los trabajadores migrantes por poca remuneración. La trata de trabajadores y otras violaciones de los derechos humanos se asocian a estas fábricas clandestinas, que también representan una amenaza para la viabilidad de las empresas legales.

El crecimiento del sector de los servicios, que representa un 64% del producto interior bruto del mundo, ha ido a la par con un aumento de la confianza en los trabajadores extranjeros, a los que se contrata en ámbitos que van desde la atención sanitaria hasta la hostelería, los servicios de comidas y el turismo. El trabajo clandestino y los trabajadores que se encuentran en situación irregular son frecuentes en esos sectores. Aunque las condiciones varían enormemente, los trabajadores domésticos pueden hacer frente a graves explotaciones y a situaciones que prácticamente llegan a la esclavitud y al trabajo forzoso. También existe la discriminación salarial por motivos de nacionalidad, más que por razones de experiencia.

Respuestas políticas

Habida cuenta de los graves problemas a los que se enfrentan los trabajadores migrantes en los sectores mencionados, es importante fomentar políticas y métodos para mejorar el trato y las condiciones de trabajo. Así, se debe informar a los trabajadores sobre sus derechos, se debe ajustar la reglamentación de los contratistas encargados de la contratación de migrantes

y se debe reforzar la cooperación entre los sindicatos, los empleadores, el gobierno y el público para hacer frente a los abusos. Algunos ejemplos de las medidas ya adoptadas son los centros de información creados conjuntamente por los sindicatos en los países de origen y en los países receptores y las campañas contra los talleres de explotación de trabajadores, que unen a grupos de consumidores, sindicatos, empleadores y el gobierno. Una forma de reglamentar a los contratistas de forma más eficaz sería a través de la responsabilidad conjunta y las leyes de confiscación, por las que los empleadores finales compartirían la responsabilidad con los contratistas para pagar los salarios y cumplir la legislación laboral. Otra opción es hacer que los minoristas participen en la campaña de lucha contra la explotación de los trabajadores migrantes.

Asimismo es necesario abordar la cuestión de la situación irregular de los migrantes, que aumenta sobremanera la vulnerabilidad de esos trabajadores. La Comisión de Derechos Humanos de las Naciones Unidas afirma que “cuando se contrata, transporta y emplea a trabajadores migratorios fuera de la ley, sus derechos humanos y libertades fundamentales corren mayores riesgos”. Una respuesta común a la migración irregular ha consistido en ejercer controles más severos para la deportación de trabajadores y en las fronteras, es decir, se han formulado más políticas en lugar de mejores políticas. Sin embargo, la experiencia demuestra que esa posición tiene una eficacia limitada. El Secretario General de las Naciones Unidas, Koffi Annan, afirma que pocos Estados, de existir alguno, han logrado hoy en día reducir el número de migrantes imponiendo tales controles. Las leyes de la oferta y la demanda son demasiado fuertes para frenar a los migrantes. Por el contrario, hacen que los inmigrantes entren clandestinamente en el país, se queden más tiempo del que permiten sus visados o recurran a la única vía legal a la que todavía tienen acceso, a saber, el sistema de asilo. La alternativa, respaldada por los mandantes de la OIT, consiste en crear más oportunidades para la migración legal, como permitir que aquellas personas que ya se encuentran en el país puedan regularizar su situación.

Del mismo modo, las medidas para luchar contra la trata de personas han tendido a centrarse en el cumplimiento de la ley y el control. Si se espera que a largo plazo las estrategias sean más eficaces, es necesario combinar la tipificación de la trata como un delito independiente, con políticas exhaustivas sobre la migración como la creación de empleos productivos en los países de origen y el acceso a las vías legales de migración.

La integración de los migrantes en las sociedades de acogida también sirve para velar por la protección de los derechos fundamentales. Se trata de un reto difícil que está íntimamente vinculado a las cuestiones de la discriminación y las relaciones raciales con las que muchos países están lidiando actualmente. El éxito de la integración depende de la lucha contra el racismo y la xenofobia. También es necesario considerar cuestiones como la ciudadanía y las normas de inmigración. Por ejemplo, la migración temporal hace más difícil la integración. Los interlocutores sociales desempeñan un papel importante en esa esfera. A dicho efecto, la OIT ha desarrollado una metodología que facilita la integración en los lugares de trabajo.

Reglamentación y directrices internacionales

La reglamentación y las directrices internacionales proporcionan los fundamentos básicos para las leyes, políticas y prácticas nacionales necesarias para tratar las cuestiones relativas a la migración. Existe una serie de normas e instrumentos al respecto que van desde medidas que tratan específicamente la migración hasta otras que abarcan asuntos conexos.

Instrumentos de la OIT y de las Naciones Unidas

Después de la Segunda Guerra Mundial y tras la crisis del petróleo de 1973, la OIT estableció normas específicamente relacionadas con los trabajadores migrantes. El Convenio sobre los

trabajadores migrantes (1949), núm. 97 y su Recomendación correspondiente (núm. 86) se centran en las disposiciones aplicables a la contratación de trabajadores migrantes y a sus condiciones de trabajo. En 1975 los gobiernos estaban cada vez más preocupados por el desempleo y por el aumento de la migración irregular. Se pasó de facilitar la migración de los excedentes de mano de obra a controlar los flujos migratorios. Esa situación se tradujo en la adopción de dos instrumentos nuevos en la OIT: el Convenio sobre los trabajadores migrantes (disposiciones complementarias) (1975), núm. 143 y la Recomendación correspondiente (núm. 151). Dichos instrumentos fueron la primera medida multilateral para tratar la migración irregular y propusieron sanciones para los traficantes. El Convenio núm. 143 reitera que los Estados Miembros tienen una obligación general de respetar los derechos humanos fundamentales de todos los trabajadores migrantes. Ambos convenios propugnan la igualdad de trato para los trabajadores migrantes si bien el Convenio núm. 143 también promueve la igualdad de oportunidades de los trabajadores migrantes regularizados. Los instrumentos de la OIT defienden la reglamentación bilateral de los flujos migratorios, incluida la elaboración de contratos modelo para gobernar la situación de los trabajadores migrantes. Cuarenta y dos países han ratificado el Convenio núm. 97 mientras que dieciocho han ratificado el Convenio núm. 143.

En 1998 la Comisión de Expertos en Aplicación de Convenios y Recomendaciones examinó detalladamente las disposiciones de la OIT en relación con los trabajadores migrantes y llegó a la conclusión de que el contexto internacional había cambiado, e identificó determinadas lagunas existentes en las normas. En cuanto a la evolución de las circunstancias, la CEACR mencionó la crisis del liderazgo estatal en el mundo del trabajo, el aumento del número de trabajadoras migrantes, la tendencia a la migración temporal, el aumento de la migración irregular y el desarrollo de nuevas formas de transporte. La CEACR también señaló que los convenios de la OIT carecían de disposiciones vinculantes que propugnaran el desarrollo de una política migratoria en la que participaran las organizaciones de empleadores y de trabajadores.

Además de esas medidas específicas, muchos de los demás instrumentos de la OIT contienen disposiciones pertinentes a los trabajadores migrantes. En virtud de la Declaración de la OIT relativa a los principios y derechos fundamentales en el trabajo y su seguimiento de 1998, todos los Estados Miembros de la OIT, aun cuando no hayan ratificado los convenios pertinentes, tienen un compromiso de respetar los cuatro principios relativos a los derechos fundamentales que son objeto de esos convenios, es decir: la libertad de asociación y el derecho de negociación colectiva, la eliminación del trabajo forzoso, la abolición del trabajo infantil y la igualdad de oportunidades y de trato. El último de esos principios es especialmente importante en el caso de los trabajadores migrantes. En principio todas las normas de trabajo se aplican a los trabajadores migrantes. De entre éstas, las normas de la OIT sobre seguridad social tienen el objetivo de velar por la igualdad de trato entre trabajadores nacionales y extranjeros.

En 1990 las Naciones Unidas adoptaron la Convención Internacional sobre la protección de los derechos de todos los trabajadores migratorios y de sus familiares, que entró en vigor recientemente. Los instrumentos de la OIT y de las Naciones Unidas son parecidos en cuanto a su alcance, aunque las definiciones de "trabajador migrante" y de "familia" son algo más amplias en la Convención de las Naciones Unidas que en los instrumentos de la OIT. (La Convención de las Naciones Unidas también abarca a los trabajadores fronterizos y, en algunos casos, a los trabajadores migrantes por cuenta propia.) Al igual que las convenciones de las Naciones Unidas relativas a los derechos de la mujer, el niño y las víctimas del racismo, la Convención sobre los trabajadores migratorios intenta ampliar la protección de los derechos universales a los grupos vulnerables proporcionando un texto normativo explícito que se adapte a la legislación nacional.

Otros instrumentos pertinentes de las Naciones Unidas son la Declaración Universal de Derechos Humanos, la Convención sobre la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer (1979) y la Convención contra la Delincuencia Transnacional Organizada y sus dos protocolos, que versan sobre la trata de personas y el tráfico de migrantes.

Otras medidas

La Organización Mundial del Comercio ha desarrollado un conjunto importante de disposiciones internacionales relacionadas con la migración, que incluyen los requisitos que los individuos deben cumplir para desplazarse y trabajar en el extranjero. Aunque representa sólo algo más del 1 por ciento del comercio mundial de servicios, la presencia de personas naturales (conocida como Modo 4) es una de las cuatro formas posibles de prestar servicios en virtud del Acuerdo General sobre el Comercio de Servicios que, sin embargo, sólo abarca la migración temporal.

La labor de los organismos regionales y subregionales incluye la gestión de los flujos migratorios internacionales. Por ejemplo, la Unión Europea dispone de una serie de medidas que abarcan la migración laboral. Otras asociaciones regionales de Sudamérica y África también han elaborado proyectos o han concertado acuerdos relacionados con la migración. Como se mencionó antes, muchos de los acuerdos bilaterales que anteriormente habían reglamentado la migración cayeron en desuso después del empeoramiento de la situación económica del decenio de 1970 y fueron sustituidos por acuerdos marco, memorandos de entendimiento y declaraciones de cooperación mucho más flexibles. Desde el decenio de 1990 se ha registrado un crecimiento renovado de los acuerdos bilaterales que tienen una amplia gama de objetivos, entre los que se cuenta la limitación de la migración irregular. Algunos tratan cuestiones económicas y sociales más amplias mientras que otros se centran en cuestiones relacionadas con el trabajo agrícola de temporada.

Perfeccionamiento de marcos existentes

Si bien el conjunto de normas de la OIT es rico y variado, algunas categorías de trabajadores migrantes no se benefician de la protección adecuada. Además, muchos Estados Miembros de la OIT no han ratificado alguno de los dos convenios que tratan específicamente de la migración. Mientras, las disposiciones internacionales existentes no abarcan plenamente el carácter evolutivo de la migración ni colman la brecha originada por el declive de los acuerdos bilaterales que regulan los flujos migratorios. Los convenios no prescriben que la elaboración de políticas migratorias se realice con la participación de los interlocutores sociales.

La presente discusión general está destinada a permitir que los mandantes encuentren formas de mejorar la coherencia, la pertinencia y las repercusiones de las actividades de la OIT relativas a los trabajadores migrantes. A fin de facilitar el debate, el informe enumera posibles opciones para adoptar medidas futuras, a saber, una campaña para promover la ratificación, complementada con asistencia técnica; la adopción de medidas complementarias, como protocolos o directrices; la elaboración de un nuevo instrumento que sirva de "motor de promoción" e incluya un mecanismo de seguimiento y asistencia técnica; la revisión de las normas existentes, y tal vez su fusión en un único convenio. Se podría combinar la campaña de ratificación con la promoción en curso de la Convención de las Naciones Unidas sobre la migración.

En la Encuesta sobre migraciones laborales internacionales se preguntó a los Estados Miembros su opinión sobre posibles medidas que la OIT podría adoptar en el futuro en relación con las normas sobre migración, pero se recibieron tan pocas respuestas que no se pudo identificar una tendencia general.

¿Qué lugar ocupa la OIT?

El programa fundamental de la OIT relacionado con la migración laboral incluye cinco elementos principales:

1. La elaboración y supervisión de normas internacionales para proteger los derechos de los trabajadores migrantes, incluidos los derechos humanos fundamentales en el trabajo.
2. El control de la migración y las condiciones de los trabajadores migrantes.
3. El apoyo al desarrollo de políticas nacionales coherentes y a medidas sobre migración laboral, basadas en los principios de la OIT.
4. La asistencia a los Estados Miembros para mejorar sus capacidades de gestión de la migración, incluso a través de la creación de estructuras y mecanismos de consulta con los interlocutores sociales.
5. La promoción de la integración económica y social de los trabajadores migrantes.

Las actividades de la Oficina han evolucionado para reflejar ese programa y se agrupan en los siguientes temas principales:

- Creación de una base de conocimientos global relacionada con la migración laboral a través de la investigación y de la base de datos sobre migraciones laborales internacionales.
- Promoción y supervisión de las normas pertinentes de la OIT.
- Promoción y fortalecimiento del diálogo social sobre migración y cuestiones relativas a la integración.
- Cooperación técnica para ayudar a los gobiernos y a los interlocutores sociales a mejorar sus capacidades para formular políticas y ocuparse de la administración.
- Programas de medidas especiales para luchar contra la trata de personas y el trabajo forzoso de niños y adultos, proteger a los grupos de riesgo afectados por el VIH/SIDA y promover la integración y la no discriminación.
- Creación de un marco internacional para la cooperación en materia de migración.

La ejecución de ese programa se inspira en el trabajo actualmente en curso en la OIT. Las actividades de política de empleo de la OIT tratan de los factores que contribuyen a las presiones migratorias y a las condiciones de empleo de los trabajadores migrantes. El programa sobre normas y principios fundamentales en el trabajo es esencial para promover que en los controles de la migración se adopte un enfoque basado en los derechos. Las medidas destinadas a fomentar condiciones de trabajo mejores y más seguras y a extender las prestaciones de la seguridad social a más personas son tanto o más pertinentes para los trabajadores migrantes como para los trabajadores nacionales. El mantenimiento y fortalecimiento del diálogo social tiene una importancia crucial en la formulación y en el apoyo de políticas migratorias sanas.

El principal cometido de MIGRANT, la unidad técnica de la OIT especializada en migración, es elaborar un programa integrado basado en ese conjunto de actividades. Se trata de un importante desafío, habida cuenta de los recursos limitados y del crecimiento acelerado de las exigencias para que la OIT participe en una amplia gama de cuestiones relacionadas con la migración.

En 2003, por ejemplo, la OIT trabajó para regularizar la situación de los trabajadores migrantes de Tailandia, armonizando políticas para apoyar el desplazamiento libre de la mano de obra en África oriental, e identificando y documentando las mejores prácticas para reducir la discriminación de los migrantes en Europa occidental. El trabajo de la Oficina también

consistió en mejorar la gestión de la contratación en lugares tan distintos como Nepal y Tanzania, asesorando sobre cómo inducir a los migrantes para que inviertan en sus comunidades de origen en México, evaluando las condiciones de los trabajadores migrantes del servicio doméstico de América Central y desarrollando estrategias para luchar contra la trata de mujeres jóvenes en numerosos Estados de la región de la CEI. Las respuestas a la Encuesta sobre migraciones laborales internacionales indicaron que los Estados Miembros solicitan más asistencia técnica y asesoramiento de política por parte de la OIT.

Las oficinas regionales y las oficinas sobre el terreno implementan una parte cada vez más importante del trabajo de la OIT sobre migración. Las actividades de la OIT han dado resultados que probablemente se traducirán en un mejoramiento de las condiciones para los migrantes en muchas partes del mundo. Por ejemplo, el proyecto de asistencia técnica de la OIT sobre gestión de la migración en Tailandia tuvo como resultado la firma de un memorando de entendimiento con Myanmar, la República Democrática Popular Lao y Camboya en el que se defendía que los trabajadores migrantes debían percibir los mismos salarios y beneficios que los trabajadores nacionales. En la República de Corea existe una nueva legislación relacionada con la admisión temporal y el empleo de trabajadores extranjeros, basada en parte en el asesoramiento de la OIT. La Oficina había registrado algunos problemas con el sistema de formación anterior y asesoró al Ministerio de Trabajo sobre cuáles eran las mejores prácticas. En Bélgica, la investigación de la OIT en relación con la lucha contra la discriminación de los migrantes y los trabajadores de minorías étnicas sirvió para dar forma a la legislación que se adoptó en 2003 por la que entró en vigor la Directiva de la Unión Europea sobre el racismo. Ese mismo año la OIT ayudó al Gobierno de Irlanda y a los interlocutores sociales a elaborar un plan de acción contra la discriminación y en favor de la integración.

El valor de esas actividades fue puesto de relieve más adelante por un gran número de Estados Miembros, que mostraron interés por recibir asistencia técnica en diversas esferas, que iban desde la formulación de políticas migratorias y legislación hasta la elaboración de estadísticas sobre migración. Estas actividades indican que se debe examinar si los recursos asignados al Programa de Migraciones Internacionales de la OIT tienen la cuantía adecuada.

La gestión de la migración

Los gobiernos que tratan de encontrar la manera de formular políticas migratorias deben sopesar un conjunto complejo de cuestiones e intereses que abarcan la economía, la política y la sociedad, entre las que destacan las cuestiones de diferencia e igualdad. Si bien las diferencias entre países fomentan la migración, la protección de los migrantes exige que se conceda el mismo trato a todos los trabajadores, independientemente de su nacionalidad.

A diferencia de otros aspectos de la globalización, como el aumento del comercio o de las inversiones, la migración de la mano de obra, incluso por períodos de corta duración, provoca importantes ajustes sociales y políticos, lo que puede afectar y repercutir en una serie de políticas económicas y sociales que van desde la educación hasta la salud, el bienestar social y el desarrollo internacional. Por ello es necesario ir más allá de los meros obstáculos e integrar las políticas migratorias en una corriente dominante de planificación.

La experiencia demuestra que raras veces se puede poner en marcha o detener la migración como respuesta a los ciclos económicos. Las políticas basadas en el supuesto de que se puede hacer entrar a migrantes cuando sean necesarios y después enviarlos de vuelta a sus países de origen están condenadas al fracaso. Como decía el escritor suizo Max Frisch: queríamos traer trabajadores pero vinieron seres humanos. Como seres sociales, los hombres y las mujeres tienen necesidades que van más allá del sustento físico. Además, las sociedades y economías de los países receptores se adaptan a su presencia y llegan a depender de sus servicios.

Necesidad de coherencia

La falta de coherencia en las políticas suele reflejar las presiones conflictivas que se ejercen sobre los dirigentes políticos, preocupados por si pierden el apoyo de los mandantes principales. Una consecuencia es la contradicción entre las declaraciones políticas y lo que sucede sobre el terreno. Por ejemplo, un gobierno puede hacer hincapié en su rechazo a contratar a trabajadores extranjeros no calificados y en su decisión de terminar con la migración irregular, pero en la práctica puede estar subvencionando y protegiendo a sectores que absorben esa mano de obra extranjera no calificada, como es el caso de la agricultura. También puede que no regule los salarios y condiciones de trabajo, incentivando a algunos empleadores a contratar trabajadores irregulares con el fin de reducir los costos o permitiendo que las empresas paguen legalmente salarios inferiores a los mínimos a los "aprendices" extranjeros que son, de hecho, trabajadores. Los políticos que no formulan políticas claras en materia de migración corren el riesgo de caer en la hipocresía y perder el apoyo público, dejando la política a merced de grupos de presión extremistas. En muchos países no está claro que una plataforma de inmigración más liberal pueda obtener votos.

Para que las políticas sean coherentes es necesario tener una opinión general sobre los requisitos económicos y sociales que impiden modificar los intereses políticos. Además, los programas y las políticas relacionados con la migración y otros sectores no deberían ponerse mutuamente en peligro, ya sea deliberada o inintencionadamente. Por ejemplo, existe una contradicción entre desalentar la inmigración procedente de las comunidades rurales de los países en desarrollo mientras que al mismo tiempo se reduce la capacidad de exportación de estas comunidades al conceder subsidios y protección a la agricultura de los países desarrollados.

Los principios que sirven de fundamento a las políticas migratorias deberían servir para apoyar una migración equitativa y legal, velar por que los trabajadores extranjeros reciban el mismo trato que los trabajadores nacionales y poner trabas al empleo de trabajadores irregulares, incluso a través de sanciones. Los gobiernos también deben conocer las compensaciones inherentes a las políticas migratorias. Deben abordar el caso económico racional de la migración al tiempo que velan por que ésta no conduzca a la explotación de los migrantes y a la marginación de los segmentos más débiles del mercado de trabajo, a saber, la población de edad y los trabajadores menos calificados, entre los que se cuentan inmigrantes anteriores.

Una forma de promover políticas coherentes que no sucumban a las consideraciones políticas a corto plazo es mediante un debate bien fundado destinado a lograr un consenso social amplio. De hecho, eso implica alcanzar un acuerdo entre aquellos que pueden ganar y aquellos que pueden perder. El diálogo social desempeña un papel esencial en ese cometido. Las respuestas a la Encuesta sobre migraciones laborales internacionales indican que la mayoría de los países mantienen consultas periódicas con los representantes de organizaciones de empleadores y trabajadores cuando enmiendan o aprueban leyes relacionadas con la inmigración. Sin embargo, sólo existen unos pocos ejemplos en los que la formulación de políticas, leyes y reglamentos de migración laboral se realice a través de estructuras tripartitas oficialmente establecidas.

Ese tipo de diálogo también es necesario en los países de origen, especialmente cuando el gobierno se encarga de reglamentar la contratación y la selección de trabajadores nacionales. Si un país de origen establece las políticas y estructuras adecuadas para controlar la emigración, los trabajadores suelen optar por migrar a través de vías legales y reciben mejor protección. En Filipinas, por ejemplo, existen dos agencias que se encargan de las políticas migratorias y ambas trabajan con juntas de asesoramiento tripartitas.

Enfoque integral

Si bien la migración temporal puede satisfacer las necesidades tanto de los países de origen como de destino, se ha empezado a dudar de la eficacia de los programas convencionales de trabajadores invitados debido a la dificultad de controlar la inmigración por períodos de corta duración. Para que los programas de trabajo temporal tengan éxito habría que reconocer que existen personas que se desplazarían para obtener un permiso permanente y los gobiernos deben brindar esa posibilidad. Al mismo tiempo, las estructuras temporales tienen que funcionar ya que, de lo contrario, se considerarán una política fracasada. Una estrategia consiste en establecer un diálogo y una cooperación más estrecha entre los países de origen y los de destino. Otra estrategia se basa en contratar a la migración laboral a través de contratistas privados seleccionados cuidadosamente, aunque eso sólo se aplique a determinados sectores.

Un enfoque integral también debe abarcar la cuestión de la migración irregular, que ha ido creciendo desde el decenio de 1980 y se calcula que oscila entre un 5 y un 20% de las admisiones anuales a los países de la OCDE. Suele ser difícil repatriar a los migrantes irregulares, ya sea por cuestiones legales o por falta de recursos administrativos. En la práctica, sólo se consigue que un pequeño porcentaje de los solicitantes de asilo y de los migrantes cuyas solicitudes se rechazan abandone el país. En muchos casos, las autoridades obligan a las personas a salir del país pero esa decisión nunca se aplica, con lo cual los migrantes permanecen en una situación irregular durante años.

Mejor solución es regularizar la situación de los trabajadores a los que no se les puede enviar de vuelta a sus hogares. Un modo de hacerlo es a través del “ajuste adquirido” por el que se concede a los migrantes el derecho a obtener un permiso legal si cumplen determinados requisitos mínimos. Sin embargo, los programas de amnistía que los gobiernos a veces destinan a las personas en situación irregular pueden ser complejos y difíciles de aplicar. Las autoridades deben convencer a los migrantes de que les interesa participar en ellos si bien, al mismo tiempo, esas intenciones no se deben dar a conocer con demasiada antelación para no fomentar la inmigración clandestina. La regularización funciona mejor cuando el proceso es simple y no exige demasiados fondos ni tiempo.

Además de la aplicación de las normas nacionales e internacionales, existen otras políticas que pueden mejorar la protección de los trabajadores migrantes y ayudar a controlar la migración, a saber, la autorización de las agencias de contratación y el establecimiento de responsabilidad conjunta a empleadores y contratistas en caso de que se infrinjan los contratos laborales. Del mismo modo, la cooperación entre países puede contribuir a controlar la migración. Esas medidas van desde la integración económica y la libertad de desplazamiento de la mano de obra hasta los acuerdos bilaterales en materia de contratación, empleo y gestión de los programas de regreso. Los gobiernos de los países de destino también podrían considerar la posibilidad de contribuir a reducir las presiones de la migración mediante la ayuda al desarrollo de los países de origen destinada a aumentar las oportunidades de empleo y a mejorar los niveles de capital humano.

De lo que antecede se deduce que la gestión de la migración es una cuestión intrínsecamente multilateral. El carácter internacional actual de los flujos migratorios y el alcance global de las redes migratorias obliga a los países a considerar asociaciones con otros países, a través de tratados bilaterales y multilaterales. Al mismo tiempo, la mayoría de los movimientos transfronterizos todavía se producen en espacios regionales, de ahí el valor de los acuerdos migratorios regionales y de los procesos de gestión de la migración y de protección de los trabajadores.

El futuro

1. Como subrayó la Comisión Mundial sobre la Dimensión Social de la Globalización, es probable que los movimientos transfronterizos de trabajadores en busca de empleo y seguridad aumenten en los próximos decenios, en particular si la globalización no genera puestos de empleo ni brinda oportunidades económicas allá donde residen la mayoría de esos trabajadores. Las diferencias que rigen la migración se han pronunciado en los últimos decenios y es probable que la tendencia siga ese curso a menos que se produzcan cambios fundamentales en la economía global para estimular el crecimiento, una distribución más equitativa de los ingresos y una mayor estabilidad económica en las regiones desfavorecidas del mundo.
2. La migración es una parte integrante de los procesos de crecimiento y desarrollo, que reviste más importancia en determinados momentos y en determinados países que en otros. Sin embargo, como ocurre en muchos aspectos del desarrollo, existen repercusiones tanto positivas como negativas para los propios migrantes y para los países de origen y de destino. Cada vez se reconoce más la importancia del papel que desempeña la migración en cuanto al déficit demográfico y la escasez de trabajo en las economías más avanzadas, en los intercambios globales de tecnología y conocimientos y en la estimulación del desarrollo a través de corrientes de remesas e inversiones, especialmente procedentes de las comunidades de la diáspora. El reto es saber cómo gestionar la migración de forma que se maximicen los efectos positivos, y que resulte beneficiosa para todos.
3. Aunque los migrantes y sus familiares son los principales beneficiarios de la migración, todavía hay muchos que trabajan sin descanso en condiciones de empleo abusivas y de explotación sin ningún acceso efectivo a la protección legal. Las mujeres migrantes, en particular, suelen tener que enfrentarse a múltiples formas de discriminación. Existe una imperiosa necesidad de adoptar medidas en los planos nacional e internacional para velar por el respeto de los derechos de los migrantes de conformidad con las normas internacionales aplicables.
4. Si las normas internacionales y nacionales tienen que tener un impacto tangible en las condiciones de la mayoría de los migrantes, los procesos migratorios deben gestionarse mejor. La migración no reglamentada hace que muchos migrantes, especialmente mujeres, se encuentren en situaciones de vulnerabilidad y su condición suele excluirlas verdaderamente de la protección social.
5. Un régimen internacional basado en las normas para gestionar la migración debe asentarse en un marco de principios de buena gestión pública desarrollados y aplicados por la comunidad internacional, así como aceptables para todos que pueda servir de base para la acción de cooperación multilateral. Los instrumentos internacionales existentes que definen los derechos de los trabajadores migrantes proporcionan muchos de los principios necesarios, pero un marco sólido debería incluir principios relacionados con el modo de organizar formas más ordenadas de migración que sean beneficiosas para todos.
6. Para que un régimen de ese tipo pueda controlar la migración de forma eficaz debe ir acompañado de un mecanismo de seguimiento adecuado para apoyar las acciones de los gobiernos y de sus interlocutores sociales en la aplicación de esos principios.
7. La discusión general de la CIT también podría especificar cómo pueden emplearse diversas medidas de acción para fortalecer y ampliar la asistencia a los gobiernos y a

las organizaciones de empleadores y de trabajadores a fin de traducir esos principios en políticas y prácticas a escala nacional en esferas como:

- la creación de alternativas para empleos retribuidos en los países de origen;
 - el establecimiento de procesos ordenados de migración laboral;
 - la maximización de la contribución de la migración al desarrollo;
 - el trato de los trabajadores migrantes basado en normas internacionales;
 - la protección social de los trabajadores migrantes y de sus familiares;
 - la lucha contra la xenofobia y la discriminación;
 - la integración económica y social de los trabajadores inmigrantes;
 - la resolución de los problemas de los trabajadores migrantes en situación irregular.
8. A dicho efecto, la discusión general de la CIT de 2004 puede proponer un plan de acción bien fundamentado que comprometa a todos los mandantes de la OIT. Ese plan de acción debe incluir la creación, por parte de la OIT, de un foro internacional sobre migración laboral que una a todos los actores pertinentes de forma periódica, frecuente y tripartita para buscar una respuesta a las cuestiones planteadas por el aumento de la migración.

Abril de 2004

Rev1

Documento completo, ***En busca de un compromiso equitativo para los trabajadores migrantes en la economía globalizada***

Disponible en el sitio web de la OIT:

<http://www.ilo.org/public/spanish/standards/relm/ilc/ilc92/pdf/rep-vi.pdf>

OIT

Programa Internacional de Migraciones

4 route de Morillons

1211 Ginebra 22

Suiza

Tel. +41 22 799 6667

Fax +41 22 799 8836

Correo electrónico: migrant@ilo.org

Sitio Web www.ilo.org/migrant