



# Consejo de Administración

344.ª reunión, Ginebra, marzo de 2022

Sección de Formulación de Políticas

POL

Segmento de Empleo y Protección Social

Fecha: 16 de febrero de 2022

Original: inglés

Primer punto del orden del día

## Asegurar la protección social de los trabajadores migrantes y sus familias: desafíos y opciones para construir un futuro mejor

### Finalidad del documento

El presente documento proporciona una visión general de las medidas de política, el marco normativo y los productos de difusión de conocimientos y servicios de fortalecimiento de la capacidad y de asesoramiento técnico que la OIT ofrece actualmente o que ha previsto establecer para apoyar la ampliación de la protección social a los trabajadores migrantes y sus familias, en particular en el marco de la respuesta a la pandemia de COVID-19. Se invita al Consejo de Administración a que proporcione orientaciones a fin de promover la adopción de medidas para asegurar y ampliar la protección social de los trabajadores migrantes y sus familias por todos los medios de acción oportunos de la OIT (véase el proyecto de decisión en el párrafo 27).

**Objetivo estratégico pertinente:** Protección social (seguridad social).

**Resultado más pertinente:** Resultado 8: Protección social completa y sostenible para todos; producto 7.5: Mayor capacidad de los Estados Miembros para establecer marcos, instituciones y servicios equitativos y eficaces en materia de migración laboral, a fin de proteger a los trabajadores migrantes.

**Repercusiones en materia de políticas:** Sí.

**Repercusiones jurídicas:** Ninguna.

**Repercusiones financieras:** Ninguna.

**Seguimiento requerido:** Sí, véase el proyecto de decisión en el párrafo 27.

**Unidad autora:** Departamento de Protección Social (SOCPRO), Departamento de Condiciones de Trabajo e Igualdad (WORKQUALITY).

**Documentos conexos:** GB.331/INS/4/1 (Rev.); GB.343/INS/3/1; Resolución relativa a la gobernanza equitativa y eficaz de la migración laboral; Resolución relativa a la segunda discusión recurrente sobre la protección social (seguridad social).

## ► Antecedentes y fundamento

---

1. La seguridad social es un derecho humano fundamental consagrado en la Declaración Universal de Derechos Humanos de 1948, y ocupa un lugar esencial en la Declaración de Filadelfia de 1944, cuyo artículo III, *f*) reconoce el mandato de la OIT de promover «[la extensión de] las medidas de seguridad social para garantizar ingresos básicos a quienes los necesiten y prestar asistencia médica completa». Desde su fundación, en 1919, la Organización Internacional del Trabajo reconoció en el preámbulo de su Constitución la importancia de «la protección de los intereses de los trabajadores ocupados en el extranjero». A fin de cumplir con ese mandato, la OIT ha elaborado un corpus normativo completo que tiene por objetivo garantizar los derechos en materia de seguridad social de todos los trabajadores, incluidos los trabajadores migrantes, en virtud del principio esencial de igualdad de trato y no discriminación <sup>1</sup>.
2. La Conferencia Internacional del Trabajo ha subrayado de manera inequívoca la importancia de que tanto los trabajadores migrantes como sus familias tengan acceso a los sistemas de protección social, inclusive mediante la celebración de acuerdos bilaterales o multilaterales, de conformidad con las normas internacionales del trabajo aplicables <sup>2</sup>. Además, el derecho a la protección social de los trabajadores migrantes y sus familias se reconoce en diversos convenios y recomendaciones de la OIT (como se expone a continuación) y conforma una de las 16 áreas temáticas del programa mundial de referencia de la OIT sobre el establecimiento de pisos de protección social para todos.
3. El acceso a la protección social para todos, incluidos los trabajadores migrantes y sus familias, también es una de las prioridades fijadas en la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible de las Naciones Unidas (Agenda 2030). Además, en el Pacto Mundial para la Migración Segura, Ordenada y Regular (2018) se reconoció la importancia de proteger a los trabajadores migrantes y velar por su acceso a la protección social, inclusive mediante el establecimiento de pisos de protección social y la introducción de mecanismos de portabilidad <sup>3</sup> de las prestaciones adquiridas. En su informe *Nuestra Agenda Común* <sup>4</sup>, el Secretario General de las Naciones Unidas reitera la importancia de lograr la protección social universal. A fin de fortalecer la cooperación multilateral para alcanzar esa meta, se ha creado un Acelerador mundial del empleo y la protección social para una transición justa, que estará dirigido por la OIT en estrecha colaboración con otros organismos del sistema de las Naciones Unidas, los Gobiernos, los interlocutores sociales, el sector privado y la sociedad civil.

---

<sup>1</sup> El principio de igualdad de trato también está consagrado en diversos instrumentos internacionales de derechos humanos, como la Declaración Universal de los Derechos Humanos (1948); el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos (1966); la Convención internacional sobre la protección de los derechos de todos los trabajadores migratorios y de sus familiares (1990), y la Convención Internacional sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación Racial (1965).

<sup>2</sup> Véanse la [Resolución y conclusiones relativas a la gobernanza equitativa y eficaz de la migración laboral](#) (2017) y la [Resolución y conclusiones relativas a la segunda discusión recurrente sobre la protección social \(seguridad social\)](#) (2021).

<sup>3</sup> No existe una definición jurídica convenida internacionalmente para el término «portabilidad», que suele aludir a medidas que tienen por objeto la conservación de los derechos en curso de adquisición y de los derechos adquiridos y el pago de prestaciones en el extranjero. Para que sea factible la portabilidad, se requiere cooperación entre los países de acogida y los países de origen.

<sup>4</sup> Naciones Unidas, *Nuestra Agenda Común: Informe del Secretario General*, Nueva York, 2021.

4. No obstante y pese a haberse realizado algunos progresos, 4 100 millones de personas en todo el mundo carecen actualmente de acceso a prestaciones de seguridad social. Entre ellas se incluyen muchos trabajadores migrantes y sus familias, que tienen dificultades para acceder a la protección social debido a la fragilidad de los sistemas de protección social en general, así como a la existencia de leyes restrictivas y discriminatorias, la falta de acuerdos en materia de seguridad social y la presencia de obstáculos administrativos y prácticos. Se trata de retos especialmente importantes para quienes trabajan en la economía informal o se encuentran en situación irregular. Durante la crisis causada por la COVID-19, estas brechas notables en materia de protección se han hecho todavía más evidentes, con un aumento de las desigualdades en muchos contextos. El establecimiento de sistemas de protección social universal y la cooperación y coordinación internacionales resultan fundamentales para proteger a los trabajadores migrantes y sus familias.

## ► **Cómo hacer frente a los efectos de la pandemia de COVID-19**

---

5. La pandemia de COVID-19 ha puesto de relieve y ha agravado los desafíos que enfrentan los trabajadores migrantes para acceder a la protección social. En comparación con los trabajadores nacionales, que desarrollan toda su vida personal y profesional en un mismo país, los trabajadores migrantes deben hacer frente a obstáculos jurídicos y prácticos añadidos. Entre los obstáculos jurídicos cabe mencionar: la exclusión total o parcial de los marcos jurídicos y los regímenes o prestaciones de protección social debido a la nacionalidad, la situación migratoria, la situación laboral o el estatuto de residencia, la duración de la estancia o del empleo, el tipo de empleo, la ocupación o el sector de actividad (por ejemplo, el trabajo doméstico, la agricultura, la construcción o el trabajo en plataformas); el alcance limitado de los regímenes de protección social o la carencia de estos, ya sea en el país de destino o en el de origen; la ausencia de acuerdos de seguridad social bilaterales o multilaterales o la cobertura limitada de los acuerdos existentes, o el incumplimiento o la escasa aplicación de la legislación nacional o de los acuerdos vigentes. Como obstáculos prácticos, pueden mencionarse: la discriminación; las barreras lingüísticas y culturales; la falta de información sobre los derechos de los migrantes y los regímenes existentes; la complejidad y dilatación de los procedimientos administrativos (debido, en particular, al uso de sistemas informáticos inaccesibles o ineficientes); la escasa capacidad contributiva de los trabajadores migrantes; el margen fiscal limitado o la insuficiencia de las inversiones en protección social; la falta de representación de los trabajadores migrantes y la ausencia de diálogo social eficaz; las barreras geográficas, y las restricciones en el acceso a la justicia. El género también influye en la experiencia migratoria, las oportunidades de empleo y las condiciones de trabajo, de tal manera que puede plantear obstáculos adicionales para el acceso a la protección social y traducirse en una mayor desigualdad <sup>5</sup>.
6. A causa de las medidas de confinamiento y otras restricciones impuestas para hacer frente a la COVID-19, muchos trabajadores migrantes perdieron su puesto de trabajo o sus medios de vida; se vieron obligados a retornar a sus países de origen o quedaron abandonados a su suerte en los países de destino, sin comida ni alojamiento ni acceso a los servicios básicos. En consecuencia, muchos de ellos tuvieron que enfrentarse a situaciones como el impago o la reducción del salario, la indemnización por fin de servicios y otras prestaciones;

---

<sup>5</sup> OIT, *Extending Social Protection to Migrant Workers, Refugees and their Families: A Guide for Policymakers and Practitioners*, 2021, cap. 8.

el empeoramiento de las condiciones de vida y de trabajo, y crecientes dificultades para acceder a las prestaciones de protección social, incluida la atención de salud. Además, los trabajadores migrantes suelen estar sobrerrepresentados en los sectores más afectados por la crisis (como los servicios, la hostelería y el trabajo doméstico). Muchos de ellos también han tenido que enfrentarse a mayores riesgos sanitarios como consecuencia de su labor en el ámbito de la prestación de bienes y servicios esenciales (atención de salud y servicios de transporte y entrega a domicilio) o debido a sus condiciones de vida.

7. La pandemia ha puesto de manifiesto la necesidad de ampliar la protección social y laboral mediante enfoques integrados que incluyan a los trabajadores migrantes en las respuestas nacionales en materia de protección social, en consonancia con los principios fundamentales consagrados en los instrumentos internacionales de derechos humanos y en las normas internacionales del trabajo. Se pueden adoptar medidas a corto plazo como facilitar el acceso a una atención de salud asequible y a la seguridad del ingreso; condiciones de vida y de trabajo adecuadas que sean conformes con la legislación laboral y las normas de seguridad y salud en el trabajo, e información pertinente sobre los derechos, las prestaciones y las medidas de protección y prevención. De forma paralela, convendría aplicar medidas a medio y largo plazo con el objetivo de implantar progresivamente y fortalecer sistemas de protección social universal que incluyan a los trabajadores migrantes, así como velar por la conservación de los derechos de seguridad social de estos trabajadores, por ejemplo asegurando la portabilidad de las prestaciones mediante acuerdos de seguridad social. Se necesitan medidas de protección social con perspectiva de género para dar respuesta a las diferentes realidades y necesidades de las mujeres y de los hombres, en particular debido a su situación migratoria y laboral. Estas medidas podrían consistir en: la ampliación de la protección social para dar cobertura a las personas que trabajan en la economía informal y facilitar su transición a la economía formal, prestando especial atención a los sectores y ocupaciones que presentan una alta proporción de trabajadores migrantes, como el trabajo doméstico; la posibilidad de que los familiares que permanecen en los países de origen se beneficien de los regímenes nacionales de protección social, incluidos los pisos de protección social, y el acceso de los trabajadores migrantes y sus familiares a prestaciones por maternidad y pensiones sociales de carácter contributivo o no contributivo, según proceda. Además, en consulta con las organizaciones de empleadores y de trabajadores, deberían adoptarse medidas para hacer frente a la pandemia de COVID-19 —inclusive durante y después del periodo de recuperación— con el objeto de desarrollar regímenes de protección social sostenibles que den respuesta a las necesidades sociales y tengan en cuenta a los trabajadores migrantes <sup>6</sup>.

## ► Medidas de política que aseguran la protección social de los trabajadores migrantes

---

8. La igualdad de trato es un principio fundamental consagrado en los instrumentos internacionales de derechos humanos <sup>7</sup> y en las normas internacionales del trabajo, en particular en aquellas que guardan relación con la protección social de los trabajadores

<sup>6</sup> OIT, *Protección social para los trabajadores migrantes: una respuesta necesaria a la crisis de la COVID-19*, Foco en la protección social, 23 de junio de 2020.

<sup>7</sup> Este principio está consagrado en la Declaración Universal de Derechos Humanos; el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos; el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, y otros instrumentos internacionales de derechos humanos.

migrantes<sup>8</sup>. Se trata de un marco general que habría que incorporar a la legislación nacional y debería orientar todos los esfuerzos destinados a ampliar la protección social a los trabajadores migrantes y sus familias. Sin embargo, un inventario realizado por la OIT en 120 países reveló que solo en 70 de ellos la legislación nacional garantiza la igualdad de trato entre los ciudadanos nacionales y no nacionales con respecto a la seguridad social contributiva<sup>9</sup>.

9. Al formular y aplicar políticas y mecanismos destinados a ampliar la protección social a los trabajadores migrantes y sus familias, es importante seguir un enfoque holístico y participativo basado en el diálogo social. Dicho enfoque debería tener en cuenta los siguientes factores, que influyen en el acceso de estos trabajadores a la protección social: el panorama de la migración y la movilidad laborales; la disponibilidad, el nivel y el alcance de las disposiciones de protección social en los países de origen y de destino, así como la heterogeneidad y las especificidades de los trabajadores migrantes y sus familias, incluidas sus características demográficas, su situación migratoria y laboral, la duración de la estancia y del empleo, sus competencias, su nivel de ingresos y la rama de actividad o el sector en el que trabajan. Al objeto de que los países fomenten progresivamente un acceso más completo y efectivo a la protección social para los trabajadores migrantes y sus familias, se puede considerar la aplicación del siguiente conjunto de políticas, que se refuerzan mutuamente.
10. La ratificación y la aplicación de las normas internacionales del trabajo pertinentes constituyen un paso importante para que todos los trabajadores migrantes puedan ejercer su derecho a la protección social. Estas normas brindan orientaciones para la formulación de políticas, legislación y acuerdos de seguridad social a nivel nacional. Entre los principios que en ellas se consagran, los que revisten un mayor interés para los trabajadores migrantes son: la igualdad de trato y la no discriminación; la conservación de los derechos adquiridos y el pago de prestaciones en el extranjero; la conservación de los derechos en curso de adquisición, también conocida como «totalización»<sup>10</sup> de los derechos y prestaciones de seguridad social de los trabajadores migrantes; la determinación de la legislación aplicable<sup>11</sup>, y la prestación mutua de asistencia administrativa<sup>12</sup>.
11. Entre las normas internacionales del trabajo pertinentes, figuran las siguientes:

---

<sup>8</sup> Con respecto al principio de igualdad de trato, el artículo 68 del Convenio sobre la seguridad social (norma mínima), 1952 (núm. 102) admite algunas excepciones en el caso de medidas de protección social financiadas en parte o en su totalidad con fondos públicos, así como para determinadas categorías de trabajadores migrantes, en particular aquellos que se encuentren en situación irregular. No obstante, en virtud del artículo 9, 1) del Convenio sobre los trabajadores migrantes (disposiciones complementarias), 1975 (núm. 143), los migrantes en situación irregular tienen derecho a recibir el mismo trato en lo tocante a los derechos derivados de empleos anteriores en materia de remuneración, seguridad social y otros beneficios. Véase también OIT, *Protección social universal para la dignidad humana, la justicia social y el desarrollo sostenible: Estudio General relativo a la Recomendación sobre los pisos de protección social, 2012 (núm. 202)*, ILC.108/III/B, 2019, párr. 418, y *Promover una migración equitativa: Estudio General sobre los instrumentos de los trabajadores migrantes*, ILC.105/III/1B, 2016, párr. 313.

<sup>9</sup> En lo que respecta a la atención sanitaria, el 62 por ciento de los países cuenta en su legislación nacional con disposiciones que garantizan la igualdad de trato entre nacionales y no nacionales. Véase Clara Van Panhuys, Samia Kazi-Aoul y Geneviève Binette, «*Migrant Access to Social Protection under Bilateral Labour Agreements: A Review of 120 Countries and Nine Bilateral Arrangements*», Extension of Social Security Working Paper No. 57, 2017.

<sup>10</sup> La totalización permite agregar los periodos de seguro, de empleo o de residencia con arreglo a diferentes regímenes de seguridad social según pueda ser necesario para la adquisición, la conservación o la recuperación de los derechos, así como para repartir los costos de las prestaciones abonadas.

<sup>11</sup> El principio de determinación de la legislación aplicable tiene por objeto establecer una serie de reglas para que en todo momento se aplique a los trabajadores migrantes la legislación de un único país. Ello quiere decir que, por ejemplo, se evita tener que pagar contribuciones a dos regímenes diferentes: en el país de origen y en el país de destino.

<sup>12</sup> Para obtener información más detallada, véase el anexo.

- a) el Convenio sobre la seguridad social (norma mínima), 1952 (núm. 102) es el principal instrumento sobre seguridad social a nivel internacional. En él se definen las nueve ramas de la seguridad social y, en su artículo 68, incluye el principio de igualdad de trato entre nacionales y no nacionales;
- b) la Recomendación sobre los pisos de protección social, 2012 (núm. 202) constituye una herramienta importante para ampliar la protección social a los trabajadores migrantes y sus familias en el marco de sistemas de seguridad social que sean adecuados e integrales. Establece que los Miembros deberían proporcionar las garantías básicas de seguridad social por lo menos a todos los residentes y niños, con arreglo a lo estipulado en la legislación nacional (párrafo 6). En consecuencia, esta garantía debería proporcionarse por lo menos a los trabajadores migrantes con permiso de residencia y a los niños, con independencia de su situación y la de sus padres o tutores legales;
- c) el Convenio sobre la igualdad de trato (seguridad social), 1962 (núm. 118) reconoce el principio fundamental de igualdad de trato entre nacionales y no nacionales, y dispone que los Estados Miembros que lo hayan ratificado deberán buscar la forma de establecer, mediante acuerdos de seguridad social bilaterales o multilaterales, las condiciones para la conservación de los derechos en curso de adquisición y de los derechos adquiridos;
- d) el Convenio sobre la conservación de los derechos en materia de seguridad social, 1982 (núm. 157) consagra, entre otros elementos, el principio de conservación de los derechos adquiridos y provisión de las prestaciones en el extranjero. También prevé el mantenimiento de los derechos en curso de adquisición. A diferencia del Convenio núm. 118, este convenio exige a los Estados que lo ratifiquen la aceptación de sus obligaciones con respecto a todas las ramas de la seguridad social existentes en dicho Estado. El Convenio núm. 157 se complementa con la Recomendación sobre la conservación de los derechos en materia de seguridad social, 1983 (núm. 167), que incluye un acuerdo modelo sobre seguridad social;
- e) el Convenio sobre la igualdad de trato (accidentes del trabajo), 1925 (núm. 19)<sup>13</sup> es el convenio relativo a seguridad social más ampliamente ratificado de la OIT y es una de las normas internacionales del trabajo fundacionales en el ámbito de la coordinación de la seguridad social. En virtud de este, se exige a todo Estado parte que conceda a los nacionales de cualquier otro Estado parte que fueren víctimas de accidentes del trabajo ocurridos en el territorio de aquel, y a sus derechohabientes, el mismo trato que otorgue a sus propios nacionales, y ello sin mediar ninguna condición de residencia;
- f) el Convenio sobre los trabajadores migrantes (revisado), 1949 (núm. 97), el Convenio sobre los trabajadores migrantes (disposiciones complementarias), 1975 (núm. 143) y las respectivas recomendaciones se refieren específicamente a los migrantes<sup>14</sup> e incluyen disposiciones destinadas a promover la igualdad de trato entre nacionales y no nacionales en materia de seguridad social (artículo 6 del Convenio núm. 97 y artículos 9 y 10 del Convenio núm. 143). El artículo 9, 1) del Convenio núm. 143 amplía este principio a los trabajadores migrantes en situación irregular en lo concerniente a los derechos derivados de empleos anteriores.

---

<sup>13</sup> El Convenio núm. 19 se mantiene actualmente en situación provisional y será revisado por el Grupo de trabajo tripartito del mecanismo de examen de las normas en una fecha aún por determinar.

<sup>14</sup> El principio de reciprocidad no se aplica a estas normas.



- 12.** La ratificación y aplicación de los Convenios núms. 19, 118 y 157 constituye una base fundamental para que los Estados ratificantes apliquen reglas comunes. En razón de su naturaleza recíproca, la ratificación de estos convenios entraña notables repercusiones jurídicas, pues genera obligaciones tanto para los actuales Estados ratificantes como para aquellos que los ratifiquen en el futuro. Así, estos convenios establecen un marco multilateral, pero instan a los Estados Miembros a celebrar acuerdos bilaterales y multilaterales a fin de dar cumplimiento a sus disposiciones. Con 121 ratificaciones, el Convenio núm. 19 es uno de los convenios más ratificados de la OIT, a diferencia de los Convenios núms. 118 y 157, cuyo índice de ratificación es muy bajo (38 y 4 ratificaciones, respectivamente). Parece justificarse la realización de investigaciones y análisis complementarios a fin de obtener una visión más detallada de la incidencia que tienen las normas de la OIT relacionadas con la protección social de los trabajadores migrantes, en particular para dilucidar las razones que explican su bajo índice de ratificación y las dificultades que enfrentan los Estados ratificantes a la hora de aplicarlas. Dicha evaluación podría llevarse a cabo a través de un estudio general realizado con arreglo a los artículos 19 y 22 de la Constitución de la OIT, lo cual permitiría que la Comisión de Expertos en Aplicación de Convenios y Recomendaciones examinara la cuestión. En ese sentido, cabe destacar que el último informe dedicado al Convenio núm. 118 se realizó en 1977, antes de la adopción del Convenio núm. 157. Se podría programar dicho estudio general teniendo en cuenta el hecho de que la siguiente discusión recurrente sobre la protección social (seguridad social) está prevista para 2026.
- 13.** El establecimiento y la aplicación de acuerdos de seguridad social bilaterales y multilaterales, concebidos para coordinar los regímenes de seguridad social de dos o más países, constituye una de las opciones de política más habituales y eficaces a la hora de ampliar la protección social a los trabajadores migrantes, y resulta fundamental para permitir la portabilidad de sus derechos. Las normas internacionales del trabajo ofrecen orientaciones útiles y un modelo para el desarrollo de ese tipo de acuerdos. En 2020 había 660 acuerdos de seguridad social vigentes en todo el mundo, lo cual refleja un incremento sostenido desde 1980, cuando solo existía un centenar de acuerdos <sup>15</sup>. Se trata de una tendencia común a todas las regiones, aunque el mayor número de acuerdos bilaterales se han firmado en Europa, seguida de las Américas, Asia y el Pacífico, y África. Casi el 90 por ciento de los acuerdos prevén prestaciones de vejez, invalidez y sobrevivientes, mientras que menos del 50 por ciento incluyen otras ramas de la seguridad social. Estos acuerdos no amparan a los migrantes que trabajan en la economía informal ni a aquellos que se encuentran en situación irregular, salvo en lo referente a ciertos derechos de protección social adquiridos en empleos anteriores. No obstante, la mera existencia de los acuerdos puede constituir un incentivo para que los trabajadores emigren a través de los canales oficiales y trabajen en la economía formal, a fin de aprovechar la protección social que ofrecen. La aplicación efectiva de dichos acuerdos exige coordinación administrativa, bases de datos comunes y sistemas de información compartidos, pero su establecimiento y aplicación pueden presentar desafíos adicionales. Por ejemplo, es posible que los sistemas de seguridad social de los Estados parte se hallen en diferentes fases de desarrollo, lo que dificultaría la celebración de acuerdos de reciprocidad. Además, también existe la posibilidad de que los Estados carezcan de la capacidad institucional y administrativa para aplicar un acuerdo de esta naturaleza <sup>16</sup>.

---

<sup>15</sup> Fuente: Base de datos de la AISS, 2020.

<sup>16</sup> Pueden consultarse ejemplos de acuerdos bilaterales y multilaterales, así como información sobre las negociaciones y los procesos operativos institucionales en OIT, *Extending Social Protection to Migrant Workers, Refugees and their Families: A Guide for Policymakers and Practitioners*, 2021.

- 14.** La inclusión de disposiciones de protección social en los programas de migración laboral temporal y en los acuerdos laborales bilaterales es otra forma de velar por que los trabajadores migrantes no reciban un trato menos favorable que los nacionales, en consonancia con las normas internacionales del trabajo. El anexo de la Recomendación sobre los trabajadores migrantes (revisado), 1949 (núm. 86) contiene un acuerdo tipo. Si bien las normas de la OIT y otros instrumentos internacionales alientan a los Estados a concertar acuerdos laborales bilaterales a fin de regular y facilitar la migración laboral y asegurar a los trabajadores migrantes el pleno disfrute de sus derechos, en la práctica dichos acuerdos no suelen incluir disposiciones sobre protección social. El alcance de la protección social que se proporciona a los trabajadores migrantes en el marco de los acuerdos laborales bilaterales depende de la legislación nacional y de otros acuerdos pertinentes que suscriban los Estados, así como de las ramas de la seguridad social y los grupos específicos de trabajadores migrantes (por ejemplo, los trabajadores domésticos, los trabajadores por cuenta propia o los trabajadores agrícolas estacionales) que abarque el acuerdo. En aplicación de las buenas prácticas, los acuerdos laborales bilaterales deberían hacer referencia a acuerdos de seguridad social independientes para asegurar la portabilidad de las prestaciones<sup>17</sup>. Está previsto que en 2022 se publiquen nuevas directrices de las Naciones Unidas relativas a los acuerdos bilaterales sobre migración laboral, que brindarán apoyo a los países a la hora de celebrar acuerdos basados en derechos.
- 15.** Otra opción disponible para ampliar la protección social a los trabajadores migrantes y sus familias es la formulación y aplicación de medidas unilaterales por parte de los países de origen o de destino. Los países podrán aplicar unilateralmente medidas contributivas o no contributivas basadas en el principio de igualdad de trato a fin de garantizar que la protección social cubra de forma más completa a los trabajadores migrantes o para colmar los déficits de protección que puedan deberse a la falta de acuerdos bilaterales o multilaterales en materia de seguridad social o a la escasa cobertura proporcionada por los acuerdos existentes. Entre otras, estas medidas pueden consistir en: la progresiva ampliación de la cobertura de la protección social a grupos de migrantes que actualmente están excluidos de su ámbito de aplicación (como los trabajadores domésticos y los migrantes que trabajan en la economía informal o se encuentran en situación irregular) en el marco de las políticas, la legislación, los regímenes de protección social y las medidas de emergencia, en particular a través de los pisos de protección social nacionales; la introducción de flexibilidad en la configuración de los regímenes de protección social para que los migrantes puedan cumplir los requisitos mínimos y las condiciones de atribución de las prestaciones; la autorización del pago de prestaciones en el extranjero; la posibilidad de que los migrantes permanezcan afiliados a los regímenes de protección social existentes en sus países de origen, en particular en el caso de trabajadores migrantes temporales; el establecimiento de fondos de bienestar en el extranjero<sup>18</sup>, y el pago de prestaciones en capital o indemnizaciones por fin de servicios. No existe ninguna medida que por sí sola proporcione protección integral. Algunas de ellas, en particular los fondos de bienestar, el pago de prestaciones en capital y las indemnizaciones por fin de servicios, son especialmente limitadas en cuanto a su ámbito de aplicación, adecuación y alcance, por lo que, a veces, más que medidas de protección social, se consideran medidas complementarias.

---

<sup>17</sup> Véase Van Panhuys *et al*, «Migrant Access to Social Protection under Bilateral Labour Agreements», 2017.

<sup>18</sup> Los fondos de bienestar suelen proporcionar servicios y prestaciones como asesoramiento jurídico y psicosocial, programas de orientación previos a la migración, préstamos, subsidios de educación, subsidios de sepelio, repatriación, reintegración y apoyo consular. Pueden, asimismo, proporcionar prestaciones de protección social, como las prestaciones en caso de fallecimiento o de invalidez y sobrevivientes, y facilitar el acceso a los regímenes de seguro de salud o de pensiones.



Sin embargo, pueden colmar determinados déficits de protección para los trabajadores migrantes y sus familias cuando estos no disponen de otra alternativa.

16. También es importante la formulación de medidas complementarias para abordar los obstáculos prácticos que impiden a los trabajadores migrantes el acceso efectivo a la protección social. Entre dichas medidas, pueden citarse: la simplificación de los procedimientos administrativos; el suministro de información accesible en un lenguaje comprensible; el acceso a mecanismos de presentación de quejas y recursos; la movilización y reasignación de recursos fiscales; el fortalecimiento de la inspección del trabajo y de los mecanismos de control; la coherencia con las políticas de empleo, las políticas fiscales, las políticas migratorias y otras políticas, así como las campañas de regularización y las estrategias de formalización.

## ► Actividades en curso y planificadas

---

### Desarrollo de los conocimientos

17. Como seguimiento de la Resolución y conclusiones relativas a la gobernanza equitativa y eficaz de la migración laboral de 2017 y del plan de acción correspondiente para 2018-2022, la Oficina ha elaborado una nueva [guía para profesionales y responsables de la formulación de políticas](#)<sup>19</sup>, que es el resultado de una larga colaboración entre la OIT, el Centro Internacional de Formación de la OIT (CIF-OIT) y la Asociación Internacional de la Seguridad Social (AISS). El objetivo de la guía es brindar orientaciones prácticas sobre las medidas de política mencionadas a responsables de la formulación de políticas, profesionales, organizaciones de empleadores y de trabajadores, especialistas en migración, especialistas en protección social y otras partes interesadas. Sobre la base de la guía, la Oficina también ha elaborado modelos de intervención con orientaciones prácticas concisas sobre la ampliación de la protección social a grupos de migrantes específicos, incluidos los trabajadores migrantes en situación irregular, los trabajadores domésticos y los trabajadores agrícolas estacionales. Se elaborarán otros módulos temáticos sobre la gente de mar, las estadísticas y la protección de la salud, así como modelos de intervención sobre acuerdos relativos a la seguridad social, medidas unilaterales y trabajadores migrantes en la economía informal.
18. La Oficina está actualizando el inventario de leyes y políticas nacionales relativas a la protección social de los trabajadores migrantes. Este proporcionará información útil para la campaña de ratificación del Convenio núm. 102 y la promoción del principio fundamental de igualdad de trato. La Oficina ha desarrollado además un módulo adicional a la [Encuesta de Seguridad Social de la OIT](#) destinado a recopilar información en forma sistemática sobre la cobertura de no nacionales en regímenes y programas de protección social. La Oficina está poniendo a prueba el módulo en algunos países africanos y desarrollando la capacidad de recolección de datos en esos países y en el marco de la Asociación de Seguridad Social de África Oriental y Central. Su implantación en otras regiones será fundamental para colmar las brechas de conocimientos y servirá de base para la formulación de políticas, en función de los recursos disponibles.
19. Además, la Oficina ha llevado a cabo evaluaciones regionales y nacionales sobre la situación de la protección social de los trabajadores migrantes (países del Consejo de Cooperación del Golfo y Tailandia); ha publicado una nota de ámbito mundial sobre las medidas de respuesta

---

<sup>19</sup> ILO, *Extending Social Protection to Migrant Workers, Refugees and Their Families: A Guide for Policymakers and Practitioners*, 2021.

a la COVID-19 en relación con el derecho de los trabajadores migrantes a la protección social <sup>20</sup>; y ha elaborado un estudio del impacto de la COVID-19 en los trabajadores migrantes (Madagascar, Marruecos y Túnez) para apoyar las futuras reformas de políticas y promover el diálogo.

## Desarrollo de capacidades

20. La Oficina ha brindado servicios de desarrollo de capacidades a sus mandantes tripartitos, entre otras cosas a través de cursos de formación sobre migración laboral y protección social a escala mundial, regional y nacional, impartidos en colaboración con el CIF-OIT y la AISS. La Oficina intensificará sus esfuerzos para fortalecer la capacidad de los mandantes y sensibilizarlos acerca de los instrumentos de la OIT relativos a la protección social de los trabajadores migrantes, y para brindar orientaciones prácticas sobre cómo ampliar la protección social a los trabajadores migrantes sobre la base del principio de igualdad de trato, en particular, cómo formular y aplicar una legislación nacional inclusiva y acuerdos de seguridad social bilaterales o multilaterales. El CIF-OIT está desarrollando una herramienta interactiva de aprendizaje en línea basada en la guía, que se utilizará en sus cursos anuales.

## Servicios de asesoramiento técnico

21. La Oficina sigue ofreciendo y fortaleciendo servicios de asesoramiento técnico para los mandantes tripartitos, incluidas las comunidades económicas regionales, acerca de cómo ampliar la protección social a los trabajadores migrantes sobre la base del principio fundamental de la igualdad de trato y de conformidad con las normas internacionales del trabajo, las buenas prácticas internacionales y los comentarios de la Comisión de Expertos, en particular en los estudios generales pertinentes.
  - a) La Oficina brinda apoyo permanente para la ratificación de los convenios relativos a la protección social de los trabajadores migrantes. Desde 2019, Benin, Cabo Verde, la Federación de Rusia, Marruecos y el Paraguay ratificaron el Convenio núm. 102; las Comoras, Madagascar, Mauritania, Sierra Leona y Somalia ratificaron el Convenio núm. 143; y las Comoras, Marruecos, Sierra Leona y Somalia ratificaron el Convenio núm. 97. La campaña de ratificación del Convenio núm. 102, cuyo objetivo es alcanzar 70 ratificaciones de aquí a 2026, destacará el valor fundacional de este convenio para los derechos de los trabajadores migrantes a la protección social y promoverá la igualdad de trato <sup>21</sup>.
  - b) A nivel regional y multilateral, la Oficina ha apoyado medidas como: la elaboración y aplicación del Convenio General de Seguridad Social de la Comunidad Económica de los Estados de África Occidental; estudios sobre la posibilidad de que la Comunidad de África Meridional para el Desarrollo (SADC), la Autoridad Intergubernamental para el Desarrollo (IGAD), la Comunidad de África Oriental y la Asociación de Naciones de Asia Sudoriental adopten un acuerdo multilateral de seguridad social y otras medidas oportunas; el proceso de consulta tripartita relativo a un proyecto de directiva del Consejo de la Comunidad de África Oriental, las directrices no vinculantes sobre la portabilidad de las prestaciones de seguridad social (adoptadas por la SADC en marzo de 2020), y un proyecto de declaración ministerial sobre la portabilidad de las prestaciones de seguridad social de

<sup>20</sup> OIT, Foco en la protección social, 23 de junio de 2020.

<sup>21</sup> Véase el punto 20, c) de las Conclusiones de la segunda discusión recurrente sobre la protección social (seguridad social) y el párrafo 16 y la página 18 del documento GB.343/INS/3/1.

los trabajadores migrantes en Camboya, Myanmar, la República Democrática Popular Lao, Tailandia y Viet Nam; la inclusión de disposiciones de protección social en las directrices de la Comisión de la Unión Africana y la IGAD sobre acuerdos laborales bilaterales, el Protocolo de la IGAD sobre la Libre Circulación de las Personas, el plan de acción para la Declaración de Djibouti sobre Trabajo, Empleo y Migración Laboral en la región de la IGAD (2022-2026) y el proyecto de declaración sobre la protección de los trabajadores migrantes de la Unión Africana; así como la adopción en 2021 de una declaración ministerial por la que los Estados Árabes se comprometen a ampliar la protección social a grupos especialmente vulnerables, entre ellos todos los trabajadores migrantes, los refugiados y las personas en tránsito. La Oficina seguirá reforzando su apoyo a los mandantes en lo relativo al desarrollo y la aplicación de los marcos regionales para la ampliación de la protección social a los trabajadores migrantes.

- c) A nivel bilateral, la Oficina apoya a sus mandantes tripartitos en los siguientes ámbitos: el proceso de consulta para mejorar la coordinación de la seguridad social (Egipto, India y Jordania); la elaboración de acuerdos bilaterales de seguridad social (República de Moldova con diversos países); el examen de diversas opciones de políticas para ampliar la protección social a los trabajadores migrantes, por ejemplo mediante acuerdos de seguridad social o reformas legislativas (Iraq, Jordania, Líbano, Marruecos, Omán y Túnez); y la provisión de asesoramiento técnico para la elaboración de acuerdos laborales bilaterales (entre Ghana y Qatar, Etiopía y el Japón, Etiopía y Bahrein, Etiopía y los Emiratos Árabes Unidos, Nigeria y la Arabia Saudita, y la India y los países de la Unión Europea) y modelos de acuerdos laborales bilaterales (Madagascar y Qatar).
- d) A nivel nacional, la Oficina ha dado apoyo a varios países para que adapten sus marcos o regímenes jurídicos nacionales en consulta con los interlocutores sociales (El Salvador, Mongolia y Viet Nam). También está apoyando las siguientes iniciativas: el proyecto experimental de las directrices de la SADC sobre la portabilidad de las prestaciones de seguridad social en Eswatini, Lesotho, Malawi, Sudáfrica y Zimbabwe; la creación de un fondo especial para la ampliación de la cobertura de seguro social a los trabajadores vulnerables, entre ellos los trabajadores no nacionales y los refugiados (Jordania); el estudio de viabilidad de un fondo de bienestar para los trabajadores kenianos en el extranjero (Kenya); el desarrollo y la difusión de productos de comunicación sobre los derechos de protección social de los trabajadores migrantes (Jordania, Marruecos, Comunidad Económica de los Estados de África Occidental y SADC); y, en el marco de la respuesta a la pandemia de COVID-19, evaluaciones de impacto (Madagascar, Marruecos y Túnez) y transferencias en efectivo para migrantes y migrantes que retornan a sus países (Botswana, Etiopía, Madagascar y Sudáfrica).

## Alianzas

- 22. La Oficina está colaborando estrechamente con la AISS en el ámbito del desarrollo de conocimientos y el refuerzo de capacidades sobre la protección social de los trabajadores migrantes. Ambas organizaron conjuntamente un webinar en abril de 2021 en el contexto del Marco de Cooperación en Seguridad Social del Brasil, la Federación de Rusia, la India, China y Sudáfrica para discutir los acuerdos de seguridad social y fomentar el intercambio de prácticas.
- 23. La Oficina ha contribuido a la elaboración de las orientaciones mundiales en el marco de la Red de las Naciones Unidas sobre la Migración para dar efecto al Pacto Mundial para una Migración Segura, Ordenada y Regular. La OIT codirigió la elaboración por la Red de las primeras orientaciones sobre acuerdos bilaterales de migración laboral a nivel de todo el sistema, que incluye una sección sobre la protección social de los trabajadores migrantes.

24. Además, la Oficina apoya el diálogo interregional acerca de los derechos de los trabajadores migrantes a la protección social y lleva a cabo acciones de sensibilización en diversos foros. En el Diálogo de Abu Dabi se debatieron propuestas para fortalecer el acceso de los trabajadores migrantes a la protección social en los países del Consejo de Cooperación del Golfo, entre ellas la posibilidad de establecer un mecanismo de seguro social que permitiría conservar los derechos de seguridad social entre los países y superar las limitaciones relativas a las indemnizaciones por fin de servicios. Además, la reunión tripartita interregional África-Estados Árabes sobre migración laboral, organizada en 2021 por la OIT y la Comisión de la Unión Africana, incluyó un panel de expertos sobre la protección social de los trabajadores migrantes.
25. Por último, la OIT también está colaborando con el Centro Internacional de Políticas para el Crecimiento Inclusivo y la Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura sobre los vínculos entre migración y agricultura en los Estados Árabes y África Septentrional, a fin de documentar la situación de los regímenes de seguro social de los trabajadores agrícolas y las mejores prácticas para ampliar la protección social.
26. La Oficina proseguirá sus esfuerzos para movilizar recursos e instará a que se incrementen las inversiones en la protección social universal de los trabajadores migrantes, en particular en el marco del Programa mundial de referencia sobre el establecimiento de pisos de protección social para todos y el Acelerador mundial del empleo y la protección social para una transición justa.

## ▶ Proyecto de decisión

---

### 27. El Consejo de Administración:

- a) **toma nota de las medidas y actividades emprendidas para asegurar la protección social de los trabajadores migrantes y sus familias descritas en el documento GB.344/POL/1, y**
- b) **pide al Director General que tenga en cuenta sus orientaciones al preparar futuras propuestas de programa y presupuesto a fin de promover medidas destinadas a asegurar y ampliar la protección social de los trabajadores migrantes y sus familias por todos los medios de acción oportunos de la OIT.**

## ► Anexo

## Instrumentos relacionados con la protección social de los trabajadores migrantes: panorama general de ratificaciones y principios fundamentales consagrados en los convenios y las recomendaciones de la OIT

	Ratificaciones a enero de 2022	Igualdad de trato *	Legislación aplicable	Conservación de derechos adquiridos y pago de prestaciones en el extranjero	Conservación de derechos en curso de adquisición	Asistencia administrativa
Convenio sobre igualdad de trato (accidentes de trabajo), 1925 (núm. 19) (situación provisoria)	121	Sí	No	No	No	Sí
Recomendación sobre los trabajadores migrantes (revisado), 1949 (núm. 86)	n.p.	Sí	No	Sí	Sí	No
Convenio sobre la seguridad social (norma mínima), 1952 (núm. 102)	60	Sí	No	No	No	No
Convenio sobre los trabajadores migrantes (revisado), 1949 (núm. 97)	53	Sí	No	No	No	No
Convenio sobre la igualdad de trato (seguridad social), 1962 (núm. 118)	38	Sí	No	Sí	Sí	Sí
Convenio sobre las prestaciones en caso de accidentes del trabajo y enfermedades profesionales, 1964 (núm. 121) [Cuadro I modificado en 1980]	24	Sí	No	No	No	No
Recomendación sobre la política del empleo, 1964 (núm. 122)	n.p.	Sí	No	No	No	No
Convenio sobre las prestaciones de invalidez, vejez y sobrevivientes, 1967 (núm. 128)	17	No	No	No	Sí	No
Convenio sobre asistencia médica y prestaciones monetarias de enfermedad, 1969 (núm. 130)	16	Sí	No	No	No	No
Convenio sobre los trabajadores migrantes (disposiciones complementarias), 1975 (núm. 143)	28	Sí	No	No	No	No

	Ratificaciones a enero de 2022	Igualdad de trato *	Legislación aplicable	Conservación de derechos adquiridos y pago de prestaciones en el extranjero	Conservación de derechos en curso de adquisición	Asistencia administrativa
Recomendación sobre los trabajadores migrantes, 1975 (núm. 151)	n.p.	Sí	No	Sí	Sí	No
Convenio sobre la conservación de los derechos en materia de seguridad social, 1982 (núm. 157)	4	Sí (preámbulo)	Sí	Sí	Sí	Sí
Recomendación sobre la conservación de los derechos en materia de seguridad social, 1983 (núm. 167)	n.p.	Sí (preámbulo)	Sí	Sí	Sí	Sí
Convenio sobre el fomento del empleo y la protección contra el desempleo, 1988 (núm. 168)	8	Sí	No	No	No	No
Convenio sobre el trabajo marítimo, 2006, en su versión enmendada	98	Sí	No	No	No	No
Recomendación sobre las trabajadoras y los trabajadores domésticos, 2011 (núm. 201)	n.p.	Sí	No	Sí	Sí	No
Recomendación sobre los pisos de protección social, 2012 (núm. 202)	n.p.	Sí	No	No	No	No
Recomendación sobre el empleo y el trabajo decente para la paz y la resiliencia, 2017 (núm. 205)	n.p.	No	No	Sí (para los refugiados)	No	No

\* Los siguientes instrumentos incluyen disposiciones que promueven la igualdad de trato con respecto a la protección social de los trabajadores en general o para grupos específicos de trabajadores, sin hacer referencia explícita a los trabajadores migrantes. Sin embargo, de conformidad con el párrafo 9, a) del *Marco multilateral de la OIT para las migraciones laborales: Principios y directrices no vinculantes para un enfoque de las migraciones laborales basado en los derechos* de 2007, «Todas las normas internacionales del trabajo son aplicables a los trabajadores migrantes, salvo indicación en contrario». Los siguientes instrumentos también se refieren a la protección social de los trabajadores migrantes: el Convenio sobre pueblos indígenas y tribales, 1989 (núm. 169); el Convenio sobre el trabajo a tiempo parcial, 1994 (núm. 175); el Convenio sobre el trabajo a domicilio, 1996 (núm. 177); el Convenio sobre las agencias de empleo privadas, 1997 (núm. 181); el Convenio sobre la seguridad y la salud en la agricultura, 2001 (núm.184); la Recomendación sobre la transición de la economía informal a la economía formal, 2015 (núm. 204); y el Convenio sobre las trabajadoras y los trabajadores domésticos, 2011 (núm. 189).