

ORIENTACIONES SOBRE ACUERDOS BILATERALES DE MIGRACIÓN LABORAL

Resumen ejecutivo





1. Alcance

La finalidad de estas orientaciones sobre acuerdos bilaterales de migración laboral es ayudar a los países de origen y destino a diseñar, negociar, aplicar, supervisar y evaluar acuerdos bilaterales de migración laboral que estén fundamentados en los derechos y que incorporen una perspectiva de género, sobre la base de un enfoque cooperativo y en el que participen múltiples partes interesadas.

Las orientaciones han sido elaboradas por el Grupo de Trabajo Temático sobre Acuerdos Bilaterales de Migración Laboral de la Red de las Naciones Unidas, codirigido por la OIT y la OIM. El Grupo de Trabajo Temático sobre Acuerdos Bilaterales de Migración Laboral está integrado por representantes de organismos de las Naciones Unidas, organizaciones de empleadores y de trabajadores, el sector académico y organizaciones de la sociedad civil.

Las orientaciones sobre acuerdos bilaterales de migración laboral establecen los criterios que pueden emplear los gobiernos, las organizaciones de empleadores y de trabajadores, así como otras partes interesadas, para evaluar las prácticas existentes. Además, se basan en los principios extraídos del derecho internacional de los derechos humanos y del derecho y las normas internacionales del trabajo, los instrumentos conexos de las Naciones Unidas y la OIT, y otras fuentes pertinentes y prácticas prometedoras. Por ello, podrían emplearse como orientación técnica para la formulación de políticas y el diseño de marcos normativos sobre acuerdos bilaterales de migración laboral.

2. Definiciones

Acuerdo bilateral de migración laboral: arreglos concertados entre dos Estados u organismos. Describe las responsabilidades específicas de cada una de las partes, así como las acciones que deben emprender, con miras a alcanzar sus objetivos particulares en materia de gobernanza de la migración laboral. Incluyen los acuerdos bilaterales laborales y los memorandos de entendimiento jurídicamente vinculantes. Pueden incluir acuerdos bilaterales específicos formalizados entre los ministerios u organismos gubernamentales de los países de origen y destino que aborden diferentes aspectos de la migración laboral. Pueden comprender acuerdos marco o de cooperación que incluyan la migración laboral junto con otros temas referentes a la migración, como la migración irregular, la readmisión y la migración y el desarrollo.

Ciclo del acuerdo bilateral de migración laboral: preparación; negociación, incluidas la firma y ratificación; aplicación, y seguimiento y evaluación del acuerdo bilateral de migración laboral.

Trabajador(a) migrante: toda persona que vaya a realizar, realice o haya realizado una actividad remunerada en un Estado del que no sea nacional.

País de destino (Estado de empleo): el Estado donde la persona trabajadora migrante vaya a realizar, realice o haya realizado una actividad remunerada, según el caso.

País de origen: el Estado del que sea nacional la persona de que se trate.

País de tránsito: cualquier Estado por el que pase el interesado en un viaje al Estado de empleo o del Estado de empleo al Estado de origen o al Estado de residencia habitual.

Empleador: persona o entidad que contrata a empleados o a trabajadores, ya sea directa o indirectamente (OIT 2019a).

Agente de contratación: servicios públicos de empleo como las agencias privadas de empleo y todos los demás intermediarios o subagentes que ofrecen servicios de contratación y colocación. Los agentes de contratación pueden presentar muchas formas, ya sea con o sin fines de lucro, o desplegando su actividad dentro o fuera de marcos jurídicos y normativos.

3. Principios generales de los derechos humanos y laborales

a. Derechos humanos, en particular los derechos laborales

- a.1. Salvaguardar los derechos humanos y las normas internacionales sobre el trabajo a fin de proteger a las personas trabajadoras migrantes.
- a.2. Garantizar la igualdad de trato y la no discriminación.
- a.3. Proporcionar acceso a la justicia y a mecanismos de protección de los derechos que sean eficaces, independientes y accesibles, de forma gratuita, en caso de conflictos en el ámbito laboral y de violaciones de los derechos humanos, laborales y civiles.
- a.4. Garantizar la prevención y eliminación de la violencia y el acoso, la explotación o los abusos, incluidos aquellos por razón de género, contra las personas trabajadoras migrantes.
- a.5. Permitir la libertad de circulación de las personas trabajadoras migrantes.
- a.6. Posibilitar la admisión de los familiares de las personas trabajadoras migrantes y promover la reunificación familiar.
- a.7. Garantizar la protección de las personas trabajadoras migrantes y sus familias en caso de pérdida o cambio de empleo, concediendo la flexibilidad y el tiempo necesarios para cambiar de lugar de trabajo y empleador, o salir del país.
- a.8. Deber de protección de las personas trabajadoras migrantes en casos de fuerza mayor o situaciones de emergencia (por ejemplo, inundaciones, pandemias, conflictos, etc.).

b. Contratación

- b.1.** Garantizar la contratación equitativa y ética de las personas trabajadoras migrantes.

c. Acceso a la información

- c.1.** Promover el intercambio eficaz de información.
- c.2.** Garantizar el acceso a información exhaustiva, comprensible y precisa de manera gratuita, para las personas migrantes y sus familias. Por ejemplo, los requisitos de admisión, las condiciones de vida y de empleo, los derechos y las obligaciones establecidos en virtud de la legislación aplicable —en particular el derecho del trabajo—, y los mecanismos de denuncia y de protección.

d. Situación migratoria

- d.1.** Garantizar la existencia de directrices claras sobre los procedimientos y procesos que documentan la situación de los migrantes en el territorio del país de destino en lo que respecta a la entrada, la salida, la estancia, el empleo y la residencia de las personas trabajadoras migrantes y sus familias, en particular cuestiones relacionadas con los procesos de solicitud y expedición de visados, y la expedición de permisos de residencia y de trabajo, todo ello de conformidad con las leyes y los reglamentos nacionales del país de destino y los acuerdos internacionales pertinentes.
- d.2.** Garantizar la existencia de procedimientos claros y transparentes para la renovación y prórroga de los permisos de trabajo y de estancia, cuando sean de aplicación, a fin de velar por que las personas trabajadoras migrantes y sus familias se mantengan en situación regular, incluido el acceso a asistencia y servicios en materia de inmigración, así como a una información precisa y oportuna.
- d.3.** Garantizar el respeto de los derechos humanos y laborales de los migrantes en situación irregular. Establecer unas normas mínimas de protección para todos los migrantes, incluido en el caso de aquellas personas trabajadoras migrantes que están cubiertas por el acuerdo bilateral de migración laboral, pero que, sin embargo, se encuentran en situación irregular. Estos trabajadores migrantes deben gozar de igualdad de trato en lo que respecta a los derechos emanados de empleos anteriores en lo tocante a las cuestiones relacionadas con la remuneración y las prestaciones de seguridad social y otras prestaciones conexas.

e. Seguridad y salud ocupacionales

- e.1.** Garantizar la seguridad y la salud ocupacionales de las personas trabajadoras migrantes. Los acuerdos bilaterales de migración laboral deben incorporar disposiciones que velen por la seguridad y la salud ocupacionales de las personas trabajadoras migrantes. Estas disposiciones deben incluir el acceso a la información, la capacitación, las medidas de protección (incluidas

aquellas en caso de pandemia), los servicios de seguridad y salud ocupacionales, y la vigilancia de la salud en relación con la prevención y el tratamiento de las enfermedades y la promoción y rehabilitación de la salud (en particular la salud mental). El acuerdo bilateral de migración laboral también debe incluir disposiciones relativas al diagnóstico, la prevención y la atención de las enfermedades y lesiones laborales, así como a las licencias por enfermedad, la rehabilitación y las indemnizaciones derivadas de las mismas, en igualdad de condiciones con los nacionales, a lo largo de todas las etapas del proceso de migración laboral.

f. Protección social

- f.1.** Proporcionar acceso a la protección social, incluida la atención sanitaria, en igualdad de condiciones que los nacionales y promover la transferibilidad de las prestaciones de seguridad social de las personas trabajadoras migrantes y sus familiares.

Los acuerdos bilaterales de migración laboral pueden incluir disposiciones en materia de seguridad social que requieran la participación de las instituciones nacionales de seguridad social y deben velar por que las personas trabajadoras migrantes y sus familias dispongan de acceso a los sistemas de atención de la salud nacionales. Además, deben garantizar que las prestaciones de seguridad social, incluida la atención de la salud, no sean discriminatorias y estén disponibles y sean accesibles para todas las personas trabajadoras migrantes; y, deben tener un carácter integral y trascender el ámbito de la indemnización por lesiones a fin de abordar también la disponibilidad y accesibilidad de los servicios de salud.

g. Contrato de empleo y protección salarial

- g.1.** Disponer de mecanismos de protección salarial para todas las personas trabajadoras migrantes incluidas las mujeres (ONU Mujeres 2019), y garantizar la aplicación de disposiciones sobre:

- La igualdad de remuneración por trabajo de igual valor, sin discriminación por motivos de raza, color, sexo, religión, opinión política, ascendencia nacional u origen social.
- El cumplimiento de las leyes y los reglamentos relativos al salario mínimo o los límites salariales fijados en los convenios colectivos, cuando proceda. Los pagos en especie podrían incorporarse de forma limitada y con sujeción a normas estrictas.
- Los métodos de cálculo de la remuneración, que deben ser transparentes. De igual modo, los salarios deben ser proporcionales al horario de trabajo, los tiempos de descanso y las licencias.

Es necesario incorporar disposiciones relativas a la compensación de las horas extraordinarias; las deducciones permitidas; el día de pago; y la emisión de justificantes de pago en la(s) cuenta(s) bancaria(s) del trabajador migrante, etc. Además, incluir un modelo de contrato de empleo, cuando proceda, que comprenda mecanismos de control que garanticen el cumplimiento del contrato e impidan su sustitución.

Los contratos de empleo acordados deben traducirse a un idioma que las personas trabajadoras migrantes comprendan con el fin de que estos últimos puedan hacerse una idea clara de lo que se espera de ellos, así como lo que cabe esperar de su empleador. Asimismo, podrían incluirse disposiciones que prohibieran las deducciones salariales ilegales y que velasen por una liquidación rápida y definitiva de los pagos de los salarios pendientes que se adeudaran una vez finalizase el contrato de empleo, así como la prestación de asistencia jurídica para reclamar los salarios que no se hubieran pagado o que se hubiesen pagado parcialmente en el país en caso de que el trabajador hubiese retornado al país de origen.

h. Estructura de gobernanza

- h.1.** Identificar las instituciones responsables de la promoción, la aplicación y el cumplimiento de las condiciones de vida y de trabajo acordadas para las personas trabajadoras migrantes. Se debe incorporar orientaciones relativas al establecimiento de una estructura de gobernanza, en función de las necesidades específicas de los países y disposiciones que permitan supervisar las condiciones de vida y de trabajo de los trabajadores migrantes, en particular la función específica que ha de desempeñar la Inspección del Trabajo, otras instituciones pertinentes y los servicios de salud pública a fin de garantizar la supervisión eficaz y el cumplimiento efectivo de los compromisos acordados.

Las tareas de inspección laboral no deben implicar la participación en controles de inmigración para los que sea necesario establecer otros procedimientos y procesos migratorios especiales. Cabe destacar el importante papel que desempeña el diálogo social a la hora de aplicar y supervisar los acuerdos bilaterales de migración laboral.

i. Cualificaciones y competencias

- i.1.** Garantizar el reconocimiento, la adecuación y el desarrollo de cualificaciones y competencias antes y después de la partida, en consonancia con las demandas del mercado laboral. Los países de origen y destino deben, previa consulta con las organizaciones que representan a los empleadores y a los trabajadores, identificar los procedimientos para la elaboración de perfiles profesionales y su adecuación mediante una capacitación apropiada y el reconocimiento de competencias y cualificaciones, según proceda, en particular a nivel sectorial. Las disposiciones del acuerdo bilateral de migración laboral deben comprender el desarrollo y reconocimiento de competencias. Lo más recomendable es que este tipo de acuerdos incluyan la provisión de acceso a:
- el reconocimiento de las cualificaciones obtenidas en el extranjero;
 - el reconocimiento del aprendizaje previo y los certificados;
 - los servicios que promueven la adecuación de las competencias, y
 - el desarrollo de competencias, las oportunidades de progreso profesional y el aprendizaje permanente.

j. Ahorros y remesas

- j.1.** Promover la transferencia de los ahorros y las remesas de los migrantes a bajo costo o sin costo alguno. Los acuerdos bilaterales de migración laboral deben incluir disposiciones que garanticen de forma clara que las personas trabajadoras migrantes tendrán derecho a transferir aquella parte de sus ingresos y ahorros que deseen.

Asimismo, contemplar medidas que promuevan la simplificación y agilización de los trámites administrativos relacionados con el acceso a los servicios financieros y bancarios en el país de destino, la transferencia de remesas durante la estancia de las personas trabajadoras migrantes —sin costo alguno o a un costo razonable (respetando las metas de los Objetivos de Desarrollo Sostenible pertinentes)— y los plazos.

k. Retorno y reintegración en el mercado de trabajo

- k.1.** Definir las modalidades de apoyo a las personas trabajadoras migrantes que deseen retornar para que puedan hacerlo de manera que se fomente su reintegración en el mercado laboral teniendo en cuenta las consideraciones de género.

Los acuerdos bilaterales de migración laboral deben incluir disposiciones relativas al retorno en condiciones de seguridad y dignidad y la reintegración sostenible de las personas trabajadoras migrantes, en particular en caso de que se produzcan situaciones de crisis —como, por ejemplo, la pandemia ocasionada por la COVID-19, un conflicto o descontento social—, que garanticen la cooperación entre los países de origen y destino en tales situaciones. Entre dichas disposiciones se podrían incluir aquellas relacionadas con:

- el reconocimiento del aprendizaje previo;
- los servicios de empleo, en particular los relacionados con la capacitación;
- los programas nacionales o específicos para los migrantes que retornan, por ejemplo, apoyo para el emprendimiento, educación financiera, etc.;
- el apoyo psicosocial, según proceda, en concreto para las familias (es decir, los hijos, los cónyuges y otros cuidadores) con miras a fomentar la reunificación familiar;
- los servicios esenciales consagrados a luchar contra la violencia de género, como los servicios de salud, la policía y la justicia, y los servicios sociales, y
- la atención de las necesidades de protección de los migrantes que regresan, a lo largo de todo el proceso de retorno y reintegración, en particular cuando se produzcan situaciones de emergencia y crisis. Asimismo, es preciso definir de forma clara las diferentes modalidades de costos de los viajes de retorno.

4. Directrices operacionales

Tanto el país de origen como el de destino pueden poner en marcha el acuerdo bilateral de migración laboral. Las fases del ciclo del acuerdo bilateral de migración laboral son las siguientes, a saber: preparación y redacción, negociación, aplicación, seguimiento y evaluación, y posible revisión.

Lo más aconsejable es que el ciclo del acuerdo bilateral de migración laboral abarque todas las fases de la migración laboral, que incluyen la identificación de las oportunidades de empleo en el extranjero; la preparación para la migración, como la obtención de información, la solicitud de visados, la verificación de los documentos, la capacitación previa a la partida, etc.; el viaje; la adaptación u orientación posterior a la llegada; el trabajo en el extranjero, y el retorno al país de origen, según proceda.

Fases orientativas del ciclo de migración laboral de las personas trabajadoras migrantes



Fase de preparación: funciones y responsabilidades

Proceso consultivo

Etapas:

- Consulta con los interlocutores sociales y otras partes interesadas pertinentes para la identificación de desafíos y soluciones que podrían abordarse a través de un acuerdo bilateral de migración laboral en el contexto de una política migratoria que esté en consonancia con la política de empleo (Popova 2019 y Panzica 2017). Las consultas deben incorporar una perspectiva de género y observar las consideraciones relativas a menores de edad, y distinguir los desafíos que han de afrontar las personas trabajadoras migrantes y sus familiares a lo largo del ciclo migratorio en función de su género y edad.
- Recopilación de toda la información necesaria para la preparación del proyecto de acuerdo.
- Redacción del acuerdo bilateral de migración laboral que servirá de orientación para el equipo encargado de llevar a cabo las negociaciones durante el proceso de negociación.

Funciones y responsabilidades durante la fase de preparación



Gobiernos nacionales:

- Celebrar reuniones con las organizaciones públicas y privadas pertinentes que trabajen en el ámbito de la migración —interlocutores sociales, organizaciones de la sociedad civil, centros de capacitación, agencias públicas y privadas de empleo, organismos de protección de la infancia, etc.— que puedan ayudar a identificar los principales desafíos y soluciones que deben abordarse a través de los acuerdos bilaterales de migración laboral. Estas reuniones podrían adoptar la forma de grupos consultivos. Asimismo, las reuniones de consulta pueden celebrarse de forma específica o periódica, y resultar de gran utilidad para analizar las necesidades del mercado laboral y las implicaciones para el mercado de trabajo nacional.
- Involucrar a los grupos consultivos en la redacción de los acuerdos, según sea necesario. Los grupos consultivos podrían activarse, en caso necesario, durante el proceso de negociación, por ejemplo, cuando los interlocutores que participen en las negociaciones presenten nuevas propuestas que deban ser evaluadas de manera detallada.



Interlocutores sociales:

- Las organizaciones de trabajadores y los organismos de protección de la infancia pueden brindar asesoramiento y formular sugerencias sobre la manera de salvaguardar los derechos de las personas trabajadoras migrantes y sus familias a través del acuerdo bilateral de migración laboral.



- Las organizaciones de empleadores del país de destino pueden precisar los sectores y las competencias que se demandan en el mercado de trabajo. De igual modo, las del país de origen pueden señalar cualquier escasez de mano de obra que se produzca como consecuencia de la migración laboral (OIT 2019b).



Organizaciones de la sociedad civil:

- Las organizaciones de la diáspora y de la sociedad civil que brinden apoyo a las personas trabajadoras migrantes y a sus familiares pueden proporcionar información sobre los principales desafíos que se han de afrontar y las posibles soluciones que se pueden implementar durante el proceso migratorio.



Instituciones de seguridad social:

- Pueden brindar asesoramiento sobre la pertinencia de la protección social para las personas trabajadoras migrantes y sus familias y la transferibilidad de las prestaciones sociales, si procede. Además, estas instituciones participan directamente en la negociación de acuerdos de seguridad social con los países de destino.

Recopilación de información. Funciones y responsabilidades



Gobiernos nacionales:

El (los) ministerio(s) u organismo(s) que se ocupen de la migración laboral debe(n):

- Identificar, en consulta con los interlocutores sociales y otras organizaciones pertinentes, los principales objetivos y determinar el valor añadido dimanante de la firma de un acuerdo bilateral de migración laboral (la migración laboral ya existente hacia un país de destino específico y los desafíos que es posible que se hayan de enfrentar a fin de garantizar que dicha migración laboral tenga lugar de forma segura, ordenada y regular; las nuevas oportunidades laborales; las posibilidades de invertir de forma conjunta en el desarrollo de competencias en sectores con grandes posibilidades de crecimiento; la protección de las personas trabajadoras migrantes; el examen de cuestiones específicas relativas a las personas trabajadoras migrantes, etc.).
- Evaluar el interés y la disponibilidad de la otra parte para negociar un acuerdo bilateral de migración laboral o un memorando de entendimiento.
- Recabar información sobre el país de destino (mercado laboral, marcos jurídicos, requisitos de cualificación, futuras necesidades del mercado laboral, condiciones de vida y de trabajo, etc.).



- Verificar los instrumentos internacionales sobre derechos humanos y laborales ratificados por los países de origen o destino, y examinar otros acuerdos de cooperación bilateral y regional existentes con miras a garantizar que se respeten las obligaciones mutuas durante la negociación de un acuerdo bilateral de migración laboral o un memorando de entendimiento.
- Analizar los efectos de la migración laboral en el mercado de trabajo nacional para evitar el posible agotamiento de la mano de obra en sectores y profesiones que ya experimenten escasez de competencias.
- Facilitar información sobre el nivel educativo y el número de egresados en función de cada profesión, así como sobre el proceso de certificación de competencias, con el fin de poder comparar los parámetros con los del país de destino.
- Determinar los puntos fuertes y débiles que puedan afectar a la capacidad de negociación.
- Identificar los marcos normativos que regulen la entrada, la residencia, la permanencia y la salida.
- Analizar la complementariedad con los marcos jurídicos existentes y la participación en acuerdos internacionales para el reconocimiento de cualificaciones y competencias.
- Estudiar la complementariedad con los procesos de integración regional, los procesos consultivos regionales y los marcos de cooperación económica, comercial y de otro tipo existentes. Incluido también: i) analizar la disponibilidad e integración del apoyo para los hijos a cargo de las personas trabajadoras migrantes en aquellos sectores que más contacto tengan con los niños y jóvenes durante la ausencia de los progenitores (educación, salud, bienestar, justicia), y ii) garantizar que los menores de edad y las familias de las personas trabajadoras migrantes reciban asistencia en cada fase del ciclo migratorio y que se establezcan modalidades de atención que se adapten a sus necesidades, en concreto procedimientos formales de tutela e intensificación del acogimiento por familiares.



Funcionarios consulares:

- Facilitar información sobre las condiciones de vida y de trabajo en el país de destino. Brindar apoyo al Ministerio de Trabajo en el análisis de la situación de las personas trabajadoras migrantes en el país de destino, proporcionando información sobre las condiciones de vida y de trabajo en dicho país, en particular directrices relativas a los procedimientos de inmigración y referentes a visados.
- Orientaciones sobre acuerdos bilaterales de migración laboral.



Autoridades regionales y locales:

- Pueden participar debidamente en el proceso de recopilación de información en función de la estructura y distribución de las competencias a nivel nacional.



Interlocutores sociales:

- Brindar asesoramiento y apoyo para la identificación de los desafíos que es posible que se deban afrontar en el ámbito de la protección de las personas trabajadoras migrantes y sus familias (incluidos los hijos a su cargo), así como las carencias de competencias y la escasez de mano de obra que puedan existir en el mercado de trabajo nacional.



Organizaciones de la sociedad civil:

- Las organizaciones de la diáspora, las asociaciones que velan por el respeto de los derechos de los migrantes, las asociaciones de migrantes que retornan y los círculos académicos pueden aportar sus propios puntos de vista sobre los desafíos que han de enfrentar las personas trabajadoras migrantes y sus familias, y las oportunidades de las que disponen, incluidos aquellos que podrían tener que afrontar retos, riesgos u obstáculos específicos, como, por ejemplo, las trabajadoras migrantes, las personas trabajadoras migrantes con discapacidades, los hijos de trabajadores migrantes separados de sus progenitores, etc.

País de destino. Funciones y responsabilidades



Gobiernos nacionales:

- Las responsabilidades del ministerio que se ocupe de la migración laboral o de otros ministerios —como, por ejemplo, el Ministerio de Relaciones Exteriores, el Ministerio de Trabajo, etc.— de los países de destino son similares a las de los países de origen, si bien existen algunas diferencias que se destacan a continuación:
 - Los principales motivos para negociar los acuerdos bilaterales de migración laboral son satisfacer las necesidades del mercado de trabajo, promover la movilidad laboral, etc.
 - Su función es recabar información sobre el país de origen (mercado laboral, sistemas educativos, condiciones de vida y de trabajo, etc.).

- Verifican los instrumentos internacionales sobre derechos humanos y laborales ratificados por los países de origen y destino, y examinan otros acuerdos de cooperación bilateral y regional existentes con miras a garantizar que se respeten las obligaciones mutuas durante la negociación de un acuerdo bilateral de migración laboral o un memorando de entendimiento.

**Autoridades regionales y locales:**

- Pueden participar debidamente en el proceso de recopilación de información en función de la estructura y distribución de las competencias a nivel nacional.

**Interlocutores sociales:**

- Brindar asesoramiento y apoyo para la identificación de las distintas necesidades y carencias en todos los niveles de competencias, en particular de las personas trabajadoras migrantes.

**Sociedad civil, incluidas las organizaciones de migrantes:**

- Las organizaciones de la diáspora y las asociaciones que velen por el respeto de los derechos de los migrantes pueden brindar asesoramiento sobre las actuales condiciones de empleo de las personas trabajadoras migrantes que sería posible abordar a través del acuerdo bilateral de migración laboral, así como facilitar información y prestar apoyo a las personas trabajadoras migrantes, teniendo en cuenta las necesidades específicas de los distintos grupos.

Tipo de información necesaria

La información necesaria para la preparación de los acuerdos bilaterales de migración laboral en los países de origen y de destino se estructura con arreglo a los principios expuestos en la sección III de la versión original de este documento. El primer tipo de información que se ha de recopilar, con respecto a cada uno de los principios, es aquella que sirva para verificar qué instrumentos internacionales relevantes en materia de derechos humanos y laborales, y qué marcos de cooperación, ya han ratificado los países de origen y de destino, así como en cuáles de ellos participan.

Por su parte, el contenido posterior aborda temas como la contratación, la seguridad y la salud, la protección social, la gobernanza, las cualificaciones y las competencias, los ahorros y las remesas, los casos de fuerza mayor y las situaciones de emergencia, y el retorno y la reintegración en el mercado de trabajo.

Redacción del acuerdo bilateral de migración laboral. Funciones y responsabilidades



Gobiernos nacionales:

- Se debe crear un grupo de trabajo o equipo interministerial que redacte el acuerdo bilateral de migración laboral siguiendo los principios generales que se ilustran en las presentes directrices. Asimismo, el equipo podría formarse también durante la fase de recopilación de información.
- El equipo habrá de preparar un borrador inicial que se someterá a consulta con los ministerios competentes, los interlocutores sociales y otras partes interesadas pertinentes, incluidos los representantes de las personas trabajadoras migrantes. Además, este equipo debe consultar el acuerdo-tipo que se incluye en la Recomendación sobre las personas trabajadoras migrantes (revisado), 1949 (núm. 86).
- El equipo incorporará la retroalimentación recibida durante el proceso de consulta y facilitará un borrador actualizado que estará preparado para presentarse al país de destino a fin de comenzar las negociaciones. Dicho borrador podría ir acompañado de un proyecto de modelo de contrato de empleo, según proceda.
- El equipo interministerial que haya redactado el acuerdo también podrá participar en las negociaciones. En caso negativo, deberá designarse un equipo de negociación.
- El nivel de participación en las negociaciones deberá definirse previamente.
- La institución principal deberá definir la estrategia de negociación y comunicársela al equipo de negociación.
- La institución principal habrá de asignar los recursos financieros necesarios para llevar a cabo las negociaciones.

Negociación

Las negociaciones de los acuerdos bilaterales de migración laboral deben prestar especial atención a las modalidades de aplicación, mientras que los principios, fundamentados en los derechos humanos y laborales internacionales, deben servir de orientación permanente para el contenido del acuerdo.

En lo que respecta a los países de origen, el objetivo principal podría ser hallar nuevas oportunidades de trabajo para sus ciudadanos, mejorar la protección de las personas trabajadoras migrantes o abordar retos específicos del ámbito laboral. En cuanto a los países de destino, puede que la finalidad sea colmar los vacíos del mercado laboral o reducir la migración irregular ofreciendo determinadas oportunidades de migración regular, o que se fundamente en otras razones, como, por ejemplo, generar oportunidades de comercio con los países de origen, etc.

Las negociaciones pueden avanzar tanto mediante la celebración de reuniones directas entre las delegaciones de ambas partes como a través de un intercambio de proyectos de acuerdo que permita alcanzar un entendimiento común. La decisión respecto de la modalidad de negociación que se elegirá se adoptará estando ambas partes de acuerdo y dependerá de razones políticas (por ejemplo, a fin de dar visibilidad a la negociación) o financieras, puesto que la negociación directa requiere la inversión de una mayor cantidad de recursos (por ejemplo, viajes).

La negociación puede finalizar con la firma de un acuerdo bilateral de migración laboral o un memorando de entendimiento. Estos dos tipos de arreglos pueden tener repercusiones diferentes con respecto a las obligaciones mutuas de cada una de las partes. Los acuerdos bilaterales de migración laboral otorgan derechos e imponen obligaciones jurídicamente vinculantes, que se rigen por el derecho internacional, y suelen tener un carácter más específico y estar orientados a la acción. Por su parte, los memorandos de entendimiento constituyen acuerdos no vinculantes que establecen un marco de cooperación amplio consagrado a abordar preocupaciones comunes.

Es necesario que la fase de negociación la dirijan equipos o delegaciones que estén formados por funcionarios de alto nivel autorizados para llevar a cabo las negociaciones en nombre del Estado. El equipo de negociación suele estar compuesto por representantes de diferentes instituciones, por ejemplo, el Ministerio de Trabajo, el Ministerio de Migración (en caso de que exista), el Ministerio de Relaciones Exteriores y otros ministerios competentes (por ejemplo, los ministerios de justicia, del interior, de educación y de salud, así como aquellos encargados de los asuntos de la juventud, de la mujer y de género, y ministerios de sectores específicos).

En caso de que la negociación resulte satisfactoria y las partes acuerden redactar un texto común, el jefe de cada delegación firmará el documento. En determinados casos, serán el jefe del Gobierno o los responsables de los ministerios competentes, que visitarán uno de los países participantes, quienes firmarán el acuerdo.

En esta etapa, el acuerdo estará listo, pero aún no habrá entrado en vigor. Por lo general, los acuerdos bilaterales de migración laboral han de ser ratificados por el parlamento y publicados en el Diario Oficial de los países implicados. La situación difiere cuando las partes acuerdan firmar un memorando de entendimiento en lugar de un acuerdo bilateral de migración laboral. En este caso, el memorando de entendimiento entrará en vigor con su firma, salvo que se requiera su ratificación por parte de las normas constitucionales (como sucede, por ejemplo, en Italia).

Al tener un carácter menos formal que el acuerdo bilateral de migración laboral, la aplicación del memorando de entendimiento dependerá de la buena voluntad de las partes. Es posible que surjan obstáculos si el memorando contiene implicaciones financieras que requieran la aprobación por parte del órgano legislativo correspondiente.

Aplicación

La aplicación del acuerdo bilateral de migración laboral exigirá que los interlocutores sociales y otras partes interesadas, tanto de los países de origen como de destino, participen de forma activa, en función de los temas que se hayan incluido en el acuerdo. Cabe subrayar que la coherencia entre ministerios y países en lo que respecta a la aplicación de los acuerdos bilaterales de migración laboral debe alcanzarse mediante la adopción de enfoques de coordinación reforzados y transversales por parte de los asociados públicos y privados implicados.

Otro aspecto que se debe tener en cuenta es la participación de otras instancias gubernamentales (por ejemplo, las autoridades federales, nacionales o locales). En caso de que no sea únicamente el Gobierno central el responsable de la aplicación del acuerdo bilateral de migración laboral, también habrá de contemplarse la función que deberán desempeñar las autoridades específicas.

Supervisión

Es necesario recabar la información adecuada con el fin de entender qué aspectos han funcionado bien y cuáles no, así como los motivos de ello, para saber si se han alcanzado los objetivos de los acuerdos bilaterales de migración laboral. Estos datos, una vez analizados por las autoridades competentes, pueden requerir la modificación o reformulación del acuerdo con miras a resolver los problemas identificados. De igual modo, el proceso de supervisión también debería formar parte del diálogo social que se lleve a cabo entre los países que suscriban el acuerdo bilateral de migración laboral.

Los acuerdos bilaterales de migración laboral pueden incluir la creación de un comité conjunto de supervisión que podría encargarse no solo de llevar a cabo la supervisión, sino también de interpretar de manera conjunta el acuerdo, las propuestas de soluciones amistosas a las controversias y las enmiendas recomendadas. Sin embargo, existen pocos datos empíricos sobre la eficacia de muchos de estos comités conjuntos, especialmente con respecto a aquellos en los que los interlocutores sociales no participan de manera efectiva o debido a la falta de recursos financieros para celebrar reuniones periódicas.

Una excepción que es preciso destacar la constituye el caso del acuerdo bilateral laboral suscrito por Alemania y Filipinas en relación con el personal de enfermería, en el que el comité conjunto de supervisión participa plenamente y contribuye de forma positiva a la aplicación efectiva, transparente y participativa del acuerdo.

Para abordar esta cuestión, se ha propuesto el uso de una herramienta, así como la adopción de un descriptivo de funciones modelo para los comités conjuntos de supervisión. El descriptivo de funciones propone especificaciones concretas con respecto a las funciones y los objetivos del comité conjunto de supervisión, así como en relación con su composición, la presidencia y la secretaría, y las modalidades operacionales (OIT y OIM 2019). En el comité deben participar instituciones

gubernamentales, responsables del acuerdo bilateral de migración laboral, e interlocutores sociales, incluidas las organizaciones de trabajadores. En cuanto a las implicaciones financieras, se recomienda que ya durante la fase de preparación del acuerdo bilateral de migración laboral se realice una asignación específica de fondos para el comité.

Además de dicho comité conjunto de supervisión, cada una de las partes de un acuerdo bilateral de migración laboral podría llevar a cabo un proceso de supervisión unilateral, consagrado a evaluar el nivel de aplicación y a recopilar información sobre los desafíos y las preocupaciones existentes. Asimismo, los resultados de esta evaluación unilateral podrían compartirse con la otra parte a fin de lograr un entendimiento común y modificar el acuerdo, según fuese necesario.

Un ejemplo de sistema de supervisión individual lo ofrece el Comité Nacional de Coordinación de Etiopía, que tiene, según el artículo 15 de la Proclamación N.º 923/2016, la función de supervisar los acuerdos bilaterales de migración laboral y de adoptar acciones legales encaminadas a proteger a las personas trabajadoras migrantes frente a las violaciones de derechos y los daños sufridos en los países de destino.

Funciones de los Gobiernos en la supervisión de los Acuerdos Bilaterales de Migración Laboral

- El Ministerio de Trabajo, a través de sus bases de datos y la información proporcionada por los servicios nacionales de empleo, así como de los informes presentados por las agencias privadas de empleo, la Inspección del Trabajo, las instituciones de seguridad social y la Oficina Nacional de Estadística.
- El Ministerio de Educación, que proporciona datos sobre el reconocimiento de competencias.
- El Ministerio de Relaciones Exteriores, que ofrece datos facilitados por sus servicios diplomáticos.
- El Ministerio de Salud, que presta servicios de salud a las personas trabajadoras migrantes tanto antes como después del proceso migratorio, así como durante el mismo.
- El Ministerio del Interior, que proporciona datos sobre el control fronterizo, la integración en el mercado de trabajo, los permisos de residencia y la migración irregular.
- Los ministerios de educación, salud, bienestar y justicia, que pueden recopilar y proporcionar información sobre los hijos de las personas trabajadoras migrantes que se encuentren en los países de origen a fin de garantizar que los programas se elaboren teniendo en cuenta sus necesidades de apoyo y protección durante los períodos de tiempo en que sus padres estén ausentes.

Funciones de otros interlocutores en la supervisión de los Acuerdos Bilaterales de Migración Laboral

- Las organizaciones de empleadores y de trabajadores.

- Las organizaciones de la diáspora y las organizaciones que abogan por los derechos de los migrantes o las instituciones nacionales de derechos humanos, ya que pueden ofrecer información sobre las condiciones de las personas trabajadoras migrantes en el país de destino.
- Las personas trabajadoras migrantes y las instituciones nacionales de derechos humanos, que pueden informar a las autoridades competentes sobre abusos y violaciones. El hecho de poder acceder a los servicios que ofrecen las embajadas durante el horario de trabajo podría suponer todo un desafío. Por consiguiente, se recomienda establecer una línea de asistencia telefónica —a ser posible gratuita— con un número específico que esté vinculado a los servicios consulares del país de destino. En caso de que la embajada cuente con un agregado encargado de las cuestiones laborales, este podrá adoptar las medidas necesarias para ayudar al trabajador migrante que se encuentra en dificultades. Cabe subrayar la importancia que reviste la necesidad de salvaguardar la confidencialidad de esta información.

Cuestiones sectoriales específicas

Si bien los principios generales y las directrices operacionales se aplican a todas las personas trabajadoras migrantes, existen algunas cuestiones específicas de los diferentes sectores que se deben tomar en consideración, debido a los desafíos adicionales que presenta la migración laboral. Dichas cuestiones conciernen a las siguientes categorías de trabajadores migrantes:

Trabajadores de temporada:

En muchos países desarrollados existe una gran demanda de trabajadores migrantes de temporada en los sectores del turismo, la hostelería, la construcción y la agricultura. Entre las cuestiones más relevantes en este ámbito, cabe citar las siguientes:

- Debido al uso de formas engañosas de contratación y a la naturaleza a corto plazo del trabajo, las personas trabajadoras migrantes pueden verse abocadas a una situación de informalidad, lo que a su vez puede conducirles a una situación irregular. Esta circunstancia también puede aumentar en gran medida el riesgo de ser objetos de discriminación y explotación, así como de verse sometidas a trabajos forzados.
- El entorno de trabajo ofrece escasa protección en lo que respecta a la seguridad y la salud ocupacionales, y existen múltiples riesgos de verse expuestas a accidentes y enfermedades laborales, sin la protección adecuada, así como malas condiciones de vida y de trabajo (por ejemplo, en relación con el transporte y la vivienda cuando el lugar de trabajo se encuentra en ubicaciones remotas [rurales]).
- Las personas trabajadoras migrantes —en especial aquellas que trabajan en el sector de la agricultura— suelen estar ubicadas en zonas rurales remotas, un hecho que limita la posibilidad de supervisar los derechos humanos y laborales.
- Existe una falta de claridad respecto de los salarios, las deducciones, las modalidades de pago y las condiciones de trabajo.



- Se dispone de un acceso limitado a la protección social —en particular a los servicios de salud— y a la transferibilidad de las pensiones y otras prestaciones.
- Existen casos en los que el empleador facilita alojamientos insalubres con respecto a los que se aplican deducciones salariales.
- Los contratos de empleo temporales no incluyen algunas prestaciones importantes.
- Hay una falta de información sobre los derechos sindicales y las posibilidades de afiliación.
- Se produce una separación de los miembros de la familia.
- Las personas trabajadoras migrantes del sector de la agricultura se han visto gravemente afectados por la pandemia de la COVID-19. El cierre de empresas y las restricciones a la circulación, junto con el acceso limitado a la protección social, incrementan la vulnerabilidad de los migrantes (FAO 2020).
- En el contexto de la pandemia ocasionada por la COVID-19, se incrementaron los riesgos de verse desamparados en los países de destino sin poder acceder a los distintos tipos de apoyo o servicios debido a las altas tasas de informalidad y los bajos niveles de ahorro.
- Se brinda una escasa asistencia para el retorno al país de origen, o no se presta ninguna, debido a las carencias existentes en la legislación nacional de los países de destino, que hacen que los trabajadores de temporada sean especialmente vulnerables, así como a la falta de capacidad de los Estados para conseguir que los empleadores cumplan con sus obligaciones, etc.

Las cuestiones mencionadas anteriormente podrían abordarse mediante el fortalecimiento de la colaboración entre los países de origen y destino, así como promoviendo la participación de las organizaciones sectoriales, los interlocutores sociales y las organizaciones de migrantes en la aplicación y la supervisión efectivas de los acuerdos bilaterales de migración laboral. En este sentido, cabe señalar que un acuerdo bilateral de migración laboral puede incluir las siguientes disposiciones:

Medidas que garanticen que las personas trabajadoras migrantes sean conscientes de sus derechos y puedan hacer uso de ellos. Ello comprende: 1) proporcionar información detallada a las personas trabajadoras migrantes sobre sus derechos en el trabajo y cómo hacerlos valer; 2) organizar enseñanzas de idiomas gratuitas antes de la partida o consecutivas a la llegada; 3) elaborar una lista de contactos de las organizaciones que pueden brindar apoyo a las personas trabajadoras migrantes en caso de necesidad; 4) establecer procedimientos que permitan denunciar los abusos en el ámbito laboral de forma segura; y 5) localizar, entrevistar y prestar ayuda a los migrantes en entornos seguros y neutrales —no en el lugar de trabajo— y a través de una mediación lingüística y cultural adecuada.

- Las organizaciones de trabajadores, las asociaciones de migrantes y las organizaciones no gubernamentales pueden contribuir a garantizar que las personas trabajadoras migrantes estén protegidas y conozcan sus derechos, así como que se les brinda asistencia en caso de que presenten una denuncia.
- Identificación clara de los intermediarios que han sido autorizados con el fin de evitar procedimientos de contratación abusivos.

- Indicaciones detalladas sobre los viajes y el transporte al lugar de trabajo, el alojamiento, los importes de los salarios y las modalidades de pago, la duración de la jornada laboral, los descansos semanales, la seguridad y la salud, etc.
- Mecanismos de inspección laboral que garanticen la aplicación efectiva de los derechos de las personas trabajadoras migrantes, según proceda.
- Modalidades para el cambio de trabajo o de sector, especialmente cuando las personas trabajadoras migrantes estén sometidas a condiciones de trabajo abusivas.
- Mecanismos que garanticen el respeto de las normas en materia de seguridad y salud ocupacionales en el sector económico de referencia y modalidades de indemnización en caso de sufrir accidentes y enfermedades laborales.
- Establecimiento de medidas que se deberán adoptar en circunstancias concretas, como la pandemia ocasionada por la COVID-19, ofreciendo apoyo financiero y servicios de salud.

Trabajadores migrantes del ámbito sanitario:

Existe una gran demanda de profesionales de la salud en muchos países. Si bien algunos países desarrollados han experimentado un aumento de la demanda de profesionales del ámbito de la salud debido al envejecimiento de su población, en muchos países en desarrollo la escasez de mano de obra, en concreto en relación con las necesidades sanitarias de la población, es una cuestión que reviste una especial importancia.

Para garantizar la adopción de un enfoque equitativo y equilibrado en lo que respecta a la regulación de la movilidad de los profesionales sanitarios, en particular a través de los acuerdos bilaterales de migración laboral, es necesario abordar los siguientes aspectos conexos:

- La creciente escasez de mano de obra en el sector de la salud de los países de origen repercute de forma negativa en los servicios de atención de la salud que pueden prestarse a la población.
- Debe existir igualdad de trato entre los trabajadores de la salud migrantes y los nacionales.
- Existe un riesgo de que los países de destino presenten escasez de personal cualificado y de que los países de origen sufran una fuga de cerebros debido tanto a la falta de acceso a la obtención de cualificaciones como a la ausencia de reconocimiento de las competencias en los países de destino.
- Existe un riesgo de fuga de cerebros en los países de origen como resultado de la falta de inversión apropiada en los sistemas de atención de la salud.

La migración de las trabajadoras y los trabajadores de la salud es una característica de los mercados mundiales de trabajo de la salud, impulsada por las condiciones de trabajo y por las diferencias de ingresos entre los países. El reconocimiento y la certificación de las aptitudes constituyen importantes obstáculos para las enfermeras y los enfermeros migrantes.

La OMS publicó en 2010 el Código de prácticas mundial sobre contratación internacional de personal de salud, en el que se establecen principios sobre la contratación internacional ética y el trato equitativo del personal sanitario migrante y se asumen compromisos para establecer acuerdos regionales y bilaterales para poner en marcha estos principios, con el fin de regular la migración laboral en el sector de la salud.

En concreto, en el sector de la salud, el Convenio sobre el personal de enfermería, 1977 (núm. 149) y su Recomendación sobre el personal de enfermería, 1977 (núm. 157) establecen normas laborales fundamentales, teniendo en cuenta las características particulares del trabajo del personal de enfermería.

Trabajadores domésticos migrantes:

Los trabajadores domésticos migrantes son uno de los colectivos que más marginación sufren y que en mayor situación de vulnerabilidad se encuentran, y a menudo suelen ser objeto de actitudes discriminatorias y de abusos en todas y cada una de las etapas del ciclo migratorio. Habida cuenta de que los trabajadores domésticos migrantes a menudo migran en el marco de programas para trabajadores temporales, es posible que no puedan acceder a la protección social y, en muchos casos, incluso a los servicios básicos de salud. Asimismo, en algunos países, el trabajo doméstico tampoco queda cubierto por determinados aspectos incluidos en la legislación laboral, en particular los relacionados con el horario de trabajo, los períodos de descanso, etc.

Para abordar los desafíos a los que han de hacer frente los trabajadores domésticos migrantes, los países de origen y de destino pueden acordar la aplicación de normas comunes a través del establecimiento de acuerdos bilaterales de migración laboral, en concreto aquellas relacionadas con:

- **La contratación equitativa y ética.** Entre las disposiciones se pueden incluir las siguientes: i) la identificación de las agencias de contratación autorizadas con el fin de aplicar el acuerdo bilateral de migración laboral (estas disposiciones deben incluir también la prohibición de cobrar tasas de contratación a las personas trabajadoras migrantes); y ii) la preparación y firma del contrato de empleo antes de la partida. El contrato podría redactarse tomando como referencia el acuerdo-tipo, anexo a la Recomendación sobre las personas trabajadoras migrantes (revisado), 1949 (núm. 86), y de conformidad con el Convenio sobre las trabajadoras y los trabajadores domésticos, 2011 (núm. 189) y la Recomendación sobre las trabajadoras y los trabajadores domésticos, 2011 (núm. 201).
- **La preparación para la migración.** Es necesario incluir capacitación y orientación previas a la partida en relación con los requisitos del trabajo doméstico en los acuerdos bilaterales de migración laboral. En este contexto, resulta asimismo fundamental impartir capacitaciones sobre las cuestiones relacionadas con los derechos existentes y los canales disponibles para obtener reparación. La preparación también puede incluir una formación lingüística para el país de destino.
- Dada la naturaleza del trabajo doméstico, que tiene lugar en el seno de los hogares, es necesario determinar **los canales legales adecuados** que permitan garantizar la prestación de asesoramiento y apoyo en caso de ser objeto de abusos. La situación normativa varía en función de cada país



y, como resultado de ello, también lo hacen las posibilidades de supervisar la aplicación de los acuerdos bilaterales de migración laboral en relación con el trabajo doméstico. A este respecto, cabe señalar que el acuerdo bilateral de migración laboral relativo al trabajo doméstico concertado entre la India y la Arabia Saudita constituye un ejemplo interesante, y en él se contempla el establecimiento de una línea telefónica de ayuda que funcione 24 horas al día. Los aspectos relevantes de este ejemplo son los relacionados con el nivel del acuerdo y no con su aplicación.

- **Las modalidades de retorno.** Los acuerdos bilaterales de migración laboral deben incluir disposiciones por si se produjera un retorno anticipado al país de origen, en concreto cuando se produzcan situaciones de emergencia. En determinados países de destino, los trabajadores domésticos pueden encontrarse en una situación de desempleo, una circunstancia que a menudo los aboca a una situación irregular, y sin medios que les permitan acceder a unas condiciones de trabajo decentes y disfrutar de sus derechos.

