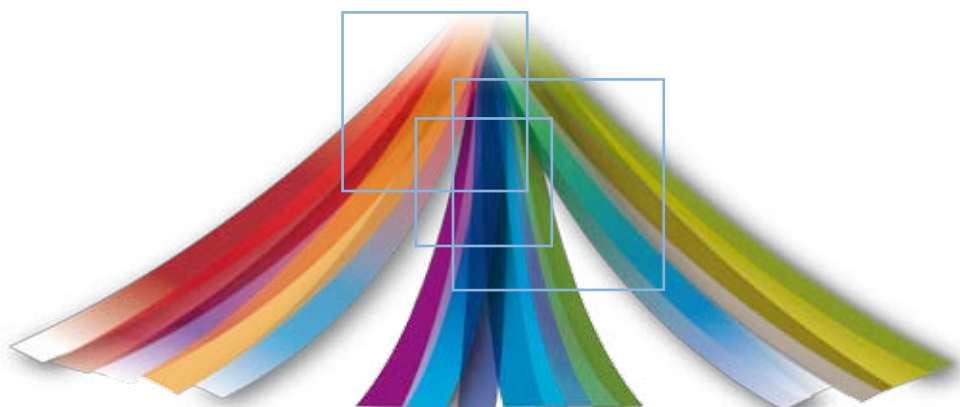


RESEÑAS SOBRE CUESTIONES POLÍTICAS RELATIVAS AL PACTO MUNDIAL PARA EL EMPLEO



Organización
Internacional
del Trabajo



PROTECCIÓN DE LOS TRABAJADORES MIGRANTES MÁS ALLÁ DE LA CRISIS

1. Resumen ejecutivo

El Pacto Mundial para el Empleo (PME) ha identificado a los trabajadores migrantes como uno de los colectivos vulnerables y subraya la necesidad de adoptar medidas específicas para contrarrestar los efectos negativos de la crisis sobre ellos. Los trabajadores migrantes no siempre disfrutaban de los mismos derechos y protección que los nacionales y la recesión económica suele aumentar su vulnerabilidad, al reducir las oportunidades de empleo y deteriorar las condiciones de trabajo. Varios países de destino han respondido a la crisis dificultando la nueva inmigración, protegiendo los mercados laborales de los trabajadores nacionales, adoptando medidas drásticas contra los migrantes en situación irregular y promoviendo su retorno; al mismo tiempo, ciertos países de origen han procurado explorar nuevos mercados de trabajo para sus

trabajadores, proteger los derechos de los que ya están en el extranjero y facilitar la reinserción de los que han retornado. Los esfuerzos para contrarrestar los efectos de la crisis sobre los trabajadores migrantes deben centrarse en protegerlos de la discriminación y de unas malas condiciones de trabajo, con el beneficio consiguiente para el buen funcionamiento de los mercados de trabajo, así como en ayudarles a reinserirse en caso de que, voluntariamente o por falta de otras opciones, opten por retornar. A largo plazo, la transmisión de los mensajes correctos, el refuerzo de los derechos y el aprovechamiento de las oportunidades son recomendaciones oportunas para abordar los problemas en materia de políticas creados por la crisis

2. Descripción de los problemas en materia de políticas

Reducción de las oportunidades de empleo

Con la desaceleración de la economía, se reducen las oportunidades de empleo en los países de destino. La magnitud y profundidad de estos efectos sobre los trabajadores migrantes dependen del país de que se trate y del sector de empleo. No todos los países o sectores han padecido el mismo nivel de recesión. Se han visto especialmente afectados los sectores de la construcción, la fabricación y la hostelería y restauración, que dan empleo a un gran número de inmigrantes. También el nivel de cualificación y el sexo de éstos determinan su vulnerabilidad a la pérdida del empleo. Por lo demás, aunque los poseedores de una baja cualificación han padecido la peor parte de la destrucción de empleo –ya que

se consideran fácilmente reemplazables–, también los más cualificados se han visto afectados por el desempleo y por la reducción de las oportunidades de trabajo en el extranjero. Las mujeres migrantes han padecido la crisis, al parecer, algo menos que los varones, ya que suelen trabajar en sectores menos afectados (salud, asistencia doméstica, educación). No se han observado retornos masivos de trabajadores migrantes, a pesar de la reducción de las oportunidades de empleo en los países de acogida, aunque sí se han desacelerado los flujos de salida desde ciertos países de origen (por ejemplo, México, uno de los más importantes en este sentido), ya que los posibles migrantes han preferido esperar a que concluyera la crisis en sus propios países antes que correr el riesgo de verse desempleados en el país de destino.

La serie de reseñas sobre cuestiones políticas relativas al Pacto Mundial para el Empleo pretende informar a los lectores de la relevancia de los ámbitos de trabajo técnicos de la OIT en la gestión de las crisis económicas, además de prestar apoyo a las recuperaciones económicas sostenibles. Cada reseña constituye una invitación al lector a ponerse en contacto con la OIT para solicitar información y asistencia adicionales.

Se pueden consultar y descargar más reseñas en: <http://www.ilo.org/jobspact>.



Empeoramiento de las condiciones de trabajo

La crisis económica no sólo afecta al volumen de empleo, sino también a su calidad. La tasa de desempleo de los denominados empleos «3D» (por sus siglas en inglés, sucio, peligroso y degradante [dirty, dangerous and degrading]) es más alta entre los trabajadores migrantes que entre los nacionales, y la crisis puede suponer además un empeoramiento de las condiciones de trabajo y de las condiciones de salud y seguridad en el trabajo. De hecho, hay migrantes que pueden verse forzados a aceptar unos salarios más bajos o unas condiciones de trabajo peores para conservar el empleo. El aumento del trabajo informal y las reducciones de las prestaciones de protección social son perspectivas probables para los inmigrantes en general. Es posible, por otra parte, que no les falten a éstos incentivos para permanecer en el país de destino y pasar una situación irregular, lo que aumenta su vulnerabilidad.

Discriminación, xenofobia y racismo

La reducción de la demanda de trabajo como consecuencia de la crisis genera una mayor competencia por el empleo y algunos países han optado, en este sentido, por proteger los mercados de trabajo a favor de los trabajadores nacionales. Cuando prevalecen las actitudes proteccionistas y la inseguridad económica, los migrantes se convierten fácilmente en chivos expiatorios y surgen sentimientos de xenofobia, racismo y discriminación contra ellos.

Disminución de los flujos de remesas

El aumento del desempleo entre los migrantes y el empeoramiento de las perspectivas de migración determinan una disminución de las remesas, que, a su vez, podría poner en riesgo la reducción de la pobreza y la estabilidad económica en algunos países que dependen en gran medida de ellas.

3. Políticas adoptadas en respuesta a la crisis

Políticas inmigratorias restrictivas

Varios países de destino han respondido a la crisis adoptando medidas restrictivas de la inmigración, a menudo como resultado de las presiones públicas ejercidas. En general, los responsables de la formulación de políticas han tratado de regular la entrada de migrantes ajustando los límites numéricos (cuotas, objetivos, topes); endureciendo los requisitos de exigencia de un contrato de trabajo; limitando las posibilidades de modificar la situación jurídica y de renovar los permisos; aplicando condiciones suplementarias a los flujos no discrecionales (a saber, reunificación familiar y flujos humanitarios) y fomentando la migración de retorno. Además, en algunos países se han intensificado los esfuerzos para poner freno a la migración irregular.

No se advierten pautas o motivos concretos que expliquen las diferencias en estas respuestas, aunque cabe señalar que sólo los países con una entrada significativa reciente de migrantes han adoptado medidas de relieve. En general, se ha tendido a adaptar las normas vigentes y a aplicarlas con mayor rigor. Es comprensible, ya que las reformas legislativas, especialmente en un área tan sensible como la política de migración, exigen mucho tiempo. Precisan preparación y negociaciones.

Reacciones de los países de origen

Para proteger a los trabajadores migrantes, los países de origen han optado por tres tipos de medidas: la aplicación de programas que faciliten la reinserción de los retornados, la adopción de medidas para garantizar o ampliar la protección de los derechos de sus trabajadores migrantes, o la exploración de nuevos mercados de trabajo, menos afectados por la crisis, para ellos. Por ejemplo, Filipinas ha anunciado la adopción en favor de los retornados de una serie de medidas, como la concesión de créditos, la asistencia para la obtención de un trabajo remunerado mediante la creación de empleo o la búsqueda en nuevos mercados externos, el establecimiento de programas de ayuda económica, la creación de programas de reconversión profesional y la oferta de programas de formación del espíritu empresarial. El Gobierno marroquí ha intensificado los esfuerzos diplomáticos para resolver los problemas causados por la pérdida de empleo de sus nacionales, ha reforzado los servicios sociales en las embajadas y ha creado comisiones en las misiones consulares y las embajadas para supervisar la situación en los países de destino.



Nivel de cambio	Ejemplos de cambios en las políticas	Ejemplos de países
Adopción de nuevas normas	Introducción de nuevos programas	Programas de retorno en la República Checa, Japón y España
Adaptación de las normas	Elevación de la «nota de corte» en los sistemas de puntuación	Reino Unido: Nivel 1 del Sistema basado en puntos (Points Based System, PBS)
	Endurecimiento del requisito de existencia de un contrato de trabajo	Reino Unido: Nivel 2 del PBS
	Estados Unidos: Programa H-1B	Australia: Critical Skills List Spain: Regime General
	Reducción de las listas de ocupación	Australia: Lista de destrezas fundamentales (Critical Skills List)
Aplicación de las normas	La inspección de trabajo aumenta sus actuaciones o se centra en sectores y lugares de trabajo con alta concentración de inmigrantes	Redadas en lugares de trabajo en Francia

4. Opciones y recomendaciones en materia de políticas

La crisis actual puede ofrecer una oportunidad para mejorar las políticas migratorias. La cooperación internacional, incluida la que se desarrolla entre los países de origen y de destino, puede ser útil para la formulación de políticas sostenibles que eviten la cortedad de miras y se proyecten más allá de la crisis. Puesto que ésta ha afectado desproporcionadamente a las oportunidades de empleo y migración de los trabajadores migrantes, hay que tener en cuenta esa desproporción al elaborar medidas eficaces. El respeto de los derechos en la gobernanza de la migración de los trabajadores debe constituir el núcleo de cualquier respuesta política concertada destinada a mitigar los efectos económicos y sociales de la crisis sobre los trabajadores migrantes. Deben fomentarse el trabajo decente y la igualdad de trato entre los trabajadores migrantes y los nacionales, especialmente allí donde la reducción del empleo lleve a dar prioridad a la creación de empleo a costa de la calidad de éste y de la protección de los trabajadores. El Convenio sobre los trabajadores migrantes (revisado) de 1949 (núm. 97) y el Convenio sobre los trabajadores migrantes (disposiciones

complementarias) de 1975 (núm. 143), así como las recomendaciones que los acompañan, números 86 y 151, y el Marco multilateral de la OIT para las migraciones laborales de 2006, ofrecen orientaciones valiosas para la formulación de políticas al respecto.

Cabe mencionar las siguientes medidas específicas:

Adopción de una perspectiva a largo plazo:

- Las políticas migratorias de los países de destino deben tener en cuenta la demanda de trabajo en los sectores y ocupaciones concretos. Así se garantizará la satisfacción de las necesidades de empleo de las empresas en condiciones regulares. La omisión de la demanda sectorial y ocupacional puede fomentar la migración irregular. La participación de los interlocutores sociales en la formulación de estas políticas mejorará enormemente su eficacia.



- Los programas de retorno voluntario asistido tienden a alargarse innecesariamente en el tiempo, como muestra la experiencia histórica de los Países Bajos, Francia y Alemania. Los primeros programas europeos de este tipo surgieron en la estela de la recesión causada por la crisis del petróleo de 1973. Todos ellos se prolongaron durante un largo periodo (unos 10 años) y acabaron considerándose infructuosos. Podría ser conveniente suprimirlos rápidamente cuando los inmigrantes hayan hecho un esfuerzo por integrarse y su trabajo pueda volver a ser necesario pronto.
- En los casos en que se considere probable una escasez de la oferta de trabajo más allá de la crisis, habrá que considerar la asignación de recursos, aun aceptando el carácter generalmente escaso de éstos, a la aplicación de medidas de integración. Por ejemplo, para responder al aumento del desempleo entre los extranjeros de ascendencia japonesa, Japón ha invertido en cursos de idiomas y en centros de servicios específicos, así como en la oferta de medidas educativas para los hijos de los migrantes. En Alemania, se ha reconocido a todos los inmigrantes con títulos extranjeros el derecho a que sean evaluados éstos, previéndose la aplicación de medidas puente para los casos en que no se reconozcan íntegramente.
- Deben reforzarse las medidas de protección social de los trabajadores migrantes y reconocerse la transferibilidad de las cotizaciones a la seguridad social. A menudo, los trabajadores migrantes trabajan en la economía informal y no cuentan con protección social. Los países de origen y de destino pueden cooperar para garantizar la protección de los mismos y la defensa de sus derechos.
- En los países en los que se apliquen programas de estímulo económico, se debe garantizar la participación en ellos de los trabajadores migrantes regulares sin discriminación alguna. Esta actitud ajustada a las normas internacionales del trabajo, favorece un funcionamiento eficaz de los mercados de trabajo y una utilización adecuada de la mano de obra disponible y, además, representa una señal de que no se permitirá el trato injusto de los migrantes.
- Es fundamental reforzar el respeto de los derechos a todos los niveles: legislación laboral nacional, normas internacionales del trabajo y legislación general sobre derechos humanos. Para ello hay que realizar un estrecho seguimiento de la aplicación de la normativa laboral a los trabajadores migrantes (condiciones de trabajo, normas de trabajo mínimas, derechos derivados de trabajos anteriores, etc.), verificar si la legislación laboral y las políticas de migración laboral cumplen las normas internacionales del trabajo y, en las iniciativas encaminadas a poner freno a la migración irregular, observar con rigor la legislación internacional sobre derechos humanos.
- Además de la vigilancia, el aumento de la sensibilización sobre los derechos existentes puede aumentar en gran medida la eficacia de la protección de los trabajadores migrantes. Es un hecho bien conocido que los migrantes ignoran, a menudo, qué derechos les amparan. Las redes de abogados «de la diáspora», como la recientemente creada en Marruecos en respuesta a la crisis, pueden informar a los migrantes y sus miembros pueden compartir prácticas eficaces de defensa.

Transmisión del mensaje adecuado:

- Los trabajadores migrantes han contribuido a la creación de riqueza y al desarrollo en sus países de acogida, pero la crisis ha favorecido un clima de proteccionismo en el que todo eso se pone en tela de juicio. Han de diseñarse estrategias que refuercen el reconocimiento de su papel positivo. Los medios de comunicación pueden desempeñar un papel importante en este sentido, exponiendo, por ejemplo, las aportaciones de los trabajadores migrantes en noticiarios nacionales o locales emitidos en horarios de máxima audiencia.

Aprovechamiento de las oportunidades:

- Las remesas suelen considerarse anticíclicas con respecto al PIB de los países receptores, ya que los trabajadores migrantes deberían aumentar la ayuda a sus familias precisamente en las épocas en las que se reduce la renta familiar. En cambio, responden al estado de la actividad económica de los países de acogida, extremo que ilustra la crisis actual. De hecho, parece que las remesas (junto al comercio, la inversión extranjera directa y los flujos de capital privados) han contribuido a transmitir los efectos



de la contracción de las economías de acogida a las economías beneficiarias. Estas contracciones obstaculizan el crecimiento y las iniciativas de atenuación de la pobreza emprendidas en diversos países en desarrollo hacia los que fluyen remesas de cuantía importante. Especialmente en este contexto, será importante aprovechar las oportunidades que sigan en pie, por ejemplo, a través de la reducción de los costes de transferencia, y garantizar que las remesas se inviertan de manera productiva en

actividades diversificadas e innovadoras, por ejemplo, en la creación de empleos verdes.

- Las remesas sociales representan una segunda oportunidad que los países de origen pueden poner en marcha, basándose en el clima de buena voluntad creado entre los miembros de la diáspora. Cabe citar a modo de ejemplo la transferencia de conocimientos a través de mecanismos de asistencia técnica a corto plazo ofrecidos por los miembros de la diáspora en sus países de origen.

5. Lecturas y recursos adicionales

- Awad, Ibrahim. (2009) *The global economic crisis and migrant workers : Impact and response*, Second edition. Geneva, ILO.
- Cerna, Lucie. (2010) *Policies and practices of highly skilled migration in times of the economic crisis*. International Migration Papers No. 99, Geneva, ILO.
- ILO (2009) *The Financial Crisis : A Decent Work Response*. Geneva.
- ILO (2010) *Global employment trends, January 2010*. Geneva.
- ILO – GMG (Global Migration Group) (2010) Fact-Sheet on the Economic Crisis, Labour Migration and Migrant Employment, May.
- ILO – GMG (Global Migration Group) (2010) Fact-Sheet on the Impact of the Economic Crisis on Immigration Policies, May.
- Kuptsch, Christiane. (forthcoming) 'Labour migration policy and the economic crisis', in : J. Heyes and L. Rychly (eds.) *Labour Administration and the Economic Crisis – Challenges, Responses and Opportunities*.
- MPI (Migration Policy Institute) (2009) *Migration and the Global Recession. A Report Commissioned by the BBC World Service*. Fix, Michael; Papademetriou, Demetrios G.; Batalova, Jeanne; Terrazas, Aaron; Yi-Ying Lin, Serena; Mittelstadt, Michelle. September.
- OECD (2009) *International Migration and the Financial Crisis : Understanding the Links and Shaping Policy Responses*, Paris, OECD.
- OECD (2010) *International Migration Outlook*. Sopemi 2010, Paris, OECD.
- Passel, Jeffrey S. and D'Vera Cohn. (2009) *Mexican Immigrants : How Many Come? How Many Leave?* Washington, DC : Pew Hispanic Center, July.
- Sward, Jon. (2009) *Assisted Voluntary Return (AVR) : an Opportunity for Development?* Development Research Centre on Migration, Globalisation & Poverty, Briefing No. 20. September.
http://www.migrationdrc.org/publications/briefing_papers/BP20.pdf