



Oficina
Internacional
del Trabajo
Ginebra

Evaluación independiente de la estrategia de la OIT para la protección de los trabajadores migrantes: 2001-2007

Septiembre de 2008



UNIDAD DE
EVALUACIÓN

**Evaluación independiente de la estrategia de la OIT para la
protección de los trabajadores migrantes: 2001-2007**

Organización Internacional del Trabajo
Septiembre de 2008

Preparado por:

Asmita Naik
Francisco L. Guzmán

Las publicaciones de la Oficina Internacional del Trabajo gozan de la protección de los derechos de propiedad intelectual en virtud del protocolo 2 anexo a la Convención Universal sobre Derecho de Autor. No obstante, ciertos extractos breves de estas publicaciones pueden reproducirse sin autorización, con la condición de que se mencione la fuente. Para obtener los derechos de reproducción o de traducción, deben formularse las correspondientes solicitudes a Publicaciones de la OIT (Derechos de autor y licencias), Oficina Internacional del Trabajo, CH-1211 Ginebra 22, Suiza, o por correo electrónico a pubdroit@ilo.org, solicitudes que serán bien acogidas.

Las bibliotecas, instituciones y otros usuarios registrados ante una organización de derechos de reproducción pueden hacer copias de acuerdo con las licencias que se les hayan expedido con ese fin. En www.ifrro.org puede encontrar la organización de derechos de reproducción de su país.

Evaluación independiente de la estrategia de la OIT para la protección de los trabajadores migrantes: 2001 - 2007 / Organización Internacional del Trabajo. - Ginebra: OIT, 2008
57 p.

ISBN: 978-92-2-321678-8 (print)
978-92-2-321679-5 (web pdf)

Oficina Internacional del Trabajo

Publicado también en inglés: Independent Evaluation of ILO's Strategy for the Protection of Migrant Workers: 2001-2007 (ISBN 978-92-2-121678-0), Ginebra, 2008.

trabajador migrante / derechos de los trabajadores / papel de la OIT / programa de la OIT / evaluación del programa
14.09.2

Datos de catalogación de la OIT

Las denominaciones empleadas, en concordancia con la práctica seguida en las Naciones Unidas, y la forma en que aparecen presentados los datos en las publicaciones de la OIT no implican juicio alguno por parte de la Oficina Internacional del Trabajo sobre la condición jurídica de ninguno de los países, zonas o territorios citados o de sus autoridades, ni respecto de la delimitación de sus fronteras.

La responsabilidad de las opiniones expresadas en los artículos, estudios y otras colaboraciones firmados incumbe exclusivamente a sus autores, y su publicación no significa que la OIT las sancione.

Las referencias a firmas o a procesos o productos comerciales no implican aprobación alguna por la Oficina Internacional del Trabajo, y el hecho de que no se mencionen firmas o procesos o productos comerciales no implica desaprobación alguna.

Las publicaciones y los productos electrónicos de la OIT pueden obtenerse en las principales librerías o en oficinas locales de la OIT en muchos países o pidiéndolas a: Publicaciones de la OIT, Oficina Internacional del Trabajo, CH-1211 Ginebra 22, Suiza. También pueden solicitarse catálogos o listas de nuevas publicaciones a la dirección antes mencionada o por correo electrónico a: pubvente@ilo.org.

Vea nuestro sitio en la red: www.ilo.org/publns.

Impreso en Suiza

Prólogo

La preparación de este informe final estuvo a cargo de un equipo de evaluación dirigido por Francisco L. Guzmán, Oficial Principal de Evaluación de la Unidad de Evaluación de la OIT. El informe está basado en la evaluación independiente realizada por Asmita Naik, consultora internacional en evaluación, en colaboración con Richard Longhurst, Oficial Principal de Evaluación responsable de la revisión general de la evaluación y de sus términos de referencia. Diana Paredes, Asistente de Investigación, realizó y coordinó la investigación e información así como el estudio de un caso práctico relativo a los acuerdos bilaterales entre España y los países andinos. Sergio Iriarte Quezada y Matthew Ripley, Asistentes de Investigación, contribuyeron al análisis estadístico llevando a cabo las determinaciones de evaluabilidad de los planes de acción regionales y encargándose del formato, corrección de pruebas y edición del informe. Piyasiri Wickramasekara, Especialista Principal en Migración y Gloria Moreno Fontes, Especialista en Migración proporcionaron la información de referencia.

El ejercicio de evaluación se inició en marzo de 2008 bajo la conducción de Moucharaf Paraiso, Director de la Unidad de Evaluación de la OIT, con la colaboración de Ibrahim Awad, Director del Programa de Migraciones Internacionales. Numerosas partes interesadas presentaron sugerencias prácticas y constructivas que han enriquecido el informe. El equipo expresa su agradecimiento a los organismos de las Naciones Unidas que trabajan en colaboración con la OIT en estos temas, así como a los colegas de la Organización Internacional para las Migraciones por compartir sus valiosos conocimientos. Adicionalmente, la evaluación contó con importantes aportes de los gobiernos de Ecuador, Canadá y Tailandia.

ÍNDICE

LISTA DE SIGLAS Y ACRÓNIMOS.....	6
RESUMEN EJECUTIVO	9
1. INTRODUCCIÓN.....	17
1.1 El papel de la OIT en cuestiones de migración.....	17
1.2 Evaluación de la estrategia de la OIT para mejorar la protección de los trabajadores migrantes.....	19
2. ANTECEDENTES DE LA ESTRATEGIA DE LA OIT	22
2.1 Contexto y desafíos.....	22
3. EL MARCO NORMATIVO DE LA OIT	31
3.1 Instrumentos formulados por la OIT para la protección de los derechos de los trabajadores migrantes.....	31
3.2 Normas que se refieren específicamente a los trabajadores migrantes	35
3.3 Las normas del trabajo y el Programa de trabajo decente.....	38
4. EL PAPEL Y LA NECESIDAD DE UNA ESTRATEGIA EXPLÍCITA DE LA OIT EN MATERIA DE TRABAJADORES MIGRANTES.....	41
4.1 Evolución del trabajo de la OIT en materia de migraciones	41
4.2 Ventaja comparativa de la OIT en materia de migración laboral.....	43
4.3 Actitud de los mandantes tripartitos con respecto a la migración laboral.....	45
4.4 Coordinación con otros actores internacionales en el campo de la migración.....	48
5. EJE Y COHERENCIA DE LA ESTRATEGIA DE LA OIT	52
5.1 Eje de la estrategia de la OIT	53
5.2 Coherencia de la estrategia de la OIT	54
5.2.1 Vínculos con los grupos de trabajadores y empleadores	55
5.2.2 Vínculos con marcos estratégicos más amplios.....	57
5.2.3 Determinación de la evaluabilidad de los planes de acción sobre migración laboral	59
5.2.4 Integración de las cuestiones de género y migración.....	61
6. COMPROBACIÓN DE LOS RESULTADOS	62
7. EFICACIA ORGANIZATIVA	65
7.1 Coordinación interna.....	65
7.2 Enfoque de la gestión	68
7.3 Papel de MIGRANT	70
7.4 Integración.....	71
7.5 Recursos.....	73

7.6 Gestión del personal	75
7.7 Creación de capacidad, fomento de la concienciación y asistencia técnica	75
8. CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES	77
9. COMENTARIOS DE LA OFICINA RESPECTO A LA EVALUACIÓN	81

Lista de gráficos

Gráfico 1: Población mundial y número de migrantes, 1960 – 2005	23
Gráfico 2: Porcentaje de mujeres migrantes sobre el total de migrantes internacionales.....	24
Gráfico 3: Afluencia de remesas, 2000-2007	27
Gráfico 4: Remesas por país.....	27
Gráfico 5: Promedio anual del número de migrantes, 2000-2005.....	28
Gráfico 6: Referencia a los convenios sobre migración en la estrategia de los PTDP	39
Gráfico 7: Resumen del puntaje de determinación de la evaluabilidad.....	60

Lista de cuadros

Cuadro 1: Porcentaje de migrantes internacionales sobre el total de la población mundial.....	22
Cuadro 2: Identificación de resultados en diferentes niveles del proceso de programación conjunta 2008-09	57

Los anexos se encuentran en: <http://www.ilo.org/eval/index.htm>

LISTA DE SIGLAS Y ACRÓNIMOS

ASEAN	Asociación de Naciones del Sudeste Asiático
CEACR	Comisión de Expertos en Aplicación de Convenios y Recomendaciones
COE	Consejo de Europa
COMMIT	Iniciativa Ministerial Coordinada de Mekong contra la Trata de Personas
DECL	Programa sobre la Promoción de la Declaración (OIT)
DFID	Departamento para el Desarrollo Internacional (Gobierno Británico)
PTDP	Programa de Trabajo Decente por País
CE	Comisión Europea
EMP/SKILLS	Departamento de Conocimientos Teóricos y Prácticos y Empleabilidad
UE	Unión Europea
EVAL	Unidad de Evaluación (OIT)
FTUB	Federación de Sindicatos de Birmania
PG	Presupuesto General
GCIM	Comisión Mundial sobre las Migraciones Internacionales
GFMD	Foro Mundial sobre Migración y Desarrollo
GMM	Grupo Mundial sobre Migración
DAN	Diálogo de alto nivel [sobre la migración internacional y el desarrollo] (Asamblea General de las Naciones Unidas)
HO	Oficina Principal
EBDH	Enfoque basado en los derechos humanos
CIOSL	Confederación Internacional de Organizaciones Sindicales Libres

CICR	Comité Internacional de la Cruz Roja
CIT	Conferencia Internacional del Trabajo
OIT	Organización Internacional del Trabajo
OIT/IPEC TICW	Segunda fase del proyecto dirigido a la lucha contra la trata de niños y mujeres en la subregion de Mekong y reducir su explotación laboral.
PIEM	Países industrializados con economía de mercado
IIEL	Instituto Internacional de Estudios Laborales
INTI	Programa para la integración de los nacionales de terceros países en la Unión Europea
OIE	Organización Internacional de Empleadores
OIM	Organización Internacional para las Migraciones
IPEC	Programa internacional para la erradicación del trabajo infantil
IPEC-CP-TING	Proyecto para prevenir el tráfico de niñas y mujeres jóvenes con fines de explotación laboral en China
CSI	Confederación Sindical Internacional
ODM	Objetivos de Desarrollo del Milenio
MIGRANT	Programa de Migraciones Internacionales (OIT)
MML	Marco multilateral de la OIT para las migraciones laborales
MOU	Memorándum de entendimiento
MTUC	Congreso de Sindicatos de Malasia
ONG	Organización no gubernamental
OCDE	Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos
ACNUDH	Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos
OSCE	Organización para la Seguridad y la Cooperación en Europa

PyP	Programa y Presupuesto
SAP-FL	Programa Especial de Acción para Combatir el Trabajo Forzoso
SARC	Cooperación Regional en el Asia Meridional
SCF-UK	Save the Children Fund (Reino Unido)
TdR	Términos de referencia
ONU	Naciones Unidas
UNCTAD	Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo
PNUD	Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo
DAES	Departamento de Asuntos Económicos y Sociales de la Secretaría de las Naciones Unidas
UNESCAP	Comisión Económica y Social de las Naciones Unidas para Asia y el Pacífico
ACNUR	Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados
UNIAP	Programa Interorganismos de las Naciones Unidas contra la Trata de Personas
UNIFEM	Fondo de Desarrollo de las Naciones Unidas para la Mujer
ONUDD	Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito
BM	Banco Mundial
OMS	Organización Mundial de la Salud

RESUMEN EJECUTIVO

Introducción

El propósito de la evaluación es dar a conocer la pertinencia, la eficacia y la eficiencia de la estrategia, el enfoque del programa y las intervenciones de la OIT con respecto a la protección de los trabajadores migrantes. También se considera si es necesario o no modificar o adaptar el enfoque de la Oficina al clima actual, y de ser así, la manera hacerlo. Se propone, además, presentar las conclusiones y las enseñanzas extraídas con miras a mejorar el liderazgo y la toma de decisiones en el contexto de la gestión basada en resultados. El periodo en revisión es 2001-2007.

Antecedentes

La atención prioritaria que la OIT presta a la migración internacional se deriva de su mandato constitucional de trabajar en favor de la protección de los derechos de los trabajadores migrantes, tal como lo estipula su constitución, que señala que uno de los objetivos de la Organización es “la protección de los intereses de los trabajadores ocupados en el extranjero”. Otra consideración importante es el mandato de la OIT con respecto al empleo y el funcionamiento eficiente de los mercados de trabajo, a los que contribuye la mano de obra migrante. La OIT ha sentado las bases de los Convenios internacionales que orientan la política de migración laboral en materia de protección de los trabajadores migrantes, y tal como lo ha recalcado repetidamente la Comisión de Expertos de la OIT, todos los Convenios de la OIT son aplicables a los trabajadores migrantes, independientemente de su condición.

Marco operativo de la OIT para las actividades relacionadas con la migración

En general, la labor de la Oficina en este ámbito se circunscribe a la migración laboral o a aspectos de la migración relacionados con el trabajo. El marco de principios comunes de acción de la OIT comprende: (i.) apoyar una globalización justa, (ii.) contribuir a la reducción de la pobreza, (iii.) promover normas de trabajo pertinentes, (iv.) fomentar la igualdad de género, (v.) apoyar el funcionamiento eficiente de los mercados laborales y el empleo decente, y (vi.) alentar la participación de los mandantes en el diálogo social y el diálogo tripartito.

La manera en que la Oficina enfoca el tema de la migración laboral ha ido cambiando con los años. El interés y la preocupación crecientes por las cuestiones de la migración y sus repercusiones en el desarrollo han llevado a prestar mayor atención al papel de la OIT y la necesidad de contar con un marco para la acción. Consecuentemente, la 92.^a reunión de la Conferencia Internacional del Trabajo (CIT) en 2004 encomendó a la Oficina y sus mandantes llevar a cabo un plan de acción destinado a los trabajadores migrantes que comprende siete elementos, a saber: (i.) la elaboración de un marco multilateral no vinculante para un enfoque de las migraciones laborales basado en los derechos; (ii.) la identificación de las medidas

útiles que deberían adoptarse para una aplicación más amplia de las normas internacionales del trabajo y de otros instrumentos pertinentes; (iii.) el apoyo a la aplicación del Programa Global de Empleo en el plano nacional; (iv.) la creación de capacidad, el fomento de la concienciación y la asistencia técnica; (v.) el fortalecimiento del diálogo social; (vi.) la mejora de la información y de la base de conocimientos sobre las tendencias globales de las migraciones laborales; y (vii.) los mecanismos necesarios para asegurar el seguimiento del plan de acción por el Consejo de Administración de la OIT y la participación de la Organización en iniciativas internacionales pertinentes sobre las migraciones.

La Oficina ha procedido a abordar cada uno de estos siete elementos rectores bajo la coordinación informal del Programa de Migraciones Internacionales (MIGRANT), la unidad central encargada de ofrecer liderazgo y apoyo técnico en materia de protección a los trabajadores migrantes. Sin embargo, no se ha adoptado ningún enfoque específico en cuanto a la aplicación de un plan basado en los elementos principales señalados en la resolución de la CIT de 2004, la cual aboga por un enfoque aplicable a toda la Oficina.

En lugar de ello, el trabajo de la OIT en materia de migraciones se planifica a través del Programa y Presupuesto (PyP) bienal, que vincula los resultados al objetivo estratégico núm. 3: *Mejorar la cobertura y eficacia de la protección social para todos*, que se definió como resultado 3b.2 en el bienio 2006-2007 y que figura como resultado intermedio 3C en el presente bienio.¹ El resultado 3b del PyP se aplica al Programa de Migraciones Internacionales y otras unidades, además de las oficinas nacionales y regionales. Si bien este resultado agrupa las actividades de la Oficina encaminadas a la protección de los trabajadores migrantes, no llega a abarcar todo el abanico de actividades relacionadas con los trabajadores migrantes en el contexto de los otros tres objetivos estratégicos que tratan sobre la promoción y aplicación de las normas y los principios y derechos fundamentales en el trabajo, la creación de mayores oportunidades para que mujeres y hombres consigan empleo decente e ingresos justos, y el fortalecimiento del tripartismo y el diálogo social. La migración es una cuestión transversal que se inscribe en el ámbito de las distintas esferas de acción de la estructura de la OIT. Sin embargo, el mecanismo de presentación de informes previsto en el Programa y Presupuesto vigente hace que resulte prácticamente imposible obtener información sobre los gastos incurridos por los diferentes sectores para apoyar esta actividad. Además, impide el establecimiento de una visión común.

Llamado a un plan de acción

La Oficina ha plasmado en actividades específicas los elementos del plan de acción de la OIT para los trabajadores migrantes señalados en la resolución de la CIT de 2004.

¹ El resultado 3b.2 para el bienio 2006-2007 figuró anteriormente como Resultado 3b para los bienios 2002-2003 y 2004-2005.

A tal efecto, ha combinado recursos del presupuesto ordinario y recursos extrapresupuestarios movilizados específicamente para dicho fin. Además de MIGRANT, otras unidades de diferentes sectores han contribuido a estas actividades. Sin embargo, no se ha elaborado una estrategia común para todos los sectores de la Oficina destinada al logro de los objetivos de largo plazo de la resolución. Dicha estrategia podría haber facilitado en gran medida el cumplimiento por parte de la Oficina de su compromiso con la gestión basada en resultados. La estrategia podría incluir, como mínimo, una definición clara de los objetivos de corto y mediano plazo destinados al logro del objetivo de largo plazo previsto, las acciones requeridas, el análisis de los riesgos (obstáculos) y las estrategias de mitigación, los indicadores, las líneas de base, los puntos de referencia, las metas y los medios de verificación.

Lo ideal sería que la estrategia tuviese un plan de ejecución con indicadores, hitos y metas. En este sentido, sería necesario planificar actividades específicas para la aplicación de la estrategia general o las subestrategias. Una estrategia detallada reforzaría el espíritu de las conclusiones contenidas en la resolución de la CIT de 2004 y su llamado a un plan de acción que tome en cuenta los elementos establecidos.

En el marco del llamado al plan de acción contenido en la resolución de la CIT de 2004, se ha realizado una serie de actividades en el ámbito de la sede y de las oficinas exteriores con cargo a las asignaciones del Programa y Presupuesto ordinario y a los proyectos de cooperación técnica. Estos recursos también han resultado valiosos para el desarrollo de estrategias regionales destinadas a fomentar una mayor coordinación de las actividades relativas a la migración laboral.

Intervenciones de la OIT en relación con la protección de los trabajadores

Elaboración de un marco multilateral no vinculante para un enfoque de las migraciones laborales basado en los derechos: primer paso hacia una estrategia consolidada

El Marco multilateral para las migraciones laborales (MML) fue debatido y aprobado por una Reunión tripartita de expertos en 2005². Consiste en un conjunto de principios y directrices no vinculantes destinados a prestar asistencia a los gobiernos en la formulación de políticas de migración laboral más eficaces. Ofrece orientación para que las intervenciones de la OIT sean más eficaces y tomen en cuenta “*las necesidades de los mercados de trabajo, el derecho soberano de todas las naciones de formular sus propias políticas migratorias y medidas útiles para una aplicación más amplia de las normas internacionales del trabajo... a fin de fomentar la coherencia de las políticas de migraciones laborales internacionales.*”³

² Reunión tripartita de expertos: 31 de octubre al 2 de noviembre de 2005.

³ OIT, 2006, 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.

Aplicación del Programa Global de Empleo y de los programas de trabajo decente por país

El Consejo de Administración y el Director General han hecho hincapié en la necesidad de dar un énfasis renovado a las actividades de la Oficina en materia de migración, que ya se reconoce como piedra angular del trabajo decente, el crecimiento del empleo y el desarrollo en general. La OIT relaciona el tema de la migración laboral con el mercado de trabajo y el trabajo decente, dentro del marco general del Programa de Trabajo Decente. Las migraciones laborales pueden aliviar las presiones del mercado laboral y contribuir de modo significativo al desarrollo económico de los países de origen mediante el flujo considerable de divisas y las competencias adquiridas. Los últimos datos del Banco Mundial indican que los flujos de remesas hacia los países en desarrollo ascendieron a \$251.000 millones en 2007, un aumento de 11 por ciento con respecto a 2006, y un aumento de más de 200 por ciento desde 2002⁴. Las migraciones laborales también contribuyen a sostener la actividad económica y el crecimiento en los países de destino. La Oficina ha desempeñado un papel central en la puesta en marcha del Fondo España-PNUD sobre empleo juvenil y migración. Ha logrado aprovechar sus recursos en favor de proyectos que llevará a cabo en cooperación con otras organizaciones internacionales. La Oficina también ha hecho suya la cuestión del reconocimiento de las capacidades de los trabajadores migrantes y sus especialistas en empleo han contribuido a la aplicación de los elementos de los proyectos de cooperación técnica relacionados con el empleo. Asimismo, la Oficina ha encargado varios estudios y documentos de posición acerca del impacto de las remesas de los trabajadores migrantes en la creación de puestos de trabajo y el desarrollo económico de los países de origen⁵.

Hacia una aplicación más amplia de las normas internacionales del trabajo y de otros instrumentos sobre migraciones pertinentes

De acuerdo al análisis realizado por el equipo de evaluación, las normas internacionales del trabajo pertinentes a las migraciones no están bien reflejadas en los PTDP. De una muestra de 48 PTDP de cinco oficinas regionales de la OIT⁶, solamente ocho estrategias de programas en los países hacían referencia a la prestación de asistencia por parte de la OIT para la ratificación y/o aplicación del Convenio sobre los trabajadores migrantes (revisado), 1949 (núm. 97) y/o el Convenio sobre los trabajadores migrantes (disposiciones complementarias), 1975

⁴ *Migration and Development Brief 5*, Grupo de análisis de las perspectivas de desarrollo, Equipo sobre migración y remesas, 10 de julio de 2008.

⁵ OIT, *Documento de trabajo núm 50*, Shüttler, Kristen, 2008.
http://www.ilo.org/public/english/protection/migrant/info/imp_list.htm

⁶ La muestra excluye los PTDP de países que habían ratificado los Convenios núms. 97 y 143 como mínimo cinco años antes de la fecha de inicio del PTDP (el equipo de evaluación asumió que estos países ya no requerían asistencia técnica para la aplicación de los Convenios).

(núm. 143), así como sus correspondientes recomendaciones (núms. 86 y 151)⁷. Por lo tanto, quedaron 40 PTDP que no hacían ninguna referencia al estado de la ratificación y/o aplicación de las normas internacionales del trabajo relativas a la migración.

El mandato de la OIT consiste en elaborar un enfoque para las migraciones laborales basado en los derechos, tal como lo estipula el párrafo 27 de la resolución de la CIT: “La OIT podrá adoptar medidas adecuadas para promover mejor la ratificación de los Convenios núms. 97 y 143 y la aplicación de los principios que contienen sobre la protección de los trabajadores migrantes.” Estos esfuerzos también deberían abarcar otras normas pertinentes para los trabajadores migrantes, incluidos los convenios y las normas de la OIT sobre agencias de empleo, seguridad social, protección de salarios, inspección del trabajo y seguridad y salud en el trabajo.

Según un documento reciente del Consejo de Administración (GB), entre 2005 y 2007, la asistencia técnica de la OIT a los Estados miembros que lo solicitaron contribuyó a obtener cinco ratificaciones adicionales del Convenio núm. 97 (Albania, Armenia, Montenegro, República de Moldova y Tayikistán) y cinco ratificaciones del Convenio núm. 143 (Albania, Armenia, Montenegro, Filipinas y Tayikistán)⁸. La Oficina también ha elaborado los perfiles legislativos de 55 países a partir de los principios básicos contenidos en los Convenios núms. 97 y 143 con el fin de ayudar a determinar los principales obstáculos para su ratificación y aplicación. Esto parece indicar que quizás el problema no radica en los instrumentos sobre migración *per se*, sino en su consideración como cuestión transversal al elaborar los marcos programáticos integrados en los PTDP.

Creación de capacidad, fomento de la concienciación y asistencia técnica

La Oficina ha ampliado su función de asesoramiento en materia de políticas, lo que ha dado lugar a la formulación y establecimiento de políticas e instituciones de migración laboral en varios Estados miembros. La Oficina también ha intensificado su movilización de recursos extrapresupuestarios destinados a la ejecución de proyectos de cooperación técnica. El nivel de los recursos extrapresupuestarios movilizados por MIGRANT aumentó más de doce veces entre 2004 y 2008. La ejecución de estos proyectos de cooperación técnica ha contado con la participación de todos los sectores de la Oficina. Los interlocutores sociales participaron activamente en los proyectos en los que el diálogo social era un medio de acción y un objetivo. Otras unidades de la Oficina también han conseguido recursos para la ejecución de proyectos. Conjuntamente con el Centro Internacional de Formación de Turín, MIGRANT ha diseñado e impartido tres sesiones anuales de un curso de formación de capacidades para los mandantes. Sin embargo, el nivel de los recursos del presupuesto ordinario y de la dotación de personal no ha sido el esperado de acuerdo a la resolución de la CIT

⁷ Referencia explícita: Mongolia, Armenia, Tayikistán y Bahamas. Referencia implícita: Nepal, Jordania, Omán y Kirguistán.

⁸ GB 301/4, marzo de 2008

de 2004, y el Programa y Presupuesto tampoco reflejan las conclusiones de la CIT con respecto a la necesidad de integrar las actividades y fortalecer el Programa de Migraciones Internacionales.

Mejora de la información y de la base de conocimientos

La sede y los proyectos de cooperación técnica descentralizados han continuado realizando investigaciones y publicaciones. La Oficina elaboró un módulo para la recopilación de estadísticas sobre migración laboral y apoyó a algunos países en su aplicación. Se está modernizando y ampliando la base de datos sobre migraciones laborales internacionales.

Conclusiones y recomendaciones

Las conclusiones de la presente evaluación sugieren que las expectativas de la resolución de la CIT de 2004 aún no se han cumplido. La Oficina no ha aprovechado todas las posibilidades que ofrece la resolución. No se ha producido la dotación esperada de recursos y de personal, lo cual ha afectado la aplicación. Se observa además una falta de coordinación interna. La consecuencia es que, a pesar del continuo aprecio por sus conocimientos especializados y la confianza en su enfoque y herramientas, la OIT no está suficientemente presente en las actividades operativas en el ámbito de la migración laboral internacional. A pesar del alto nivel de compromiso del personal y del notable trabajo realizado por las unidades pertinentes, es necesario un mayor fortalecimiento de los esfuerzos.

Visión y plan de acción estratégico

El plan de acción de la Oficina para la migración laboral debe formular una visión interna y un plan de acción estratégico más sólidos. Existe un claro vacío que se debe llenar con un documento de estrategia interna que abarque a toda la Oficina y que reconozca formalmente el carácter transversal de la cuestión de las migraciones laborales, lo cual requiere la asignación de responsabilidades a todas las partes de la Oficina de modo que todos la tengan en cuenta al realizar su trabajo.

- **Recomendación 1:** La evaluación recomienda que la Oficina cumpla con el espíritu de la resolución de la CIT de 2004⁹ y ponga a disposición los recursos necesarios para elaborar un documento de estrategia interna que formule una visión y que precise la definición de la cuestión, la asignación de responsabilidades, la situación de la migración como cuestión transversal, las prioridades de programación, la política de integración, el mandato y la autoridad de MIGRANT y la forma en que se deberán compartir las responsabilidades en toda la Oficina.

⁹ [La Comisión de los Trabajadores Migrantes estableció el marco para este Plan de Acción en la 92.ª reunión de la Conferencia Internacional del Trabajo, en 2004.](http://www.ilo.org/public/spanish/standards/relm/ilc/ilc92/pdf/pr-22.pdf)
<http://www.ilo.org/public/spanish/standards/relm/ilc/ilc92/pdf/pr-22.pdf>

Posicionamiento y visibilidad de la OIT

La ventaja comparativa de la OIT radica en su función normativa, además de su mandato en cuestiones de empleo y mercados de trabajo, protección social y diálogo social. Es la única organización internacional activa en todas estas esferas relacionadas con el trabajo. Sus intervenciones, al igual que las de otros organismos de las Naciones Unidas y la Organización Internacional para las Migraciones, deberían ser complementarias y dar como resultado una migración laboral organizada y la protección de los trabajadores migrantes. Existen ejemplos de coordinación y cooperación dentro y fuera del marco del Grupo Mundial sobre Migración (GMM). No obstante, sigue habiendo margen para una mayor cooperación con los miembros del GMM y otras organizaciones internacionales y regionales.

- **Recomendación 2:** La Oficina debe elaborar una estrategia para la colaboración con otras organizaciones internacionales de conformidad con las directrices formuladas por la CIT en 2004¹⁰. Esta estrategia ayudaría a la Oficina a poner en práctica el Plan de acción y a prestar apoyo a sus mandantes tripartitos. La Oficina debe definir claramente su campo de acción facilitando las complementariedades y sinergias sin comprometer sus ventajas comparativas en los planos normativo y técnico. Siempre que sea posible, se deberán determinar *ex ante* los resultados específicos de estos esfuerzos de colaboración para aprovechar los productos existentes y los datos compartidos.

Aplicación del plan de acción basada en resultados

La Oficina necesita reforzar su enfoque respecto de la medición de los resultados y las repercusiones de su trabajo en materia de migración laboral. La Oficina indica los resultados en su Programa y Presupuesto, pero ello no parece ir acompañado de la presentación de pruebas que fundamenten estas aseveraciones, ni tampoco se investiga el impacto final del trabajo de la Oficina. El actual Programa y Presupuesto planifica y da cuenta de actividades relativas a la migración laboral en el marco del tercer objetivo estratégico “Mejorar la cobertura y la eficacia de la protección social para todos” y del resultado inmediato 3c.1 “Mejora la capacidad de los Estados miembros para concebir políticas y programas centrados en la protección de los trabajadores migrantes”. Esto parece excluir muchas de las demás actividades comprendidas en el marco de los otros tres objetivos estratégicos de la Oficina.

- **Recomendación 3:** La Oficina debe encontrar la manera de captar el verdadero carácter transversal de su trabajo sobre migraciones laborales en el mecanismo de su Programa y Presupuesto. La evaluación recomienda que MIGRANT, en colaboración con la Oficina de Programación y Gestión (PROGRAM), proponga métodos para identificar los objetivos en la esfera de la migración laboral, en cada objetivo estratégico, a fin de mejorar la planificación y el seguimiento de los recursos destinados a las actividades relativas a la migración en toda la Oficina.

¹⁰ Ibid.

Vínculos entre la migración laboral y el desarrollo

La resolución de la CIT de 2004 y, en el periodo subsiguiente, el informe de la Comisión Mundial sobre las Migraciones Internacionales (GCIM), el Diálogo de alto nivel de las Naciones Unidas y el Foro Mundial sobre Migración y Desarrollo (GFMD) han puesto de relieve los vínculos que existen entre la migración y el desarrollo, instando a su fortalecimiento. Entre estos vínculos figuran las remesas, los beneficios más tangibles de la migración laboral, pero también abarcan la adquisición de competencias y las inversiones de las comunidades transnacionales. Otros vínculos son la relación entre los derechos de los trabajadores migrantes y el desarrollo económico, así como la repercusión de la migración de trabajadores altamente calificados en la prestación de servicios sociales.

- **Recomendación 4:** El plan de acción de la Oficina para los trabajadores migrantes debe potenciar su actuación para fortalecer los vínculos positivos entre la migración laboral y el desarrollo en cooperación con los mandantes tripartitos y otras partes interesadas, para lo cual debería:
 - (i) evaluar los costos y los beneficios de la migración para los países de origen y de destino y formular recomendaciones adecuadas al respecto;
 - (ii) apoyar a los Estados miembros en la elaboración de políticas que faciliten el uso productivo de las remesas y su impacto en el alivio de la pobreza;
 - (iii) proponer medidas para la reintegración productiva de los migrantes que retornan a sus países, incluido el fomento de las pequeñas empresas;
 - (iv) prestar asesoramiento dirigido a fomentar la participación de las comunidades transnacionales en el desarrollo de sus países de origen;
 - (v) definir e impulsar medidas para frenar la fuga de cerebros;
 - (vi) analizar la interacción entre el respeto de los derechos de los trabajadores migrantes y los beneficios de las migraciones para el desarrollo, y promover la adopción de medidas de política al respecto; y
 - (vii) fortalecer la capacidad de los interlocutores sociales para promover el enfoque de la OIT basado en los derechos.

Podría crearse una comisión consultiva de la OIT sobre migración laboral y desarrollo. Sus integrantes serían representantes de los gobiernos y de las organizaciones de empleadores y de trabajadores, representantes de instituciones internacionales y regionales competentes, representantes de las asociaciones de trabajadores migrantes, así como investigadores y otras entidades interesadas.

“A lo largo de la historia, la migración ha sido una valiente manifestación de la voluntad del ser humano de sobreponerse a la adversidad y tener una vida mejor.”¹¹.

1. INTRODUCCIÓN

1. Cada año, millones de mujeres y hombres cruzan las fronteras nacionales en busca de más oportunidades de trabajo decente y mejores medios de vida para sus familias. La migración se ha convertido en una estrategia de supervivencia para muchas familias que buscan nuevas oportunidades para conseguir un mejor empleo y salarios más justos, y también para aquellos que tratan de escapar de la hambruna, la guerra, los desastres naturales, los conflictos violentos o la persecución¹².
2. La migración tiene una importancia cada vez mayor en la agenda política internacional. Ello refleja los procesos de globalización y la creciente atención que atraen con respecto a una variedad de cuestiones que incluyen el empleo, la no discriminación, la integración de los trabajadores migrantes y la necesidad de diálogo social sobre las políticas de migración laboral. La migración irregular ha acaparado la atención internacional en los últimos tiempos tanto por los retos que comporta para los gobiernos como por los riesgos que representa para quienes son parte de ella. Si bien la trata y el tráfico ilícito de seres humanos conllevan amenazas especialmente graves, los problemas de protección abundan en todas las etapas del proceso de migración, desde la partida, pasando por el tránsito, hasta la explotación en los lugares de destino. Por otra parte, hay una conciencia cada vez mayor de los vínculos entre migración y desarrollo, y del papel importante de las remesas de los migrantes, así como una preocupación por las consecuencias potencialmente negativas de la fuga de cerebros.

1.1 El papel de la OIT en cuestiones de migración

Antecedentes

3. La atención prioritaria que la OIT presta a la migración internacional se deriva de su mandato en cuestiones laborales y de su mandato constitucional de trabajar en favor de la protección de los derechos de los trabajadores migrantes, tal como lo estipula su constitución, que señala que uno de los objetivos de la Organización es “la protección de los intereses de los trabajadores ocupados en el extranjero”. La OIT ha sentado las bases de los convenios internacionales que

¹¹ Naciones Unidas. Migración internacional y desarrollo: Informe del Secretario General. Nueva York, a/60/871, Naciones Unidas, junio de 2006, pág. 1.

¹² Véase Comisión Mundial sobre la Dimensión Social de la Globalización. *Por una globalización justa: Crear oportunidades para todos*. CMDSG y OIT, Ginebra, febrero de 2004.

orientan las políticas migratorias y la protección de los trabajadores migrantes. Los principales sectores de la OIT –normas, empleo, protección social y diálogo social– trabajan en temas de migración laboral en el marco general del ‘trabajo decente para todos’, con el propósito de hacer que la migración internacional sea una *opción* y no una necesidad, mediante el apoyo a los programas de trabajo decente por país.

4. En general, el trabajo de la OIT en materia de migración se realiza en el marco de principios comunes de acción: (i.) apoyar una globalización justa; (ii.) contribuir a la reducción de la pobreza; (iii.) promover las normas del trabajo pertinentes; (iv.) fomentar la igualdad de género; (v.) alentar la participación de los mandantes en el diálogo social y el diálogo tripartito; y (vi.) lograr un funcionamiento más eficiente de los mercados de trabajo.
5. La OIT considera que las migraciones internacionales pueden ayudar a mitigar la pobreza, pero no son un sustituto de las estrategias sólidas de creación de trabajo decente que los países deben emprender. Este es el motivo de la participación activa de la OIT y del sistema de organismos internacionales en la problemática de la migración internacional, y del apoyo general que la Oficina da a las iniciativas destinadas a intensificar la coordinación y fomentar la comprensión de los desafíos que la migración internacional plantea para el desarrollo. La OIT es miembro activo del Grupo Mundial sobre Migración (GMM) y también ha participado en una serie de otras iniciativas recientes con varios socios para el desarrollo.
6. Tres convenios internacionales, a saber, el Convenio sobre los trabajadores migrantes (revisado), 1949 (núm. 97), el Convenio sobre los trabajadores migrantes (disposiciones complementarias), 1975 (núm. 143), ambos instrumentos de la OIT, y la Convención Internacional sobre la protección de los derechos de todos los trabajadores migratorios y de sus familiares, adoptada por las Naciones Unidas el 18 de diciembre de 1990, configuran un marco normativo completo para la promoción y la protección de los derechos de los migrantes. Los complementa el Marco multilateral para las migraciones laborales, de 2006, que no tiene carácter vinculante y que se negoció en el seno de la estructura tripartita de la OIT, que comprende a los gobiernos y a las organizaciones de empleadores y de trabajadores. En él se enuncian principios, directrices y prácticas para la elaboración y aplicación de políticas racionales de migración laboral que sean coherentes con la protección de los derechos de los migrantes.

Marco operativo de la OIT

7. La manera en que la Oficina enfoca la cuestión de las migraciones ha cambiado con los años. A principios de la década de los noventa, el trabajo de la OIT estaba centrado principalmente en la investigación y el análisis de las políticas, con algunos servicios técnicos limitados en el campo del empleo de migrantes. El aumento del interés y la preocupación por las cuestiones migratorias en la comunidad internacional atrajo mayor atención sobre el papel de la OIT en este ámbito y llevó a la formulación del marco para el plan de acción negociado por la Comisión de los Trabajadores Migrantes (CTM) y adoptado en la 92.ª reunión de la Conferencia Internacional del Trabajo en 2004.

-
8. La discusión de la CIT marcó un hito y moldeó la estrategia de la Oficina de los siguientes años con respecto a los trabajadores migrantes. La conferencia reconoció los principales puntos débiles de los enfoques previos sobre gestión de la migración laboral, y la resolución de la reunión instó a la OIT y a sus mandantes a formular un plan de acción para los trabajadores migrantes que debía abarcar: la elaboración de un marco multilateral no vinculante para un enfoque de las migraciones laborales basado en los derechos; una aplicación más amplia de las normas internacionales del trabajo; la aplicación del Programa Global de Empleo; la creación de capacidad; la elaboración de herramientas y políticas; el fortalecimiento del diálogo social; y la mejora de la base de conocimientos.
 9. El trabajo de la OIT en materia de migración está planificado en el Programa y Presupuesto del bienio que vincula los resultados con las prioridades estratégicas del Programa de Trabajo Decente. El resultado 3b.2 de la estrategia operativa de la OIT en el Programa y Presupuesto para el bienio 2006-2007 lo define así: *Acción tripartita sobre migración laboral: Los mandantes aumentan su participación en la formulación y aplicación de políticas y prácticas eficaces basadas en los derechos y que tienen en cuenta el género, para la gestión de la migración laboral en concordancia con las conclusiones de la Conferencia Internacional del Trabajo de 2004.* Se precisan los resultados, los indicadores y las metas por cada sector.
 10. También es importante señalar que en el plano regional hay planes de acción específicos que responden a las recomendaciones y marco estratégico de la CIT de 2004. La evaluación aborda en la sección de análisis la pertinencia y coherencia de estos planes de acción regionales.

1.2 Evaluación de la estrategia de la OIT para mejorar la protección de los trabajadores migrantes

Propósito y productos de la evaluación

11. El propósito de la evaluación es dar a conocer la pertinencia, eficacia y eficiencia de la estrategia, el enfoque del programa y las intervenciones de la OIT en relación con la protección de los trabajadores migrantes. También se considera si es o no necesario modificar o adaptar el enfoque de la Oficina al clima actual, y de ser así, la manera de hacerlo. El cliente principal de la evaluación es el Consejo de Administración, que es responsable de las decisiones de gobernanza con respecto a las conclusiones y recomendaciones de la evaluación. También tiene el propósito de ofrecer una base para mejorar el liderazgo y la toma de decisiones por parte de la administración de la OIT. El periodo en revisión es 2001-2007. Se reconoce que no se puede evaluar de igual manera todo el periodo y que las preguntas de la evaluación se centrarán principalmente en los tiempos actuales. Sin embargo la fecha de inicio de 2001, permite que la evaluación tome en cuenta el contexto histórico.

Ámbito y metodología de la evaluación

12. La evaluación tomó en cuenta el marco estratégico más amplio aplicable a la cuestión de la migración laboral y el trabajo de la OIT en temas particulares pero desde una perspectiva global, en lugar de limitarse a abordar determinados proyectos, programas o unidades.¹³ Aborda además asuntos que caen bajo la responsabilidad de la Oficina y no del Consejo de Administración; es decir, de qué modo la Oficina está aplicando la estrategia; qué está funcionando bien y qué debe mejorarse. En consecuencia, la evaluación se concentra de lleno en el trabajo de la Oficina y en las actividades relacionadas con la migración en general y en todo el mundo en lugar del trabajo específico de MIGRANT (la principal unidad en la sede encargada de los asuntos de migración internacional).
13. El equipo de evaluación elaboró un marco analítico que integra las cuestiones definidas en los TdR del 28 de febrero de 2008 y en un conjunto de TdR de consultores de fecha 3 de marzo de 2008 (véanse los términos de referencia en el [Anexo 2](#)). La evaluación adoptó un enfoque participativo que solicitó aportes de los Estados miembros, los representantes nacionales e internacionales de los sindicatos y las organizaciones de empleadores, el personal de la OIT en la sede y en las oficinas exteriores, socios de las Naciones Unidas y otras partes interesadas.
14. El evaluador externo visitó la Oficina Regional de la OIT en Bangkok y realizó además una revisión documental y entrevistas telefónicas a contrapartes externos. El equipo de evaluación interna dirigió el proceso y realizó más investigaciones mediante una revisión documental, entrevistas en la oficina principal y con la OIM, además de entrevistas telefónicas a personal de la OIT en las oficinas exteriores.
15. La evaluación utilizó tres métodos de investigación: (1) **revisión documental** de la documentación de proyectos o programas seleccionados, anteriores estudios de evaluación, documentación de los informes de desempeño del Consejo de Administración de la OIT (Programa y Presupuesto, informes de aplicación), documentos de proyectos, publicaciones y manuales, respuestas del Consejo de Administración sobre cuestiones de migración, etc.; (2) **entrevistas** llevadas a cabo en Ginebra por todo el equipo de evaluación al inicio de la evaluación con el fin de conocer la evolución de la estrategia de la OIT relativa a los trabajadores migrantes, la participación de los distintos sectores y unidades y la estructura administrativa; (3) un **cuestionario** enviado a 55 miembros del personal de la OIT (véase el cuestionario al personal de la OIT en el [Anexo 3](#))

¹³ Debe señalarse que los documentos oficiales de la OIT, como los Programas y Presupuestos, además de todas las publicaciones de MIGRANT, solo se refieren a la “migración laboral”. La OIT no interviene en cuestiones puramente migratorias como el control de las fronteras, documentos de viaje, entrada, permanencia, prolongación no autorizada de la residencia o deportación. A la OIT le competen únicamente los aspectos de la migración relacionados con el trabajo.

que comprendía un conjunto de preguntas cualitativas solicitando sus puntos de vista sobre la estrategia de la OIT relativa a la migración. La tasa de respuesta fue impresionante, habiéndose recibido 19 respuestas detalladas provenientes de oficinas en todas las regiones (Europa Central y Oriental; Asia Central; África Oriental y Occidental; América Latina; Asia y el Pacífico; y los estados árabes).

Estructura del informe

16. El informe empieza con una presentación del contexto general del trabajo de la OIT en materia de migración laboral. Luego presenta los hallazgos con respecto a cada elemento de los TdR: papel y pertinencia; eje y coherencia; resultados; eficacia organizativa; y termina con las conclusiones y recomendaciones. El primer capítulo examina la forma en que el papel y la pertinencia de la OIT en el ámbito de la migración se ven afectados y moldeados por las necesidades externas, su propio mandato, la actitud de los principales mandantes como los gobiernos y los grupos de trabajadores y empleadores, y el papel y actividades de otras organizaciones.
17. Seguidamente, el informe aborda cuestiones de coherencia, como por ejemplo, si la estrategia de la OIT relativa a los trabajadores migrantes está enfocada o definida con suficiente claridad; cómo ocurre la coordinación internamente y con los principales mandantes; y cómo las actividades sobre trabajadores migrantes se integran con los marcos generales de planificación y otras prioridades organizativas. La sección sobre ‘comprobación de los resultados’ contiene observaciones generales sobre el modo de medir los impactos y los resultados, ya que una evaluación de estrategia de este tipo no puede verificar los resultados indicados en toda la gama de programas de la OIT sobre trabajadores migrantes. Por último, el informe revisa la eficacia organizativa, si el enfoque de la gestión, las estructuras organizativas, los recursos financieros y humanos, la gestión del conocimiento y las políticas internas sobre integración apoyan la aplicación de la estrategia sobre trabajadores migrantes. Los anexos complementarios contienen listas de personas consultadas y de proyectos, los términos de referencia de la evaluación, los instrumentos de la evaluación, y una bibliografía seleccionada.

2. ANTECEDENTES DE LA ESTRATEGIA DE LA OIT

“La OIT está dispuesta a colaborar con otros actores en pos del fomento y el respeto de los derechos de los trabajadores migrantes, y de la promoción de la migración internacional como instrumento de crecimiento y desarrollo tanto en los países de origen como en los de destino.”

Mensaje del Sr. Juan Somavia, Director General de la OIT, en el Día Internacional del Migrante, 12 de diciembre de 2007.

2.1 Contexto y desafíos

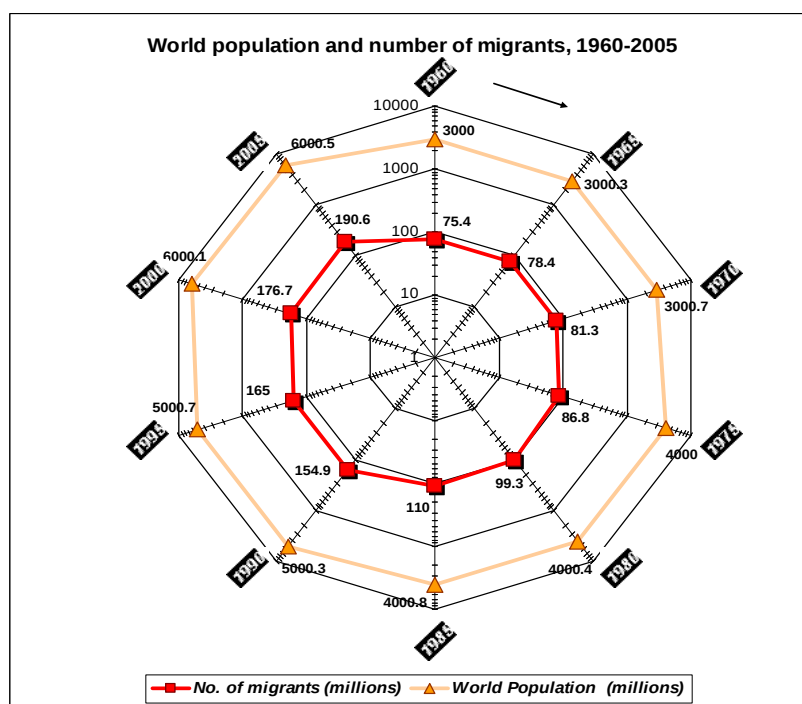
18. En 2005 hubo 191 millones de migrantes que representaron cerca del tres por ciento de la población mundial, según la División de Población de la ONU. Este estimado incluye a los migrantes por motivos de empleo, sus familias, personas en busca de asilo y refugiados. MIGRANT calcula que de esta cifra, unos 94 millones eran económicamente activos (es decir, trabajadores migrantes) en 2005, lo que significa que los trabajadores migrantes y sus familias (aproximadamente 170 millones) constituían la mayoría de los migrantes en el mundo. Teniendo en cuenta las tendencias anteriores, MIGRANT calcula que en 2008 el número de migrantes bordea los 200 millones, de los cuales es probable que unos 100 millones sean trabajadores migrantes. Las tasas de participación de los migrantes en la fuerza laboral son más altas que las de las poblaciones nativas. Según MIGRANT, se calcula que el total de la fuerza laboral mundial es de 3.000 millones. Sobre esta base, el porcentaje de migrantes en la población mundial en 2005 se calcula en 2,9 por ciento. El porcentaje de trabajadores migrantes sobre el total de la fuerza laboral mundial fue de 3,2 por ciento. El porcentaje de trabajadores migrantes es 10 por ciento mayor que el porcentaje del total de migrantes. En algunas regiones del mundo la diferencia es mucho mayor.

Cuadro 1: Porcentaje de migrantes internacionales sobre el total de la población mundial

Año	Migrantes (millones)	Población mundial (miles de millones)	% de migrantes en la población	% de mujeres en el total de migrantes
1965	78	3.3	2.4	47.1
1975	87	4.1	2.1	47.4
1985	111	4.8	2.3	47.2
1990	154	5.3	2.3	49.0
1995	165	5.7	2.9	49.3
2000	177	6.0	2.9	49.7
2005	191	6.5	3.0	49.6

Fuente: División de Población de la ONU

Gráfico 1: Población mundial y número de migrantes, 1960 – 2005



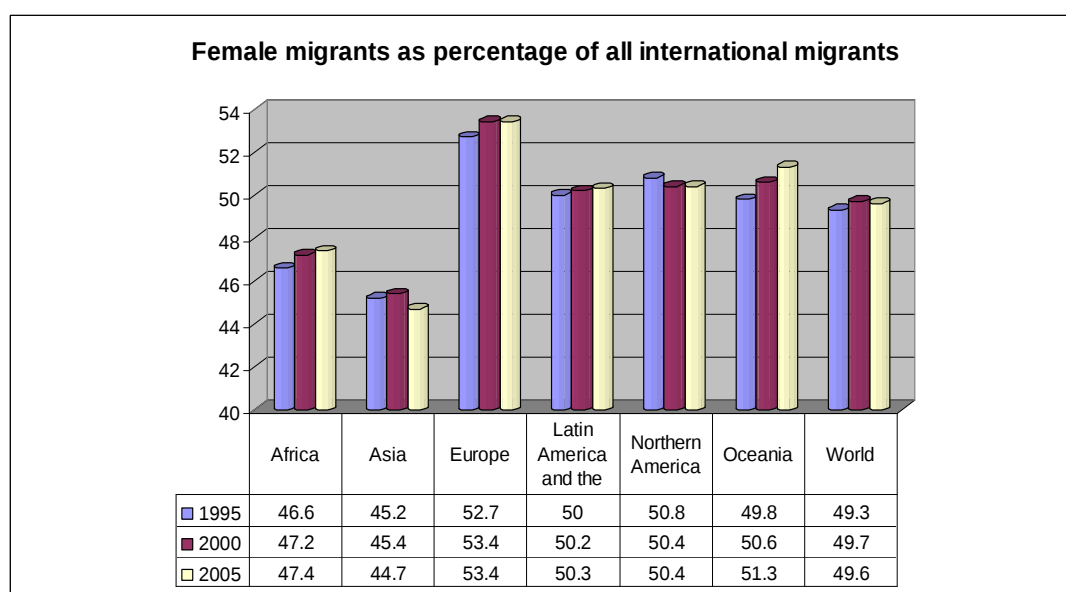
Fuente: División de Población del Departamento de Asuntos Económicos y Sociales de la Secretaría de las Naciones Unidas, "Trends in Total Migrant Stock: The 2005 Revision", <http://esa.un.org/migration>, agosto de 2008.

19. Se espera que la atención creciente a la migración Sur-Sur dé como resultado un panorama global más complejo. Se calcula que la migración Sur-Sur alcanza los 74 millones, es decir, casi la mitad de la migración internacional. Por ejemplo, la migración de África Occidental a los países OCDE se calcula en un séptimo de las migraciones que ocurren dentro de la subregión. Las decisiones sobre migración (incluida la elección del país de destino) dependen de las características familiares, individuales y comunitarias, y puesto que los destinos cercanos conllevan un menor costo de traslado y una mayor facilidad de retorno, es de esperar que la migración Sur-Sur se dé en mayor medida entre los pobres y los no calificados. La OIT está trabajando para presentar un panorama mundial de la migración Sur-Sur documentado con casos de países. Por ejemplo, los datos sobre los migrantes del Perú muestran que si bien Estados Unidos, España e Italia siguen siendo los principales países de destino, la migración hacia países latinoamericanos representa por lo menos un tercio de los flujos y su importancia ha ido en aumento. La OIT continuará su trabajo en este campo para documentar los flujos y definir las cuestiones de política que revisten importancia para los países en desarrollo que acogen a migrantes.

La migración de mujeres: una estrategia de supervivencia

20. Según MIGRANT, la reducción de las oportunidades para conseguir empleo legítimo en los países de origen, ha afectado a las mujeres en mayor medida que a los hombres y es uno de los factores que ha empujado a la migración de las mujeres.¹⁴ La segmentación del mercado laboral en los países de origen define la demanda de trabajadores migrantes en los países de acogida. O, dicho de otra manera, las oportunidades de empleo legítimo afectan de modo distinto a los hombres y a las mujeres. Las trabajadoras migrantes no solamente suelen tener un nivel educativo más alto que los hombres, sino que también tienen títulos universitarios u otras calificaciones de educación superior que no son necesariamente reconocidas por los países de acogida. La falta de reconocimiento restringe la capacidad de las mujeres de escalar posiciones en el mundo laboral, situación que empeora cuando son migrantes indocumentadas. Sin embargo, la falta de reconocimiento no afecta únicamente a las mujeres; también afecta a los hombres de modo significativo. La CIT trató este tema en su 97.ª reunión de 2008. Otra restricción es que las mujeres suelen tener títulos en humanidades, campo que tiene menos demanda internacional, a diferencia de sus contrapartes masculinas que por lo general tienen preparación en campos más buscados como la ingeniería y la TI¹⁵.

Gráfico 2: Porcentaje de mujeres migrantes sobre el total de migrantes internacionales



Fuente: División de Población del Departamento de Asuntos Económicos y Sociales de la Secretaría de las Naciones Unidas, "Trends in Total Migrant Stock: The 2005 Revision", <http://esa.un.org/migration>, agosto de 2008.

¹⁴ OIT CINTEFOR, *ILO Gender News*, marzo de 2007, Gloria Moreno Fontes, MIGRANT.

¹⁵ Ibid.

21. El Banco Mundial calcula que la proporción actual de mujeres en la población de migrantes internacionales mundial es cerca de la mitad. A pesar del gran número de mujeres migrantes, hasta hace poco ha habido una sorprendente falta de análisis de género en la literatura económica sobre migración internacional y desarrollo.



© Organización Internacional del Trabajo

Trabajadoras sirias cosechan tabaco en el valle del Bekaa (Líbano).

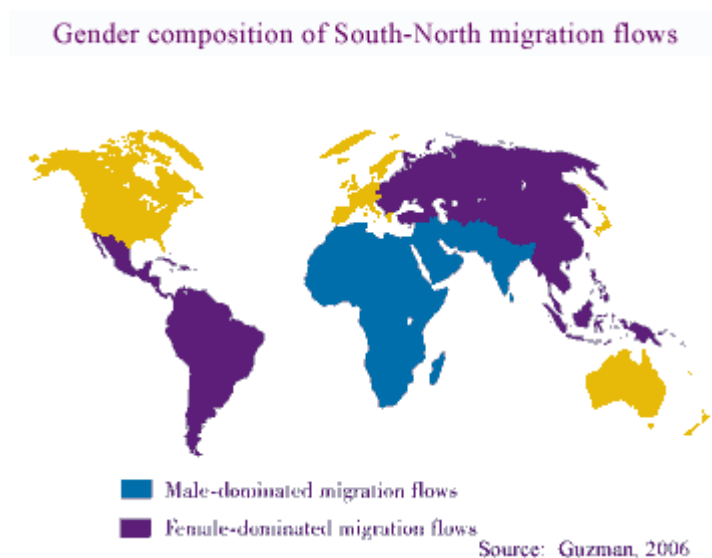
22. Considerando los datos de las Naciones Unidas, se podría llegar a la conclusión de que no ha habido mucha feminización global de los flujos migratorios; sin embargo, algunas regiones han experimentado tendencias diferentes:¹⁶

- En general, los flujos provenientes de África, el Sur de Asia y Oriente Medio tienden a estar dominados por los hombres.
- Los flujos provenientes del Este de Asia y el Pacífico; Europa y Asia Central; y América Latina y el Caribe, tienden a estar más dominados por las mujeres. Los factores económicos y de contactos que influyen en la propensión a migrar de los hombres y las mujeres varían.
- En el caso de los EE.UU., los resultados indican que los flujos masculinos están impulsados más por factores económicos que por otros factores que empujan a las mujeres. Sin embargo, la respuesta positiva de las migrantes a la población local de mujeres en el corto plazo demostraría la creciente importancia de las redes femeninas de contactos para la migración de las mujeres por motivos económicos.
- En el caso de Australia, la principal motivación de la migración es la población migrante que ya vive en el país. Sin embargo, en el corto plazo, la población femenina afecta positivamente la propensión a

¹⁶ Banco Mundial. *The macro picture: the feminization of international migration*. Juan Carlos Guzmán et al, <http://siteresources.worldbank.org/INTGENDER/Resources/Session1Guzman.pdf>

migrar de los hombres y las mujeres, lo que indica una creciente importancia de la migración femenina.

Composición por género de los flujos migratorios Sur-Norte

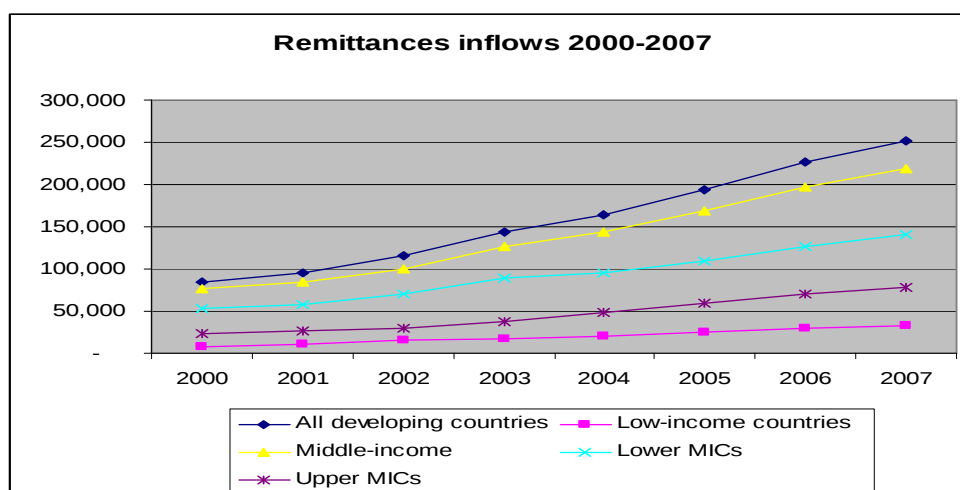


Migración y desarrollo

23. La escasez de trabajo decente en sus propios países es el principal motivo que lleva a emigrar a hombres y mujeres, de modo que la emigración no es una opción sino un modo de supervivencia. Lamentablemente, una vez que llegan al país de destino, estos migrantes por lo general terminan realizando los trabajos más precarios, agobiantes y degradantes, es decir, los menos dignos.
24. Los beneficios de la migración y de la protección de los derechos de los migrantes son inseparables. Los trabajadores migrantes pueden dar lo mejor de sí a los países anfitriones y de origen cuando gozan de condiciones de trabajo decente, y cuando se respetan sus derechos humanos y laborales básicos.
25. La OIT considera a la migración como una cuestión del mercado laboral y del trabajo digno, comprendida en el marco general del programa de trabajo decente para todos. La migración laboral puede repercutir de modo significativo en el desarrollo económico de los países de origen. Cada año, los trabajadores migrantes envían a los países en desarrollo de donde provienen grandes cantidades de remesas. Según datos recientemente publicados por el Banco Mundial, los flujos de remesas a los países en desarrollo alcanzaron \$251.000 millones en 2007, por encima de los \$240.000 inicialmente pronosticados. Estos datos demuestran que las remesas recibidas por los países en desarrollo crecieron en 11 por ciento entre 2006 y 2007, y se han duplicado con creces desde 2002¹⁷.

¹⁷ *Migration and Development Brief 5*, Grupo de análisis de las perspectivas de desarrollo, Equipo sobre migración y remesas, 10 de julio de 2008.

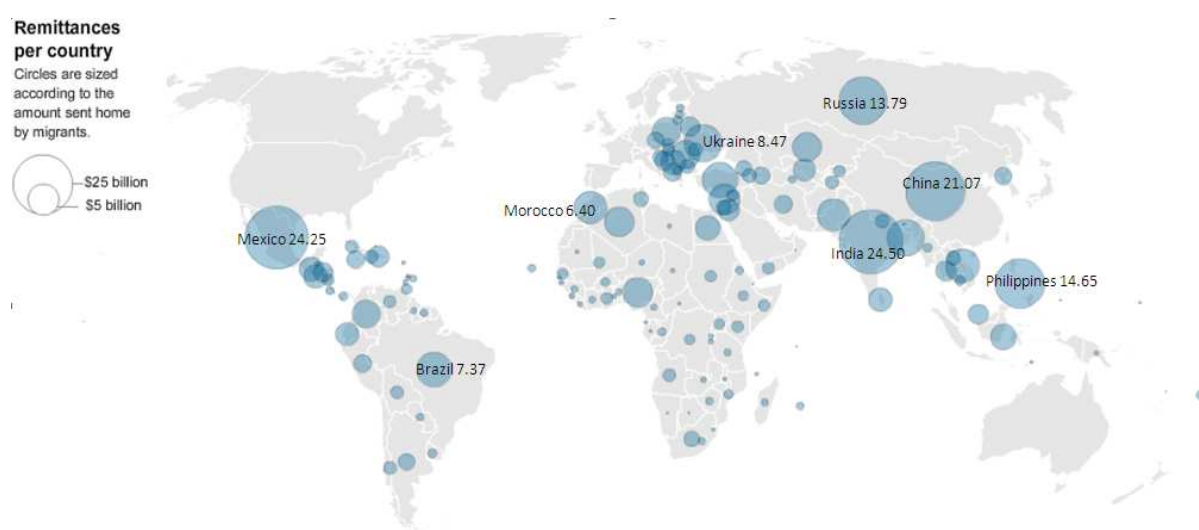
Gráfico 3: Afluencia de remesas, 2000-2007



Fuente: El Banco Mundial

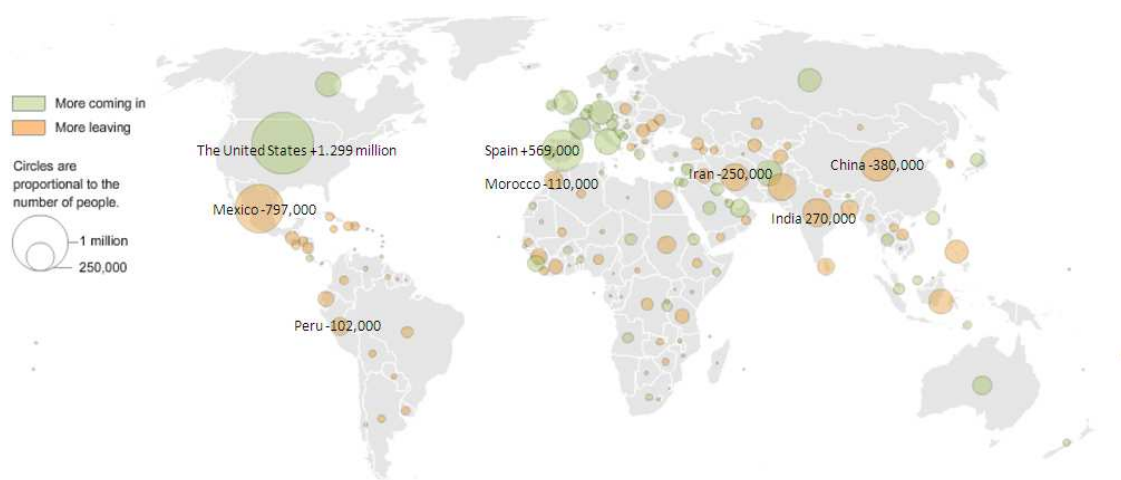
26. Las remesas permiten a los migrantes mantener una fuerte conexión con sus comunidades de origen, aumentando las posibilidades de reintegración. Los trabajadores migrantes que regresan a sus países traen consigo un capital financiero y social, además de competencias adquiridas, mientras que las comunidades transnacionales pueden contribuir a las economías de sus países de origen mediante la transferencia de conocimientos especializados, tecnologías e inversiones. Según lo manifestado por muchos miembros de la Comisión de los Trabajadores Migrantes en las deliberaciones de su primera reunión, el 1 de junio de 2004, los trabajadores migrantes también contribuyen de modo significativo a la prosperidad de los países de acogida. Suplen los índices de natalidad decrecientes y las poblaciones que envejecen, y contribuyen al crecimiento económico y el bienestar social.

Gráfico 4: Remesas por país



Fuente: Inter-American Dialogue, extraído de [The New York Times](http://www.nytimes.com).

Gráfico 5: Promedio anual del número de migrantes, 2000-2005



Fuente: Inter-American Dialogue, extraído de [The New York Times](#).

27. En el marco de la globalización, hay una creciente demanda de trabajadores migrantes no solo para trabajos altamente especializados sino también para muchos de los trabajos que no requieren especialización, como por ejemplo en agricultura, limpieza y mantenimiento, construcción, servicio doméstico y cuidado de enfermos, que por lo general los trabajadores locales no desean realizar. Sin embargo, la creciente acogida que los países desarrollados dan a los trabajadores calificados de los países en desarrollo provoca la “fuga de cerebros”. Por otra parte, las limitaciones a la inmigración legal para otros, suele ocasionar el crecimiento de la migración irregular y la trata de seres humanos con las consiguientes violaciones graves de los derechos humanos.
28. En 2003, la OIT se integró al grupo interinstitucional de trabajo sobre remesas (Inter-Agency Remittance Task Force), liderado por el Banco Mundial y el Departamento para el Desarrollo Internacional (DFID), del Reino Unido. El objetivo del grupo es coordinar la investigación futura sobre remesas y las actividades operativas entre una variedad de agencias de desarrollo. Entre los miembros del grupo de trabajo figuran varios organismos internacionales como el Banco Asiático de Desarrollo (BAD), el Banco Interamericano de Desarrollo (BID), el Grupo Consultivo de Ayuda a la Población más Pobre (CGAP), la Organización Internacional para las Migraciones (OIM), la Organización de Cooperación al Desarrollo Internacional de los Países Bajos (NOVIB), la Oficina Nacional de Estadística del Reino Unido (UK ONS), y el Instituto Mundial de Cajas de Ahorro (IMCA), entre otros.



© International Labour Organization

Trabajadores migrantes de Tayikistán empleados en obra de construcción en Moscú.

Las redes transnacionales y el crecimiento de las remesas: el caso de las Américas

1. Si se les considera aisladamente, las remesas son un síntoma de oportunidades dispares entre los países. Pero si van de la mano con un marco adecuado de incentivos y capacidades técnicas, pueden constituir un importante recurso para el desarrollo de los países pobres. En suma, la comunidad de la asistencia internacional debería apoyar a los trabajadores migrantes para que el gran esfuerzo, ahorro, y devoción a la familia demostrados por tantos migrantes nuevos se canalicen como fuente de desarrollo para sus países de origen.
2. América Latina y el Caribe (ALC) sigue siendo la región que recibe la mayor cantidad de remesas en el mundo. Las remesas alcanzaron cerca del 2% del PIB total de la región en 2004. El Banco Interamericano de Desarrollo calcula que más de \$45.000 millones llegaron a la región procedentes del resto del mundo. Los flujos de remesas están superando el valor de las principales exportaciones nacionales, incluido el petróleo, en muchos de los países receptores en toda América. Además, estos flujos muestran una considerable estabilidad. Ninguno de los principales países receptores en América Latina y el Caribe ha registrado una disminución importante de las remesas, a pesar del debilitamiento económico de los países de acogida y la restricción de las leyes de inmigración a raíz de los ataques terroristas del 11 de setiembre de 2001 (Orozco 2003a).
3. Más países de la región están recibiendo remesas, incluidos los países que no han sido exportadores tradicionales de mano de obra ni receptores de remesas, como Argentina, Colombia, Guatemala, Perú y Venezuela. Como resultado, la porción de todas las remesas a la región que recibía México disminuyó de la mitad a un tercio, aproximadamente entre 1999 y 2003. La crisis en Argentina ha estimulado la afluencia de remesas de Italia, España y los Estados Unidos. Es probable que al menos \$200 millones en remesas anuales ingresen a Argentina solamente desde Estados Unidos. Venezuela, que era un emisor neto de remesas ha pasado a ser un receptor neto; y las remesas a Guatemala prácticamente se cuadruplicaron de \$600 millones en 2001 a más de \$2.200 millones en 2003. En el Perú, las remesas aumentaron de \$700 millones a \$1.100 millones durante el mismo periodo (Banco Interamericano de Desarrollo).
4. En todo el mundo, las remesas reflejan oportunidades dispares y el surgimiento de redes transnacionales compuestas de individuos, familias, negocios y otros grupos que mantienen relaciones sociales, económicas y culturales a través de las fronteras internacionales. El alcance y la extensión de estas redes recién se empiezan a comprender en las Américas y otras partes. No obstante, es evidente que ellas reflejan “una reorganización espacial de la producción entre las regiones del mundo; flujos de migración a gran escala entre ellas y a su interior; redes complejas que conectan los procesos de producción con los compradores y vendedores; y el surgimiento de estructuras culturales transnacionales que intermedian entre estos procesos”. La cooperación con los sindicatos parece rendir frutos en este campo. Por ejemplo, la *American Federation of Labour and Congress of Industrial Organizations* (AFL-CIO), federación sindical de Estados Unidos, lanzó una iniciativa para establecer un programa de capacitación coherente y sistemático sobre remesas para los migrantes mexicanos y centroamericanos.

3. EL MARCO NORMATIVO DE LA OIT

3.1 Instrumentos formulados por la OIT para la protección de los derechos de los trabajadores migrantes

29. Los instrumentos pertinentes a los trabajadores migrantes incluyen específicamente los Convenios núms. 97 y 143 y sus correspondientes Recomendaciones, y los instrumentos de la OIT sobre principios y derechos fundamentales, así como, en principio, todas las demás normas de la OIT.
30. Según la Declaración de la OIT relativa a los principios y derechos fundamentales en el trabajo y su seguimiento (“la Declaración de 1998”), todos los Estados miembros de la OIT, aun cuando no hayan ratificado los convenios aludidos, tienen la obligación que se deriva de su mera pertenencia a la Organización de respetar, promover y hacer realidad, de buena fe y de conformidad con la Constitución, cuatro categorías de principios y derechos en el trabajo: la libertad de asociación y la libertad sindical y el reconocimiento efectivo del derecho de negociación colectiva; la eliminación de todas las formas de trabajo forzoso u obligatorio; la abolición efectiva del trabajo infantil; y la eliminación de la discriminación en materia de empleo y ocupación. Los principios y derechos fundamentales en el trabajo son universales y aplicables a todas las personas en todos los Estados, independientemente de su nivel de desarrollo económico. Por lo tanto, se aplican a todos los trabajadores migrantes sin distinción, trátase de trabajadores migrantes temporales o permanentes, o de migrantes en situación regular o irregular. Adicionalmente, la Declaración de 1998 se refiere específicamente a grupos con necesidades especiales, y menciona concretamente a los trabajadores migrantes.
31. El reconocimiento de la condición especial de estos principios y derechos fundamentales ha evolucionado en los últimos 14 a 20 años, y ellos constituyen la esencia de los ocho convenios “básicos” de la OIT, que expresan en mayor detalle y con una estructura legal formal el alcance y contenido de estos principios y derechos fundamentales. La campaña de la OIT para la ratificación universal de estos instrumentos ha sido muy exitosa y el nivel de las ratificaciones de estos convenios ha aumentado rápidamente en la última década. Por consiguiente, todas estas normas, que comprenden a los trabajadores migrantes junto con todos los demás trabajadores, son vinculantes para una gran mayoría de los Estados miembros de la OIT.
32. La estrategia de la OIT sobre migración considera que las normas internacionales del trabajo pertinentes son esenciales para sus operaciones. En el caso de las migraciones, estas son el Convenio sobre los trabajadores migrantes, 1949 (núm. 97) y el Convenio sobre los trabajadores migrantes, 1975 (núm. 143), así como sus correspondientes recomendaciones (núms. 86 y 151). Otros convenios internacionales del trabajo, incluidos los convenios fundamentales como el Convenio 111, también ofrecen principios rectores. Estos convenios proporcionan los principios de sustento para la formulación de las leyes y políticas nacionales relativas a la protección de los trabajadores migrantes.
33. Los dos Convenios de la OIT sobre migración, el núm. 143 y el núm. 97, no han sido ratificados en forma generalizada. ([El Convenio 97 ha sido ratificado por 47](#)

[países, mientas que el Convenio 143 ha sido ratificado por 23 países](#)). Luego de una exhaustiva revisión de los instrumentos relativos a los trabajadores migrantes, realizada en 1998, la CEACR llegó a la conclusión de que el contexto internacional había evolucionado y que las normas presentaban ciertos vacíos. Encontró que algunas de las disposiciones del Convenio núm. 97, incluida la que estipula la obligación de proteger durante el viaje, y especialmente a bordo de un buque, el bienestar de los trabajadores migrantes, parecían haber perdido su propósito. Además, la CEACR manifestó que los Convenios núms. 97 y 143 no trataban sobre la elaboración y establecimiento de una política nacional de migración en consulta con las organizaciones de empleadores y trabajadores, dentro del marco de la política nacional general. Sin embargo, la CEACR no determinó que los convenios fuesen obsoletos. Por el contrario, se les mantuvo como convenios aplicables. La elaboración de las políticas nacionales de migración se abordó en el Marco multilateral de la OIT para las migraciones laborales. Los miembros tripartitos de la Organización prefirieron un marco de políticas no vinculante a la formulación de un nuevo convenio.

34. Asimismo, el documento presentado por la Oficina a la CIT en 2004 señalaba que quedaba abierta a la discusión si estos vacíos eran lo suficientemente importantes como para requerir instrumentos adicionales. [ILO; 2004; 76]. Con respecto a los problemas para la aplicación o los problemas considerados como obstáculos para la ratificación de los instrumentos, los gobiernos citaron con mayor frecuencia los siguientes: en cuanto al Convenio núm. 97, el artículo 6 (igualdad de trato para los trabajadores extranjeros y nacionales) y el artículo 8 (mantenimiento de los derechos de residencia para los trabajadores migrantes permanentes en caso de incapacidad para trabajar); y en cuanto al Convenio núm. 143, el artículo 8 (protección de los trabajadores migrantes admitidos legalmente en caso de pérdida de empleo), el artículo 10 (igualdad de oportunidades y de trato), y el artículo 14(a) (derecho de los trabajadores migrantes a la movilidad geográfica y ocupacional). La CEACR también indicó que algunas dificultades para la aplicación de los Convenios 97 y 143 parecían deberse a confusiones respecto a las obligaciones contenidas en algunas de sus disposiciones [ILO, 2004, 76-77].
35. Se ha debatido extensamente la necesidad de revisar los Convenios o de mantenerlos y promoverlos mediante una campaña. Hasta el momento, no se ha tomado ninguna decisión sobre estas alternativas y mientras tanto la Organización ha adoptado el Marco multilateral como término medio entre quienes favorecen un enérgico enfoque en los derechos y la promoción de los convenios existentes y aquellos que desean ver las políticas sobre migración laboral en el contexto de las necesidades del mercado de trabajo. El Marco multilateral, como documento no vinculante, contempla ambos enfoques pero apoya explícitamente un enfoque basado en los derechos. Este instrumento ha sido muy bien recibido en la gran mayoría de los países por los gobiernos y los interlocutores sociales. Existe una gran demanda del MML, que ha sido traducido y publicado en ocho idiomas. El éxito del MML se debe a su carácter no vinculante y también a que fue un texto negociado.
36. Paralelamente a estos sucesos al interior de la OIT, ha habido otras iniciativas en el plano internacional para reforzar la atención mundial a la cuestión de las

migraciones. En 2001, con el apoyo del gobierno suizo, la OIM ocupó la Secretaría de la Iniciativa de Berna, que dio lugar a la elaboración de la Agenda internacional para la gestión de la migración. En diciembre de 2003, el Secretario General de la ONU estableció una Comisión Mundial sobre las Migraciones Internacionales, con el mandato de ofrecer el marco para la formulación de una respuesta coherente, integral y global a la cuestión de las migraciones internacionales hasta octubre de 2005. Esta Comisión llegó a la conclusión de que había una falta de capacidad para formular políticas de migración eficaces y resaltó la necesidad de mejorar la cooperación entre las distintas organizaciones internacionales multilaterales que trabajaban en cuestiones de migración en 2006, lo cual a su vez derivó en el establecimiento del Foro Mundial sobre Migración y Desarrollo (GFMD) en julio de 2007. La OIT cumple un papel importante en este foro y ha realizado una serie de contribuciones en el campo de la protección de los trabajadores migrantes y de los derechos de los migrantes.¹⁸ Además, se ha reconocido públicamente el papel cumplido por la OIT en la introducción del tema sobre “Protección de los trabajadores migrantes como responsabilidad compartida” en la agenda del Foro de este año, que tendrá lugar en Manila en octubre de 2008. La OIT realizó aportes valiosos en la mesa redonda 1.1 sobre derechos de los migrantes, del GFMD. Otro mecanismo de convocatoria es el Grupo Mundial sobre Migración (GMM) cuyo objetivo es coordinar el trabajo sobre migración internacional realizado por los organismos de las Naciones Unidas y la OIM. La OIT desempeña un papel muy activo en las discusiones del grupo y colabora continuamente con sus miembros (véase el [Anexo 6](#)).

¹⁸ Para el Foro de julio de 2007 realizado en Bruselas, la OIT presentó un documento de referencia sobre derechos, migración y desarrollo que se colocó en el sitio web del GFMD. Con respecto al próximo Foro que se llevará a cabo en octubre, en Manila, MIGRANT ha presentado un documento de posición sobre los derechos de los migrantes, junto con la OIM y el ACNUR.

Principales aportes de la OIT en la Mesa redonda 1.1 sobre derechos de los migrantes, del GFMD

1. La inclusión de la migración laboral como causa principal de la migración actual y el reconocimiento de sus derechos.
2. La inclusión de la protección de los derechos laborales como parte de los derechos humanos de los migrantes, independientemente de su situación migratoria.
3. La necesidad de protección en todas las etapas del proceso migratorio (origen, tránsito y destino) por los países de origen y destino.
4. La inclusión de la protección de los derechos aún cuando el trabajador migrante “no sea productivo”.
5. La promoción del tripartismo en el proceso de formulación de políticas para una mejor gobernanza de la migración.
6. La inclusión de los Convenios fundamentales de la OIT, Convenios de la OIT sobre los trabajadores migrantes (núms. 97, 143 y sus recomendaciones), el Marco multilateral de la OIT para las migraciones laborales, la Convención Internacional de la ONU sobre la protección de los derechos de todos los trabajadores migratorios y de sus familiares. En el plano regional, la mención de la Declaración de la ASEAN sobre la protección y promoción de los derechos de los trabajadores migrantes, como referencia para los instrumentos internacionales. (Mención y explicación específicas de todos ellos).
7. La diferenciación del enfoque de “ciclo vital” para los migrantes que toman parte en la migración temporal o circular; no para todos los migrantes.
8. La inclusión de buenas prácticas, como el caso de Ecuador-España con respecto a negociaciones bilaterales; o de Senegal en cuanto a políticas de reintegración.
9. El reconocimiento de la responsabilidad de los actores no estatales en la protección de los derechos humanos de los migrantes.



© Organización Internacional del Trabajo

Tripulante filipino en un buque de carga griego.

3.2 Normas que se refieren específicamente a los trabajadores migrantes

Normas generales

37. La OIT ha formulado normas que se refieren específicamente a los trabajadores migrantes en dos contextos políticos distintos: primero en 1949, en el periodo que siguió a la Segunda Guerra Mundial, y luego en 1975.
38. Entre los factores que llevaron a la formulación de los instrumentos de 1949 estaba el interés en facilitar el movimiento del excedente de mano de obra de Europa a otras partes del mundo. Las disposiciones del Convenio sobre los trabajadores migrantes (revisado), 1949 (número 97),¹⁹ y la correspondiente Recomendación sobre los trabajadores migrantes (revisada), 1949 (número. 86) se concentran en las normas aplicables al reclutamiento de migrantes con fines de empleo y sus condiciones de trabajo. Ya en 1975, los gobiernos estaban cada vez más preocupados por el desempleo y el aumento de la migración irregular, por lo que el foco de atención se desplazó de facilitar la migración de mano de obra excedente a controlar los flujos migratorios.
39. Esto llevó a la OIT a adoptar dos nuevas normas: el Convenio sobre los trabajadores migrantes (disposiciones complementarias), 1975 (número 143),²⁰ y la Recomendación sobre los trabajadores migrantes, 1975 (número 151). Estos instrumentos fueron el primer intento multilateral de encarar la cuestión de los migrantes irregulares, además de requerir sanciones contra los “traficantes”. El Convenio 143 reitera que los Estados miembros tienen la obligación general de respetar los derechos humanos básicos de todos los trabajadores migrantes. También dispone que los trabajadores migrantes no solo deben tener derecho a la igualdad de trato (tal como lo dispone el Convenio número 97) sino también a la igualdad de oportunidades, por ejemplo, igualdad con respecto al acceso al empleo,²¹ a los derechos sindicales, los derechos culturales y las libertades individuales y colectivas.
40. Ambos Convenios, el número 97 y el número 143, abarcan cuestiones relativas a todo el proceso migratorio que incluye la emigración, la inmigración y el tránsito, y se aplican a las personas que migran de un país a otro con el fin de ocupar un empleo que no habrán de ejercer por su propia cuenta. Con la excepción del artículo 8 del Convenio número 97 y hasta cierto punto de la Parte II del Convenio número 143, los instrumentos no hacen distinción alguna entre los migrantes permanentes y los no permanentes. Las disposiciones de estos instrumentos no dependen de la reciprocidad y también abarcan a los refugiados y a las personas desplazadas en la medida que son trabajadores empleados fuera de su país de origen.²² Ambos Convenios²³ permiten excluir de su aplicación a

¹⁹ 42 ratificaciones al 12 de febrero de 2004.

²⁰ 18 ratificaciones al 12 de febrero de 2004.

²¹ La Recomendación núm. 86 (que complementa el Convenio núm. 97) ya promocionaba la igualdad de trato entre los migrantes regulares y los nacionales con respecto al acceso al empleo.

²² Estudio general, 1999, op. cit., párrafo 101.

ciertos trabajadores, a saber: la gente de mar, los trabajadores fronterizos, los artistas y las personas que ejerzan una profesión liberal y que hayan entrado al país por un periodo de corta duración. El Convenio número 143 también excluye de la cobertura de las disposiciones generales de la Parte II a las personas que han ingresado con fines de formación y a los empleados admitidos temporalmente para cumplir tareas o funciones específicas.

- 41.** Los instrumentos de la OIT promueven la elaboración de contratos-tipo que rijan la situación de los trabajadores migrantes. Esta solución está incluida en el artículo 22 del “Acuerdo-tipo sobre las migraciones temporales y permanentes de trabajadores, con inclusión de la migración de refugiados y personas desplazadas”, anexo a la Recomendación sobre los trabajadores migrantes (revisada), 1949 (número 86), que también dispone, entre otros, que los acuerdos bilaterales deben incluir disposiciones relativas a la igualdad de trato de migrantes y nacionales y medidas adecuadas para el mantenimiento de los derechos adquiridos en el ámbito de la seguridad social.



© Organización Internacional del Trabajo

Trabajadores sirios en la época de cosecha de manzanas en la región de Qartaba (Líbano).

²³ En virtud del artículo 11 del Convenio núm. 143, las categorías mencionadas se excluyen de la aplicación de la Parte II únicamente.

Acuerdos bilaterales en la región andina: contribución de la OIT

España, luego de haber sido durante años un país de emigración neta, en las últimas décadas ha revertido esta tendencia y hoy es uno de los principales países receptores de la Unión Europea. Desde la segunda mitad de los noventa, España ha experimentado un creciente flujo inmigratorio de América Latina, especialmente de los países de la región andina (Bolivia, Colombia, Ecuador y Perú). En este contexto, España, en un esfuerzo por gestionar ordenadamente sus actuales flujos migratorios y proteger los derechos de los inmigrantes, ha firmado recientemente acuerdos bilaterales con Ecuador, Colombia y Perú. Esta iniciativa está comprendida en las buenas prácticas del MML.

Junto con estos esfuerzos, el Gobierno español, a través del Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales, ha decidido lanzar un proyecto en cooperación con la OIT destinado a reforzar las capacidades de los gobiernos, instituciones y actores sociales para mejorar la gestión del flujo migratorio entre España y los países de la región andina. Los instrumentos elaborados por la OIT para la protección de los derechos de los trabajadores migrantes han servido como referencias importantes para la concepción del proyecto. Además, el uso del Marco multilateral de la OIT para las migraciones laborales promoverá una mejor formulación de las políticas, programas e instrumentos para mejorar la gestión de la migración laboral.

En la región andina, Ecuador ofrece un ejemplo interesante de país de inmigración y emigración paralelas. Ecuador empezó su proceso de emigración masiva a finales de la década del noventa debido a la gran crisis financiera que afectó al país. España fue el país de destino favorito, aunque países como Italia o más tradicionalmente Estados Unidos, también han recibido un importante número de inmigrantes ecuatorianos. Al mismo tiempo, Ecuador recibe inmigrantes casi exclusivamente de Colombia y Perú. Una gran cantidad de refugiados llega de Colombia desplazados por el conflicto armado, mientras que del Perú inmigra un importante número de trabajadores empleados en actividades agrícolas y servicio doméstico, ocupando los puestos que dejan los emigrantes ecuatorianos. Los inmigrantes se han beneficiado del proceso de dolarización del Ecuador debido a tipos de cambio favorables que aumentan sus ingresos.

A solicitud del Gobierno, en setiembre de 2006, la OIT presentó un informe con recomendaciones para la creación de una oficina nacional del empleo con facultades sobre la migración laboral y la organización de unidades administrativas encargadas de las cuestiones de migración en el país. Posteriormente, el Gobierno ecuatoriano creó la Secretaría Nacional del Migrante (SENAMI) con categoría de ministerio. La función de la Secretaría es la protección de los derechos de los migrantes ecuatorianos, así como el reconocimiento de los derechos de quienes llegan a vivir en Ecuador. En el marco de la gestión de la migración laboral, el Ministerio de Trabajo también cumple un papel clave en la emisión de permisos de trabajo para los trabajadores inmigrantes. En la actualidad, el Ministerio de Trabajo planea abrir una oficina centrada en la gestión de las cuestiones de migración laboral; el apoyo de la OIT puede ser muy útil para este fin.

La OIT y el Gobierno español han realizado una contribución importante en la región andina al tratar la migración como una cuestión del mercado laboral y de la protección, dentro de la iniciativa de acuerdos bilaterales. Este esfuerzo es paralelo a las experiencias más desarrolladas de otros países en el ámbito de la migración, como Filipinas, que posee una política de emigración bien establecida y un marco institucional bien constituido que es responsable de la administración de la migración laboral (la Administración de Empleo en el Extranjero de Filipinas, POEA). Las normas de reclutamiento son un componente muy importante de la estrategia filipina. Otros países también han hecho hincapié en esta cuestión; por ejemplo, en 2003 Jordania enmendó una ley relativa al registro y control de las agencias de reclutamiento. Las experiencias de estos dos países, que se han incluido como buenas prácticas en el MML, podrían servir a los países andinos para perfeccionar su legislación sobre migración, teniendo en cuenta sus propias particularidades.

-
42. Luego del análisis detallado de los instrumentos relativos a los trabajadores migrantes, realizado en 1998, la CEACR determinó que el contexto internacional había cambiado y que había ciertos vacíos en estas normas. Como ejemplos de cambios contextuales citó el papel decreciente del liderazgo estatal en el mundo del trabajo; la feminización de la migración con fines de empleo; el aumento de la migración temporal a diferencia de la migración con intención de establecimiento permanente; el aumento de la migración ilegal; y, finalmente, el desarrollo de ciertos medios de transporte. En este contexto, algunas de las disposiciones del Convenio número 97, incluida la que estipula la obligación de proteger durante el viaje, y especialmente a bordo de un buque, el bienestar de los trabajadores migrantes, parecían haber perdido su propósito.
43. Con respecto a los problemas para su aplicación o los problemas considerados como obstáculos para la ratificación de los instrumentos,²⁴ los gobiernos citaron con mayor frecuencia los siguientes: en cuanto al Convenio número 97, el artículo 6 (igualdad de trato para los trabajadores extranjeros y nacionales) y el artículo 8 (mantenimiento de los derechos de residencia para los trabajadores migrantes permanentes en caso de incapacidad para trabajar); y en cuanto al Convenio número 143, el artículo 8 (protección de los trabajadores migrantes admitidos legalmente en caso de pérdida de empleo), el artículo 10 (igualdad de oportunidades y de trato), y el artículo 14(a) (derecho de los trabajadores migrantes a la movilidad geográfica y ocupacional).

3.3 Las normas del trabajo y el Programa de trabajo decente

44. De acuerdo al análisis realizado por el equipo de evaluación, los PTDP no reflejan adecuadamente las normas internacionales del trabajo (NIL) relativas a las migraciones. Entre una muestra de 48 PTDP de cinco oficinas regionales de la OIT²⁵, solamente cuatro estrategias de programas de países hacían referencia explícita a la prestación de asistencia de la OIT para la ratificación y aplicación de los Convenios 97 y/o 143²⁶. Otros cuatro PTDP habían formulado resultados destinados a mejorar la capacidad institucional para abordar más eficazmente las cuestiones de las NIL, con atención especial a la migración laboral, pero sin mencionar explícitamente ninguno de los dos Convenios²⁷. Por lo tanto, quedaron 40 PTDP que no hacían ninguna referencia al estado de la ratificación y/o aplicación de las NIL relativas a la migración.

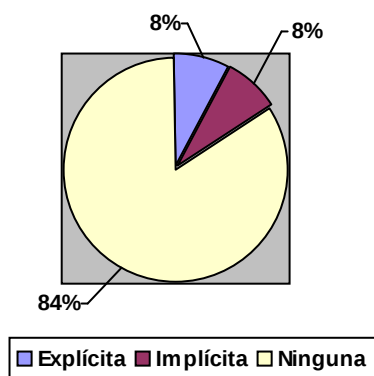
²⁴ En los informes presentados para el Estudio general de 1999. Normativa internacional sobre los trabajadores migrantes y las migraciones.

²⁵ La muestra excluye los PTDP de países que habían ratificado los Convenios 97 y 143 como mínimo 5 años antes de la fecha de inicio del PTDP (el equipo de evaluación asumió que estos países ya no requerían asistencia técnica para la aplicación de los Convenios).

²⁶ Mongolia, Armenia, Tayikistán y Bahamas.

²⁷ Nepal, Jordania, Omán y Kirguistán.

Gráfico 6: Referencia a los convenios sobre migración en la estrategia de los PTDP



45. Sin embargo, esta falta de consideración en las prioridades y resultados de los PTDP no indica necesariamente una falta de actividad por parte de la OIT y de los países relacionada con los instrumentos sobre la migración mundial. Según un documento reciente del GB, entre 2005 y 2007, la asistencia técnica de la OIT contribuyó a obtener cinco ratificaciones adicionales del Convenio número 97 (Albania, Armenia, Montenegro, República de Moldova y Tayikistán) y cinco ratificaciones del Convenio número 143 (Albania, Armenia, Montenegro, Filipinas y Tayikistán)²⁸. Adicionalmente, la Oficina ha elaborado los perfiles legislativos de 55 países a partir de los principios básicos contenidos en los Convenios números 97 y 143 con el fin de ayudar a determinar los principales obstáculos para su ratificación y aplicación.
46. Por otra parte, a partir de un análisis de los resultados de los PTDP financiados vinculados con el resultado del PyP relativo a la migración (situación a abril de 2008), hay 22 países que entran en esta categoría. Adicionalmente, de los resultados de los PTDP no financiados vinculados con el resultado del PyP relativo a la migración (situación a abril de 2008), hay 27 países que entran en esta categoría. Esto parece indicar que quizás el problema no radica en los instrumentos sobre migración *per se*, sino en su consideración como cuestión transversal al elaborar los marcos programáticos integrados en los PTDP (véase el [Anexo 7](#)).

²⁸ GB 301/4, marzo de 2008



© Organización Internacional del Trabajo

Lugar informal de reunión de jornaleros migrantes en busca de trabajo en el sector de la construcción.

4. EL PAPEL Y LA NECESIDAD DE UNA ESTRATEGIA EXPLÍCITA DE LA OIT EN MATERIA DE TRABAJADORES MIGRANTES

47. Esta sección aborda el papel y la pertinencia de la estrategia de la OIT en materia de trabajadores migrantes sobre la base de una variedad de factores que incluyen el propio mandato de la OIT y la actitud de los principales mandantes como los gobiernos y los grupos representativos de los trabajadores y los empleadores; además del papel y las actividades de otras organizaciones.

4.1 Evolución del trabajo de la OIT en materia de migraciones

48. La OIT viene trabajando en el tema de las migraciones laborales desde 1919 y ha sentado las bases de los convenios internacionales que guían la política migratoria y la protección de los trabajadores migrantes. Los principales sectores de la OIT –normas, empleo, protección social y diálogo social– trabajan en temas de migración laboral en el marco general del ‘trabajo decente para todos’. La OIT adopta un enfoque de la migración laboral basado en los derechos y promueve la participación tripartita en temas de política migratoria. Proporciona servicios de asesoramiento a los Estados miembros, promueve las normas internacionales, ofrece un foro tripartito para las consultas, constituye una base global de conocimientos, y brinda a sus mandantes asistencia técnica y formación de capacidades. Como resultado de su plan de acción asignado por mandato, la OIT ha elaborado recientemente un marco multilateral para las migraciones laborales con el fin de orientar a sus mandantes en política de migración laboral

Llamado a un plan de acción

49. La manera en que la Oficina enfoca el tema de la migración laboral ha ido cambiando con los años. A principios de la década del noventa, el principal interés de la OIT se centraba en la investigación y el análisis de las políticas, ofreciendo algunos servicios técnicos limitados en el campo del empleo de migrantes. El aumento del interés y la preocupación por las cuestiones migratorias y sus repercusiones en el desarrollo ha dado como resultado una mayor atención al papel de la OIT y a la necesidad de contar con un marco para la acción.

Esto llevó a la Comisión de los Trabajadores Migrantes (CTM) a negociar el marco para un plan de acción, cuyas resoluciones y conclusiones fueron formalmente aprobadas por consenso durante la 92.^a reunión de la Conferencia Internacional del Trabajo en 2004. Las conclusiones encomendaban a la Oficina y sus mandantes llevar a cabo un plan de acción que comprendería los siguientes siete elementos específicos: (i.) la elaboración de un marco multilateral no vinculante para un enfoque de las migraciones laborales basado en los derechos; (ii.) la identificación de las medidas útiles que deberían adoptarse para una aplicación más amplia de las normas internacionales del trabajo y de otros instrumentos pertinentes; (iii.) el apoyo a la aplicación del Programa Global de Empleo en el plano nacional; (iv.) la creación de capacidad, el fomento de la concienciación y la asistencia técnica; (v.) el fortalecimiento del diálogo social;

(vi.) la mejora de la información y de la base de conocimientos sobre las tendencias globales de las migraciones laborales; y (vii.) los mecanismos necesarios para asegurar el seguimiento del plan de acción por el Consejo de Administración de la OIT y la participación de la Organización en iniciativas internacionales pertinentes sobre migración.

50. Sin embargo, aún no se ha adoptado un enfoque específico para la aplicación de un plan guiado por los elementos clave especificados en la resolución de la CIT de 2004, que contempla un enfoque que abarque a toda la Oficina.
51. La visión común y los principios rectores del llamado a un plan de acción no se han traducido en un plan de acción de la Oficina con acciones concretas requeridas para promover el logro del objetivo de largo plazo establecido en la conclusión del informe de la CIT de 2004. La resolución indicaba claramente que a fin de promover la agenda para el logro de procesos de migración laboral y sistemas de protección más eficaces basados en una mayor cooperación entre los estados soberanos y los mandantes tripartitos²⁹, la OIT debía llevar a cabo un plan de acción en colaboración con otras organizaciones internacionales pertinentes.
52. En consonancia con el compromiso de la OIT con la gestión basada en resultados (GBR) y el llamado de la CIT de 2004, la Oficina deberá elaborar una estrategia común para todos sus sectores, con un plan concreto de actividades destinadas al logro de los objetivos de largo plazo de la resolución. Esta estrategia sería de gran utilidad para la Oficina en el logro de su compromiso con la GBR. La estrategia podría incluir, como mínimo, una definición clara de los objetivos de corto y mediano plazo destinados al logro del objetivo de largo plazo previsto, las acciones requeridas, el análisis de los riesgos (obstáculos) y las estrategias de mitigación, los indicadores, las líneas de base, los puntos de referencia, las metas y los medios de verificación.
53. MIGRANT, la unidad de la Oficina responsable de la migración laboral ha atendido este llamado mediante la ejecución de proyectos de cooperación técnica que incluyen distintos elementos del instrumento arriba mencionado, como normas, empleo, protección social, diálogo social y mejora de la base de conocimientos (véase el [Anexo 4](#)). Otros sectores también han respondido al llamado de la CIT aunque sin contar con un marco estratégico específico. No obstante, la ausencia de un plan de acción global deja fuera cuestiones cruciales de cohesión de políticas al interior de la Oficina. Hay una ausencia de visión global lo cual genera la duplicidad y la superposición de los esfuerzos y de las actividades de asistencia técnica (véase el [Anexo 5](#)).
54. Lo ideal sería que el plan de acción también indique la forma de llevar a cabo la estrategia, por un grupo grande o por equipos asignados a cada uno de los siete elementos clave, desglosando así cada factor esencial para el éxito en una serie de estrategias de aplicación, por prioridades. Sería necesario definir las acciones

²⁹ OIT, Informe de la Comisión de los Trabajadores Migrantes, 92.^a reunión de la Conferencia Internacional del Trabajo, junio de 2004, Ginebra, disponible en: <http://www.ilo.org/public/spanish/standards/relm/ilc/ilc92/pdf/pr-22.pdf>

específicas para cada elemento clave o subestrategia, y definir los planes de acción específicos o tareas requeridas para su aplicación. Un plan de acción estratégico más detallado estaría en consonancia con el espíritu de las resoluciones y conclusiones de la CIT de 2004 y su llamado a un plan de acción que tome en cuenta los elementos clave establecidos.

Marco multilateral de la OIT para las migraciones laborales

55. El Marco multilateral para las migraciones laborales (MML) fue discutido y adoptado por una reunión tripartita de expertos en 2005.³⁰ Consiste en un conjunto de principios y directrices no vinculantes destinados a prestar asistencia a los Gobiernos en la formulación de políticas de migraciones laborales más eficaces. Fue concebido para cumplir con uno de los siete principios rectores del Plan de Acción de la OIT según el llamado de la resolución de la CIT de 2004.
56. El MML ofrece orientación para que las intervenciones de la OIT sean más eficaces y que tomen en cuenta “las necesidades de los mercados de trabajo, el derecho soberano de todas las naciones de formular sus propias políticas migratorias y medidas útiles para una aplicación más amplia de las normas internacionales del trabajo... a fin de fomentar la coherencia de las políticas de migraciones laborales internacionales”. En el contexto general del compromiso con la promoción del trabajo decente para todos, el Marco multilateral aspira a fomentar la cooperación y la celebración de consultas entre los mandantes tripartitos de la OIT y la Oficina, así como ayudarlos, en colaboración con otras organizaciones internacionales, a aplicar políticas más eficaces de migración laboral, en particular en relación con los derechos, el empleo y la protección de los trabajadores migrantes.

4.2 Ventaja comparativa de la OIT en materia de migración laboral

57. A lo largo de su historia, la Organización ha encarado la cuestión de las migraciones. Desde un inicio, la constitución de la OIT le otorgó la autoridad necesaria, y la CIT de 2004 le dio a la Organización una licencia renovada alentándola a concentrarse en esta cuestión. La OIT tiene un mandato claro para trabajar en este ámbito y según la unidad MIGRANT, es un mandato preeminente que surge del hecho que alrededor de 90% de los 200 millones de migrantes que hay en el mundo serían trabajadores migrantes y sus familiares.
58. Las ventajas comparativas de la OIT en el ámbito de la migración laboral emanan del hecho de que se trata de una cuestión de mano de obra y de empleo. Como tal, ha ganado experiencia y acumulado conocimientos que se pueden aplicar a los trabajadores migrantes y a las empresas que los emplean. Ninguna otra organización se encuentra en una situación tan privilegiada. A continuación se resumen estas ventajas.
59. El análisis de los mercados de trabajo en los países de destino debería revelar las características de la demanda de trabajadores migrantes, derivada de la demanda

³⁰ Reunión tripartita de expertos, 31 de octubre al 2 de noviembre de 2005.

y oferta general de mano de obra local. Este análisis debería determinar los sectores y ocupaciones donde existe demanda o donde hay probabilidades de que surja en el futuro. En los países de origen, el análisis de los mercados de trabajo revelaría los sectores y ocupaciones con exceso de mano de obra, que podría dirigirse hacia otros segmentos de los mercados laborales nacionales o a los mercados externos. Estos análisis ayudarían a los países de destino y de origen a formular sus políticas educativas, de formación, de empleo y de migración laboral. El análisis del mercado de trabajo es un ámbito prioritario de la labor de la OIT, que va acompañado de medidas de política de empleo y reconocimiento de las competencias, que también son áreas de interés especial de la OIT. Las pequeñas empresas, otra esfera de interés para la OIT, son importantes para la migración laboral por dos motivos. En muchos casos, las pequeñas empresas, como las de Corea, no pueden competir con las grandes firmas por la mano de obra local y por lo tanto necesitan a los trabajadores migrantes. Por otra parte, algunos migrantes que regresan a sus países de origen crean pequeñas empresas en las que aplican las competencias adquiridas e invierten los ahorros realizados durante su migración.

60. La OIT ha elaborado las primeras herramientas para la protección de los trabajadores migrantes. Los dos convenios de la OIT sobre trabajadores migrantes, aún cuando no están ampliamente ratificados, son reconocidos plenamente como instrumentos para esta protección. El apoyo a la supervisión de la aplicación de estos convenios, donde hayan sido ratificados, es también una de las funciones prioritarias de la Oficina. Cuando los Estados muestran una disposición a ratificarlos, es natural que la Oficina apoye sus esfuerzos. La igualdad de trato y la no discriminación son principios y derechos fundamentales en el trabajo que tienen especial importancia para los trabajadores migrantes quienes, empleados en países que no son los suyos, podrían encontrarse en una situación particularmente vulnerable.
61. La acumulación de los periodos de contribución a los sistemas de seguridad social en países distintos y la portabilidad de los beneficios son esenciales para la preservación de los derechos de los trabajadores migrantes. También son condiciones para el éxito de los esquemas de migración temporal y circular. La OIT es la organización internacional que cuenta con conocimientos especializados y experiencia en seguridad social. Esto le da una clara ventaja comparativa, al igual que los conocimientos acumulados en el ámbito de los términos y condiciones del trabajo y de la seguridad y salud en el trabajo aplicados a los trabajadores migrantes. Por ejemplo, los conocimientos de la OIT sobre seguridad y salud en el trabajo serían de mucha utilidad para los países de destino y para los trabajadores migrantes empleados en sectores peligrosos como la construcción o la agricultura. Estos son dos de los sectores donde abundan los trabajadores migrantes.
62. Los conocimientos expertos de la OIT en materia de legislación laboral y administración del trabajo constituyen otra ventaja comparativa. Las leyes laborales rigen el empleo de los trabajadores migrantes en igualdad de condiciones que los trabajadores locales. La administración del trabajo es el mecanismo institucional para la aplicación de las leyes y políticas sobre migración laboral. El carácter tripartito de la Organización se presta para el

diálogo social al momento de formular y aplicar las políticas de migración laboral.

63. Las estadísticas sobre migración laboral no solo registran quiénes entran y salen del territorio nacional o quiénes residen en él y por cuánto tiempo. Esencialmente se refieren al sector del empleo, la ocupación, los salarios, las vacaciones anuales, el descanso semanal, la formación, la promoción y otros datos relacionados con el trabajo. Son estadísticas sobre las cuales la OIT ha acumulado competencia reconocida, lo que le da una clara ventaja comparativa sobre otros organismos internacionales.
64. Estas ventajas comparativas son ampliamente reconocidas tanto interna como externamente. Todas las partes interesadas y los interlocutores (sindicatos, empleadores, Estados miembros, ONG, organizaciones internacionales) reconocen el valor añadido de la OIT en especial con respecto a los derechos laborales y por tratarse de una organización normativa.
65. Cuando se fundó la OIT, sus funciones normativas fueron una innovación en el derecho internacional. En la esfera de la migración laboral, la huella de la OIT va más allá de estas funciones y es visible en todos los debates internacionales sobre el tema. Sin embargo, hay una falta de visibilidad del trabajo de la OIT. Parece haber necesidad de lo que uno de los entrevistados externos describió como “*hacer más teatro*”, para que la OIT haga sentir su presencia con más fuerza y demuestre cómo está contribuyendo a la agenda de la migración tanto en el aspecto intelectual como operativo. Este punto de vista encontró eco en los representantes de los trabajadores que hablaron ante la reunión del Consejo de Administración de la OIT, cuando comentaron sobre la falta de visibilidad y reconocimiento de la OIT en los foros mundiales y exhortaron a la Oficina a “*ser más visible en estas reuniones..., exigir el lugar que le corresponde en la discusión de cuestiones que se refieren directamente a su mandato*” [Consejo de Administración de la OIT, marzo de 2008]. Todos estuvieron de acuerdo en que la OIT ocupa un lugar especial como el único organismo internacional que tiene capacidad operativa y el mandato para ocuparse de los derechos de los trabajadores migrantes y de las cuestiones del mercado laboral, pero que debía hacer un mayor esfuerzo para presentarse como una alternativa viable frente a otras organizaciones en el ámbito de las migraciones.

4.3 Actitud de los mandantes tripartitos con respecto a la migración laboral

Actitud de los gobiernos

66. Esta sección no pretende presentar una descripción exhaustiva de los puntos de vista de los Estados miembros sobre el papel de la OIT en el campo de la migración, sino que se propone examinar la percepción de que estos puntos de vista afectan el papel de la OIT. Si bien es necesario reconocer la *Realpolitik* del ambiente en el que opera la OIT, lo que queda claro es que hay un papel muy real y que existe un espacio para la Organización en el ámbito de la migración. La cuestión clave es que la Oficina puede hacer algo más para aprovechar al máximo esta oportunidad mediante la coherencia de su enfoque y la eficacia de su organización.

-
67. La actitud de los gobiernos hacia la migración y el papel de las organizaciones que trabajan en este campo están condicionados por una variedad de preocupaciones e intereses encontrados que incluyen las presiones de los flujos migratorios, la opinión pública, las necesidades del mercado económico y laboral, las normas del trabajo, etc. Los países de destino en particular se han mostrado susceptibles ante la forma en que estas cuestiones son tratadas en el plano internacional. La migración como asunto prioritario en la mayoría de agendas nacionales está “*más allá de los márgenes de lo aceptable para muchos dirigentes políticos*” [OIT; 2004; 4] en especial con el aumento de la migración irregular en la década de los noventa y las amenazas del terrorismo a partir del 11 de setiembre de 2001.
68. Sin duda, estos factores han afectado la percepción de los gobiernos sobre la forma de abordar la migración en el plano internacional. Se ha hecho hincapié en el llamado de 2002 a una mayor coordinación internacional mediante el establecimiento de diversos mecanismos como el Grupo Mundial sobre Migración. La preocupación por las migraciones irregulares también ha motivado un gran interés de los donantes en la trata de personas. Algunos observadores también aducen que las actuales tendencias en los mercados mundiales parecen empujar en dirección opuesta al tipo de marcos normativos promovidos por la OIT. Una respuesta al cuestionario describió a la Oficina como que “*afronta una tarea cuesta arriba con respecto a su mandato básico en esta época de desregulación y globalización*”. Los comentaristas externos apoyan este punto de vista y manifiestan que “*El énfasis de la OIT en la reglamentación está en claro contraste con la movilidad y flexibilidad que caracterizan a la producción globalizada*” [Newland, 1999; 10].
69. Desde la creación de la OIT, algunos países se han mostrado renuentes a aceptar la participación de la organización en cuestiones relacionadas con los trabajadores migrantes, por una serie de razones incluido el deseo de mantener el control soberano sobre la admisión de extranjeros, y de enfocar la cuestión desde la perspectiva de los intereses económicos y de la seguridad en lugar de los marcos normativos y las estructuras tripartitas. Sin embargo, la resolución de la CIT de 2004 es en sí misma un reconocimiento del mandato de la organización en cuestiones de migración laboral.
70. Los entrevistados internos y externos estuvieron por lo general de acuerdo en que la mayoría de organizaciones intergubernamentales que tratan de trabajar en cuestiones de migración se encuentran con cierta resistencia por parte de los gobiernos dadas las sensibilidades al respecto y que esta experiencia no es exclusiva de la OIT. Hay un debate considerable en los círculos mundiales sobre la arquitectura internacional relativa a la cuestión migratoria, sobre el papel que deberían tener la ONU y otras organizaciones internacionales, y si es necesario que un determinado organismo se encargue de dirigir los esfuerzos al respecto. El Foro Mundial sobre Migración y Desarrollo ha surgido como un proceso voluntario dirigido por los estados que ofrece un espacio para las discusiones intergubernamentales, pero algunos consideran que no es lo suficiente inclusivo con respecto a la sociedad civil, los interlocutores sociales o los organismos de las Naciones Unidas.

-
71. Por otra parte, si bien estas limitaciones externas existen hasta cierto punto, también es evidente el apoyo a la función de la OIT. Los Estados miembros junto con otros mandantes tripartitos acordaron otorgarle un mandato muy amplio sobre la migración laboral mediante el Marco multilateral y explícitamente apoyaron que el enfoque esté basado en los derechos. La mayoría de los gobiernos está a favor de que la OIT aumente la cooperación técnica en materia de migración laboral, tal como lo atestigua el éxito de la Oficina en los últimos años en conseguir fondos extrapresupuestarios. Algunos, como la UE, han apoyado a la OIT en la aplicación de programas de gestión migratoria, otros han financiado diferentes tipos de trabajo que entran en el ámbito de la migración (es decir, programas sobre la trata de personas en el marco del IPEC y del SAP-FL).
72. Los puntos de vista de los Gobiernos en materia de migración estarían abriéndose a perspectivas más amplias. Entre los donantes hay una creciente disposición a pasar de un enfoque circunscrito a la trata con fines de explotación sexual a uno más integral, gracias a informes como el informe global de la OIT sobre trabajo forzoso, y el informe sobre la trata de personas. En Asia, el programa OIT/IPEC TICW, conjuntamente con interlocutores de la región como el UNIAP, ha promocionado el cambio de paradigma, pasando de la trata con fines de explotación sexual a un enfoque más amplio que abarca la gestión de la migración laboral, la trata con fines de explotación laboral, y las violaciones de los derechos humanos en los lugares de destino. El nexo entre migración y desarrollo es otra tendencia que se distancia de los intereses económicos y de seguridad de los países de acogida. Estos puntos de vista están en consonancia con el enfoque de la OIT que considera que los beneficios de la migración y de la protección de los derechos de los migrantes son inseparables ya que los trabajadores migrantes pueden dar lo mejor de sí y contribuir al desarrollo económico y social de sus países de destino y de origen cuando gozan de condiciones de trabajo decentes y cuando se respetan sus derechos humanos y laborales. El Foro Mundial sobre Migración y Desarrollo que se realizará en Manila explorará con mayor detalle estos vínculos.

Actitud de los grupos de trabajadores y empleadores

73. Los grupos de trabajadores y empleadores apoyan el papel de la OIT en cuestiones de migración. Hubo “*buen consenso*” entre ellos en la CIT de 2004, según el personal presente; ambos lados manifestaron su acuerdo con el Marco multilateral aunque hay diferencias persistentes en el enfoque que desearían que adopte la Oficina. Los representantes de los empleadores dicen que quisieran ver mayor concentración en el Marco multilateral y menos promoción de los Convenios núms. 97 y 143 que consideran obsoletos y con una serie de defectos. En entrevistas con el equipo de evaluación, los representantes de los empleadores expresaron su decepción ante la continua promoción de los Convenios por parte de la Oficina, muchas veces sin mencionar el MML. Por su parte, los grupos de trabajadores resaltan la importancia de promover los Convenios y otras normas sobre el trabajo y los derechos humanos a través de una campaña de ratificación. Apoyan enérgicamente el MML como medio de promoción y aplicación de una política migratoria más racional [Consejo de Administración de la OIT, marzo de 2008] pero también resaltan la importancia

de los compromisos legales dado el carácter no vinculante del MML. Desearían que la Oficina asuma mayor liderazgo en cuestiones de migración a escala global y que utilice sus ventajas comparativas para garantizar que la migración se maneje en un marco basado en los derechos para proteger a los trabajadores migrantes [Consejo de Administración de la OIT, marzo de 2008]. Si bien es cierto que todos los mandantes apoyan el MML, hay algunas diferencias de énfasis que podrían ser difíciles de compatibilizar en la práctica y que empujarían a la Oficina en direcciones distintas. Esto se debe principalmente a la falta de una estrategia explícita que aborde la cuestión. El papel de los grupos de trabajadores y de empleadores en la aplicación del MML se examina más adelante en otras secciones de este informe.

4.4 Coordinación con otros actores internacionales en el campo de la migración

74. En el panorama actual, distintos organismos se encuentran trabajando en la misma cuestión, emprendiendo actividades similares y estableciendo contactos paralelos con los mismos órganos gubernamentales y procesos regionales. La OIM, OIT, ACNUDH, ACNUR y la Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito (ONUDD), por ejemplo, tienen interés en las cuestiones de la trata de personas y el tráfico ilícito de migrantes. De modo similar, el Banco Mundial, la OIM, la OIT y el PNUD están interesados en la cuestión de las remesas de los migrantes y sus repercusiones en el desarrollo, considerándola desde distintas perspectivas y abordando sus distintos aspectos.

Los beneficios de una mejor coordinación

75. La promoción de una mejor coordinación y cooperación entre las distintas organizaciones que participan en el ámbito de las migraciones internacionales puede redundar en varias ventajas muy claras.
76. La primera es la eficiencia. En el panorama actual, distintos organismos se encuentran trabajando en la misma cuestión, emprendiendo actividades similares y estableciendo contactos paralelos con los mismos órganos gubernamentales y procesos regionales. Si bien estas superposiciones no son necesariamente negativas, y quizás no se podrían evitar del todo, las conclusiones muestran que suelen dar lugar a la competencia entre los respectivos organismos y que no representan el uso más eficiente de los limitados recursos disponibles.
77. La segunda ventaja de la coordinación es la coherencia de las políticas. En parte como respuesta a sus mandatos específicos, y en parte como respuesta a sus culturas institucionales, los distintos organismos, incluso los comprendidos en el sistema de las Naciones Unidas, son propensos a elaborar sus propios planteamientos de política, a veces bastante distintos, acerca de la misma cuestión. Este hecho puede ser saludable y enriquecedor; sin embargo, lo que se requiere es que estos enfoques sean complementarios.
78. Una tercera ventaja de la coordinación es el uso común y el intercambio de conocimientos y experiencias. Si bien la migración es un fenómeno complejo y multidimensional, los conocimientos expertos de distintas organizaciones siguen siendo algo limitados. Un miembro del personal de ACNUR puede ser muy

competente en el ámbito de la protección de los refugiados pero saber muy poco sobre las tendencias o los derechos de la mano de obra migrante. Este hecho, por ejemplo, es lo que ha llevado a la OIT a trabajar con ACNUR en un proyecto sobre refugiados afganos que actualmente se encuentra en su segunda etapa de ejecución. De modo similar, un funcionario del Banco Mundial puede ser un experto en remesas de los migrantes pero no comprender del todo la migración con fines de reunificación familiar.

- 79.** El hecho de que la migración toque aspectos del trabajo de tantos organismos distintos ha llevado en los últimos años a invocar una mayor cooperación. El Grupo Mundial sobre Migración es el principal órgano de coordinación entre los distintos organismos de las Naciones Unidas y también la OIM. El mandato del grupo define los intereses de las organizaciones que lo integran y su trabajo en el ámbito de las migraciones (disponible en el sitio web <http://www.iom.int/jahia/Jahia/lang/es/pid/667>). El grupo se reúne cuatro veces al año y actúa como foro para intercambiar información, fomentar la coordinación, evitar las duplicaciones y promover la cooperación en acciones específicas. La OIT es uno de los miembros del GMM más activos y puntuales al momento de presentar contribuciones para las actividades del Grupo. Adicionalmente, la Organización participa activamente en las discusiones que se llevan a cabo en las reuniones del GMM, en el ámbito teórico y práctico. La OIT también participa en los órganos de coordinación en el plano regional. En la región de Asia y el Pacífico, la OIT tiene una sólida reputación como actor principal en los foros regionales como el Grupo de trabajo temático regional de la ONU presidido por la UNESCAP y la OIM; en las iniciativas del UNIAP relacionadas con el proceso COMMIT; y en los grupos de trabajo liderados por distintas ONG.
- 80.** Hay muy buenos ejemplos de cooperación con otros organismos impulsada por determinados proyectos y unidades. Se sabe que las contribuciones de la OIT a la reunión anual de coordinación sobre migraciones internacionales de la División de Población de la ONU son muy valiosas. Hay una buena comprensión de la complementariedad entre los marcos de la OIT y la ONU sobre los derechos de los trabajadores migrantes y una excelente cooperación con la ACNUR. Fuera del sistema de las Naciones Unidas, las relaciones entre la OIT y el Consejo de Europa son firmes y se ven reforzadas por la participación regular de la OIT en las reuniones del COE y por una percepción de valores y enfoques comunes. En la región Asia-Pacífico, el UNIAP en Bangkok reconoce el proyecto OIT/IPEC TICW como un socio sólido, favorable y coherente. La OIT también trabaja con ACNUR, OSCE, OCDE y UNIFEM. En el pasado ha trabajado con la Unión Africana y la Liga de Estados Árabes. También ha contribuido a las reuniones de la OEA (véase el [Anexo 6](#)).
- 81.** Si bien existen ejemplos positivos de cooperación, hay una percepción entre otras organizaciones y en todas las regiones de que la OIT tiende a trabajar de modo aislado. Este no es solamente un problema de la OIT sino una tendencia común en las organizaciones internacionales. Los donantes, conscientes de estas tendencias, han condicionado algunas veces su financiamiento a la cooperación entre organizaciones. Por ejemplo, DFID exigió coordinación como requisito para el financiamiento otorgado a la OIT y a SCF-UK para programas similares en materia de trata de personas en el sudeste asiático. Debido a la falta de

recursos y capacidad, la Unidad MIGRANT no ha sido proactiva en la búsqueda de colaboración en algunas esferas. La OIT ha procurado cooperar con otros organismos como ACNUR, UIP y OIM. MIGRANT dedicó bastante tiempo a comentar y revisar los proyectos y participar en reuniones relacionadas con la Iniciativa internacional sobre migración y desarrollo y la Red de investigación migración-desarrollo.

- 82.** La división del trabajo entre la OIT y otras organizaciones no suele estar claramente definido. Diversos organismos están invadiendo esferas consideradas tradicionalmente como territorio de la OIT, por ejemplo, el apoyo técnico de UNIFEM/Jordania en materia de contratos de empleo; la OIM con respecto a normas del trabajo y orientación a grupos de empleadores (en Asia); el Banco Mundial en todos los ámbitos de las políticas económicas y sociales que incluyen la política de seguridad social o las inspecciones laborales, etc. Recientemente, ACNUR ha tratado de ampliar su campo de acción para incluir cuestiones migratorias, lo que podría dar lugar a algunas superposiciones.
- 83.** En cuestiones de migración no existen monopolios; ninguna organización tiene la capacidad suficiente para marcar la pauta en todos los aspectos, y la escala del problema es lo suficientemente grande como para requerir el aporte de todos. No obstante, en la esfera de la migración laboral la OIT aplica su mandato normativo y su conocimiento experto en análisis del mercado de trabajo, políticas de empleo, creación de empresas, seguridad social, condiciones de trabajo, legislación laboral, etc. Otras organizaciones internacionales como la OIM, UNESCAP, UNIFEM y el Banco Mundial no dudan en reconocer el liderazgo de la OIT en la promoción de las normas del trabajo, su acceso a los ministerios de trabajo y su poder de convocatoria con los sindicatos y las organizaciones de empleadores que ellas mismas no están en capacidad de lograr (cada organización tiene distintos interlocutores naturales en los gobiernos, por ejemplo, la OIM y los ministerios del interior, la UNESCAP y los ministerios de relaciones exteriores, etc.). Aunque muchas organizaciones están tratando de encontrar el modo de trabajar en este campo, la OIT con su mandato incuestionable está bien posicionada para llevar las riendas en el tema de la migración laboral como cuestión relacionada con el mercado del trabajo y la protección.
- 84.** La OIT debe intensificar sus esfuerzos para mejorar la calidad y la cobertura de los datos a fin de fortalecer la pertinencia de las políticas en el trabajo analítico. Como parte de su programa de investigación, la OIT está piloteando distintos instrumentos para la recopilación de información sobre los migrantes y su comportamiento; por ejemplo, encuestas a los hogares que incluyen módulos sobre migración, como las realizadas en Armenia, Egipto, Ecuador y Tailandia. La OIT debería concertar convenios de colaboración con los distintos socios para el desarrollo a fin de aprovechar las bases de datos existentes y establecer sinergias y complementariedades. Ello permitiría contar con medios de recopilación de datos más oportunos y eficientes. Además, se debería alentar los esfuerzos paralelos destinados a ofrecer capacitación y herramientas para que los funcionarios gubernamentales utilicen la información emergente.
- 85.** En el contexto del análisis de la colaboración de la OIT con otros socios internacionales, se dio atención especial a la OIM por la aparente superposición

de funciones y actividades. No obstante, también hay ejemplos positivos de cooperación y un considerable campo de acción para iniciativas complementarias si se estructuran mejor las modalidades de cooperación.

- 86.** Tradicionalmente se ha considerado que la migración laboral forma parte del mandato de la OIT y la OIM fue entrando progresivamente en este ámbito a finales de la década del noventa, debido a la importancia que fue adquiriendo la cuestión de las migraciones. Las tensiones son evidentes en el nivel práctico en ciertos proyectos o iniciativas y países. Por ejemplo, en el Asia-Pacífico, las dificultades saltaron a la palestra recientemente por la colaboración interinstitucional respecto al Fondo español para el logro de los ODM en materia de empleo juvenil y migración. La colaboración a nivel práctico no siempre es fácil principalmente debido a la falta de claridad de los parámetros entre las dos organizaciones.
- 87.** Pese a las diferencias, adoptar un enfoque pragmático que capitalice la complementariedad natural entre las dos organizaciones sería la mejor manera de seguir adelante. La OIT tiene experiencia especializada en política y legislación sobre migración laboral, cuestiones de empleo y mercados de trabajo, protección social, diálogo social, etc. Sin embargo, sus recursos, capacidad operativa y alcance son limitados, a diferencia de la OIM que cuenta con amplios fondos, programas, recursos y contactos diferentes con los gobiernos. Por lo tanto, hay posibilidades que se deben aprovechar en la medida de lo posible; tal como dijo un empleado de la OIT, “deberíamos verlos como un grupo en el que podemos influir”. Una mejor cooperación también ayudaría a lograr sinergias y evitar duplicaciones, por ejemplo, OIM/Tailandia está financiando al Instituto de Investigación para el Desarrollo de Tailandia en la elaboración de material informativo para los empleadores.

5. EJE Y COHERENCIA DE LA ESTRATEGIA DE LA OIT

Esta sección examina la coherencia general que debe perseguir la estrategia de la OIT en materia de trabajadores migrantes. También analiza cómo ocurre la coordinación internamente y con los principales mandantes, y cómo se integran las actividades sobre trabajadores migrantes en los marcos de planificación generales y otras prioridades de la organización.

Definición de la estrategia de la OIT

88. El marco estratégico en el que opera la Oficina en materia de cuestiones migratorias comprende diversos documentos. La Constitución le da a la Oficina el mandato de velar por *‘la protección de los intereses de los trabajadores ocupados en el extranjero’*. Las conclusiones de la CIT de 2004 y los posteriores Plan de acción para los trabajadores migrantes y Marco multilateral para las migraciones laborales constituyen un marco estratégico general más reciente. El marco sirve de orientación general para la Oficina e indica que un compromiso equitativo para todos los trabajadores migrantes requiere un enfoque basado en los derechos, de conformidad con las normas internacionales del trabajo existentes y los principios de la OIT, que reconozca las necesidades del mercado de trabajo [CIT 2004, Plan de acción, párrafo 20]. Por debajo de esta estrategia de alto nivel, el documento de planificación del Programa y Presupuesto para el bienio faculta a unidades y sectores específicos a definir sus propias estrategias operativas mediante resultados, indicadores y metas. Así, la estrategia de la unidad MIGRANT se enmarca en el Resultado 3b.2 de la estrategia operativa de la OIT en el PyP 2006-2007: *Acción tripartita con respecto a la migración laboral: Los mandantes participan más en la formulación y la aplicación de políticas y prácticas eficaces que están basadas en los derechos y tienen en cuenta las cuestiones de género para la gestión de la migración laboral con arreglo a las conclusiones formuladas por la Conferencia Internacional del Trabajo en 2004.*
89. A pesar de la existencia de todos estos documentos, el marco estratégico está incompleto. El Plan de Acción y el MML son muy generales y se aplican a todos los mandantes de la OIT. El mencionado resultado 3b del PyP se aplica a MIGRANT y a otras unidades, así como a oficinas nacionales y regionales. El equipo de evaluación ha analizado cómo se aplica este resultado a MIGRANT pero no tiene claro si otras partes de la Oficina que tienen proyectos sobre migración utilizan sistemáticamente este resultado para vincularse con el marco estratégico general. En cuanto a otros indicadores de otros sectores, son muy difíciles de precisar debido al carácter transversal de la migración y la posibilidad de establecer vínculos indirectos. En todo caso, el enunciado del Resultado 3b es limitado y no representa una estrategia interna global que defina cuál es la visión de la Oficina, cómo debe manejar esta cuestión, cuál debe ser su eje de acción, su situación como cuestión transversal, cómo se deben distribuir las responsabilidades entre las distintas unidades, cómo se deben relacionar entre sí, etc. Hay un vacío en la documentación respecto a un esquema de estrategia interna para toda la Oficina. Los representantes de los trabajadores en el Consejo de Administración de la OIT han comentado que *“lo que parece estar ausente... es la sensación de que las actividades [sobre migración] que se están*

coordinando forman parte de un plan de acción vinculado al marco [MML] con una clara visión de la política que permitiría a la OIT tomar las riendas de las políticas internacionales sobre migración.” [Consejo de Administración de la OIT, marzo de 2008].

5.1 Eje de la estrategia de la OIT

90. Luego de una mirada general al mandato de la OIT con respecto a la protección de los trabajadores migrantes, y de considerar sus ventajas comparativas, además de definir su marco, es importante analizar el eje de la estrategia interna de la Oficina.
91. Al respecto, la Oficina debe encontrar su eje dentro de este contexto. El Marco multilateral establece una serie de principios y directrices para la formulación de políticas de migración laboral. Es muy amplio y permite a la Oficina realizar una variedad de actividades relacionadas con la migración laboral. Necesariamente debe ser amplio porque además de la Oficina lo emplean los mandantes de la OIT y está concebido como una guía para la política nacional, con información sobre buenas prácticas (aunque el personal reconoce que las buenas prácticas que contiene no han sido validadas como tales sino que más bien son una recopilación de experiencias). La amplitud del alcance también es inherente al tema ya que la migración toca muchos aspectos de la política. Encontrar un eje dentro de este marco tan amplio parece ser una tarea difícil para la Oficina. Cada programa nacional, programa regional, sector y unidad de la sede está en libertad de escoger su propio eje dentro de este amplio abanico, creando la impresión de que la Oficina se mueve en muchas direcciones distintas dependiendo de la percepción de las necesidades, las oportunidades disponibles y los intereses subjetivos de los involucrados. Los observadores externos también consideran que la Oficina carece de un eje y que necesita hacer un mejor uso estratégico de sus limitados recursos.
92. Los entrevistados de la OIT dieron puntos de vista divergentes sobre cuál debería ser el eje de la OIT, citando una variedad de aspectos como la protección, las normas, la gobernanza de la migración laboral, el análisis del mercado del trabajo, la creación de empleo, la capacitación, la salud y seguridad, la movilidad, la equidad en el pago, etc. Por ejemplo, algunos defendían enérgicamente sus puntos de vista respecto a que la Oficina debería trabajar ‘solamente’ en cuestión de normas y no en gestión de la migración laboral, o ‘solamente’ en temas de protección y no en desarrollo, etc. Inclusive se criticó el propio título de la evaluación por considerarlo demasiado limitado.
93. Los motivos de estas opiniones divergentes no son evidentes y parecen ser más una consecuencia de las estructuras de la Oficina que de la estrategia ya que los documentos básicos de política dan un amplio margen para desarrollar una gran variedad de actividades. Es necesario que la Oficina imponga un enfoque más disciplinado que tome en consideración su constitución, su objetivo básico y sus ventajas comparativas que abarcan su trabajo en materia de protección y enfoques basados en los derechos, el ‘trabajo decente’, las estructuras tripartitas, las cuestiones del empleo, el análisis del mercado del trabajo, la seguridad social, las condiciones del trabajo aplicadas a la migración laboral, etc. El análisis de los documentos del PyP que se aplican a MIGRANT (véase el [Anexo 7](#)) muestra que

esta unidad siempre vincula su estrategia y planes de trabajo al mandato básico de velar por la protección de los trabajadores migrantes. Sin embargo, en la práctica, termina apoyando todo tipo de trabajo realizado por otros sectores de la Oficina, algunos de los cuales no siempre establecen este vínculo de modo explícito. Algunos programas sí lo hacen; por ejemplo, el valor añadido de la OIT al programa conjunto con la OIM y la OMS sobre la migración internacional de los trabajadores del sector de la salud es evidente.

94. Además de una mejor definición, el trabajo de la Oficina necesita un mejor enfoque. Es preciso que la OIT introduzca algún tipo de dirección común en las operaciones de la sede y de las oficinas exteriores a fin de lograr resultados más eficaces y focalizados en ciertos aspectos de las políticas migratorias. Las oficinas nacionales están conscientes de la necesidad de ser realistas, por ejemplo, el programa nacional de Indonesia ha concentrado sus esfuerzos en los trabajadores del servicio doméstico (en el país y en el extranjero), reconociendo que llegar a influir en esta ‘pequeña’ esfera constituiría un logro de por sí. No se aprecia unidad al interior de la organización, y parecería que el proceso del PyP que separa el trabajo de la Oficina en sectores no la facilita. La Oficina en conjunto podría tener un mayor impacto internacional si, por ejemplo, se concentrara en ciertos temas en determinados momentos (por ejemplo en la migración y los trabajadores del servicio doméstico durante las discusiones de la próxima CIT de 2010), o en ciertas regiones o países (aparentemente, algunos sectores están adoptando este enfoque), o en determinados capítulos del MML.

5.2 Coherencia de la estrategia de la OIT

95. La confusión impera en cuanto a las definiciones. La Oficina usa indistintamente ‘migración laboral’ y ‘migración internacional’, sin que quede claro el significado de estos términos y los tipos de movimientos migratorios que incluyen. Por ejemplo, ¿abarcen la trata o la migración interna? Se necesita un término general que englobe estos fenómenos dispares pero relacionados.
96. Es obvio que la trata es una forma de movimiento migratorio, pero parece haber una considerable confusión conceptual, aún entre los funcionarios de la OIT de mayor nivel, cuando se trata de compatibilizar ‘la migración laboral’ y ‘la trata’. Este desconcierto también es evidente en los documentos de los programas, por ejemplo, un informe regional de Asia-Pacífico se refiere a la migración ‘y’ la trata de personas, en lugar de ‘que incluye’. Este problema no es exclusivo de la OIT. A pesar de las definiciones de trata acordadas en el Protocolo de Palermo, sigue siendo un concepto nebuloso, difícil de precisar en la práctica. Algunos programas de la OIT como el OIT/IPEC TICW han estado a la vanguardia de los esfuerzos por dirigir el pensamiento internacional hacia un paradigma que considere la trata en el contexto de los mercados laborales, las migraciones y la búsqueda de trabajo, con el argumento de que este enfoque tiene sentido lógico y programático.
97. En cuanto a la categoría donde debería encajar la migración interna: ‘migración laboral’ o ‘migración internacional’, es algo especialmente difícil de determinar. Considerando que la migración internacional plantea cuestiones especiales sobre soberanía de los estados y responsabilidades hacia las personas que no son sus ciudadanos, la definición de la OIT de migración laboral se refiere a los

movimientos internacionales y transfronterizos. Sin embargo, esto no significa que la OIT no deba trabajar en el tema de los migrantes internos. Las oficinas exteriores de hecho están trabajando en estas cuestiones, algunas veces clasificándolas como programas distintos, por ejemplo, alivio de la pobreza en la India. En China, los materiales de la OIT sobre migración han sido útiles para abordar los movimientos de migración interna cuando los traslados dentro del país han dado lugar a problemas de registro y legitimidad de la identidad y de los derechos laborales.

98. Los principales documentos de políticas no dan definiciones. El Marco multilateral para las migraciones laborales no define ‘migración laboral’, pero se refiere a la trata. El documento sobre ‘compromiso equitativo’ (CIT, 2004) hace referencia al tráfico ilícito, la trata y también la migración interna, e implícitamente incluye a estos movimientos dentro de su competencia. Los documentos sectoriales son inconsistentes, por ejemplo, documentos clave de IPEC señalan que su interés prioritario es la explotación laboral pero no se refieren al Marco multilateral para las migraciones laborales.
99. Las raíces de esta confusión no son enteramente conceptuales y también radican parcialmente en las estructuras de gestión de la OIT que asignan la responsabilidad de estas cuestiones a diferentes unidades: la trata a SAP-FL (respecto a la trata relacionada con el trabajo forzoso) e IPEC (en cuanto a la trata de niños); y la migración laboral a MIGRANT. El uso de un término global no debería afectar a estas estructuras de gestión (de todos modos, estas unidades están en sectores diferentes). Sin embargo, la adopción de un concepto global amplio que abarque el trabajo sobre migración que realiza la OIT podría apoyar en gran medida la coordinación interna, además de presentar un frente más coordinado al mundo exterior y demostrar una contribución más trascendente a la agenda de la migración. Determinar cuál debe ser este término requiere mayor consideración. ‘Migración’ es un buen término unificador para fines internos pero no es lo suficientemente preciso como para captar el mandato de la OIT ante el mundo exterior. El término ‘migración internacional’ excluye los movimientos internos. ‘Migración laboral’ capta con mayor precisión el campo de acción de la OIT frente a los observadores externos pero es posible que no abarque todas las cuestiones que preocupan a la OIT en términos jurídicos precisos, por ejemplo, la trata con fines de explotación sexual.

5.2.1 Vínculos con los grupos de trabajadores y empleadores

100. Por lo general, los grupos de empleadores consideran que la Oficina no interactúa con ellos adecuadamente respecto a esta cuestión. Sienten que su participación es limitada y que no se les consulta lo suficiente; y que la Oficina no los apoya como ellos quisieran, por ejemplo, que se concentra demasiado en promover los convenios en lugar de ofrecer apoyo práctico en cuestiones como el reconocimiento de las competencias o el intercambio de buenas prácticas entre los países. Hay algunos ejemplos de intervenciones concretas de trabajo con los empleadores; por ejemplo, la OIT está financiando a la OIE en la elaboración de un manual para empleadores sobre trabajadores migrantes desde la perspectiva empresarial; o el trabajo de OIT/IPEC TICW con los propietarios de hoteles en Camboya, pero generalmente estas iniciativas son pocas y aisladas. Algunas

veces, también es cuestión de falta de iniciativa por parte de los empleadores al respecto. Los grupos de empleadores en un país admitieron que el tema de los trabajadores migrantes no estaba entre sus diez principales prioridades y que estaban a la espera de que la OIT presente propuestas concretas al respecto.

101. En cuanto a las organizaciones de trabajadores, la interacción con la Oficina en este tema es comparativamente más intensa, pero necesita mayor atención. En Tailandia, la oficina regional celebró una reunión regional que ha sido considerada un hito. También ha influido en los principales sindicatos para que admitan a los trabajadores migrantes; y ha ayudado a los sindicatos de trabajadores migrantes a incrementar su capacidad y su aceptación política. A pesar de algunas iniciativas positivas, la impresión general interna y externa es que la OIT podría suscitar más diálogo social sobre la migración, crear más capacidad y, en algunos lugares, ser más accesible para los representantes de los trabajadores.
102. Las organizaciones de trabajadores han tomado una serie de medidas en los últimos años para abordar esta cuestión. Se considera que la CIT de 2004 tuvo un impacto muy importante en el movimiento sindical en cuanto a hacer de la migración una prioridad clave. La dirigencia de los principales sindicatos nacionales e internacionales apoya este punto de vista pero es posible que sus miembros sigan viendo a los trabajadores migrantes como una amenaza y necesiten más argumentos convincentes. Aunque la OIT afirmó que las organizaciones de trabajadores apoyan y están dispuestos a abogar por los trabajadores migrantes (por ejemplo, en Tailandia), su propia investigación publicada en *'The Mekong Challenge – underpaid, overworked and overlooked: the realities of young migrant workers in Thailand'* ('El desafío de Mekong. Salarios insuficientes, jornadas laborales excesivas y falta de atención. La realidad de los trabajadores migrantes jóvenes en Tailandia'), sugiere lo contrario al concluir que las asociaciones de trabajadores no eran solidarios con los trabajadores migrantes. Por lo general, la afiliación de los trabajadores migrantes a un sindicato no es un obstáculo y los sindicatos internacionales han tomado medidas para permitirla, por ejemplo, la *Global Union Federation* emitió 'pasaportes para trabajadores' que permiten la afiliación de los miembros en otros países. La verdadera amenaza para la protección de los migrantes radica más bien en los bajos niveles de sindicalización en algunos países, por ejemplo, solamente el 3% de los trabajadores tailandeses pertenecen a un sindicato y los sindicatos que existen necesitan fortalecerse. ACTRAV está financiando un manual sobre trabajadores migrantes para sindicatos y al respecto está recibiendo asesoramiento técnico y apoyo financiero mediante recursos extrapresupuestarios de MIGRANT.
103. Algunas organizaciones de trabajadores y de empleadores manifestaron su preocupación por considerar que la OIT está trabajando con las ONG a expensas de sus mandantes. Ciertos miembros del personal reconocen la necesidad de equilibrio y están conscientes de que los sindicatos suelen necesitar más apoyo. Sin embargo, otros miembros del personal consideran que la OIT debe ampliar su concepto de interlocutores cuando los mandantes tripartitos formales no se muestran dispuestos a ocuparse del tema, pero también piensan que la estructura de la OIT inhibe el mismo nivel de cooperación y de acceso a los presupuestos y

recursos para otros grupos como los sindicatos informales de trabajadores migrantes, otros ministerios, las ONG o la sociedad civil. Asimismo, no todas las organizaciones de trabajadores y empleadores de un país son interlocutores tripartitos de la OIT, lo cual significa que algunos actores nacionales claves estarían ausentes del diálogo. Sin embargo, es preciso señalar que el MML, negociado por representantes de empleadores y trabajadores, incluye la participación de asociaciones de migrantes. MIGRANT trabaja con algunas de estas asociaciones.

- 104.** En general, es necesario reforzar el trabajo de la Oficina con estos dos grupos. Es significativo que la estrategia del PyP se refiera a la acción tripartita en materia de migración laboral y a la necesidad de que todos los mandantes amplíen su participación en este campo. La resolución de la CIT recomendó un foro tripartito cada bienio, lo cual, de cumplirse, sería una buena forma de mantener encaminados a todos los mandantes.

5.2.2 Vínculos con marcos estratégicos más amplios

- 105.** Los PTDP no reflejan adecuadamente la cuestión de la migración laboral, de acuerdo a los análisis revisados por el equipo de evaluación. Una revisión de los resultados a escala nacional, subregional, regional y global vinculados con la migración muestra que 13 países han incluido a la migración en los resultados de sus PTDP. En términos generales, los resultados se pueden desglosar en tres tipos: aumento de la capacidad de los gobiernos y de los interlocutores sociales; mejor cobertura de la protección social y de los derechos de los trabajadores incluidos los migrantes; y uso de herramientas a escala global.

Cuadro 2: Identificación de resultados en diferentes niveles del proceso de programación conjunta 2008-2009

	Sólo regional	Subregional	Nacional	Total
África	1	1	0	2
Estados árabes	0	1	2	3
Asia y el Pacífico	1	1	2	4
Europa	0	1	9	10
Américas	0	3	0	3
Global				4
Totales	2	7	13	26

Fuente: Calculado a partir de datos proporcionados por PROGRAM.³¹

³¹ Análisis realizado por PROGRAM del proceso de programación conjunta para 2008-2009 que incluye: 1) identificación de resultados nacionales, subregionales y regionales vinculados a la migración; y 2) identificación de indicadores para cada resultado nacional, subregional y regional vinculado a la migración (se indica cuando la migración es parte de la estrategia de aplicación aún si la referencia mecánica al resultado intermedio 3c “Se gestiona la migración de la mano de obra y los trabajadores migrantes gozan de protección y de un empleo decente”, no se menciona a nivel del resultado nacional).

-
- 106.** Por consiguiente, la migración se menciona en 26 de los aproximadamente 1200 resultados en el sistema de planificación, es decir, alrededor de 2%. Esto indica que es difícil que las cuestiones de migración formen parte del proceso de los PTDP. De los 22 resultados regionales, subregionales y nacionales, diecisiete (alrededor de las tres cuartas partes) se relacionan con la mejora de la capacidad de los gobiernos y de los interlocutores sociales.
- 107.** En todo caso, a escala regional parece haber una mayor priorización en la programación, quizás porque se le considera una cuestión transfronteriza. Si el PTDP no menciona a la migración, esto no significa necesariamente que los programas no la consideren; por ejemplo, Filipinas decidió no concentrarse en la migración ya que el gobierno tenía suficiente conocimiento experto en la materia. También hay algunas diferencias en el modo en que las oficinas nacionales manejan los PTDP, lo cual podría afectar su capacidad de referirse a la migración; en Filipinas, el PTDP se considera un documento interno de la Oficina pero en otros países se le fusiona más estrechamente con los planes nacionales, lo cual podría limitar la libertad de la Oficina para escoger los temas.
- 108.** Se manifestó preocupación de que el marco del Programa y Presupuesto de la OIT limitaría las oportunidades para incluir a la migración ya que los programas de los países deben escoger dos o tres prioridades y no se considera a la migración como una cuestión lo suficientemente importante como para incluirla como resultado clave.³² Existe la preocupación de que si una cuestión no es integrada como resultado perderá rango y financiamiento. Se considera que el marco favorece a los sectores grandes como el empleo y el diálogo social en lugar de los sectores más pequeños. PROGRAM manifiesta que estos temores son infundados; es necesario limitar el número de los resultados, pero otras cuestiones transversales (incluido el género) deben integrarse en otras partes del PTDP como estrategia, indicadores o contexto. Es necesario prestar mayor atención a la forma de incluir la migración laboral en los PTDP, velando por que el personal del país tome en cuenta su inclusión y que la oficina principal revise y comente al respecto de modo metódico e integral. Los equipos de país de la OIT también coordinan con el MANUD al fijar las prioridades.
- 109.** Sin embargo, la nota de MIGRANT a DFID fechada febrero de 2008 da una impresión más positiva e igualmente validada al respecto. La información proporcionada a DFID se basó en una revisión transparente de documentos finales y en preparación de PTDP encontrados en el sitio intranet de proyectos PTDP de la OIT. Por consiguiente, la unidad llegó a la conclusión de que la centralidad de la migración laboral para el trabajo decente y los PTDP está indicada por numerosas referencias a cuestiones de migración en los PTDP existentes. La migración laboral se menciona en 31 de los 49 PTDP formalmente adoptados o en etapa de preparación, y es un área prioritaria de actividad en 15 PTDP.

³². Sin embargo, es preciso recalcar que la migración laboral debería estar incluida en los PTDP, sea como una prioridad o como resultado del país si los mandantes nacionales la han identificado como prioridad.

-
110. Es importante señalar que puede haber diferentes versiones de los PTDP, es decir, pueden estar en etapa de preparación, aprobación o final como se explica en una revisión reciente por la Oficina.³³ MIGRANT realizó un análisis similar el 29 de agosto de 2008 sobre la base de los 32 documentos de PTDP colocados en el sitio web público de la OIT, que probablemente representan documentos finales. De los 32 documentos, 21 contienen al menos una referencia a la migración, mientras que 14 contienen referencias sustantivas, incluido uno o más resultados relacionados con la migración.³⁴

<http://www.ilo.org/public/english/bureau/program/dwcp/countries/index.htm>

5.2.3 Determinación de la evaluabilidad de los planes de acción sobre migración laboral

111. En 2004, la 92.^a reunión de la Conferencia Internacional del Trabajo adoptó por consenso el marco para un Plan de acción global de la OIT (PdA) para los trabajadores migrantes, reflejando el deseo de la OIT y de sus mandantes de maximizar los beneficios de los esfuerzos realizados para proteger los derechos de los trabajadores migrantes. El marco señaló siete elementos específicos que serían la base del PdA, junto con las esferas de trabajo sugeridas.³⁵

Evaluación de la estrategia

112. Desde la aprobación del marco, se han lanzado una serie de iniciativas a escala regional para el establecimiento de PdA regionales individuales con miras a fomentar un enfoque más coordinado de las actividades de la OIT en materia de migración.³⁶
113. El equipo de evaluación realizó una determinación de la evaluabilidad de estos PdA regionales para constatar hasta qué punto su definición como tales permitiría alcanzar los objetivos de largo plazo establecidos, considerados en el Marco de la CIT de 2004.³⁷ Las apreciaciones de la evaluabilidad constituyen un mecanismo clave para impulsar el compromiso de la OIT con la GBR, y están

³³ *Status of Decent Work Country Programme Development by Region*, (al 31 de mayo de 2008)
<http://www.ilo.org/intranet/english/bureau/program/dwcp/download/dwcpstatusbyallregions310508.pdf>

³⁴ Los países son: Albania, Armenia, Bahamas, Bangladesh, China, Indonesia, Jordania, Moldova, Nepal, Pakistán, Rumania, Sri Lanka, Siria, Tayikistán.

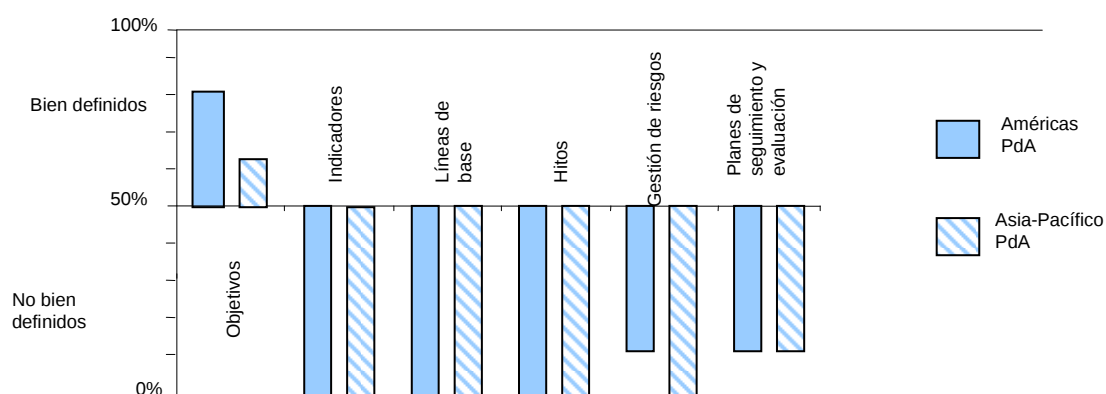
³⁵ 92.^a reunión de la CIT, 1-17 de junio de 2004. Actas Provisionales núm.22
<http://www.ilo.org/public/spanish/standards/relm/ilc/ilc92/pdf/pr-22.pdf>

³⁶ Planes de acción regionales revisados: “*Agenda of the ILO’s work in the Americas on migrant workers from 2006-2015*”; “*Draft Regional Strategy for ILO’s work on Labour Migration in Asia Pacific*”.

³⁷ La metodología de determinación de la evaluabilidad consistió en una revisión documental para calificar a los PdA regionales utilizando una herramienta de determinación de evaluabilidad elaborada por EVAL.

diseñados para asegurar que los procesos, recursos, productos y servicios de la organización se concentren en el progreso hacia resultados medibles. Los resultados de la evaluación se presentan en el Gráfico 7.

Gráfico 7: Resumen del puntaje de determinación de la evaluabilidad



Principales hallazgos y conclusiones sobre la evaluabilidad

Coherencia

114. Los PdA regionales están formulando sus propias prioridades dentro de las directrices generales del marco del PdA. En algunos casos, estas prioridades están en consonancia con los elementos del marco, pero en otros casos no es así. Esta falta de dirección estratégica da lugar al riesgo de disonancia cuando distintos PdA regionales podrían estar persiguiendo objetivos mutuamente contradictorios. También significa que el progreso hacia la aplicación de los siete elementos globales del marco probablemente sea muy desigual. Sin embargo, cabe señalar que es natural que los PdA regionales sean diferentes en las distintas regiones. La realidad de la migración laboral, su organización y las características de los trabajadores migrantes no son las mismas en todas las regiones. Por lo tanto, el eje de las estrategias y sus prioridades naturalmente diferirán.
115. Los planes regionales revisados ofrecen una respuesta adaptada al entorno externo y a los cambios críticos que están ocurriendo en él. No obstante, la sostenibilidad de los PdA podría verse socavada por la falta de análisis de riesgos y de estrategias de mitigación apropiadas. Además, los PdA no contienen disposiciones para el seguimiento del progreso. A pesar de ello, se debe señalar que en la evaluación de los PdA sobre migración laboral en el plano regional, ambos ejemplos (Américas y Asia Pacífico) aún no han sido consolidados como

PdA regionales. Ello explica por qué los proyectos de estrategias no cumplen con los criterios de evaluabilidad.³⁸

Ventaja

- 116.** La OIT tiene una clara ventaja comparativa en cuestiones laborales y por su mandato de velar por la protección de los derechos de los trabajadores migrantes como organización normativa. En ausencia de una estrategia global que determine la creación o mantenimiento de estas ventajas en el ámbito de la migración, los PdA regionales no comparten una perspectiva coherente sobre la manera de maximizar los beneficios del enfoque de la OIT. Los PdA revisados, por ejemplo, incluyen la ratificación de los convenios sobre migración pertinentes como parte de sus esferas de trabajo prioritario, pero no proponen ninguna acción concreta para alcanzar este objetivo

Viabilidad

- 117.** Ninguno de los PdA revisados contenía metas o puntos de referencia, ni tampoco indicadores ni líneas de base. Por lo tanto, la determinación de la evaluabilidad no pudo constatar la viabilidad de las actividades propuestas, ni pudo ofrecer una opinión sobre la posibilidad de que desborden los recursos disponibles o que creen problemas sin solución.

5.2.4 Integración de las cuestiones de género y migración

- 118.** La integración entre las cuestiones de migración laboral y género parece ser óptima. Se dice que la unidad MIGRANT ha hecho un trabajo excelente y que “*ha ido más allá de su trabajo habitual*” en cuanto a integrar las cuestiones de género en sus iniciativas y contribuir al trabajo de la Oficina para la igualdad de género mediante boletines, la diseminación de información y la prestación de apoyo a los especialistas en cuestiones de género alrededor del mundo. Una evaluación realizada en 2005 sobre la igualdad de género en todos los proyectos de cooperación técnica mostró muchos buenos ejemplos de integración del género y la migración. Hay numerosas iniciativas conjuntas, como por ejemplo, la próxima conferencia sobre género, migración y desarrollo que se llevará a cabo en Filipinas. No se sabe si la unidad ha realizado una auditoría de género. Una cuestión que se destacó en las entrevistas fue la necesidad de considerar al género también desde la perspectiva de la masculinidad y de los migrantes hombres.

³⁸ En el caso de la región Asia-Pacífico, la Oficina Regional realizó en 2006 un primer intento por producir un PdA sobre migración laboral. El proyecto de documento se presentó en la 14.^a Reunión Regional Asiática. Debido a la falta de apoyo político por parte de los mandantes, el proyecto de Plan de Acción no llegó a concretarse. Sería bueno revisar nuevamente este Plan de Acción teniendo en cuenta las próximas deliberaciones de la GB sobre los hallazgos y recomendaciones de la evaluación de la estrategia de la OIT.

6. COMPROBACIÓN DE LOS RESULTADOS

119. Una evaluación estratégica de este tipo no está en capacidad de verificar los resultados en todo el ámbito de los programas de la OIT sobre trabajadores migrantes, dadas las limitaciones de tiempo y de recursos y más aún considerando el hecho de que la propia OIT no está consciente del alcance pleno de su trabajo. La evaluación señala algunos resultados de muestra que fue posible verificar de primera mano mediante la investigación de campo, o resultados que están validados por informes independientes de evaluación, pero por lo demás se concentra en hacer comentarios generales sobre la medición de los resultados. El significado del término ‘resultados’ (como se indicó en los TdR de la evaluación) abarca los efectos, impactos y cambios tangibles, por ejemplo, con respecto a los cambios en la legislación y práctica de los gobiernos (ya que en última instancia ellos son los responsables de aplicar las normas del trabajo); los cambios logrados en la vida de los trabajadores migrantes; u otros cambios externos que se han producido gracias al trabajo de la OIT, como cambios en las actitudes o en las percepciones.

120. A modo de ejemplo, un análisis de la documentación del PyP de MIGRANT se refiere a diversos resultados (véase el [Anexo 7](#)) y las respuestas del personal al cuestionario de evaluación hicieron hincapié en estos aspectos. A continuación se presenta un resumen del tipo de resultados alcanzados gracias al trabajo de la OIT en materia de migración:

- ratificación por unos 15 países de los convenios de la OIT o de los convenios internacionales relativos a los trabajadores migrantes;
- establecimiento de mecanismos nacionales de diálogo social sobre migración laboral en al menos 15 países;
- establecimiento o fortalecimiento de departamentos especializados o puntos focales en los ministerios de trabajo en alrededor de 20 países;
- fortalecimiento de leyes, medidas, políticas o acuerdos con interlocutores sociales respecto a la lucha contra la discriminación en por lo menos 10 países;
- mejora de los datos estadísticos sobre migración laboral en varios países.

121. De acuerdo a sus propias autoevaluaciones, la Oficina ha logrado resultados, y el análisis del PyP (5) muestra que cada año se han superado constantemente las metas referidas a la influencia en las políticas gubernamentales. Estas demostraciones de resultados no cuentan con mucho apoyo de evaluaciones externas. En primer lugar, las evaluaciones externas disponibles son relativamente pocas (la base de datos de evaluaciones de EVAL reveló siete evaluaciones a nivel de proyectos en toda la Oficina) y las existentes no suelen abarcar los resultados. Tienden a definir estos criterios de modo distinto, algunas veces describiendo como ‘resultados’ lo que en realidad son ‘actividades’. Algunos dicen que la medición de los impactos es demasiado prematura. La evaluación del programa de migración laboral en EuroMed, África Occidental y África Oriental, realizada en julio de 2006, determina de modo general los productos, pero es uno de los pocos informes capaces de confirmar algunos

resultados, como la adopción de nuevas políticas migratorias en Uganda y la ratificación por Argelia de la Convención de la ONU de 1990, facilitadas por el programa de la OIT. Es posible que los proyectos no siempre estén en capacidad de mostrar resultados ya que suelen tener una duración limitada y concentrarse en actividades de fortalecimiento institucional y creación de capacidades, las que no se traducen necesariamente en resultados concretos que mejoren las condiciones de vida de los trabajadores migrantes. Cuando los resultados son visibles, no es posible determinar si se alcanzaron de modo eficaz en función de los costos. No obstante, todos los informes de evaluación resaltan la importancia de los proyectos ejecutados, así como la fijación clara de objetivos. Adicionalmente, se considera que los proyectos han logrado identificar e interesar a los interlocutores pertinentes, y algunos han hecho importantes contribuciones a la sensibilización pública.

122. Se ha expresado preocupación por el hecho de que el trabajo de la OIT en materia de migración no ha podido mostrar resultados. Una evaluación de DFID de su financiamiento extrapresupuestario en 2006-2007 recomendó la reconsideración del financiamiento otorgado a MIGRANT aduciendo que había demasiada concentración en el proceso y poca atención al impacto o a la agregación del valor, y que el programa debía hacer mucho más para demostrar sus logros [DFID, 2007]. A pesar de estos comentarios, la reunión de enero de 2008 y el equipo de migración de DFID reafirmaron la continuación del apoyo al programa de la OIT sobre política migratoria. Asimismo, en una nota de seguimiento dirigida a DFID en febrero de 2008, la OIT presentó una serie de resultados concretos en algunos países, enmarcados en los cuatro rubros de normas internacionales, creación de capacidades, mejora de los marcos de políticas, y comprobación de la igualdad, formación y servicios de asesoramiento.
123. Puesto que la documentación del PyP incluye claramente ‘resultados’ (véase el [Anexo 7](#)), parece que la Oficina está logrando este tipo de resultados, ya que la aplicación de su programa indica cambios en las políticas y la legislación de algunos países como consecuencia de sus actividades. Sin embargo, las mencionadas críticas de los mandantes de la OIT sugieren que están buscando más pruebas de los resultados a nivel de cambios institucionales y de políticas, así como impactos más profundos como cambios en la vida de los trabajadores migrantes. Las referencias resumidas del PyP a los cambios en la política y práctica de los gobiernos no muestran cómo logró la OIT estos resultados ni qué papel cumplió; tampoco se discute la causalidad y la atribución. Sin embargo, es preciso señalar la existencia de dificultades para el logro de un impacto inmediato respecto a una cuestión tan controvertida y delicada como la política de migración laboral. No hay una relación lineal entre una actividad y un impacto en la política, y se necesita más tiempo para influir en la política migratoria mediante servicios de asesoramiento, promoción, información y cooperación técnica.
124. La corta visita del evaluador externo al programa regional de Asia-Pacífico mostró que es posible encontrar resultados pero que se les debe hacer un mejor seguimiento. La información de los interesados externos reveló que la OIT ha contribuido a cambiar las actitudes del gobierno y a la adopción de directrices

prácticas en Tailandia a través de su trabajo de promoción; y su apoyo a los grupos de la sociedad civil como la red LPN ha producido resultados a nivel popular (como el mayor acceso de los niños migrantes a las escuelas). Las evaluaciones preliminares del programa de gestión de la migración laboral OIT/UE/UNIFEM realizadas por un donante también son positivas. El programa OIT/IPEC TICW, el único programa regional con una antigüedad suficiente como para mostrar sus impactos, se está acercando al final de su ciclo de vida de 8 años. Otras organizaciones internacionales lo han considerado como un “*programa de prevención emblemático*” y tiene la capacidad de demostrar varios resultados sostenibles. Por ejemplo, ha contribuido a una creciente comprensión por parte del Gobierno chino de sus problema de migración interna, y se ha continuado con los hogares para mujeres establecidos por IPEC; en Tailandia, los gobiernos locales han asumido la dirección de centros operativos distritales o mecanismos de vigilancia inicialmente financiados por IPEC; y en Camboya, el programa pionero *Child Safe Tourism* (turismo seguro para los niños) continúa y está dando como resultado un cambio concreto de comportamiento entre los beneficiarios más vulnerables con lo que se mejora la protección.

125. Otros resultados validados por el equipo de evaluación incluyen la influencia de las políticas de la OIT en la formulación de políticas de la CE (el MML sería una importante fuente de inspiración). Aunque no son resultados en sí, sino más bien productos de calidad, los actores externos elogiaron a la Oficina por algunas de sus actividades como la guía de agencias de empleo privadas, el manual sobre migración laboral producido conjuntamente con la OIM y la OSCE (distribuido ampliamente por el Consejo de Europa), y los programas de formación OIT/Turín/UE que también son muy apreciados por los grupos de empleadores y de trabajadores.
126. El tipo de trabajo de promoción y elaboración de políticas en que se centra la OIT demanda tiempo y podrían pasar años antes de que los resultados sean visibles. También resulta difícil establecer atribuciones ya que hay numerosos factores causales en juego y muchas otras organizaciones en el mismo escenario. Sin embargo, la falta de autoevaluación interna y de determinación crítica del impacto y del proceso es una debilidad. En vista de que el presupuesto para la cooperación técnica de la OIT en materia de migración se ha incrementado –por ejemplo, en MIGRANT las asignaciones totales en 2004 fueron de US\$ 974.000, mientras que en 2008 el total de asignaciones para CT (en función de los proyectos en ejecución) fue de US\$ 11.780.246 – la demostración de los resultados debería ir de la mano con el aumento de los recursos, y lo que es aún más importante, debe mostrarse disposición a rendir cuentas por este nivel de fondos.

7. EFICACIA ORGANIZATIVA

127. Esta sección analiza la gestión del tema por la Oficina, cuál ha sido el enfoque de la gestión, y si ha destinado los recursos humanos y financieros necesarios para poner en marcha el plan sobre migración.

7.1 Coordinación interna

128. Desde un inicio, la unidad MIGRANT ha operado en distintas partes de la Oficina; originalmente estuvo situada en el Departamento de Empleo, y también fue parte del programa sobre Condiciones de Trabajo durante un tiempo limitado. Otras partes de la OIT también se concentran en aspectos de la migración, como el Programa internacional para la erradicación del trabajo infantil (IPEC) y el Programa especial de acción para combatir el trabajo forzoso (SAP-FL), ambos ubicados en el Departamento de Declaración y cuyo trabajo abarca la cuestión de la trata de personas. Asimismo, otros sectores y unidades de la oficina principal, además de programas nacionales y regionales llevan a cabo proyectos sobre cuestiones relacionadas con la migración. La lista de proyectos incluida en el [Anexo 8](#) detalla los proyectos relacionados con la migración ejecutados por distintas partes de la Oficina.
129. El trabajo de la OIT en materia de migración se planifica a través del Programa y Presupuesto del bienio, un documento de planificación que vincula los resultados con las prioridades estratégicas del Programa de Trabajo Decente y señala los resultados, indicadores y metas por cada sector. El [Anexo 7](#) presenta un ejemplo del resultado 3b (véase la sección 1.3) aplicado por la unidad MIGRANT del sector de Protección Social.
130. No hay una gestión o coordinación centralizada de la actividad de la OIT en cuestión de migración. Hay varias unidades en la oficina principal (MIGRANT, SAP-FL, IPEC y otras) dedicadas a proyectos relacionados con la migración, además de numerosas oficinas exteriores. En la oficina principal, las distintas unidades que trabajan en proyectos de migración colaboran en ciertas iniciativas, aunque es necesario incrementar este esfuerzo. MIGRANT apoya el trabajo de otros sectores relacionado con la migración laboral. Apoyó a SKILLS en la elaboración de su informe a la CIT de 2008; trabajó con el sector de empleo, a nivel del sector, respecto al Fondo español para el empleo juvenil y la migración; apoyó a STAT en las pruebas del módulo sobre migración laboral; apoya continuamente a ACTRAV; trabaja con IPEC, etc. Además, se han realizado otros esfuerzos de colaboración; por ejemplo, se estableció un pequeño grupo directivo de IPEC/MIG/SAP-FL para planificar el programa de formación de Turín. Sin embargo, es preciso tener una estrategia explícita que maximice estos esfuerzos, enmarcando cada una de las actividades de la Unidad de modo cooperativo.
131. Existe coordinación y colaboración dentro del Sector de Protección Social, donde está ubicado MIGRANT, aunque es necesario trabajar más al respecto. MIGRANT y SECSOC están a punto de ejecutar, con la región de África, un proyecto sobre seguridad social para los trabajadores migrantes en África, financiado por RBSA-España. También han trabajado juntos en la nueva

legislación sobre seguridad en Bahrein, que brinda cobertura a los trabajadores migrantes. MIGRANT participó en el último congreso sobre seguridad y salud en el trabajo, que fue organizado por SAFEWORK. El cuestionario sobre condiciones de trabajo de los trabajadores migrantes en el Golfo fue diseñado en consulta con TRAVAIL. También se debe destacar la cooperación entre MIGRANT y el programa ILO/AIDS. A través de este programa, MIGRANT ha contribuido con la comprensión conceptual y los conocimientos técnicos necesarios para desarrollar los amplios enfoques y respuestas de la ONU a los desafíos específicos planteados por la migración y la movilidad en relación con el VIH y el sida.

Trabajo de MIGRANT con ILO/AIDS

- En 2005, MIGRANT preparó conjuntamente con ILO/AIDS un documento para ONUSIDA-África: ***Migration and HIV/AIDS, Challenges for Dignity and Governance in Africa: A perspective for the UNAIDS Project AIDS in Africa: Scenarios for the Future.***
- MIGRANT, junto con ILO/AIDS, esencialmente fijó el marco del contenido y redactó la reciente publicación de ONUSIDA/OIT/OIM ***Policy Brief on HIV and International Labour Migration*** (julio de 2008).
- Actualmente, MIGRANT está actualizando la redacción de un documento de política de la ONU mucho más extenso: ***Mobility, migration and AIDS: a rights-based framework for UNAIDS responses*** asignado a la OIT (ILO/AIDS) en coordinación con ONUSIDA.
- En 2001-2002, MIGRANT contribuyó con orientación conceptual y gran parte del contenido de las secciones sobre mano de obra y empleo del folleto publicado por la OMS: ***Migración internacional, salud y derechos humanos.***

132. Es evidente que se están estableciendo conexiones entre las cuestiones que competen al sector, por ejemplo, migración y seguridad social, pero no existen vínculos sistemáticos. Cada unidad realiza su propia planificación sin ningún plan sectorial general, anual o bianual, y así los asesores individuales quedan en libertad de buscar las sinergias que consideren apropiadas. La coordinación interna con el sector de protección habría mejorado recientemente gracias a reuniones bimensuales que permiten los intercambios, el uso de la intranet, etc., pero sigue habiendo espacio para una mayor integración y planificación estratégica. Algunos cambios próximos como la resolución relativa al fortalecimiento de la capacidad de la OIT (CIT 2007) y el nuevo marco de planificación estratégica, podrían requerir este tipo de colaboración.

133. Es necesario reforzar la coordinación entre la oficina principal y las oficinas exteriores. Antes que el equipo de evaluación recopilase una lista de proyectos (véase el [Anexo 8](#)) no se tenía una visión completa del trabajo de la OIT en cuestiones relacionadas con la migración. Las mejoras en los procedimientos de PARDEV facilitarían la compilación futura de estas listas. Por otra parte, puesto que los proyectos que se realizan en el exterior son apoyados por distintas

unidades de la oficina principal (MIGRANT, SAP-FL, IPEC), las modalidades de coordinación difieren y cada una tiene sus propios protocolos para el enlace entre la oficina principal y las oficinas exteriores. No hay una dirección clara de la sede sobre la coordinación de un enfoque global y las regiones no tienen la posibilidad de intentar lograrla por su cuenta debido a la falta de mecanismos de cooperación interregional.

- 134.** Esto favorece un enfoque organizativo fragmentado, la duplicación de riesgos y el desperdicio en la planificación de los programas. Entre los ejemplos de duplicación en la oficina principal tenemos el trabajo sobre agencias de contratación realizado por DECL, SAP-FL, INST y SKILLS. En Asia-Pacífico parece haber varios proyectos regionales que se superponen. La oficina regional tuvo en mente algunas distinciones cuando planificó estos proyectos, pero las diferencias aparentan ser bastante sutiles y matizadas y no están demarcadas claramente, por ejemplo, por cobertura geográfica, país, cuestión, grupos meta o partes interesadas. Esta situación se debe en parte a factores fuera del control de la Oficina, como la falta de predictibilidad del financiamiento extrapresupuestario, los distintos requisitos e intereses de los donantes, etc. Recientemente, ha habido intentos post facto de graficar y analizar las diferencias entre estos proyectos, con miras a evitar la duplicación y asegurar las sinergias; por ejemplo, se ha elaborado una matriz detallada comparando los proyectos sobre migración laboral de OIT-Japón y OIT-UE. A principios de 2008 se llevó a cabo un taller de dos días para elaborar una estrategia regional de Asia-Pacífico en materia de migración con el fin de fomentar un enfoque más coordinado.
- 135.** La falta de coordinación también afecta el perfil externo de la OIT. La OIT tendría un mayor reconocimiento y autoridad en el ámbito de la migración si presentase su trabajo de forma cohesionada y unificada; evidentemente, la suma de las partes crea mayor impresión que las partes aisladas. Al no sacar el máximo provecho de su trabajo, la Oficina está desperdiciando la oportunidad de obtener un mayor reconocimiento externo en cuanto a posicionamiento, influencia y financiamiento. La percepción de que la Organización habla con distintas voces y que enfoca de distintas maneras una misma cuestión puede resultar desconcertante para quienes la observan desde fuera. Los mandantes de la OIT manifestaron que *“La Oficina debe congregarse a las distintas unidades que realizan actividades sobre migración y coordinar efectivamente con el programa de migración internacional de la entidad que sea responsable de la ejecución del respectivo plan de acción.”* [Consejo de Administración de la OIT, marzo de 2008]. Por consiguiente, una estrategia sólida debe prestar especial atención al asunto de la coherencia.
- 136.** La principal limitación es que no hay una estructura que tenga la responsabilidad de cumplir un papel coordinador. La unidad MIGRANT podría desempeñar esta función, pero está en desventaja debido a su posición. Como parte del sector de protección social, no cuenta con la autoridad necesaria sobre otros sectores o unidades para exigir su coordinación. Otra opción para mejorar la coordinación es crear un equipo especial de trabajo en la oficina principal que tenga las siguientes funciones:

- recopilar información y graficar las actividades en todo el ámbito de la organización, las regiones y los países;
- compartir la información y asegurar la difusión de un enfoque común en toda la organización, por ejemplo, mediante boletines o actualizaciones;
- promover la integración sistemática de la cuestión;
- otros aspectos, como la elaboración de una estrategia para la recaudación de fondos, la coordinación con organizaciones externas, etc.;
- recoger las mejores prácticas y extraer enseñanzas de su experiencia práctica y del trabajo de campo.

137. A mediados de la década del noventa hubo un proyecto interdepartamental sobre migración laboral previsto únicamente para el PyP del bienio 1994-1995. Evidentemente la estructura necesita autoridad si va a crear obligaciones en todo el ámbito de la organización, por lo que sería conveniente que tuviese la responsabilidad de informar ante la Comisión de Política Económica y Social o ante el Consejo de Administración, además de contar con recursos y la autoridad directa del Director General para realizar su trabajo. La oficina regional Asia-Pacífico ya ha establecido un equipo especial de trabajo, de composición abierta, sobre migración. Se trata de un grupo virtual encabezado por el director de país para Indonesia y su objetivo es lograr una mejor coordinación en la región. A su debido tiempo, sería interesante formar un equipo especial de trabajo en la oficina principal que incorpore a los equipos regionales.

138. Ya existe un equipo especial de trabajo dedicado a la cuestión de la trata de personas que aparentemente funciona muy bien. Una evaluación de 2007 encontró que tenía un efecto positivo en el diálogo entre las unidades que trabajan en este campo. A la luz de la discusión sobre las definiciones de migración, se deberá considerar si este equipo podría incluirse como componente de un equipo especial más amplio sobre migración, lo cual posiblemente encuentre alguna resistencia. Una solución posible sería que ambos funcionen en paralelo: si la trata se integra a un equipo especial más grande sobre migración, quizás sería factible que un equipo especial más pequeño continúe encargándose más a fondo de la trata, siempre que se tomen medidas para evitar la duplicación innecesaria y la burocracia. Es interesante que el Banco Mundial, aunque solo trabaja en cuestiones de migración desde 2003, tiene una estructura comparativamente sólida para integrar y coordinar esta cuestión ya que ha formado un grupo directivo sobre migración, a nivel de vicepresidencia, apoyado por un grupo de trabajo sobre migración a nivel operativo.

7.2 Enfoque de la gestión

139. La constitución de la Organización, la Conferencia Internacional del Trabajo de 2004 y su llamado a un plan de acción confieren a la Oficina plena autoridad para llevar adelante este asunto. Sin embargo, en los años siguientes, las actividades sugeridas descritas en estos documentos no han contado con el apoyo de recursos adecuados ni asistencia práctica. Hay una especie de desajuste entre el interés ostensible de la organización en esta cuestión y los medios para lograr sus principales metas y objetivos. Los representantes de los trabajadores comentaron que el llamado de la resolución de la CIT a intensificar y expandir

las actividades no ha dado lugar a un replanteamiento de las estrategias generales y parecería que la Oficina continúa igual que siempre [Consejo de Administración de la OIT, marzo de 2008]. El enfoque general, a pesar del alto nivel de compromiso de algunas personas y de ejemplos brillantes de proyectos y programas, podría reforzarse con recursos adecuados y una mejor coordinación para la aplicación de un plan estratégico.

- 140.** Durante muchos años, la Oficina contó con solo dos o tres empleados que realizaron trabajos de investigación pero no de asesoramiento técnico. Su trabajo de investigación adquirió una sólida reputación. Los observadores externos comentaron que el trabajo analítico de la OIT no es lo que acostumbraba ser; no necesariamente debido a que su calidad ha disminuido sino porque su cantidad parece haberse reducido o no se está difundiendo de la misma forma. Hubo varios llamados para que la OIT lleve a cabo más análisis de políticas, es decir, que compile estadísticas y encuestas sobre el mercado de trabajo, analice las tendencias de la migración laboral, recoja las mejores prácticas y enseñanzas extraídas, que investigue sobre cuestiones específicas como la discriminación en Europa o los análisis económicos, que realice análisis internos como la integración de la migración en los PTDP, etc. Estos no fueron llamados a la investigación académica sino a que la OIT aproveche al máximo los recursos a los que solo ella tiene acceso, como los ministerios de trabajo, las estadísticas o los programas nacionales y que sobre esta base realice un análisis racional de las políticas y sus argumentos. Al mismo tiempo, todos los proyectos de CT incluyen la investigación. La investigación también es realizada o supervisada por la sede. Una esfera en la que se invocó un mayor trabajo de la OIT es la recopilación de datos y análisis estadísticos sobre migración laboral. A pesar de que hay numerosos organismos que recopilan estadísticas sobre migración (UNESCAP, OCDE, Eurostat, DAES etc.), ninguno de ellos se concentra en este aspecto particular.
- 141.** La OIT necesita mejorar y fortalecer su recopilación de datos y análisis de las estadísticas sobre migración laboral. Sin embargo, esto no se debe a falta de experiencia o debilidad de la organización. Simplemente es cuestión de contar con recursos adicionales. En este esfuerzo, STAT y MIGRANT han colaborado para incluir módulos sobre migración en las encuestas sobre fuerza laboral en Egipto y Ecuador, además de Armenia y Tailandia (STAT y el Banco Mundial). También se debe tener en cuenta que la fuente primaria de datos sobre migración laboral está en el plano nacional y que muchos países en desarrollo carecen de la capacidad para generar datos de calidad. Por consiguiente, es necesario brindar asistencia técnica a nivel de país, lo cual requiere contar con recursos adecuados de la OIT o de fuentes extrapresupuestarias. Sin embargo, son pocos los donantes que están dispuestos a apoyar la recolección de datos y estadísticas.
- 142.** También se necesita un mecanismo interno más regular para vigilar y cuestionar lo que están haciendo los programas. En este sentido, es importante referirse al séptimo principio clave de las conclusiones de la CIT de 2004, que plantea la importancia de los mecanismos de vigilancia y de presentación de informes para el seguimiento del plan de acción.
- 143.** A diferencia de otros, la OIT no es un organismo dedicado exclusivamente a la cuestión de la migración, y estadísticamente hablando, los migrantes solo

representan el 3% de la mano de obra mundial, argumentos que apoyan un papel minimalista. Sin embargo, estas estadísticas no reflejan la enorme importancia global de la migración para los gobiernos y los pueblos del mundo, ni toman en cuenta las repercusiones de la migración en la fuerza laboral en general. Es probable que esta importancia no disminuirá en los próximos años. Es más, la OIT cumple un papel único en la protección de algunos de los más vulnerables; es la única entidad internacional capaz de salvaguardar las normas del trabajo, de debatir estas cuestiones en un foro tripartito que incluye a todos los principales interesados, trabajadores, empleadores y no solo a los Estados, y que tiene la capacidad de proporcionar asistencia técnica y conocimientos expertos.

7.3 Papel de MIGRANT

- 144.** Esta no es una evaluación de la unidad MIGRANT como tal sino que hay algunos aspectos de su posición y función en la aplicación de la estrategia de la OIT sobre trabajadores migrantes que ameritan atención. MIGRANT es la principal unidad en la oficina principal encargada de llevar adelante la política de la OIT en materia de trabajadores migrantes. Como ya se ha dicho, hay otras unidades en la oficina principal, es especial SAP-FL e IPEC que también dirigen programas relacionados con cuestiones de migración.
- 145.** La actual posición de la unidad en el sector de protección social resulta inoportuna en cierto modo. Como cuestión transversal, es pertinente a todos los sectores, pero al estar situada en un sector carece de poder y autoridad para dirigir el trabajo de otros. Hay argumentos que respaldan la idea de que MIGRANT debería estar por encima del sector de protección social, en una posición vinculada más directamente con el Director General, puesto que también está relacionada con otras cuestiones (como las del mercado de trabajo), políticamente es una cuestión de gran interés y tiene importancia económica. Aunque la migración concierne directamente a solo un 3% del total de la población mundial, su contribución potencial al desarrollo y su vínculo directo con la globalización hacen que tenga el mismo carácter transversal que GENDER. Otras sugerencias presentadas al equipo de evaluación incluyen estructuras organizativas parcial o plenamente descentralizadas. La actual ubicación organizativa de MIGRANT debe ser objeto de un minucioso análisis y consideración por parte del equipo especial. Uno de los puntos de vista sostiene que MIGRANT debe permanecer donde está pero que es necesario contar con una estructura complementaria, como un equipo especial interno, que permita a la unidad coordinar y dirigir el trabajo de la Organización en materia de migración.
- 146.** Todas las unidades entrevistadas en la sede manifestaron recibir muy buen apoyo de la unidad MIGRANT y reconocieron la calidad de la información y la actitud colaboradora del personal aunque es evidente que el equipo trabaja al máximo de su capacidad. Con respecto a las oficinas exteriores, la participación de MIGRANT es muy dinámica, como es el caso de proyectos en Moscú, Dakar y Lima. Sin embargo, una estrategia más elaborada podría dar énfasis a un sistema de coordinación, información y seguimiento que facilitaría las actividades de apoyo de MIGRANT.

-
- 147.** Si bien técnicamente se supone que MIGRANT debería prestar apoyo técnico a todos los proyectos sobre migración, el personal de las oficinas exteriores manifiesta que en realidad, no se siente en total libertad de recurrir a la unidad sabiendo que sus recursos son limitados, y porque algunas veces son ellas las que tienen que financiar este apoyo con los fondos del propio proyecto. Por su parte, MIGRANT manifiesta que ha respondido a todas las solicitudes de apoyo provenientes de las oficinas exteriores. Aunque toda la Oficina reconoce ampliamente el papel de asistencia y apoyo técnico de MIGRANT, los hechos indican que muchas veces los proyectos son gestionados por las oficinas externas. Las evaluaciones independientes de los proyectos sobre migración también citaron algunas deficiencias en la gestión, apoyo técnico, coordinación y estructura administrativa que dificultaron la ejecución de los proyectos, por ejemplo, en el caso del proyecto “Promoción de la igualdad en la diversidad: Integración en Europa”. Así, los argumentos contra la expansión basados en la capacidad limitada de MIGRANT de prestar apoyo técnico, no parecen ser válidos ya que los proyectos parecen existir sin dicho apoyo. Es necesario aclarar su nivel de responsabilidad en cuanto a los proyectos de las oficinas exteriores.
- 148.** La percepción general es que el personal de MIGRANT es sumamente profesional, bien informado y muy trabajador. También se considera que trabajan bajo fuerte presión y que su cantidad no es suficiente para cubrir las necesidades de la Oficina (solo son 5 profesionales a tiempo completo en total, aparte del personal de los proyectos). Es necesario aumentar la dotación de personal. Sin embargo, también es importante que la unidad revise las responsabilidades del personal actual y racionalice y priorice las actividades para usar del modo más eficiente posible los recursos humanos disponibles.

7.4 Integración

- 149.** Las funciones y responsabilidades de otros sectores y unidades de la Oficina con respecto a la migración no se encuentran precisados en ningún lugar. Como cuestión transversal, su aplicación depende del apoyo de unidades y departamentos fuera de MIGRANT. Sin embargo, no existe una estrategia clara para su integración; está sucediendo en cierta medida, pero no de modo sistemático. En la oficina principal hay algunos buenos ejemplos de otras unidades que reconocen los vínculos e incorporan la cuestión de la migración en su trabajo. MIGRANT ha proporcionado apoyo o ha colaborado con todas estas unidades en el logro de sus productos, como en los siguientes casos:

UNIDAD	ACTIVIDADES SOBRE MIGRACIÓN	CONTRIBUCIÓN DE MIGRANT
EMP/SKILLS	Elaboración de una guía sobre las agencias de empleo privadas y también trabajo sobre el reconocimiento de las capacidades.	MIGRANT colaboró en la sección sobre reconocimiento de las capacidades de los trabajadores migrantes del informe a la CIT de 2008.
SECTOR	Trabajo en el programa sobre trabajadores del sector salud llevado a cabo con la OMS y la OIM, que tiene el propósito de abordar los problemas de la fuga de cerebros.	MIGRANT trabaja en estrecha colaboración con SECTOR; y su director es miembro del consejo asesor de la Alianza Mundial en pro del Personal Sanitario.
DIALOGUE	Trabaja en una serie de iniciativas relacionadas con la migración, por ejemplo, asistencia a los estados miembros para revisar su legislación laboral nacional; preparación de una publicación sobre el papel de la administración laboral en políticas de migración en los estados árabes; y el programa <i>Better Work</i> , un esquema de vigilancia de las normas del trabajo que incluye la participación de diversas empresas importantes y de los trabajadores migrantes.	MIGRANT trabaja con DIALOGUE en legislación laboral relacionada con los trabajadores migrantes. También recurre a su asesoramiento para establecer instituciones encargadas de la migración laboral en los ministerios de trabajo.
SOCSEC	Trabaja en cuestiones de migración y seguridad social.	SOCSEC ha trabajado con MIGRANT en varias oportunidades, por ejemplo, en el tema de servicios de salud para los migrantes en Qatar y sus familiares en Bangladesh; así como en un próximo proyecto sobre seguridad social para los trabajadores migrantes en África. MIGRANT también ha trabajado con SOCSEC en Bahrein.
STAT	STAT está encargada de alojar la base de datos sobre migraciones laborales internacionales.	La recopilación de información para la base de datos sigue siendo responsabilidad de MIGRANT. Ambas unidades también han trabajado juntas en el módulo de migración laboral en Armenia, Ecuador, Egipto y Tailandia.

150. A nivel de países, algunas oficinas, como la de Indonesia, manifiestan haber integrado la migración en proyectos como por ejemplo, uno sobre trabajadores del servicio doméstico en el país y en el extranjero, y también en programas sobre creación de competencias, formación profesional, certificación y reconocimiento de competencias, retorno y medios de sustento.

-
151. Si bien hay algunos buenos ejemplos de integración, esta no ha ocurrido a una escala óptima debido a la falta de una estrategia explícita de la Oficina que favorezca este tipo de actividades. La integración ocurre a través de la autodeterminación de personas y unidades en el ámbito de la organización más que a través de un impulso centralizado para reconocer las oportunidades de vincular la migración con otras cuestiones. Este tipo de crecimiento orgánico es positivo en un sentido pero también significa que la integración ocurre de modo ad hoc y que se estarían desperdiciando oportunidades. En Asia-Pacífico, la oficina regional espera que la elaboración de una estrategia regional ayude a la integración.
152. Una mayor integración requiere el compromiso político, la asignación de recursos, y la designación por escrito de responsabilidades a todos los sectores y unidades respecto a esta cuestión. También es preciso tener en cuenta que a diferencia del género, la migración no es una cuestión aplicable a todos los programas nacionales, por lo cual el desafío radica en asegurar que el personal comprenda la cuestión lo suficiente como para tomar la decisión de integrarla cuando sea pertinente.

7.5 Recursos

153. Una opinión expresada con firmeza es que el asunto de la migración recibe recursos insuficientes comparados con la escala de la cuestión y su mandato. La falta de equivalencia entre los compromisos asumidos por la organización en la resolución de la CIT de 2004 y los recursos asignados es evidente. La unidad MIGRANT en particular carece de recursos adecuados y otras divisiones que apoyan su trabajo, como el departamento de Estadística, asumen tareas adicionales sin contar con recursos complementarios. Los observadores externos comparten este punto de vista y comentan que una desventaja para la OIT es que no tiene personal suficiente ni una estructura lo suficientemente sólida como para tratar la cuestión de la migración.
154. Existe la preocupación de que el presupuesto ordinario no dedica fondos suficientes al tema. Además de tener poco personal, el presupuesto de viajes de MIGRANT también es sumamente limitado, por ejemplo \$10.000 por bienio para 5 personas. El presupuesto para los colaboradores externos también es de \$10.000. El presupuesto ordinario ha tenido un crecimiento cero durante años lo cual afecta todos los aspectos del trabajo de la OIT y en esencia significa que las unidades comenzaron siendo pequeñas, siguen siéndolo. Sería interesante, aunque probablemente demasiado complicado, comparar la asignación del presupuesto ordinario con la escala del problema. Cualquiera sea la proporcionalidad, la cantidad presupuestada no corresponde a la trascendencia política de la cuestión o a su importancia para el futuro. Algunos miembros del personal opinan que el presupuesto ordinario no se distribuye de acuerdo a las necesidades sino por motivos políticos. El carácter transfronterizo de la cuestión también tiene algunas implicaciones puesto que la movilización de los recursos tiende a ser específica a cada país. Actualmente hay cuentas complementarias del presupuesto ordinario en las que los donantes comprometen fondos sin especificar los países a los que puede acceder MIGRANT, por ejemplo, fondos españoles para África Occidental que financian proyectos sobre seguridad social.

-
155. Por consiguiente, el trabajo sobre migración laboral depende de recursos extrapresupuestarios y en los últimos años se ha logrado conseguir estos fondos. Desde el año 2000, los donantes se han mostrado cada vez más dispuestos a financiar estos proyectos. El presupuesto de cooperación técnica de MIGRANT fue de \$974.000 en 2004 y se disparó a \$11.780.246 millones en 2008, abarcando más de 30 países.³⁹ Esta dependencia de los recursos extrapresupuestarios suele verse como algo negativo ya que significa que no hay predictibilidad en la programación y planificación, lo cual dificulta el asumir compromisos de largo plazo con una tendencia a depender de los donantes y no de las necesidades. Sin embargo, otras organizaciones han logrado crecer mediante el uso de recursos extrapresupuestario. Prácticamente todo el personal de la OIM está financiado con recursos extrapresupuestarios y tienen responsabilidades e incentivos individuales para recaudar fondos. Dentro de la OIT también hay ejemplos de un crecimiento considerable gracias a los fondos extrapresupuestarios, como es el caso de IPEC y SAP-FL. El personal con experiencia en otras organizaciones expresó la necesidad de que la Organización cambie su enfoque y comprenda que los recursos extrapresupuestarios permiten un mayor dinamismo y eficiencia, especialmente en vista de que los presupuestos ordinarios nunca serán suficientes para hacer lo que se necesita.
156. No obstante, es importante lograr un equilibrio entre el financiamiento ordinario y el extrapresupuestario, especialmente si se considera que parte del trabajo de tipo normativo que realiza la OIT no atrae fondos extrapresupuestarios. Un aumento en la asignación para más puestos básicos de trabajo ayudaría a este equilibrio. El equipo de evaluación no pudo realizar una apreciación completa de esta necesidad, pero es evidente que lo mínimo sería unos cuantos puestos adicionales que permitan contar con un especialista por región sobre el terreno y uno en la oficina principal para la coordinación en todo el ámbito de la Organización. También se necesitan recursos para contratar personal externo a tiempo parcial y a corto plazo, o como consultores (por ejemplo, para trabajar en las estadísticas).
157. Asimismo, fue aparente la ausencia general de una estrategia de movilización de recursos para el trabajo sobre migración. Parece que el enfoque es responder a las convocatorias a presentar propuestas en lugar de una búsqueda proactiva de donantes; es decir, una dependencia de las instituciones bilaterales y multilaterales establecidas, pero no una exploración de nuevas oportunidades de financiamiento a través de fundaciones o de capital filantrópico que podrían plantear menos exigencias y condiciones. También se están desperdiciando otras oportunidades. Por ejemplo, se podría interesar a los sindicatos de los países

³⁹ Según CODEV, en el total de asignaciones para CT en 2008 (11.780.246) no se ha incluido la primera cuota de DFID de US\$ 1.121.905 puesto que ya se ha gastado. Sin embargo, considerando una cifra global para los proyectos, las asignaciones totales para 2008 son de US\$ 12.902.151 (es decir, aproximadamente US\$ 13 millones). Esta cifra se divide entre los distintos proyectos de CT del siguiente modo: CE/Moscú (2.474.688); CE/Bangkok (2.314.027); JAP/Bangkok (501.114); CE/Estados del Golfo (291.475); CE/Bishkek (1.398.925); SPA/Lima (2.682.329); SPA/Dakar (587.515).

desarrollados receptores en acceder a fondos (como el *Civil Society Challenge Fund* de DFID) y trabajar con los grupos de trabajadores migrantes.

7.6 Gestión del personal

158. Hubo varias expresiones de preocupación sobre la gestión del personal. La cantidad inadecuada de personal asignado a trabajar en cuestiones de migración se considera como un obstáculo clave, y la falta de expertos en migración sobre el terreno como una limitación especial (luego de una espera considerable, la región Asia-Pacífico ha recibido el visto bueno para crear este puesto). El personal entrevistado opina que los procedimientos de contratación son demasiado lentos y engorrosos; por ejemplo, un proyecto de campo sufrió un retraso de un año y medio debido al lento proceso de contratación, provocando el fastidio del donante y dificultando la demostración de resultados durante el plazo del proyecto. El trabajo de la OIT sobre migración también parece depender demasiado de un puñado de especialistas, por lo que es necesario traer sangre nueva al equipo. Se percibe un fuerte énfasis en la especialización, quizás indebido puesto que la migración es un tema que puede ser accesible a los generalistas que tengan una buena preparación en asuntos sociopolíticos, siempre que reciban capacitación e información adecuadas. En efecto, los recién llegados a la OIT manifiestan que les resulta fácil comprender el enfoque de la OIT en materia de migración una vez que se les ha proporcionado el material necesario. Esta dependencia excesiva de un pequeño número de especialistas se podría compensar procurando ampliar la formación y creación de capacidades entre el personal de la OIT en general; manteniendo un directorio de profesionales de apoyo y consultores a corto plazo; y solicitando la asignación en comisión de servicio de funcionarios competentes de otras organizaciones asociadas o de los estados miembros (aunque esta opción tendría una viabilidad limitada). Otra cuestión mencionada a este respecto es la creciente demanda de personal técnico especializado; un marco estratégico explícito ayudaría a realizar una mejor planificación de este tipo de actividades en el presupuesto.

7.7 Creación de capacidad, fomento de la concienciación y asistencia técnica

159. La Oficina ha ampliado su función de asesoramiento en políticas lo que ha dado lugar a la formulación y establecimiento de políticas e instituciones sobre migración laboral en una serie de Estados miembros. La Oficina también ha intensificado su movilización de recursos extrapresupuestarios destinados a la ejecución de proyectos de cooperación técnica. Los recursos extrapresupuestarios (XB) movilizados por MIGRANT se multiplicaron por más de doce entre 2004 y 2008. Todos los sectores de la Oficina colaboraron en la ejecución de estos proyectos de CT. Los interlocutores sociales participaron activamente en los proyectos, en los que el diálogo social fue un medio de acción y un objetivo. Otras unidades de la Oficina también recaudaron fondos para la ejecución de los proyectos. Conjuntamente con el CIF-OIT de Turín, MIGRANT diseñó y llevó a cabo tres sesiones anuales de un curso de formación de capacidades para los mandantes. La capacitación continua de todo el personal es clave para la integración pero debe ser reforzada. Por ejemplo, el curso de formación en Turín se ha impartido en inglés durante dos años seguidos. El curso

de este año se dará por primera vez en francés. Para 2009 se ha planeado una versión en español. Así, en 2009, habrá tres versiones lingüísticas del curso de formación de dos semanas destinado a los mandantes tripartitos.

Mejora de la información y de la base de conocimientos

- 160.** La sede y los proyectos de CT descentralizados han continuado realizando investigaciones y publicaciones (véase el [Anexo 7](#)). El compendio del trabajo de investigación y las publicaciones producidas por la Oficina, incluidas las producidas por los proyectos de CT, han contribuido a desarrollar la base de conocimientos de la OIT en cuestiones de migración laboral, incluida la trata. La Oficina elaboró un módulo para la recopilación de estadísticas sobre migración laboral y apoyó a una serie de países en su aplicación. Se está modernizando y ampliando la base de datos sobre migraciones laborales internacionales. Por ejemplo, la región Asia-Pacífico ha elaborado un paquete sobre migración laboral en el marco de la “Década del trabajo decente en Asia”, que proporciona información sobre los diversos productos y herramientas relacionados con la migración laboral.

8. CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES

- 161.** La OIT tiene un mandato histórico y legitimidad para trabajar en el ámbito de la migración laboral, además de una enorme ventaja comparativa por su trabajo en el campo de los derechos laborales y las cuestiones del trabajo. Tradicionalmente, algunos gobiernos se han mostrado renuentes a que la OIT se ocupe de estos aspectos. La migración es una cuestión interna sumamente delicada y la OIT, como otros organismos intergubernamentales, enfrenta la difícil tarea de abrirse camino entre intereses políticos que compiten entre sí, en su afán de mejorar la protección de los trabajadores migrantes. No obstante, los órganos políticos de la Organización le dieron una renovada autoridad y licencia para dedicarse a la cuestión de la migración con la resolución de la CIT de 2004, el Plan de acción ahí contemplado y el Marco multilateral. A ello siguió la asignación de más fondos para la cooperación técnica. En los últimos años, la cuestión de la migración ha adquirido gran importancia en la agenda global debido al aumento de los flujos migratorios. Muchas organizaciones internacionales han intentado ocupar un lugar en este ámbito. A pesar de que la migración es un escenario cada vez más abarrotado, la OIT mantiene su posición única y su competencia técnica no igualadas por ningún otro organismo. Las necesidades externas, la actitud de los principales mandantes (estados miembros, grupos de trabajadores y de empleadores), la limitación del mandato y la competencia técnica de los otros actores internacionales, todo indica que la OIT seguirá siendo un actor clave.
- 162.** Por lo tanto, la pregunta no es si la OIT tiene un papel que cumplir, sino más bien si ha aprovechado al máximo su posición. Las conclusiones de esta evaluación sugieren que no es así. Aún no ha cumplido con las expectativas derivadas de la resolución de la OIT de 2004. Es preciso hacer más para honrar los compromisos asumidos en esa resolución. Se debe corregir la coordinación interna. La gestión de los recursos y del personal no ha apoyado de modo suficiente una aplicación eficaz. Como consecuencia, a pesar del firme compromiso del personal y el acreditado trabajo realizado por algunos programas, es necesario reforzar el enfoque general. La Oficina no ha gestionado o presentado el trabajo que ya está realizando de la mejor manera posible, y mucho menos ha dado el paso necesario para aprovechar al máximo sus oportunidades. El efecto neto es que, a pesar del permanente respeto de su competencia técnica, la presencia de la OIT en las actividades operativas es insuficiente. Esto afecta su visibilidad. El espacio que la OIT no ocupe permanecerá vacío o sin ser utilizado eficazmente. Sus mandantes serán quienes terminen perdiendo.
- 163.** No obstante que parte del trabajo de la OIT es muy reconocido, se podría hacer un mejor seguimiento de los impactos, y en algunos casos se expresó preocupación por la calidad. Sin embargo, el principal problema no es la calidad, sino el alcance insuficiente del trabajo de la OIT. Si bien es cierto que los migrantes constituyen un porcentaje relativamente pequeño de la mano de obra mundial (se calcula en 3%), la respuesta de la Oficina no guarda relación con la importancia política del tema ni con las responsabilidades especiales que tiene con respecto a la protección de los trabajadores migrantes. La OIT también corre el riesgo de socavar su papel en el desarrollo internacional en general al no

lograr dejar su huella en un ámbito que genera tanta preocupación para los gobiernos y los pueblos alrededor del mundo. En general, la situación es análoga a que la OIT tuviese un lugar asignado en la mesa principal pero que no esté segura de querer ocuparlo. La evaluación recomienda una serie de medidas destinadas a reforzar el enfoque interno y la gestión del asunto por la Oficina. Estas solo son las principales recomendaciones. El texto de la evaluación contiene más sugerencias e ideas para la trayectoria futura.

Visión y plan de acción estratégico

164. El plan de acción de la Oficina para la migración laboral debe desarrollar una visión interna y un plan de acción estratégico más sólidos. Existe un claro vacío que es preciso llenar con un documento de estrategia interna amplio, aplicable a toda la Oficina, que reconozca formalmente el carácter transversal del tema de la migración laboral, lo cual requiere asignar responsabilidades a todas las partes de la Oficina de manera que todos lo tengan en cuenta en su trabajo.

- **Recomendación 1:** La evaluación recomienda que la Oficina cumpla con el espíritu de la resolución de la CIT de 2004⁴⁰ y ponga a disposición los recursos necesarios para elaborar un documento de estrategia interna que formule una visión y que precise la definición de la cuestión, la asignación de responsabilidades, la situación de la migración como cuestión transversal, las prioridades de programación, la política de integración, el mandato y la autoridad de MIGRANT y la forma en que se deberán compartir las responsabilidades en toda la Oficina.

Posicionamiento y visibilidad de la OIT

165. La ventaja comparativa de la OIT radica en su función normativa, además de su mandato en las cuestiones relacionadas con el empleo y los mercados de trabajo, la protección social y el diálogo social. Es la única organización internacional activa en todas estas esferas relacionadas con el trabajo. Sus intervenciones, así como las de otros organismos de las Naciones Unidas y la Organización Internacional para las Migraciones, deberían ser complementarias y redundar en una migración laboral organizada y en la protección de los trabajadores migrantes. Existen ejemplos de coordinación y cooperación dentro y fuera del marco del Grupo Mundial sobre Migración (GMM). Sin embargo, hay margen para una mayor cooperación con los miembros del GMM y de otras organizaciones internacionales y regionales.

- **Recomendación 2:** La Oficina debe elaborar una estrategia para la colaboración con otras organizaciones internacionales de conformidad con las directrices formuladas por la CIT en 2004⁴¹. Esta estrategia ayudaría a

⁴⁰ [La Comisión de los Trabajadores Migrantes estableció el marco para este Plan de Acción en la 92.ª reunión de la Conferencia Internacional del Trabajo, en 2004.](http://www.ilo.org/public/spanish/standards/relm/ilc/ilc92/pdf/pr-22.pdf)
<http://www.ilo.org/public/spanish/standards/relm/ilc/ilc92/pdf/pr-22.pdf>

⁴¹ Ibid.

la Oficina a poner en práctica el Plan de acción y a prestar apoyo a sus mandantes tripartitos. La Oficina debe definir claramente su campo de acción facilitando las complementariedades y sinergias sin comprometer sus ventajas comparativas en los planos normativo y técnico. Siempre que sea posible, se deberán determinar *ex ante* los resultados específicos de estos esfuerzos de colaboración para aprovechar los productos existentes y los datos compartidos.

Aplicación del plan de acción basada en resultados

166. La Oficina necesita reforzar su enfoque respecto de la medición de los resultados y las repercusiones de su trabajo en materia de migración laboral. La Oficina indica los resultados en su Programa y Presupuesto, pero ello no parece ir acompañado de la presentación de pruebas que fundamenten estas aseveraciones, ni tampoco se investiga el impacto final del trabajo de la Oficina. El actual Programa y Presupuesto planifica y da cuenta de actividades relativas a la migración laboral en el marco del tercer objetivo estratégico “Mejorar la cobertura y la eficacia de la protección social para todos” y del resultado inmediato 3c.1 “Mejora la capacidad de los Estados miembros para concebir políticas y programas centrados en la protección de los trabajadores migrantes”. Esto parece excluir muchas de las demás actividades comprendidas en el marco de los otros tres objetivos estratégicos de la Oficina.

- **Recomendación 3:** La Oficina debe encontrar la manera de captar el verdadero carácter transversal de su trabajo sobre migraciones laborales en el mecanismo de su Programa y Presupuesto. La evaluación recomienda que MIGRANT, en colaboración con la Oficina de Programación y Gestión (PROGRAM), proponga métodos para identificar los objetivos en la esfera de la migración laboral, en cada objetivo estratégico, a fin de mejorar la planificación y el seguimiento de los recursos destinados a las actividades relativas a la migración en toda la Oficina.

Vínculos entre la migración laboral y el desarrollo

167. La resolución de la CIT de 2004 y, en el periodo subsiguiente, el informe de la Comisión Mundial sobre las Migraciones Internacionales (GCIM), el Diálogo de alto nivel de las Naciones Unidas y el Foro Mundial sobre Migración y Desarrollo (GFMD) han puesto de relieve los vínculos que existen entre la migración y el desarrollo, instando a su fortalecimiento. Entre estos vínculos figuran las remesas, los beneficios más tangibles de la migración laboral, pero también abarcan la adquisición de competencias y las inversiones de las comunidades transnacionales. Otros vínculos son la relación entre los derechos de los trabajadores migrantes y el desarrollo económico, así como la repercusión de la migración de trabajadores altamente calificados en la prestación de servicios sociales.

-
- **Recomendación 4:** El plan de acción de la Oficina para los trabajadores migrantes debe potenciar su actuación para fortalecer los vínculos positivos entre la migración laboral y el desarrollo en cooperación con los mandantes tripartitos y otras partes interesadas, para lo cual debería:
 - (i) evaluar los costos y los beneficios de la migración para los países de origen y de destino y formular recomendaciones adecuadas al respecto;
 - (ii) apoyar a los Estados miembros en la elaboración de políticas que faciliten el uso productivo de las remesas y su impacto en el alivio de la pobreza;
 - (iii) proponer medidas para la reintegración productiva de los migrantes que retornan a sus países, incluido el fomento de las pequeñas empresas;
 - (iv) prestar asesoramiento dirigido a fomentar la participación de las comunidades transnacionales en el desarrollo de sus países de origen;
 - (v) definir e impulsar medidas para frenar la fuga de cerebros;
 - (vi) analizar la interacción entre el respeto de los derechos de los trabajadores migrantes y los beneficios de las migraciones para el desarrollo, y promover la adopción de medidas de política al respecto; y
 - (vii) fortalecer la capacidad de los interlocutores sociales para promover el enfoque de la OIT basado en los derechos.

168. Podría crearse una comisión consultiva de la OIT sobre migración laboral y desarrollo. Sus integrantes serían representantes de los gobiernos y de las organizaciones de empleadores y de trabajadores, representantes de instituciones internacionales y regionales competentes, representantes de las asociaciones de trabajadores migrantes, investigadores y otras entidades interesadas

9. COMENTARIOS DE LA OFICINA RESPECTO A LA EVALUACIÓN

169. La Oficina acoge con agrado las conclusiones de la evaluación independiente, que reconoce el avance logrado en la aplicación del plan de acción de la OIT para los trabajadores migrantes. También acoge favorablemente las recomendaciones que tienen por objeto acelerar la consecución de los objetivos del plan.
170. La estrategia de la Oficina ha consistido en congregar los esfuerzos de todas las unidades para emprender actividades relacionadas con los elementos claramente definidos del plan. MIGRANT tomó la iniciativa en la aplicación de esta estrategia. Se movilizaron y asignaron a este fin recursos del presupuesto ordinario y recursos extrapresupuestarios. No obstante, la Oficina se propone tomar medidas en respuesta a la Recomendación núm. 1 y preparará un documento explícito de estrategia interna que articule su visión para la aplicación del plan y determine las responsabilidades de los distintos sectores y regiones. A ese respecto, el papel y las funciones de MIGRANT se estipularán claramente.
171. Teniendo en cuenta el mandato de los miembros del Grupo Mundial sobre Migración (GMM) y de otros organismos internacionales y regionales, en respuesta a la Recomendación núm. 2, la Oficina elaborará una estrategia sobre la colaboración con miras a prestar apoyo también a los mandantes tripartitos de la OIT. La búsqueda de un enfoque de la OIT para las migraciones laborales basado en los derechos guiará esa colaboración.
172. Para reflejar el carácter transversal de la migración laboral, se ha buscado progresivamente la integración de las actividades de la Oficina. En el Programa y Presupuesto para 2008-2009 se prevé que la presentación de informes sobre la aplicación se efectuará a nivel del resultado inmediato, lo que debería ayudar a determinar la contribución de la OIT a los resultados alcanzados y a vigilar los recursos que se destinen al resultado inmediato relativo a la migración laboral. La mejora de los indicadores, en virtud del Marco de Políticas y Estrategias 2010-2015, también debería contribuir a mejorar la presentación de informes sobre los resultados. Las estrategias en materia de resultados también definirán las estrategias sobre los riesgos y su mitigación. Este proceso está en consonancia con la Recomendación núm. 3.
173. La Oficina está trabajando en los vínculos existentes entre la migración y el desarrollo. Intensificará sus actividades a ese respecto. Con respecto a la Recomendación núm. 4, las consecuencias de establecer una comisión consultiva sobre migración laboral y desarrollo, desde el punto de vista de los recursos y de otros aspectos, deberían evaluarse minuciosamente antes de tomar una decisión al respecto.
174. La preparación general del Marco de Políticas y Estrategias 2010-2015 ofrece una oportunidad idónea para dar efecto a las recomendaciones de esta evaluación.