



Servicio de Migraciones Laborales, Oficina Internacional del Trabajo, Ginebra
Grupo de Trabajo Temático 3 (TWG3): KNOMAD, Banco Mundial

Reseña de investigación

Acuerdos bilaterales y memorandos de entendimiento sobre la migración de trabajadores poco calificados: reseña

Las fórmulas laborales bilaterales, como los acuerdos bilaterales y los memorandos de entendimiento (MdE) en materia de migración laboral han cobrado importancia en tanto que herramientas para facilitar el desplazamiento transfronterizo de trabajadores poco calificados, y para proteger los derechos de los trabajadores migrantes. Un estudio llevado a cabo en 2014 por KNOMAD y la OIT aclara importantes aspectos tras realizar la comparación sistemática de acuerdos bilaterales y MdE sobre la migración laboral poco calificada entre regiones, utilizando como parámetro un conjunto de buenas prácticas respecto de normas y reglamentos internacionales. Se hace particular hincapié en las disposiciones clave para una buena gobernanza que facilite los procesos de migración laboral, proteja los derechos humanos y laborales de los trabajadores migrantes, y permita cosechar las ventajas de la migración para el desarrollo.

Antecedentes

La OIT reconoce desde hace mucho tiempo el potencial de los acuerdos laborales bilaterales referidos en el Convenio sobre los trabajadores migrantes (revisado), 1949 (núm. 97) y la Recomendación que lo acompaña, Recomendación sobre los trabajadores migrantes (revisado), 1949 (núm. 86). La memoria del Director General sobre la Migración equitativa, presentada a la Conferencia Internacional del Trabajo de 2014 reiteró el papel de los acuerdos bilaterales para lograr una migración equitativa y bien regulada entre los Estados Miembros.

La evolución de las fórmulas laborales bilaterales muestra dos claras etapas definidas. La “primera generación” de acuerdos tuvo gran popularidad, en especial en Europa, a partir del decenio de 1940, y se centró sobre todo en la contratación laboral. La crisis del petróleo y la recesión europea de los años setenta prácticamente detuvieron las corrientes de migración enmarcadas en fórmulas bilaterales. En el periodo posterior a 1990 surge la “segunda generación” de acuerdos bilaterales y memorandos de entendimiento en muchos lugares del mundo, e incluso aparecen países de origen y de destino en nuevas regiones, como Asia,

Europa Oriental y Central, África y América Latina. Contrariamente a la primera generación, esta segunda generación se decantó por la modalidad más flexible: los MdE, en especial en Asia, e incluyó objetivos más amplios, como frenar la migración irregular y fomentar la vinculación entre migración y desarrollo, además de facilitar la movilidad laboral. La investigación realizada, y descrita en la presente reseña, se centra en los acuerdos de la segunda generación.

Alcance y metodología

En el marco del estudio se realizó un esquema de gran número de acuerdos entre regiones, y se evaluó su calidad analizando pormenorizadamente el contenido. Se examinaron 151 fórmulas de cooperación bilateral y MdE de diferentes regiones: África (32), Asia (65), y Europa y América (54), entre las que figuraban acuerdos laborales Sur-Norte y Sur-Sur. Para evaluar los acuerdos y los MdE se aplicaron dos criterios utilizando un planteamiento basado en los derechos: i) cumplimiento de las disposiciones del Acuerdo-tipo sobre las migraciones temporales y permanentes de trabajadores (Anexo a la Recomendación de la OIT, 1949, núm. 86); y ii) una lista de verificación de 18 buenas prácticas de referencia precisadas por la OIT. Además, se elaboraron 15 estudios de casos de determinadas fórmulas laborales de cooperación, para destacar en más detalle elementos y prácticas apropiadas. También se examinó si en las fórmulas se contemplaban las cuestiones de género y el diálogo social (es decir, la celebración de consultas con las organizaciones de trabajadores y de empleadores), aspectos que no se habían abordado en estudios precedentes. Este trabajo se enmarca en la labor en marcha de la OIT destinada a ofrecer a los mandantes un asesoramiento técnico de base empírica sobre fórmulas laborales bilaterales, y complementa las actividades del TWG3 KNOMAD encaminadas a cuantificar los costos de la migración de trabajadores migrantes poco calificados.

La principal limitación del estudio es que no se pudo analizar la aplicación real de las fórmulas laborales bilaterales, pues ello requería una investigación de campo intensiva. Pese a basarse en fuentes de información más amplias –informes de situación y de investigación, evaluaciones, y bibliografía de fuentes secundarias relativas a los acuerdos seleccionados– los estudios de casos dan muy pocas pistas sobre la puesta en práctica.

Principales conclusiones

Es posible orientar la evaluación de los acuerdos bilaterales y los MdE hacia los tres principales objetivos comunes a todas las fórmulas laborales bilaterales: gobernanza eficaz de las corrientes de migración laboral; protección de los trabajadores migrantes; y promoción de las ventajas de la migración para el desarrollo, las tres áreas temáticas del Marco Multilateral de la OIT para las migraciones laborales. El estudio detectó gran variedad de acuerdos dentro y entre regiones por lo que respecta a transparencia y difusión, duración, objetivos, disposiciones en materia de protección, y mecanismos de control y evaluación.

- Desde 1990, los acuerdos bilaterales y MdE registraron un resurgimiento que se agudizó en el periodo 2005-2009. La disminución de la firma de nuevos acuerdos desde 2010 en parte puede deberse al impacto de la crisis económica mundial.
- Los Ministerios de Trabajo fueron parte en la mayoría de los acuerdos examinados, excepto cuando había un Ministerio de Migraciones específico. En los acuerdos del Brasil, España y Francia también intervinieron otros ministerios (ministerios

especiales en la materia, Ministerios de Justicia, Ministerios de Relaciones Exteriores y Ministerios del Interior).

- Los acuerdos incluyen una media de 11 de las 27 disposiciones del Acuerdo tipo de 1949 de la OIT sobre los migrantes temporales. No obstante, es posible que en la práctica no se observen las orientaciones detalladas previstas en el instrumento.
- Se observan buenas prácticas en cuanto a transparencia, como la difusión al público de los acuerdos; por ejemplo, en el caso de los MdE interinstitucionales de Nueva Zelanda con los Estados de las Islas del Pacífico, y en otros acuerdos de España e Italia con países de origen, en los que las partes contratantes se comprometen a difundir las disposiciones de los acuerdos.
- Son pocos los acuerdos explícitamente destinados a proteger a los trabajadores migrantes, pese a que los formuladores de políticas suelen preverlo como objetivo primordial.
- Los logros de los acuerdos bilaterales y los MdE son más perceptibles cuando dan lugar a nuevos programas de migración laboral, tales como el Sistema de Permisos de Empleo de la República de Corea (Employment Permit System (EPS)) y el Programa Formal de Empleadores Temporales, de Nueva Zelanda (New Zealand Recognized Seasonal Employer scheme (RSE)). Las repercusiones y la efectividad es menos perceptible cuando se superponen con programas de migración laboral ya existentes.
- Los acuerdos han evolucionado por lo que respecta a contemplar el ciclo completo de la migración (esto es: preparativos; llegada y estadía, y retorno/reintegración), que solo afecta a los programas de migración temporal. Algunos acuerdos ponen el acento en el elemento del “retorno”, sobre todo, con ánimo de recalcar la naturaleza temporal del empleo migrante.
- Los acuerdos entre países del Sur (origen) y del Norte (destino) tienen una puntuación ligeramente superior en cuanto a las buenas prácticas de referencia (y superan a los acuerdos Sur-Sur).
- Muchos acuerdos prevén un mecanismo de seguimiento. En general, el 93 por ciento de los acuerdos citan un dispositivo de seguimiento específico que suele funcionar mediante una comisión mixta con miembros de ambas partes. Lo más decisivo es la práctica.
- Cabe señalar que casi en ninguno de los acuerdos se preveían tres buenas prácticas de destacada importancia: *preocupaciones de género; diálogo social; y prohibición de la confiscación de los documentos de identidad y de viaje*.

Factores que parecen influir en los resultados

Se analizó de modo más pormenorizado el funcionamiento de 15 fórmulas laborales bilaterales seleccionadas utilizando varios parámetros de referencia: diferentes tipos de acuerdos; pruebas de la aplicación o del seguimiento; puntuación elevada por lo que respecta a buenas prácticas; y diferentes tipos de trabajo (doméstico; estacional; y ocupaciones generales para las que se requieren pocas calificaciones).

Estos estudios de casos han permitido definir un conjunto de factores que pueden **mejorar los resultados**:

- objetivos claros y limitados;

- acuerdos entre gobiernos, en los que se precisan necesidades específicas de mano de obra en el país de destino, y en los que se establecen cupos o se suscriben acuerdos para sectores concretos (por ejemplo: New Zealand Recognized Seasonal Employer scheme (RSE), Employment Permit System (EPS) de la República de Corea;
- receptividad y transparencia en el proceso de diseño; negociación; ejecución y seguimiento;
- voluntad de solucionar asuntos problemáticos, como las malas prácticas de contratación (por ejemplo: los acuerdos sobre trabajadoras y trabajadores domésticos en Arabia Saudita y el EPS de Corea);
- existencia de un régimen político democrático y de instituciones del mercado de trabajo de calidad y fieles a las normas internacionales, en los países de origen y en los de destino; y
- buenos mecanismos de control y de evaluación desde el inicio.

Ciertas situaciones podrían **limitar la consecución** de los objetivos:

- acuerdos que procuran frenar la migración irregular y la readmisión, en lugar de promover la movilidad laboral;
- acuerdos suscritos por las partes como instrumentos diplomáticos, y que carecen de elementos que indiquen la intención o el compromiso sólido de puesta en práctica;
- los países de destino tienen acceso a múltiples fuentes de mano de obra; y
- falta de buena información y de datos, y control y seguimiento deficientes.

Nuevos acontecimientos y tendencias positivas

- Países sin antecedentes de haber suscrito acuerdos han comenzado a hacerlo recientemente (por ejemplo, la República de Corea y Arabia Saudita).
- En acuerdos específicos sobre trabajo doméstico (Arabia Saudita, Jordania, Malasia) se han comenzado a incluir preocupaciones de este grupo de trabajadores, por lo general, no incluidas en la legislación laboral.
- Interés en la elaboración de un contrato de empleo modelo o uniforme: contratos de empleo tipo para las trabajadoras y los trabajadores domésticos en Arabia Saudita; Normas Obligatorias de Qatar Foundation (QF) para Contratantes e Intermediarios, sobre Bienestar de los Trabajadores Migrantes (Qatar Foundation, 2013); contrato uniforme de Sri Lanka-ONU Mujeres para las trabajadoras y los trabajadores domésticos.
- Nuevas leyes sobre migración que incluyen artículos sobre el papel de los acuerdos bilaterales: por ejemplo, Ley de empleo en el extranjero y de emigrantes 2013, de Bangladesh.
- Nuevos acuerdos entre gobiernos: MdE de la República de Corea con países de origen; RSE de Nueva Zelanda, y MdE de 2013 entre Bangladesh y Malasia. Estos acuerdos han propiciado una drástica reducción de los costos de la migración.

Recomendaciones

- **Fortalecer el fundamento normativo de los acuerdos** (introduciendo referencias específicas en el Preámbulo) y el compromiso con la normativa internacional y la ratificación de los Convenios internacionales pertinentes.
- **Promover la transparencia, la difusión y el seguimiento de los acuerdos** para que todas las partes interesadas, tanto en el lugar de origen como en el de destino,

conozcan las disposiciones de los acuerdos y sus respectivos derechos y obligaciones con arreglo a los mismos.

- **Negociar y revisar los acuerdos, para que se incorporen medidas de cumplimiento concretas** incluso mediante el control de los contratos de trabajo y el cumplimiento de las condiciones de empleo; disposiciones explícitas sobre la preservación del pasaporte por parte de los trabajadores; instauración de un procedimiento de presentación de quejas y un mecanismo de reparación al que los trabajadores poco calificados puedan acceder sin temor a represalias ni a la intimidación; un contrato de empleo tipo; protección del salario, inclusive, introducción de un salario mínimo de referencia; incorporación de los aspectos de género en los MdE, y de artículos sobre el diálogo social y la celebración de consultas con los interlocutores sociales y la sociedad civil.
- **Adoptar un sistema de control sistemático y evaluación periódica de los acuerdos**, en particular, mediante la creación de comisiones mixtas renovables. Debería contemplarse la participación de otras partes interesadas (trabajadores, empleadores y sociedad civil); habrían de difundirse las actas y/o el registro de las reuniones. No debiera renovarse ningún acuerdo que no haya sido sometido a una evaluación formal.
- **Mejorar los acuerdos bilaterales y MdE introduciendo medidas complementarias, para llenar vacíos existentes en los acuerdos ya vigentes**, en particular en relación con los países de origen; por ejemplo, centros de apoyo a los emigrantes; servicios consulares reforzados; fijación de salarios mínimos; fondos de bienestar; planes de seguro voluntarios para el emigrante, y ayuda para la reintegración.
- **Organizar foros multilaterales y regionales y esferas de integración regional para concertar mejoras beneficiosas para ambas partes en los acuerdos y las normas mínimas**; fomentar la cooperación entre las partes firmantes y otras organizaciones nacionales.
- **Promover MdE entre otros actores interesados**, como sindicatos, ONG y organizaciones de empleadores de los países de origen y de destino.
- **La asistencia técnica proporcionada por la OIT a los países sobre estas fórmulas laborales bilaterales** debería incluir servicios de asesoramiento y asistencia en la redacción, negociación y evaluación de los acuerdos.

Posibles actividades futuras

- Estudios de casos exhaustivos de varios corredores de migración, a fin de examinar los procesos concretos de aplicación y seguimiento de los acuerdos bilaterales, tanto en los países de origen como de destino.
- Estudio de acuerdos de seguridad social en relación con los trabajadores migrantes en diferentes regiones, y su relación con acuerdos laborales bilaterales.
- Creación de un archivo de acuerdos bilaterales y MdE sobre movilidad laboral.
- Elaboración de una guía normativa sobre acuerdos bilaterales o acuerdos internacionales de otro tipo sobre migración laboral, de utilidad para los mandantes a la hora de negociar, aplicar y realizar un seguimiento de estos acuerdos.

Véase el informe de síntesis: Wickramasekara, P. Bilateral agreements and memoranda of understanding on migration of low skilled workers: a review, 2015, OIT, Ginebra.