



Informe del Secretario General de las Naciones Unidas sobre
el Pacto mundial para una migración segura, ordenada y regular
Aportaciones de la Organización Internacional del Trabajo

El Pacto mundial brinda a la comunidad internacional la oportunidad de mejorar la productividad en el lugar de trabajo y conseguir resultados en materia de trabajo decente para los trabajadores migrantes y nacionales, y de cambiar las ideas erróneas actuales de la migración, reajustando las políticas de migración para incluir efectivamente *todos los aspectos del mercado de trabajo*. Las leyes, políticas e instituciones, en el país y a través de las fronteras, son sumamente importantes para lograr este objetivo.

Hoy por hoy, la mayor parte de la migración está directa o indirectamente vinculada con la búsqueda de oportunidades de trabajo decente.¹ Aun cuando el empleo no sea el motor principal, suele figurar en algún momento en el proceso de migración.² La OIT estima que existen 150 millones de trabajadores migrantes, que representan a más del 65 por ciento de todos los migrantes. Entre los trabajadores migrantes, el 56 por ciento son hombres y el 44 por ciento mujeres. Los trabajadores migrantes representan el 4,4 por ciento de todos los trabajadores, y sus tasas de participación en la fuerza de trabajo son más altas que las registradas entre los no migrantes en todo el mundo (el 73 por ciento y el 64 por ciento, respectivamente).³

Existen indicios de que una migración laboral mal gestionada puede aumentar la incidencia de la migración irregular e incrementar el riesgo de explotación para los trabajadores migrantes, así como los retos en materia de gobernanza para los países de origen, de tránsito y de destino. Para los trabajadores con salarios bajos, estos riesgos incluyen verse atrapados en trabajos mal remunerados y con unas condiciones de trabajo precarias, a menudo en la economía informal; la exposición a violaciones de los derechos laborales y de otros derechos humanos; unos lugares de trabajo peligrosos y riesgos para la salud; el trabajo infantil; el trabajo forzoso; la servidumbre por deudas; la trata de personas, y otros déficits de trabajo decente.⁴ Las prácticas de explotación abusivas, al inicio del proceso de migración, exacerban las dificultades a través de las exorbitantes

¹ OIT: Informe sobre el trabajo en el mundo: El desarrollo a través del empleo (Ginebra, 2014) (disponible en inglés).

² OIT-OCDE-Banco Mundial, *The Contribution of Labour Mobility to Economic Growth*, documento conjunto para la Reunión del G20 de los Ministros de Trabajo y Empleo, Ankara (Turquía), 3-4 de septiembre de 2015, págs. 3 y 4.

³ OIT: *Global estimates on migrant workers and migrant domestic workers: results and methodology* (Ginebra, 2015).

⁴ OIT: *Conclusiones relativas a la gobernanza equitativa y eficaz de la migración laboral*, 106ª reunión de la Conferencia Internacional del Trabajo (CIT), 16 de junio de 2017, párr. 3.

comisiones de contratación y de otros costos cobrados a los trabajadores migrantes. El desajuste de las competencias con los empleos disponibles en los países de destino, la separación de las familias y la ausencia de protección social contribuyen asimismo a los costos económicos y sociales de la migración.

En cambio, cuando la gobernanza de la migración laboral es correcta, equitativa y eficaz, puede proporcionar beneficios y oportunidades tanto a los trabajadores migrantes y sus familias como a las comunidades receptoras. Puede lograr el equilibrio de la oferta y la demanda, ayudar a desarrollar y transferir las competencias a todos los niveles de competencias, contribuir a los sistemas de protección social, fomentar la innovación empresarial, y enriquecer cultural y socialmente a las comunidades. A continuación se formulan propuestas sobre la posible estructura, elementos, compromisos y medios de aplicación del Pacto mundial que pueden contribuir en mayor medida a la consecución de estos objetivos.

1) Estructura y elementos de un pacto mundial para la migración segura, ordenada y regular

Estructura: Durante las consultas sobre el Pacto mundial, hemos tomado nota de la alta prioridad que los Estados Miembros han concedido a la cuestión de la migración laboral y la movilidad. Por consiguiente, la estructura del Pacto debería incluir una sección específica sobre la migración laboral y la movilidad y su gobernanza. En la Conferencia Internacional del Trabajo (CIT) de 2017, los mandantes de la OIT reforzaron esto como esfera prioritaria para la acción en lo que respecta al Pacto mundial.⁵

La estructura del Pacto mundial podría ser similar a la de la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible, con el fin de incluir compromisos que pueden llevarse a la práctica y metas que pueden conseguirse, que tengan plazos definidos en la medida de lo posible. El Pacto mundial está elaborándose a través de un proceso dirigido por los Estados que está colaborando estrechamente con el sistema de las Naciones Unidas y que cuenta con su apoyo. El sistema de las Naciones Unidas tiene la capacidad y los conocimientos técnicos para ayudar a apoyar el seguimiento y la aplicación por los Estados Miembros. Las estructuras existentes de las Naciones Unidas están establecidas y podrían utilizarse a escala mundial a nivel de la sede y en el terreno, también a través de mecanismos regionales y de la coordinación con equipos de las Naciones Unidas en los países. Podrían identificarse los organismos de las Naciones Unidas que tienen conocimientos especializados para que dirijan los esfuerzos encaminados a apoyar a los Estados Miembros en la aplicación de estas esferas temáticas del Pacto, también mediante la obtención de pruebas y la investigación, la creación de capacidad, el asesoramiento en materia de política y la orientación técnica, y tendiendo puentes y plataformas para el intercambio de buenas prácticas.

⁵ OIT: *Conclusiones relativas a la gobernanza equitativa y eficaz de la migración laboral*, 106ª reunión de la CIT, 16 de junio de 2017.

La OIT está dispuesta a desempeñar su función y a dirigir la coordinación del apoyo de las Naciones Unidas a los compromisos contraídos en lo que respecta al trabajo decente y la migración laboral, en cooperación con otros organismos, y complementando la labor de éstos, tales como la Organización Internacional para las Migraciones (OIM), la Oficina del Alto Comisionado para los Derechos Humanos (ACNUDH), la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados (ACNUR) y otros miembros del Grupo Mundial sobre Migración. La estructura y los procesos tripartitos de la OIT que promueven el diálogo social en la formulación y aplicación de las políticas de migración laboral pueden servir como plataforma para la celebración de consultas en consonancia con los compromisos contraídos con arreglo al Pacto.

La estructura del Pacto también debería tener como objetivo obtener el compromiso político para realizar un seguimiento a los niveles más altos, que se traduzca en mecanismos de coordinación interministerial y en consultas con múltiples partes interesadas, e integrar la migración en la planificación nacional para el desarrollo con miras a garantizar la coherencia y a “no dejar a nadie atrás”.

El Foro mundial sobre la migración y el desarrollo proporciona una plataforma adicional para asegurar las sinergias y el intercambio de prácticas y de información. Puede fortalecer sus mecanismos existentes con el fin de apoyar el Pacto, mediante la creación de plataformas y espacios apropiados a fin de lograr la participación de todos los actores pertinentes relacionados con las esferas temáticas del Pacto mundial, en particular las organizaciones de empleadores y de trabajadores como actores clave en los asuntos relacionados con la migración laboral y la movilidad.

Elementos: La migración laboral debería ser una esfera central del Pacto mundial, considerándose al mismo tiempo cómo está vinculada con otras esferas temáticas que, unidas, pueden asegurar la buena gobernanza de la migración. En consonancia con los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS), el Pacto mundial se considera un posible proyecto para la aplicación de la meta 10.7, y para la contribución a la meta 8.8 al proteger a los trabajadores migrantes, entre otros objetivos y metas.⁶ El compromiso de los Estados Miembros de adoptar marcos para la gobernanza equitativa y eficaz de la migración laboral, basada en las normas internacionales del trabajo y en otras normas e instrumentos de derechos humanos conexos, es de vital importancia para la consecución de estos objetivos. Las Conclusiones relativas a la gobernanza equitativa y eficaz de la migración laboral, adoptadas por la CIT en junio de 2017, identifican prioridades específicas⁷ y

⁶ Facilitar la migración y la movilidad ordenadas, seguras, regulares y responsables de las personas, incluso mediante la aplicación de políticas migratorias planificadas y bien gestionadas.

⁷ OIT: *Conclusiones relativas a la gobernanza equitativa y eficaz de la migración laboral*, 106ª reunión de la CIT, 16 de junio de 2017.

éstas se explican con detenimiento en la sección que figura más abajo como compromisos que pueden llevarse a la práctica.

Al estructurar los compromisos contraídos con arreglo al Pacto, unas metas de plazo definido pueden ser apropiadas cuando ya existen normas, instrumentos y orientaciones para apoyar a los Estados Miembros. En las esferas en las que aún no se ha alcanzado un consenso, por ejemplo, en lo que respecta a cómo afrontar efectivamente la migración irregular, o el retorno y la reintegración de los migrantes, el Pacto puede beneficiarse si se realiza un llamamiento para que se elaboren orientaciones e instrumentos de buenas prácticas mundiales.

El creciente fenómeno mundial de las corrientes migratorias mixtas, que incluyen todas las categorías de migrantes, regulares o irregulares, así como los refugiados y otras poblaciones desplazadas por la fuerza, pone de relieve la importancia que reviste establecer interconexiones entre el Pacto mundial para una migración segura, ordenada y regular y el Pacto mundial sobre los refugiados que está dirigiendo el ACNUR. Se necesitará una coherencia efectiva y en todo el sistema cuando ambos pactos aborden cuestiones similares, lo que es especialmente el caso en lo que respecta al acceso de los migrantes y los refugiados a oportunidades de trabajo decente y a protecciones en el lugar de trabajo. Las normas internacionales del trabajo deberían aplicarse sistemáticamente a todos los trabajadores. El acceso a oportunidades de empleo y de sustento, también a través de cauces para la migración laboral regular, es esencial para unas soluciones sostenibles y para el desarrollo socioeconómico en términos generales a escala nacional, regional y mundial. En este contexto, los principios rectores de la OIT sobre el acceso de refugiados y otras personas desplazadas por la fuerza al mercado de trabajo ponen de relieve el modo en que los cauces para la migración laboral regular y para el trabajo decente pueden contribuir a la protección e integración de las poblaciones que se encuentran en situaciones vulnerables, y ayudar a afrontar los motores conexos del desplazamiento forzoso.

2) Compromisos que se pueden llevar a la práctica y que pueden incluirse en el Pacto mundial para una migración segura, ordenada y regular

Adoptar marcos de gobernanza equitativa y eficaz de la migración laboral

Dada la diversidad y complejidad de la gobernanza de la migración laboral, es de vital importancia que los Estados Miembros elaboren unos marcos de gobernanza equitativa y eficaz de la migración laboral que se basen en pruebas, tengan en cuenta las cuestiones de género y se apoyen en las normas

internacionales del trabajo y en el Programa de Trabajo Decente. Como mínimo, estos marcos deberían incluir y abordar los siguientes elementos:

- **Derechos laborales y trabajo decente.** Con el fin de evitar el incumplimiento de las normas internacionales del trabajo y de apoyar un programa de trabajo decente, debería adoptarse un enfoque “de todo el gobierno” que propicie la interacción de los ministerios del trabajo, y las organizaciones de empleadores y de trabajadores, a través del diálogo social.

Los compromisos que pueden llevarse a la práctica y las metas que pueden conseguirse deberían ser los siguientes:

- ratificar y aplicar efectivamente todos los convenios pertinentes de la OIT, incluido el Convenio sobre los trabajadores migrantes (revisado), 1949 (núm. 97), y el Convenio sobre los trabajadores migrantes (disposiciones complementarias), 1975 (núm. 143);
 - asegurar la cohesión y la coherencia entre las políticas de migración laboral y las políticas de empleo y protección social;
 - extender la protección de la legislación laboral y el acceso a la justicia a los trabajadores migrantes que se encuentran en situaciones vulnerables (p.ej., los trabajadores domésticos) y apoyar la aplicación del Convenio sobre las trabajadoras y los trabajadores domésticos, 2011 (núm. 189);
 - reducir los costos de la migración laboral y las condiciones de trabajo abusivas (p.ej., a través de mecanismos de protección de los salarios) y promover la integración en el mercado de trabajo (luchando contra la discriminación de los trabajadores migrantes);
 - adoptar medidas eficaces para combatir y prevenir el trabajo infantil, el trabajo forzoso y la trata, y
 - acabar con la vinculación del permiso de trabajo con el empleador y con los requisitos en materia de patrocinio.
- **Libertad sindical.** En muchos países, la legislación sigue sin estar clara, o no se respeta, en lo tocante a si los trabajadores migrantes pueden gozar de derechos fundamentales como constituir sindicatos y afiliarse a ellos, ejercer funciones en los sindicatos, si están protegidos contra la discriminación por motivo de sus actividades sindicales, y si tienen derecho de huelga.

Los compromisos que pueden llevarse a la práctica y las metas que pueden conseguirse deberían ser los siguientes:

- garantizar el respeto de los principios y derechos fundamentales en el trabajo de la OIT, y potenciar la capacidad de los migrantes para sindicarse, para ser representados y para participar en organizaciones sindicales, con independencia de su situación migratoria, en consonancia con el indicador 8.8 de los ODS;
 - promover la ratificación universal del Convenio sobre la libertad sindical y la protección del derecho de sindicación, 1948 (núm. 87) y del Convenio sobre el derecho de sindicación y de negociación colectiva, 1949 (núm. 98), y
 - proteger a los trabajadores migrantes contra la discriminación por motivo de sus actividades sindicales, y el derecho de huelga, también a través de la legislación y de programas específicos.
- **Migración irregular.** La migración laboral irregular agrava la vulnerabilidad de los trabajadores migrantes a la explotación y, en algunos casos, puede menoscabar los salarios y las condiciones de trabajo establecidos.⁸ La OIT está elaborando un compendio de buenas prácticas, y de marcos legislativos y de política, para reducir la migración laboral irregular, también a través de vías para salir de la irregularidad y la informalidad, y para proteger a los migrantes en situaciones irregulares de aquí a 2020.

Los compromisos que pueden llevarse a la práctica y las metas que pueden conseguirse deberían ser los siguientes:

- adoptar orientaciones mundiales o consensuadas sobre buenas prácticas para afrontar la migración irregular. Éstas pueden incluir principios y directrices para la regularización de los trabajadores migrantes, en particular los que están bien integrados en el mercado de trabajo o quienes se encuentran en una situación irregular por motivos ajenos a su voluntad y/o debido a circunstancias que están fuera de su control;
- promover el trabajo decente y la creación de empleo en los países de origen y de tránsito prestando asistencia específica;
- crear más oportunidades de migración regular para los trabajadores migrantes con todos los niveles de competencias;
- llevar a cabo evaluaciones de las necesidades en el mercado de trabajo con miras a identificar la oferta y la demanda de trabajadores migrantes a través de procesos de diálogo social, y
- emprender campañas de sensibilización sobre los riesgos y desafíos de la migración irregular, y asegurar que, cuando se produce el retorno, éste tiene lugar de conformidad con las normas

⁸ OIT: *Cuarto punto del orden del día: Migración laboral, Informes de la Comisión para la Migración Laboral: Resolución y conclusiones presentadas para su adopción por la Conferencia*, Actas provisionales, 106ª reunión de la CIT, Ginebra, junio de 2017, pág. 4.

internacionales de derechos humanos e incluye el apoyo para la reintegración, también a través del acceso a oportunidades de trabajo decente.

- **Vigilancia y práctica de la contratación equitativa.** El proceso de contratación es, con frecuencia, cuando empieza la explotación de los trabajadores. Los datos de los estudios de la OIT-KNOMAD muestran que los elevados costos de contratación pueden ascender incluso a un año de salario,⁹ aumentando la carga de la deuda de los migrantes. La OIT y el Banco Mundial están elaborando una metodología para vigilar los costos de contratación en el marco del indicador 10.7.1 de los ODS. Además, un número cada vez mayor de países y de empresas mundiales están adoptando medidas para eliminar las comisiones de contratación a cargo de los trabajadores, el fraude y el abuso, de conformidad con lo dispuesto en los Principios generales y directrices para la contratación equitativa, de la OIT, de 2016,¹⁰ y basándose en las normas internacionales del trabajo y en la “Faire Recruitment Initiative” (iniciativa para promover la contratación ética), de la OIT.¹¹ Otras buenas prácticas son el dispositivo de vigilancia de la contratación de trabajadores migrantes de la Confederación Sindical Internacional y la iniciativa IRIS de la OIM.

Los compromisos que pueden llevarse a la práctica y las metas que pueden conseguirse deberían ser los siguientes:

- adoptar mecanismos y procesos de contratación equitativa en los corredores de migración basados en los Principios generales y directrices para la contratación equitativa, de la OIT;
 - eliminar, de aquí a 2030, las comisiones de contratación a cargo de los trabajadores en consonancia con los ODS;
 - desarrollar la capacidad de los servicios públicos de empleo a fin de que desempeñen una función más importante en la prestación de apoyo técnico para la movilidad laboral a través de las fronteras, y
 - aumentar la capacidad de los inspectores del trabajo para supervisar mejor a las agencias de empleo privadas.
- **Desarrollo y reconocimiento de las competencias.** Los trabajadores migrantes poco calificados suelen enfrentarse al acceso limitado a oportunidades de desarrollo de las competencias y a la falta de

⁹ Estudios de la OIT-KNOMAD, 2015, citados en el documento de referencia preparado por la OIT en el Foro Mundial sobre Migración y Desarrollo, mesa redonda 1.1, *Reducción de los costos de la migración*. Véase http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---ed_norm/---relconf/documents/meetingdocument/wcms_550269.pdf (en inglés).

¹⁰ Véase: http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---ed_norm/---declaration/documents/publication/wcms_536755.pdf.

¹¹ Véase: http://www.ilo.org/global/topics/fair-recruitment/WCMS_320405/lang-en/index.htm (en inglés).

reconocimiento de sus competencias, en particular antes del aprendizaje, lo que contribuye al desajuste de las competencias con los empleos disponibles, al desaprovechamiento de las competencias y a una menor productividad y protección de los derechos. Los servicios públicos de empleo, y las agencias de empleo privadas cuando se regulan de manera apropiada y se orientan por evaluaciones cabales del mercado de trabajo, pueden desempeñar una función importante a la hora de encarar estos desafíos. Teniendo esto en mente, la OIT ha elaborado orientaciones prácticas.¹²

Los compromisos que pueden llevarse a la práctica y las metas que pueden conseguirse deberían ser los siguientes:

- evaluar las necesidades y brechas en materia de competencias con el fin de orientar la adecuación de las competencias con los empleos existentes;
 - adoptar mecanismos de reconocimiento de las competencias para las competencias adquiridas a nivel formal o no formal, también a nivel sectorial y en los corredores de migración, y
 - crear alianzas de competencias regionales y mundiales en las que participen las instituciones gubernamentales, las empresas, y las organizaciones de empleadores y de trabajadores, con objeto de facilitar el reconocimiento de las competencias y de apoyar la integración y reintegración de los trabajadores migrantes que regresan a sus países de origen.
-
- **Protección social.** Los trabajadores migrantes y sus familias tienen grandes dificultades para acceder a la protección social, incluida la protección de la salud, y a otras prestaciones de seguridad social, debido a los requisitos relacionados con su nacionalidad o su situación, o a los períodos insuficientes de empleo y de residencia.¹³ La OIT puede prestar apoyo activo y efectivo a través de instrumentos de orientación para extender la protección social a los trabajadores migrantes dentro de las fronteras y a través de ellas, y para la creación de capacidad institucional.

Los compromisos que pueden llevarse a la práctica y las metas que pueden conseguirse deberían ser los siguientes:

- establecer sistemas de protección social nacionales no discriminatorios, incluidos pisos de protección social para los trabajadores migrantes, y ,
- adoptar y aplicar acuerdos de seguridad social bilaterales y multilaterales que tengan en cuenta las cuestiones de género, con el fin de asegurar la transferibilidad de los derechos de seguridad social y de las prestaciones de seguridad social (adquiridos y en curso de adquisición).

¹² OIT: “How to facilitate the recognition of skills of migrant workers: Guide for employment services providers”; véase: http://www.ilo.org/skills/pubs/WCMS_572672/lang--en/index.htm.

¹³ OIT: *Migración laboral: nuevo contexto y desafíos de gobernanza*, 106ª reunión de la CIT. Ginebra, párrs. 51 y 52.

- **Estadísticas sobre migración laboral.** Unos datos actualizados, fiables y comparables sobre la migración laboral, desglosados por edad y sexo, entre otras cosas, son fundamentales para la formulación de políticas basada en pruebas, la evaluación del impacto de los programas de migración laboral, la protección de los derechos de los trabajadores migrantes y el fomento de la confianza pública en las cuestiones relacionadas con la migración. La armonización de las definiciones estadísticas, el fortalecimiento de las capacidades y la existencia de suficientes sistemas de recopilación de datos siguen siendo algunos de los principales desafíos. En la actualidad, la OIT está apoyando la labor preparatoria encaminada a definir unas normas internacionales relativas a las estadísticas sobre migración laboral, en consonancia con la meta 17.18 de los ODS.

Los compromisos que pueden llevarse a la práctica y las metas que pueden conseguirse deberían ser los siguientes:

- mejorar la recopilación y producción de estadísticas sobre migración laboral a nivel nacional, regional y mundial, y
 - apoyar las políticas de migración laboral en datos y estadísticas sobre migración laboral desglosados por sexo, de conformidad con las normas internacionales y con las directrices de la Conferencia Internacional de Estadísticos del Trabajo (CIET).
-
- **Acuerdos de cooperación bilaterales y regionales.** La cooperación bilateral y regional en materia de migración laboral se ha convertido en un instrumento esencial para gestionar las corrientes migratorias que son cada vez más complejas y dinámicas.¹⁴ La comunidad internacional puede fortalecer su apoyo a la cooperación en los corredores de migración y con las comunidades y procesos económicos regionales.

Los compromisos que pueden llevarse a la práctica y las metas que pueden conseguirse deberían ser los siguientes:

- adoptar acuerdos de movilidad y de migración laboral que se asienten en las normas de la OIT y en los acuerdos modelo que promueven cauces regulares para la migración y la igualdad de acceso de los hombres y las mujeres a oportunidades de trabajo decente;

¹⁴ OIT: Acuerdos bilaterales y memorandos de entendimiento sobre la migración de trabajadores poco calificados: reseña; véase: http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---ed_protect/---protrav/---migrant/documents/genericdocument/wcms_462695.pdf

- adoptar procesos y mecanismos de diálogo con miras a facilitar acciones de cooperación encaminadas a asegurar el respeto de los derechos de los trabajadores migrantes, la contratación equitativa, el reconocimiento mutuo de competencias, la protección social, la transferibilidad de los derechos y prestaciones de seguridad social, y la recopilación de datos, entre otras cosas, y adoptar contratos de trabajo estándar en consonancia con las normas e instrumentos internacionales, y
- entablar y fomentar un diálogo interregional e intrarregional y plataformas para fortalecer la coordinación de las políticas, la gobernanza en los mercados de trabajo regionales y el intercambio de buenas prácticas.

3) Seguimiento y revisión del Pacto mundial para una migración segura, ordenada y regular

El proceso encaminado a revisar la aplicación de los ODS puede servir de modelo para el seguimiento del Pacto mundial, con la presentación de informes sobre los progresos realizados en las esferas temáticas. Para el Pacto mundial, cabe imaginar un proceso similar al seguimiento y la revisión de los ODS, por ejemplo, a través del Foro Político de Alto Nivel de las Naciones Unidas, que colaborara de manera coherente con la Asamblea General, el Consejo Económico y Social, y otros órganos y foros pertinentes, de conformidad con los mandatos existentes.

Podría alentarse a los Estados Miembros a adoptar planes de acción nacionales y regionales en torno a los compromisos contraídos con arreglo al Pacto mundial. El sistema de las Naciones Unidas podría respaldar dichos esfuerzos de planificación en consonancia con las nuevas directrices del Marco de Asistencia de las Naciones Unidas para el Desarrollo (MANUD) sobre la migración y los refugiados, y facilitar los intercambios multilaterales e interregionales a nivel del terreno.