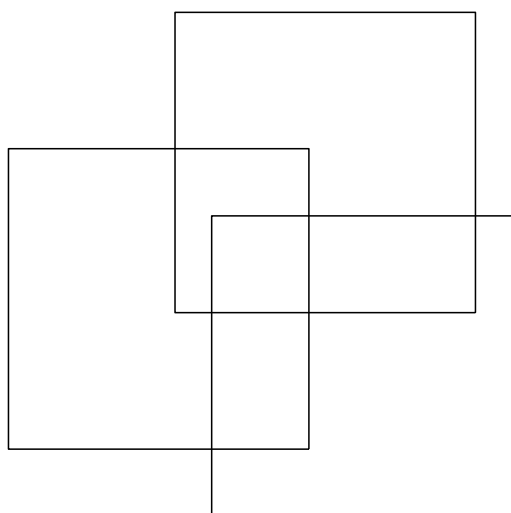




Resultados del Estudio comparativo mundial sobre la definición de las comisiones de contratación y los gastos conexos

**Documento para la discusión en la Reunión tripartita de expertos
sobre la definición de las comisiones de contratación y gastos conexos
(Ginebra, 14-16 de noviembre de 2018)**



MERFRC/2018

ORGANIZACIÓN INTERNACIONAL DEL TRABAJO

Departamento de Condiciones de Trabajo e Igualdad

Resultados del Estudio comparativo mundial sobre la definición de las comisiones de contratación y los gastos conexos

**Documento para la discusión en la Reunión tripartita de expertos
sobre la definición de las comisiones de contratación y gastos conexos
(Ginebra, 14-16 de noviembre de 2018)**

Ginebra, 2018

OFICINA INTERNACIONAL DEL TRABAJO, GINEBRA

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 rights@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.ifro.org puede encontrar la organización de derechos de reproducción de su país.

Resultados del Estudio comparativo mundial sobre la definición de las comisiones de contratación y los gastos conexos, Documento para la discusión en la Reunión tripartita de expertos sobre la definición de las comisiones de contratación y gastos conexos (Ginebra, 14-16 de noviembre de 2018), Oficina Internacional del Trabajo, Departamento de Condiciones de Trabajo e Igualdad, Ginebra, OIT, 2018.

ISBN: 978-92-2-132135-4 (impreso)
ISBN: 978-92-2-132136-1 (web pdf)

Publicado también en francés: *Conclusions de l'étude comparative mondiale sur la définition des commissions de recrutement et frais connexes*, Rapport soumis pour discussion à la Réunion tripartite d'experts sur les commissions de recrutement et frais connexes (Genève, 14-16 novembre 2018), ISBN 978-92-2-132133-0 (imprimé), ISBN 978-92-2-132134-7 (pdf Web), Ginebra, 2018; y en inglés: *Findings from the global comparative study on defining recruitment fees and related costs*, Background paper for discussion at the Tripartite Meeting of Experts on Recruitment Fees and Related Costs (Geneva, 14-16 November 2018), ISBN 978-92-2-132131-6 (print), ISBN 978-92-2-132132-3 (Web pdf), Ginebra, 2018.

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.

Para más información sobre las publicaciones y los productos digitales de la OIT, visite nuestro sitio web: www.ilo.org/publns.

Índice

	<i>Página</i>
Acrónimos y abreviaturas.....	vii
Definiciones	vii
1. Introducción	1
2. Resumen de los resultados del Estudio comparativo mundial sobre la definición de las comisiones de contratación y los gastos conexos	5
2.1. Metodología utilizada para realizar el Estudio	5
2.2. Normas internacionales del trabajo relativas a las comisiones de contratación y los gastos conexos	6
2.3. Examen de las políticas nacionales relativas a las comisiones de contratación y los gastos conexos	13
2.4. Iniciativas empresariales, sindicales y multilaterales	27
2.5. Comparación de las categorías de gastos contempladas en las legislaciones y políticas nacionales, los acuerdos bilaterales y las iniciativas multilaterales	34
3. Articular la definición de las comisiones de contratación y los gastos conexos	37
3.1. Proceso de contratación y gastos conexos	37
3.2. Definiciones utilizadas en las legislaciones y políticas nacionales.....	39
3.3. Definiciones formuladas en las iniciativas empresariales y multilaterales.....	43
3.4. Resumen de las categorías de gastos y de las modalidades de financiación compartida en las legislaciones y políticas nacionales, y en las iniciativas multilaterales.....	44
4. Articular una propuesta de definición de las comisiones de contratación y los gastos conexos	47

Anexo

I. Propuesta de definición de las comisiones de contratación y los gastos conexos.....	49
--	----

Cuadros, gráficos y recuadros

Cuadros

1. Políticas nacionales por las que se reglamenta el cobro de las comisiones de contratación y los gastos conexos a los trabajadores.....	15
2. Orientaciones programáticas de la reglamentación de las comisiones de contratación y gastos conexos	19
3. Políticas nacionales sobre las comisiones de contratación y los gastos conexos, particularmente en sectores determinados.....	24

4. Políticas nacionales de sanción en caso de vulneración de la normativa sobre el cobro de comisiones a los trabajadores (cada política puede contemplar varios tipos de sanciones).....	26
5. Frecuencia con que se mencionan las comisiones y categorías de gastos en la legislación y las políticas nacionales, acuerdos bilaterales/memorandos de entendimiento, e iniciativas empresariales/multilaterales, con indicación de si su pago corresponde a los trabajadores.....	35
6. Definición y desglose de las comisiones de contratación y los gastos conexos según las políticas aplicadas en una muestra de países	41

Gráficos

1. Políticas nacionales y su aplicación a la contratación nacional o internacional.....	20
2. Modalidades de financiación compartida de gastos según la legislación y las políticas nacionales.....	20

Recuadro

Lista de partidas de gastos vinculadas a la contratación y mencionadas en al menos una legislación o política nacional	22
--	----

Acrónimos y abreviaturas

ALP	Association of Labor Providers
ATEST	Alliance to End Slavery and Trafficking
CEACR	Comisión de Expertos en Aplicación de Convenios y Recomendaciones
CGF	Foro de Bienes de Consumo
CIETT	Confederación Internacional de Agencias de Empleo Privadas
CSI	Confederación Sindical Internacional
IHRB	Institute for Human Rights and Business
INS	Sección Institucional del Consejo de Administración de la OIT
IRIS	Sistema Internacional de Integridad en la Contratación
M&S	Marks & Spencer
KNOMAD	Global Knowledge Partnership on Migration and Development
ODS	Objetivo de Desarrollo Sostenible
OIM	Organización Internacional para las Migraciones
OIT	Organización Internacional del Trabajo
RBA	Responsible Business Alliance

Definiciones

Las definiciones utilizadas en el presente documento se han extraído de los *Principios generales y directrices prácticas de la OIT para una contratación equitativa*, publicados en 2016:

- El término «contratación» incluye la publicación de anuncios, la difusión de información, la selección, el transporte, la colocación en el empleo y — en el caso de los trabajadores migrantes — el retorno al país de origen cuando proceda. Esto se aplica tanto a los solicitantes de empleo como a los que ya tienen una relación de trabajo.
- El término «empleador» se refiere a una persona o entidad que contrata a empleados o a trabajadores, ya sea directa o indirectamente.
- El término «empresa» hace referencia a los empleadores, los reclutadores de mano de obra que no sean los servicios públicos de empleo, y otros proveedores de servicios que participan en el proceso de contratación.
- La expresión «reclutador de mano de obra» se refiere tanto a los servicios públicos de empleo como a las agencias privadas de empleo y a todos los demás intermediarios o subagentes que ofrecen servicios de contratación y colocación. Los reclutadores de mano de obra pueden presentar muchas formas, ya sea con o sin fines de lucro, o desplegando su actividad dentro o fuera de marcos jurídicos y normativos.
- La expresión «trabajador migrante» designa toda persona que emigra o ha emigrado a un país del que no es nacional con el fin de ocupar un empleo que no habrá de ejercer por su propia cuenta.

1. Introducción

1. Hace muchos años que la Organización Internacional del Trabajo (OIT) y otros organismos de las Naciones Unidas se muestran preocupados ante los abusos relacionados con la contratación de trabajadores, en particular ante el hecho de que se cobren a los trabajadores comisiones de contratación y gastos conexos, y ante los riesgos de servidumbre por deudas y de trata de personas que vienen asociados al reembolso de esas comisiones y gastos ¹. Los procesos de contratación, ya sean de ámbito nacional o internacional, siempre entrañan gastos. Los mandantes de la OIT sostienen sin embargo, desde la fundación misma de esta Organización, que cobrar esos gastos a los trabajadores, como si la colocación en el empleo fuera una transacción comercial, [...] no sólo daría lugar a abusos, sino que además el trabajo se reduciría a una simple mercancía ². Hace casi cien años que las normas de la OIT consagran el principio de gratuidad de los servicios de colocación y empleo para los trabajadores. No existe en cambio tanta claridad respecto a qué costos pueden reputarse como comisiones de contratación y gastos conexos.
2. La experiencia muestra que el cobro de estas comisiones exacerba considerablemente el riesgo de que los trabajadores sean víctimas del trabajo forzoso, de la servidumbre por deudas y de la trata de personas. Según la OIT, la coerción genera un gasto que ronda los 21 000 millones de dólares de los Estados Unidos, 19 600 millones de los cuales corresponden, según las estimaciones, al abono incompleto de salarios y 1 400 millones al cobro de comisiones de contratación ilegales ³. Los costos de contratación también se derivan en gran parte de la migración laboral y las encuestas revelan que pueden superar nueve meses de ingresos medios mensuales en algunos corredores de migración ⁴.
3. Las agencias de empleo públicas y privadas reguladas de manera apropiada desempeñan un papel importante en el funcionamiento eficiente y equitativo de los mercados de trabajo porque logran conciliar la oferta de empleos disponibles con la demanda de trabajadores con cualificaciones adecuadas. No obstante, los datos muestran que los reclutadores inescrupulosos se hacen con cuantiosos recursos de los migrantes y de otros trabajadores con el cobro de comisiones de contratación y, de manera más general, por medio de otras prácticas de explotación económica.

¹ OIT: *Informe para la discusión en la Reunión tripartita de expertos sobre principios y directrices prácticas relativos a la contratación equitativa* (Ginebra, 5-7 de septiembre de 2016), MEFR/2016.

² Según se desprende implícitamente de la sección 1 de la parte XIII del Tratado de Versalles, y se confirma expresamente en el apartado a) del artículo I de la Declaración de Filadelfia de 1944. Véase también OIT: *Estudio general sobre los instrumentos relativos al empleo a la luz de la Declaración de la OIT sobre la justicia social para una globalización equitativa*, Informe III (Parte 1B), Conferencia Internacional del Trabajo, 99.ª reunión, 2010, párrafo 186.

³ OIT: *Profits and Poverty: The Economics of Forced Labour* (Ginebra, 2014), pág. 10.

⁴ OIT: *Migración laboral: nuevo contexto y desafíos de gobernanza*, Informe IV, Conferencia Internacional del Trabajo, 106.ª reunión (Ginebra, 2017), párrafo 166.

-
4. Las investigaciones muestran que la participación de múltiples intermediarios y la colusión entre agentes locales y extranjeros redundan en detrimento de los intereses de los trabajadores migrantes ⁵. Muchos trabajadores contraen cuantiosas deudas para poder pagar las comisiones y demás gastos vinculados a la búsqueda de un empleo. Los gastos de contratación tienden a ser elevados para los trabajadores poco cualificados, sobre todo en los sectores de la construcción, la agricultura y el trabajo doméstico. Los trabajadores que no consiguen saldar estas deudas sufren graves consecuencias personales y sociales, y terminan atrapados en condiciones laborales duras, cobrando salarios magros y sufriendo situaciones de abuso ⁶. Los trabajadores no saben a menudo ni qué gastos se les cobran exactamente ni qué razones inflan las partidas que los integran.
 5. Para paliar esta situación, la comunidad internacional coincide cada vez más en que es fundamental propugnar la contratación equitativa para prevenir el trabajo forzoso, reducir los costos de la migración laboral y mejorar las perspectivas de desarrollo de los trabajadores migrantes y de sus familias. Durante el Diálogo de alto nivel sobre la migración internacional y el desarrollo de la Asamblea General de las Naciones Unidas, el Secretario General de las Naciones Unidas afirmó sin ambages: «[s]e puede ganar mucho si se reducen los costos relacionados con la migración, como, por ejemplo, los costos de transferencia de las remesas de fondos y los honorarios que se pagan a contratistas, especialmente los trabajadores migratorios poco cualificados» ⁷. También en la Agenda de Acción de Addis Abeba de la Tercera Conferencia Internacional sobre la Financiación para el Desarrollo ⁸ se subrayó la necesidad de reducir los costos de la migración laboral, en particular los correspondientes a la contratación de los migrantes, que entorpecen gravemente la consecución de los resultados en materia de desarrollo sostenible. La integración de la cuestión del costo de la contratación entre los indicadores recomendados de la meta 10.7 de los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS) ha convertido en prioridad urgente concertar una definición de las comisiones de contratación y los gastos conexos para poder medir el progreso en el cumplimiento de esta meta ⁹. Además, mediante el objetivo 6 del proyecto de pacto mundial para una migración segura, ordenada y regular, cuya adopción está prevista para diciembre de 2018, se exhorta a los Estados Miembros a facilitar la contratación equitativa y ética, y a preservar unas condiciones que garanticen el trabajo decente, así como a prohibir a los reclutadores y empleadores cobrar o repercutir honorarios de contratación o gastos conexos a los trabajadores migrantes, para evitar que

⁵ C. Thame: *Recruitment of migrants in countries of origin: International standards and current mechanisms, and best practices from source countries*, documento de información de la OIT-Yangón (Yangón, OIT, 2017).

⁶ Verité y ManpowerGroup: *An ethical framework for cross-border labor recruitment: An industry/stakeholder collaboration to reduce the risks of forced labor and human trafficking* (2016).

⁷ Naciones Unidas: *Migración internacional y desarrollo*, Informe del Secretario General, documento A/68/190, Asamblea General de las Naciones Unidas, 68.º período de sesiones (Nueva York, 2014), pág. 23, párrafo 113.

⁸ Naciones Unidas: *Agenda de Acción de Addis Abeba de la Tercera Conferencia Internacional sobre la Financiación para el Desarrollo*, documento A/RES/69/313, Asamblea General, 69.º período de sesiones (Nueva York, 2015), pág. 36, párrafo 111.

⁹ M. Leighton: *ILO-WB partnership on measuring recruitment costs: Progresses on SDG Indicator 10.7.1*, presentación (15.ª Reunión de coordinación sobre la migración internacional, Nueva York, 2017).

sean víctimas de la servidumbre por deudas, la explotación y el trabajo forzoso ¹⁰. También las empresas, en particular las que operan en las cadenas de suministro, reconocen cada vez más la importancia fundamental que la contratación equitativa reviste para prevenir el trabajo forzoso, reducir los costos de la migración laboral y mejorar así las perspectivas de desarrollo de los trabajadores migrantes y de sus familias. Por ello se multiplican las iniciativas empresariales encaminadas a promover la contratación equitativa y eliminar las comisiones de contratación y los gastos cobrados a los trabajadores en las cadenas mundiales de suministro.

6. En este contexto, la OIT ha intensificado sus actividades en los últimos años para combatir los abusos vinculados a la contratación. En 2014, la Oficina adoptó una estrategia quinquenal para fortalecer las actividades destinadas a eliminar el trabajo forzoso y la trata de personas, y en aquella ocasión resaltó que una «importante vía para prevenir el trabajo forzoso es acabar con los abusos y el engaño de los trabajadores durante los procesos de contratación, transporte y colocación, dentro y fuera de sus países» ¹¹. El mismo año, en su Memoria titulada *Migración equitativa: un programa para la OIT* dirigida a la Conferencia Internacional del Trabajo, el Director General señaló que «instaurar procesos de contratación equitativos» debía convertirse para la OIT en una actividad esencial, y anunció la creación de la Iniciativa para la equidad en la contratación ¹².
7. En septiembre de 2016, la OIT organizó una reunión tripartita de expertos de tres días encargada de elaborar orientaciones sobre la contratación equitativa destinadas a la adopción de directrices exhaustivas para la equidad en la contratación, tanto nacional como transfronteriza. Aunque la idea de articular principios y directrices surgió en una discusión tripartita sobre la migración laboral, el texto «trata la cuestión de la equidad en la contratación desde una perspectiva mundial porque incluye la temática de la migración laboral pero también temas más amplios relacionados con el empleo y el trabajo, a nivel nacional e internacional» ¹³.
8. En los *Principios generales y directrices prácticas de la OIT para una contratación equitativa*, la expresión «comisiones de contratación o gastos conexos» se define como «cualquier comisión o cualquier gasto incurrido en el proceso de contratación, con el fin de que los trabajadores consigan un empleo o colocación, independientemente de la manera, el momento o el lugar de su imposición o cobro». Mediante el principio 7 se prohíbe expresamente el cobro de estas comisiones de contratación o gastos conexos a los trabajadores. La ausencia de una definición mundialmente aceptada de la expresión «comisiones de contratación y gastos conexos» indujo a los participantes en la Reunión

¹⁰ [Global Compact for Safe, Orderly and Regular Migration, Intergovernmentally negotiated and agreed outcome](#) (Pacto mundial para una migración segura, ordenada y regular. Resultado negociado y convenido a nivel intergubernamental), objetivo 6, b), julio de 2018.

¹¹ OIT: *Cuestiones derivadas de las labores de la 103.ª reunión de la Conferencia Internacional del Trabajo: Seguimiento de la adopción del Protocolo y de la Recomendación sobre las medidas complementarias para la supresión efectiva del trabajo forzoso*, documento GB.322/INS/4/2, Consejo de Administración, 322.ª reunión (Ginebra, 2014), pág. 4, párrafo 14.

¹² OIT: *Memoria del Director General: Migración equitativa: un programa para la OIT*, Informe del Director General, Informe I (B), Conferencia Internacional del Trabajo, 103.ª reunión, 2014.

¹³ OIT: *Informe para la discusión en la Reunión tripartita de expertos sobre principios y directrices prácticas relativos a la contratación equitativa*, op. cit., párrafo 4.

tripartita de expertos antes citada a pensar que este tema podría motivar futuras actividades de la OIT para conferir mayor concreción a la expresión.

9. En junio de 2017, en la 106.^a reunión de la Conferencia Internacional del Trabajo, se adoptó la Resolución relativa a la segunda discusión recurrente sobre los principios y derechos fundamentales en el trabajo, que exhorta a la OIT a «integrar los principios y derechos fundamentales en el trabajo en todas las actividades de la Organización, inclusive en ámbitos de actividad como el futuro del trabajo, las cadenas mundiales de suministro, las zonas francas industriales, las formas atípicas de empleo, los trabajadores migrantes, los trabajadores rurales y los trabajadores de la economía informal, así como la contratación equitativa» ¹⁴.
10. Finalmente, los resultados de la Reunión tripartita de expertos de 2016 informaron en la discusión general sobre migración laboral mantenida en la reunión de la Conferencia Internacional del Trabajo de junio de 2017, que en sus conclusiones reconoció que la contratación equitativa es una esfera que requiere especial atención e instó a la Oficina a «proseguir los esfuerzos para establecer y aplicar, a título experimental, una metodología que mida los costos de la contratación, de conformidad con la meta 10.7 de la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible, y seguir trabajando en la definición del concepto de comisiones de contratación y gastos conexos» ¹⁵. Acto seguido, se solicitó a la Oficina que organizara una reunión tripartita de expertos encargada de examinar, enmendar y adoptar un proyecto de definición de las comisiones de contratación y los gastos conexos a partir de un estudio comparativo mundial dedicado a esa definición ¹⁶.
11. El presente informe y la definición que en él se propone se han elaborado con base en los resultados de ese estudio comparativo (OIT, de próxima publicación). La propuesta de definición, que se presenta en el anexo I al presente documento, será negociada en la Reunión tripartita de expertos sobre la definición de las comisiones de contratación y gastos conexos.

¹⁴ OIT: *Informes de la Comisión para los principios y derechos fundamentales en el trabajo: Resolución y conclusiones presentadas para su adopción por la Conferencia, Actas Provisionales* núm. 11-1, Conferencia Internacional del Trabajo, 106.^a reunión (Ginebra, 2017), párrafo 5, c).

¹⁵ OIT: *Cuestiones derivadas de las labores de la 106.^a reunión (2017) de la Conferencia Internacional del Trabajo: Seguimiento de la resolución relativa a la gobernanza equitativa y eficaz de la migración laboral*, documento GB.331/INS/4/1 (Rev.), Consejo de Administración, 331.^a reunión (Ginebra, 2017), párrafo 2 del anexo.

¹⁶ *Ibid.*

2. Resumen de los resultados del Estudio comparativo mundial sobre la definición de las comisiones de contratación y los gastos conexos

12. El Estudio se llevó a cabo para identificar y analizar las medidas nacionales e internacionales de la lucha contra el cobro de comisiones de contratación y gastos conexos elevados, comparando las legislaciones y políticas nacionales aplicables en las regiones. Se centró particularmente en:
- a) la definición de las comisiones de contratación y los gastos conexos según las legislaciones y políticas nacionales, incluidos los acuerdos bilaterales y multilaterales, las categorías de gastos y los detalles de éstos, así como su forma de cobro;
 - b) un análisis de las diferencias observadas entre regiones en términos de políticas, incluidas la aplicación de éstas a los trabajadores y demandantes de empleo en los mercados nacional o internacional, así como las normativas aplicadas a sectores o corredores de migración específicos y el uso de mecanismos de vigilancia e imposición de sanciones pecuniarias y otras penas por incumplimiento, y
 - c) un examen de iniciativas multilaterales que dan orientaciones sobre la aplicación de una política de gratuidad de las comisiones de contratación para los trabajadores y demandantes de empleo.

La información así obtenida se analizó y utilizó para redactar la propuesta de definición de las comisiones de contratación y los gastos conexos.

2.1. Metodología utilizada para realizar el Estudio

13. El Estudio comparativo mundial englobó las legislaciones y políticas nacionales aplicadas a las agencias de empleo públicas y privadas, y se centró en los canales de contratación formales.
14. Versó exclusivamente sobre el cobro de comisiones de contratación y gastos conexos en los procesos de contratación nacionales e internacionales, sin perder de vista que, en el contexto de la migración laboral, esos costos también pueden incluir los derivados del envío de remesas, de malas condiciones laborales, de la negación de derechos fundamentales, de la pérdida de cualificaciones ¹⁷ y de aspectos atinentes a la seguridad social, como pueden ser la pérdida de derechos o prestaciones por ese concepto, así como los asociados a la doble tributación cuando no existen acuerdos de seguridad social, o a la cotización a regímenes de seguridad obligatorios o voluntarios.
15. La metodología empleada se dividía en dos partes: un examen de los estudios publicados sobre tema en versión impresa o en línea, y después una serie ordenada de entrevistas semiestructuradas con protagonistas/expertos que trabajaban para gobiernos, interlocutores sociales y representantes de iniciativas multilaterales y empresariales.

¹⁷ Foro Mundial sobre Migración y Desarrollo: *Disminuir los costos de la migración*, documento de referencia, 2016, https://gfmnd.org/files/documents/gfmd_2016_roundtable_1.1_background_paper_reducing_migration_costs.pdf, y M. Aleksynska, S. K. Aoul, y V. Petrencu: *Deficiencies in conditions of work as a cost to labor migration: Concepts, extent, and implications*, Global Knowledge Partnership on Migration and Development (KNOMAD), documento de trabajo núm. 28 (KNOMAD, 2017).

16. Aunque no se pretendía que el estudio fuera exhaustivo, su realización implicó analizar:

- i) las políticas de 90 países de todas las regiones que se posicionaron o definieron en el sentido de reglamentar el cobro de comisiones de contratación y gastos conexos o de prohibirlo;
- ii) dieciocho acuerdos bilaterales sobre migración y memorandos de entendimiento que aportaban más información sobre las comisiones de contratación y los gastos conexos, y
- iii) doce documentos de orientación de carácter privado y voluntario preparados por varias partes interesadas, como grupos de empresas, grandes multinacionales presentes en las cadenas mundiales de suministro, y organizaciones de la sociedad civil. Al promover los principios según los cuales «el empleador paga» o «el trabajador no paga», estos documentos ofrecían un panorama completo y detallado de lo que son las comisiones de contratación y los gastos conexos.

2.1.1. Limitaciones del Estudio

17. El Estudio se basó principalmente en un análisis del contenido de las legislaciones, políticas, normas de desarrollo e iniciativas multilaterales accesibles a los investigadores. Esas legislaciones y políticas tienen a veces un carácter disperso, en especial en los países donde coexisten diferentes oficinas e instituciones competentes en materia de contratación y empleo nacionales e internacionales, o donde no se puede acceder a otras normas pertinentes. Considerando que en los países se combinan políticas múltiples, resulta difícil obtener una clasificación clara y precisa de las principales pautas programáticas. Por otra parte, la falta de tiempo impidió al equipo investigador realizar un análisis sistemático de las legislaciones y políticas de lucha contra la trata de personas, algunas de las cuales se incluyeron sin embargo en el Estudio, en la medida en que ofrecían definiciones de las comisiones de contratación y los gastos conexos.

2.2. Normas internacionales del trabajo relativas a las comisiones de contratación y los gastos conexos

2.2.1. Indicaciones sobre la naturaleza de las comisiones de contratación y los gastos conexos

18. Desde su fundación, en 1919, la OIT reconoce el principio de gratuidad de los servicios públicos de colocación y empleo. Es posible que un examen de las normas de la OIT que contienen disposiciones sobre las «comisiones», los «gastos» o los «costos» * vinculados a la contratación y a la colocación de trabajadores dé algunas pistas sobre la estrategia que los mandantes han adoptado para determinar la naturaleza de las comisiones de contratación y de los gastos conexos.

* En el presente informe, cuya elaboración se ha regido por los *Principios generales y directrices prácticas para una contratación equitativa*, publicados por la OIT en 2016, se ha hecho primar, con fines de armonización terminológica, la traducción al español de la expresión inglesa «recruitment fees and related costs» por «comisiones de contratación y gastos conexos», utilizada en esa publicación. Sin embargo, los extractos de los Convenios citados se han retomado siempre textualmente de la versión española de los mismos.

Normas de la OIT sobre el trabajo forzoso

19. Las normas de la OIT sobre el trabajo forzoso tienen por objeto proteger a los trabajadores frente a los abusos relacionados con la contratación. Aunque el Convenio sobre el trabajo forzoso, 1930 (núm. 29) no se refiere expresamente a las comisiones de contratación ni a los gastos conexos, el Protocolo de 2014 relativo al Convenio sobre el trabajo forzoso, 1930 (núm. 29) solicita la adopción de medidas para prevenir el trabajo forzoso u obligatorio a fin de proteger a «las personas, en particular los trabajadores migrantes, contra posibles prácticas abusivas y fraudulentas en el proceso de contratación y colocación» (artículo 2, *d*)). Por su parte, la Recomendación sobre el trabajo forzoso (medidas complementarias), 2014 (núm. 203) exhorta a los Estados Miembros a «facilitar una migración regular y segura y [...] prevenir la trata de personas, incluidos los esfuerzos coordinados para regular, certificar y controlar la actividad de los reclutadores de trabajadores y de las agencias de empleo y eliminar el cobro de comisiones de contratación a los trabajadores a fin de prevenir la servidumbre por deudas y otras formas de presión económica» (párrafo 4, *i*)). En particular, «los Miembros deberían adoptar medidas para eliminar abusos y prácticas fraudulentas por parte de los reclutadores y las agencias de empleo, tales como [...] eliminar el cobro de comisiones de contratación a los trabajadores (párrafo 8, *a*)). Sin embargo, ni en los instrumentos ni en las discusiones preparatorias que precedieron la adopción de éstos se definió el ámbito del concepto de «comisión de contratación». Por su parte, los órganos de control de la OIT se han referido en varias oportunidades al cobro de comisiones, para observar que agrava la vulnerabilidad de los trabajadores migrantes al trabajo forzoso y de que la exigencia de altas comisiones de contratación. También han señalado que la ausencia de reglamentación al respecto ¹⁸ y mantener el cobro de comisiones de contratación a los trabajadores ¹⁹ son prácticas de explotación contra los trabajadores migrantes.

Normas de la OIT sobre el empleo

20. Los instrumentos de la OIT sobre el empleo disponen que las comisiones y los gastos relacionados con la contratación y la colocación no deberían correr a cargo de los trabajadores, pero ofrecen escasa orientación sobre cómo deberían definirse esas comisiones y esos gastos. El Convenio sobre el desempleo, 1919 (núm. 2), uno de los primeros adoptados por la OIT, obliga a los Estados Miembros a establecer un sistema de agencias públicas no retribuidas de colocación, bajo el control de una autoridad central ²⁰, al tiempo que la Recomendación sobre el desempleo, 1919 (núm. 1) ²¹ exhorta expresamente a los Miembros a adoptar medidas para prohibir la creación de agencias retribuidas. Más adelante, el Convenio sobre las agencias retribuidas de colocación, 1933 (núm. 34) instó a la supresión progresiva de las agencias

¹⁸ *Malasia* – CEACR, Convenio núm. 29, observación, publicada en 2016; *Tailandia* – CEACR, Convenio núm. 29, observación, publicada en 2017. La CEACR también destacó que el Gobierno de Tailandia había prohibido que se impusieran a los trabajadores migrantes comisiones por concepto de contratación, excepto para determinados gastos tales como el costo de preparación de documentos y gastos de transporte (artículo 42 de la notificación del Departamento de Empleo sobre la identificación de la lista de trabajadores extranjeros y la tasa de honorarios por servicios y gastos de contratación y el costo de hacer ingresar a trabajadores extranjeros para trabajar con empleadores en el Reino, de 14 de noviembre de 2017).

¹⁹ *Qatar* – CEACR, Convenio núm. 29, observación, publicada en 2016.

²⁰ Artículo 2, 1); el Convenio núm. 2 ha sido ratificado por 57 Estados Miembros y denunciado por tres. En el Convenio núm. 2 se reconoce que en un país pueden coexistir agencias gratuitas, públicas y privadas, y que cuando así sea los Estados Miembros deberán tomar medidas para coordinar las operaciones de unas y otras, con arreglo a un plan nacional (artículo 2, 2)).

²¹ La Recomendación fue retirada en 2002.

retribuidas de colocación con fines lucrativos (artículo 2, 1)), exigencia ésta que admite escasas salvedades, en casos excepcionales y solamente previa consulta a las organizaciones de empleadores y de trabajadores (artículo 3, 1))²². Quince años después, los mandantes de la OIT adoptaron el Convenio sobre el servicio de empleo, 1948 (núm. 88), en el cual se reafirma el principio según el cual los Estados deberían garantizar el mantenimiento de un servicio público y gratuito del empleo (artículo 1, 1)). El artículo 11 de dicho Convenio contempla «una cooperación eficaz entre el servicio público del empleo y las agencias privadas de colocación sin fines lucrativos», e invita a las autoridades competentes de los Estados Miembros a que adopten todas las medidas necesarias para lograr esa cooperación²³. El año siguiente, se revisó el Convenio núm. 34 mediante la adopción del Convenio sobre las agencias retribuidas de colocación (revisado), 1949 (núm. 96)²⁴, en cuyo preámbulo se reafirma el principio según el cual debería haber un servicio público gratuito del empleo que esté al alcance de todas las categorías de trabajadores, incluidos los que son migrantes. Este último Convenio brinda a los Estados Miembros la posibilidad de elegir entre aceptar las obligaciones previstas en la Parte II, que implican la supresión progresiva de las agencias retribuidas de colocación y la reglamentación de las demás agencias, y las obligaciones dispuestas en la Parte III, que exigen la reglamentación de las demás agencias retribuidas de colocación (con y sin ánimo de lucro). Tanto en virtud de la Parte II como de la Parte III, la autoridad competente fijará una tarifa de «retribuciones y gastos» que podrá ser percibida pero no podrá ser superada (artículos 6, *b*) y 11, *b*)). Casi tres decenios después, los mandantes de la OIT revisaron el Convenio núm. 96 mediante la adopción del Convenio sobre las agencias de empleo privadas, 1997 (núm. 181), hoy considerado como el instrumento más actualizado en la materia. En el [anexo II](#) se facilita la lista de los países que han ratificado los Convenios núms. 88, 96 y 181.

21. El Convenio núm. 181, que se aplica tanto a las situaciones de contratación nacional como a las de contratación internacional, y en el cual se reafirma la necesidad de que los trabajadores, en particular los migrantes²⁵, gocen de una protección adecuada contra los abusos, dispone que «las agencias de empleo privadas no deberán cobrar a los trabajadores, ni directa ni indirectamente, ni en todo ni en parte, ningún tipo de honorario o tarifa» (artículo 7, 1)). Sin embargo, no define la expresión «honorarios o tarifas». Además, el Convenio permite a los gobiernos establecer unas excepciones restringidas a este principio, previa consulta con los interlocutores sociales y sólo cuando éstas redunden en interés de los trabajadores²⁶. Las

²² Véase OIT: *Estudio general sobre los instrumentos relativos al empleo a la luz de la Declaración de 2008 sobre la justicia social para una globalización equitativa*, Informe III (Parte 1B), Conferencia Internacional del Trabajo, 99.ª reunión, 2010, párrafo 189. El Convenio núm. 34 fue ratificado por 11 Estados Miembros. Con el correr de los años, diez países denunciaron el Convenio, y nueve de ellos ratificaron instrumentos más recientes relativos a esta materia (los Convenios núms. 96 y 181). Sólo queda un país para el cual el Convenio núm. 34 sigue vigente: Chile.

²³ La adopción del Convenio núm. 88 allanó el camino para un sistema dual de servicios de empleo, al reconocer en gran medida la contribución que las agencias de empleo privadas pueden brindar para la mejor organización posible del mercado del empleo como parte integrante del programa nacional para la consecución y mantenimiento del empleo completo y el desarrollo y uso de los recursos de producción (artículo 1, 2)); véase también OIT: *Organización del Servicio del Empleo*, Informe IV(I), Conferencia Internacional del Trabajo (Ginebra), 1947, pág. 6.

²⁴ Hasta la fecha, el Convenio núm. 96 ha sido ratificado por 42 Estados Miembros, y denunciado por 19.

²⁵ El Preámbulo del Convenio núm. 181 se refiere a los Convenios núms. 88, 96, 97 y 143.

²⁶ El artículo 7, 2) dispone que, en interés de los trabajadores afectados, la autoridad competente, previa consulta con las organizaciones más representativas de empleadores y de trabajadores, podrá autorizar excepciones a lo dispuesto en el artículo 7, 1) respecto de determinadas categorías de trabajadores, así como de determinados servicios prestados por las agencias de empleo privadas.

discusiones que precedieron la adopción del Convenio núm. 181 se centraron principalmente en los tipos de excepciones que admite el principio general sentado en el artículo 7, 1), en lugar de concentrarse en definir los honorarios y tarifas. Aunque los miembros lograron convenir en la posibilidad de que se establecieran excepciones en relación con determinados servicios y ciertas categorías de trabajadores, no se pusieron de acuerdo en la de excluir sectores de actividad económica específicos, lo cual condujo a la adopción del párrafo 2 del artículo 7²⁷. Se observó que, gracias al progreso de las comunicaciones y del tratamiento informatizado de los datos, los particulares ya pueden consultar muchos servicios de información sobre el empleo por el precio de una simple llamada telefónica²⁸. Varios Estados Miembros consideraban que entre las excepciones al principio general de gratuidad de los servicios del empleo para los trabajadores cabía incluir la prestación de servicios a ciertas categorías de trabajadores, como artistas, deportistas profesionales y ejecutivos, o bien la prestación de servicios específicos, como el acceso a bancos de datos informatizados sobre vacantes, servicios de formación especializados o servicios especiales relacionados con el empleo. La mayoría de los mandantes coincidían en que si bien el principio de gratuidad de los servicios del empleo debía aplicarse en el sentido estricto, convenía prever cierta flexibilidad respecto a servicios como, por ejemplo, los de formación e información.

22. En sus comentarios relativos al Convenio núm. 181, la Comisión de Expertos en Aplicación de Convenios y Recomendaciones (CEACR) recuerda sistemáticamente el principio según el cual las comisiones de contratación o gastos conexos no deberían imputarse, ni directa ni indirectamente, a los demandantes de empleo ni a los trabajadores. Sin embargo, aunque la CEACR formuló varios comentarios sobre las excepciones a la «prohibición de cobrar honorarios» en virtud de la legislación nacional con arreglo al artículo 7, 2), del Convenio, no se ha pronunciado sobre el significado de la expresión «honorarios o tarifas»²⁹. Respecto a la posibilidad de tolerar excepciones, la CEACR ha resaltado que la aplicación del artículo 7, 2), presupone que se cumplan las condiciones siguientes: a) antes de autorizar las excepciones deberán celebrarse consultas con las organizaciones de empleadores y de trabajadores más representativas; b) con fines de transparencia, los Estados Miembros deberán crear un marco jurídico que establezca que la autorización se refiere solamente a categorías específicas de trabajadores o a determinados servicios, y que ello constituye una excepción explícita, y que deberán comunicarse los honorarios y los costos, y c) se debe suministrar a la OIT información acerca de esas excepciones y motivarlas debidamente³⁰. La CEACR ha recomendado asimismo que los Estados revisen su legislación nacional para garantizar una «protección adecuada» a todos los trabajadores empleados por agencias de empleo privadas, de conformidad con lo dispuesto en el Convenio. Sin embargo, los comentarios de la CEACR se centran principalmente en la necesidad de que los gobiernos faciliten más información sobre

²⁷ OIT: *Revisión del Convenio sobre las agencias retribuidas de colocación (revisado), 1949 (núm. 96)*, Informe IV (2), Conferencia Internacional del Trabajo, 85.ª reunión, 1997, págs. 47-51; OIT: *Informe de la Comisión sobre la revisión del Convenio núm. 96, Actas*, Conferencia Internacional del Trabajo, 85.ª reunión, 1997, 16 (Rev.)/39-40.

²⁸ OIT: *Revisión del Convenio sobre las agencias retribuidas de colocación (revisado), 1949 (núm. 96)*, Informe IV (1), Conferencia Internacional del Trabajo, 84.ª reunión, 1997, pág. 78. El ejemplo se refería a los Países Bajos, donde la colocación y la información son gratuitas tanto para los trabajadores como para los empleadores, aunque pueda ser necesario el pago de los servicios de formación profesional específica.

²⁹ Convendría destacar que la Recomendación sobre las agencias de empleo privadas, 1997 (núm. 188) nada dice sobre la cuestión de los honorarios o tarifas.

³⁰ OIT: *Estudio general sobre los instrumentos relativos al empleo a la luz de la Declaración de 2008 sobre la justicia social para una globalización equitativa*, op. cit., párrafo 334.

todas las excepciones autorizadas, sobre las sanciones impuestas en caso de infracción, sobre las vías de recurso y sobre los procedimientos de reclamación disponibles ³¹.

Normas de la OIT sobre los trabajadores migrantes

- 23.** El principio de gratuidad de los servicios públicos de empleo para los trabajadores migrantes también inscribió en el Convenio sobre los trabajadores migrantes (revisado), 1949 (núm. 97), que prevé especialmente que los servicios prestados por las agencias públicas de empleo no deberían ocasionar gasto alguno a los trabajadores migrantes (artículo 7, 2)), y que en sus anexos I y II ³² puntualiza que esos servicios se refieren al reclutamiento, introducción o colocación de los trabajadores migrantes. Por su parte, el artículo 4, 2), del anexo II, que se aplica únicamente a los acuerdos patrocinados por el gobierno, aclara además que los gastos de administración ocasionados por el reclutamiento, introducción y colocación no deberán correr a cargo del migrante, pero no se definen los «gastos administrativos» ³³. La CEACR sólo ha manifestado preocupación en algunas ocasiones respecto al abono de gastos administrativos, de transporte y de otra índole por parte de los trabajadores migrantes. Además, ha considerado que, cuando la legislación nacional obliga a los empleadores a pagar tasas por contratar a trabajadores migrantes, el hecho de autorizar la deducción de esas tasas de los salarios de los trabajadores extranjeros equivaldría a dispensar a éstos un trato menos favorable que a los trabajadores nacionales ³⁴.
- 24.** El Convenio también se refiere al principio según el cual se debería mantener un servicio gratuito apropiado, encargado de prestar ayuda a los trabajadores migrantes y, especialmente, de proporcionarles información exacta (artículo 2). La Recomendación sobre los trabajadores migrantes (revisada), 1949 (núm. 86) dispone que ese servicio debería incluir, por ejemplo, consejos sobre cuestiones que puedan ser de interés para los migrantes, servicios para los

³¹ Véase, por ejemplo, *Fiji* – CEACR, Convenio núm. 181, solicitud directa, publicada en 2016 (el cuarto anexo del reglamento de 2008 sólo contempla los honorarios pagaderos por los servicios fundamentales y autoriza a las agencias a cobrar honorarios por «servicios adicionales» indeterminados. El artículo 4, 6), del reglamento de 2008 autoriza el cobro de honorarios a los demandantes de empleo por la prestación de servicios indeterminados relacionados con el empleo); *Portugal* – CEACR, Convenio núm. 181, solicitud directa, publicada en 2016 (el Gobierno indicó que el artículo 187, 5), del Código del Trabajo, en su versión enmendada, prohíbe a las agencias imponer costes financieros a los trabajadores temporales, en particular por los servicios de orientación y formación profesional. Respecto a estas actividades, las agencias deben garantizar que los servicios destinados a los demandantes de empleo sean gratuitos; no pueden cobrar el menor importe en efectivo, ni directa ni indirectamente); *Israel* – CEACR, Convenio núm. 181, solicitud directa, publicada en 2015 (artículo 69, c), de la Ley del Servicio de Empleo autoriza a las agencias de empleo privadas a recibir «pagos autorizados» por el Ministerio de Industria, Comercio y Trabajo. Por otra parte, el artículo 12 de la Ley sobre la Contratación de Personal por Agencias de Subcontratación dispone que la prohibición de cobrar comisiones a los trabajadores no es aplicable a los gastos de formación profesional destinada a los candidatos al empleo que aún no han sido contratados por una agencia de subcontratación, con miras a su formación en el empleo).

³² Véase *Barbados* – CEACR, Convenio núm. 97, observación, publicada en 2018; *Granada* – CEACR, Convenio núm. 97, solicitud directa, publicada en 2014. En relación con los trabajadores migrantes de Barbados y de Granada que participan en el Programa para Trabajadores Agrícolas Estacionales del Canadá y el Caribe, la Comisión tomó nota de que los trabajadores estaban obligados a enviar el 25 por ciento del ahorro de sus ganancias al Gobierno desde el Canadá, el 5 por ciento de cuyo importe se retenía en concepto de costos administrativos del Programa. El trabajador también aceptaba pagar una parte de los costos de transporte al empleador y que éste, en nombre del trabajador, adelantase las tasas de obtención del permiso de trabajo, que la agencia gubernamental le reembolsaría posteriormente.

³³ Artículo 4 de los anexos I y II.

³⁴ Véase *Malasia* – CEACR, Convenio núm. 97, observación, publicada en 2016.

trabajadores migrantes y su familia respecto a las formalidades administrativas y demás gestiones que necesiten hacer para su regreso, así como cursos preparatorios, cuando ello resulte necesario, a fin de informar a los migrantes sobre las condiciones generales y los sistemas de trabajo que prevalezcan en el país de inmigración y de enseñarles el idioma de ese país. En lo relativo a los gastos de reconocimiento médico, el Convenio núm. 97 obliga a los Miembros que lo hayan ratificado a mantener servicios médicos apropiados encargados de velar por que los trabajadores migrantes y los miembros de su familia gocen de una protección médica adecuada en el momento de su salida, durante el viaje y a su llegada al país de destino ³⁵. Sin embargo, no especifica quién debería correr con los gastos de reconocimiento médico.

25. El anexo II del Convenio núm. 97 y la Recomendación núm. 86 facilitan, al igual que el Convenio sobre los trabajadores migrantes (disposiciones complementarias), 1975 (núm. 143), algunas indicaciones sobre los gastos de regreso. El anexo II al Convenio núm. 97 reconoce que, en determinadas condiciones, los trabajadores migrantes no deberían hacerse cargo de los gastos de su regreso ni del de los miembros de su familia, en particular cuando, por causas que no les sean imputables, no obtengan el empleo para el que fueron reclutados u otro empleo conveniente. En estos casos, los gastos de regreso no deberían correr a cargo del trabajador (anexo II, artículo 9). En el acuerdo-tipo anexo a la Recomendación núm. 86 se reconoce que los gastos del viaje de regreso de los trabajadores migrantes y de las personas a su cargo que, habiendo sido introducidos en el territorio de inmigración de conformidad con un plan ejecutado bajo los auspicios de las autoridades públicas de ambos Estados, se vean obligados a dejar el país por razones ajenas a su voluntad, no podrán recaer sobre los migrantes (artículo 26, 1), a)). Respecto a los trabajadores migrantes en situación irregular contemplados en la Parte I del Convenio núm. 143, la CEACR consideró que, cuando los trabajadores migrantes se encuentran en situación irregular por motivos que no les sean imputables (por ejemplo, por haber sido despedidos antes de la fecha prevista de vencimiento del contrato, o por haber omitido el empleador realizar los trámites necesarios), no se les debería exigir que abonen los gastos de su retorno ni los de sus familiares, incluidos los gastos de transporte ³⁶.
26. El acuerdo-tipo también incluye disposiciones sobre educación y formación profesional (artículo 9) y gastos de viaje y de manutención (artículo 12). Respecto a los gastos de educación, las labores preparatorias relativas a la Recomendación indican que los mandantes prefirieron no puntualizar quiénes deberían asumirlos. En cambio, para los gastos de viaje, las labores preparatorias del acuerdo-tipo parecen indicar claramente que el objetivo no era que los migrantes asumiesen los gastos de viaje desde el lugar de su residencia hasta el lugar de su empleo, ni los gastos de su manutención mientras viajaran y estuviesen en el centro de reunión, de selección o de recepción. Esta afirmación parece extenderse a los gastos de transporte de los efectos y herramientas personales ³⁷, que deberían quedar determinados por las partes en el acuerdo.

³⁵ [Convenio núm. 97](#), artículo 5, b).

³⁶ OIT: *Estudio General sobre los instrumentos de los trabajadores migrantes*, Informe III (Parte 1B), Conferencia Internacional del Trabajo, 105.ª reunión, 2016, párrafo 318.

³⁷ *Ibid.*, pág. 70.

27. La función que las agencias privadas de contratación y colocación desempeñan para la gente de mar se regula en el Convenio sobre la contratación y la colocación de la gente de mar, 1996 (núm. 179)³⁸, en el cual se prohíbe que las retribuciones u otras sumas debidas por la contratación o la colocación estén a cargo de la gente de mar (artículo 4, 1)). Aunque dicho Convenio ya no está en vigor y se ha propuesto su retirada, resulta aún útil remitirse a sus labores preparatorias para comprender la intención de los mandantes respecto a lo que deben constituir «gastos» en virtud del instrumento. Por ejemplo, se destacó que «[...] el empleador tampoco tendrá que sufragar los gastos que entrañe el establecimiento de la documentación que pruebe que la gente de mar tiene las competencias básicas que exige la contratación: certificados reglamentarios, certificado médico básico, documentos personales de viaje, como el pasaporte y su libreta de servicios nacional. El empleador debería, empero, correr con los gastos de la documentación o los exámenes específicos que exija en relación con un puesto determinado»³⁹.
28. El Convenio sobre el trabajo marítimo, 2006, en su versión enmendada (MLC, 2006), integra y actualiza las disposiciones del Convenio núm. 179 en la regla 1.4, que versa sobre los servicios de contratación y colocación, y que obliga a los Estados firmantes a reglamentar esos servicios (que operen en el ámbito de su territorio). Gran parte de los detalles, especificados en la norma A1.4, o recomendados en la pauta B1.4, se inspiran en el Convenio núm. 179 y en la Recomendación que lo acompaña. En virtud del MLC, 2006, todo Miembro que adopte en su legislación o en otras medidas un sistema de servicios privados de contratación y colocación deberá, como mínimo,
- prohibir que se facturen a la gente de mar, directa o indirectamente y en su totalidad o en parte, los honorarios u otros emolumentos por concepto de contratación, colocación u obtención de un empleo, salvo los costos correspondientes a la obtención del certificado médico nacional obligatorio, de la libreta nacional de servicio y de un pasaporte o de otros documentos personales de viaje similares (sin embargo, no se incluirá el costo de los visados, cuya cuantía total se imputará al armador) (artículo 5, b)).
29. El Convenio prevé asimismo que los Miembros velarán por que los servicios de contratación y colocación de gente de mar que operen en su territorio establezcan un sistema de protección, por medio de un seguro o de una medida apropiada equivalente, para indemnizar a la gente de mar las pérdidas pecuniarias que ésta podría tener a raíz del incumplimiento de las obligaciones que para con ella tenga el servicio de contratación o colocación o el armador en virtud del acuerdo de empleo de la gente de mar. Con todo, las labores preparatorias relativas al MLC, 2006, no ofrecen información adicional sobre la definición de la expresión «comisiones o gastos»⁴⁰. Algunas otras disposiciones del MLC, 2006, en su versión enmendada en 2014, relativas a la repatriación, pueden resultar sin embargo valiosas para definir los «costos of repatriación». En particular, el artículo 10, c), de la norma A2.5.2 sobre la garantía financiera en caso de abandono de la gente de mar dispone que el costo de repatriación comprenderá «el viaje realizado por medios apropiados y expeditos, normalmente por transporte aéreo, e incluir el suministro de alimentos y alojamiento a la gente de mar desde el momento en que deja el buque hasta la llegada a su hogar, la atención médica necesaria, el viaje y el transporte de los

³⁸ Los Convenios núms. 34, 88, 96 y 181 excluyen expresamente a la gente de mar.

³⁹ OIT: *Actas*, Conferencia Internacional del Trabajo, 84.ª reunión (marítima), 1996, segunda sesión, Ginebra, pág. 16.

⁴⁰ OIT: *Adopción de un instrumento para refundir las normas sobre el trabajo marítimo*, Informe I (1A), Conferencia Internacional del Trabajo, 94.ª reunión (marítima) (Ginebra, 2006), págs. 38 y 39.

efectos personales, así como cualquier otro costo o carga razonable derivados del abandono» (artículo 10).

Normas de la OIT sobre el trabajo doméstico

30. El Convenio sobre las trabajadoras y los trabajadores domésticos, 2011 (núm. 189) dispone que, para proteger efectivamente contra las prácticas abusivas a los trabajadores domésticos contratados o colocados por agencias de empleo privadas, incluidos los trabajadores domésticos migrantes, «todo Miembro deberá adoptar medidas para asegurar que los honorarios cobrados por las agencias de empleo privadas no se descuenten de la remuneración de los trabajadores domésticos» (artículo 15, 1), e)). Además, el párrafo 23 de la Recomendación sobre las trabajadoras y los trabajadores domésticos, 2011 (núm. 201) prevé que «[l]os Miembros deberían promover las buenas prácticas de las agencias de empleo privadas en relación con los trabajadores domésticos, inclusive los trabajadores domésticos migrantes, teniendo en cuenta los principios y enfoques contemplados en el Convenio sobre las agencias de empleo privadas, 1997 (núm. 181), y en la Recomendación sobre las agencias de empleo privadas, 1997 (núm. 188)». Los comentarios formulados hasta la fecha por los órganos de control de la OIT nada permiten añadir sobre la naturaleza de las comisiones de contratación o gastos conexos que pueden cobrarse o descontarse de la remuneración recibida por el trabajador doméstico. En la segunda discusión relativa a la elaboración de los instrumentos, el debate sobre los costos de repatriación para los trabajadores migrantes apuntó a que la mayoría de los mandantes consideraba que, salvo en los casos de falta grave o fraude, los trabajadores migrantes no debían verse obligados a correr con los costos de repatriación⁴¹. A este respecto, el párrafo 22 de la Recomendación núm. 201 prevé que «los Miembros, tras celebrar consultas con [los mandantes], deberían considerar la posibilidad de especificar, mediante la legislación u otras medidas, las condiciones con arreglo a las cuales los trabajadores domésticos migrantes tendrán derecho a ser repatriados, sin costo alguno para ellos, tras la expiración o la terminación del contrato de trabajo en virtud del cual fueron empleados».

2.3. Examen de las políticas nacionales relativas a las comisiones de contratación y los gastos conexos

31. Los 90 países integrados en el Estudio:

- han ratificado el Convenio núm. 181, como se indica en la sección 2.3.1;
- han adoptado legislaciones, normas o políticas (en adelante, denominadas «políticas») que prohíben el cobro de comisiones de contratación a los trabajadores o regulan las comisiones y los gastos conexos. A efectos del presente documento, por «reglamentación de las comisiones y los gastos conexos» se entiende:
 - la articulación de una declaración de política general que autoriza a los reclutadores de mano de obra para cobrar comisiones por sus servicios;
 - la limitación de las comisiones mediante el establecimiento de un monto máximo cobradero al trabajador o al solicitante de empleo contratado, o

⁴¹ OIT: *Trabajo decente para los trabajadores domésticos*, Informe IV (2A), Conferencia Internacional del Trabajo, 100.^a reunión (Ginebra, 2011); Recomendación núm. 201, párrafo 22.

-
- la indicación detallada de los costos y las cargas que no se deben cobrar a los trabajadores o la descripción de los costos que deben sufragar los empleadores, los trabajadores y los reclutadores de mano de obra;
 - han organizado un programa o régimen de contratación de mano de obra que permite a los trabajadores o demandantes de empleo nacionales trabajar en el extranjero, o que atrae al país a trabajadores migrantes para ocuparles en sectores determinados, o bien
 - han negociado acuerdos laborales bilaterales para la contratación de trabajadores extranjeros.
- 32.** El análisis de los resultados da una imagen más clara de la manera en que los Estados Miembros han tratado la cuestión de las comisiones de contratación y los gastos conexos. En resumen:
- De los 59 países donde existe una política que prohíbe el cobro de comisiones de contratación a los trabajadores, 44 (el 75 por ciento) aplican esa política en la contratación nacional e internacional. De los 36 países donde existe una política que reglamenta el cobro de las comisiones de contratación y los gastos conexos a los trabajadores, 13 (el 36 por ciento) aplican su política tanto en la contratación nacional como en la internacional.
 - En el Estudio se examinó un total de 99 políticas, ya que ocho países ⁴² tienen más de una política en la materia, con distintos ámbitos y objetos ⁴³.
 - La política predominante consiste en prohibir el cobro de comisiones de contratación a los trabajadores (cuadro 1), y se ha adoptado en 63 políticas nacionales (el 63 por ciento). La mayoría de estas políticas (44, es decir, un 70 por ciento) se aplican tanto a la contratación nacional como a la internacional; 11 (el 17 por ciento) se refieren exclusivamente a la contratación internacional, y ocho (el 13 por ciento) a la de ámbito nacional.
 - Treinta y seis políticas regulan las comisiones de contratación y los gastos conexos (cuadro 1). Más de un tercio de estas políticas (13, es decir, el 36 por ciento) se refieren a la contratación nacional e internacional, mientras que cuatro (el 11 por ciento) son exclusivamente nacionales. Se advierten entre las distintas regiones notorias diferencias normativas. Por ejemplo, muchos países de Europa prohíben cualquier forma de cobro de comisiones de contratación a los trabajadores, ya sea a escala nacional o internacional. Aunque en la región de Asia y el Pacífico, donde a menudo se han creado ministerios especialmente encargados de los asuntos de migración laboral, la mayoría de los países

⁴² Países donde existen varias políticas: Bélgica (2), Emiratos Árabes Unidos (2), Etiopía (2), Filipinas (2), India (2), Malta (2), Nueva Zelandia (2) y Qatar (3).

⁴³ Por ejemplo, en Etiopía está prohibido que los servicios públicos de empleo cobren comisiones cuando la contratación se realiza dentro del país, y regula las comisiones de contratación y gastos conexos que las agencias de empleo privadas pueden cobrar a los trabajadores contratados en el extranjero. En la India existe una política estatal que prohíbe el cobro de comisiones a los trabajadores nacionales contratados en el país y regula las comisiones y los gastos conexos que se cobran a los trabajadores contratados en el extranjero. En Qatar, se aplican políticas diferenciadas a los trabajadores migrantes contratados en los sectores del trabajo doméstico y de la construcción. En Filipinas se señala un monto máximo para el cobro de comisiones de contratación y se detallan los gastos conexos que se deben cobrar a los trabajadores contratados en el extranjero. Por otra parte, está prohibido el cobro de comisiones de contratación a los trabajadores nacionales (aunque es posible que deban pagar los gastos conexos).

regulan el cobro de las comisiones de contratación y los gastos conexos en las legislaciones y políticas sobre migración laboral internacional; ello explica que la mitad de las políticas se centren exclusivamente en la contratación internacional. En los Estados árabes suele estar prohibido cobrar comisiones a los trabajadores contratados desde el extranjero. En las Américas son más los países que prohíben el cobro de comisiones de contratación que los que regulan estas últimas y los gastos conexos, mientras que en la región de África son generalmente tantos los países que eligieron la primera opción como los que se decantaron por la segunda.

- En algunos casos solamente la legislación nacional se centra en un sector en particular, como el de la agricultura ⁴⁴, el trabajo doméstico ⁴⁵ o la construcción ⁴⁶.
- En 66 países (el 75 por ciento) la legislación prevé sanciones por incumplimiento de las políticas sobre comisiones de contratación y gastos conexos, como la suspensión o revocación de licencias, la imposición de multas y sanciones pecuniarias, o acciones penales. No obstante, las actividades de control y garantía de la legalidad nacional en la materia son limitadas.
- En 27 países se han elaborado definiciones completas o parciales de la expresión «comisiones de contratación y gastos conexos». Seis de ellos se han dotado de una definición completa, mientras que los demás han desglosado categorías de los gastos e identificado las modalidades de financiación compartida de esos gastos.

Cuadro 1. Políticas nacionales por las que se reglamenta el cobro de las comisiones de contratación y los gastos conexos a los trabajadores

Región (países) *	Número de políticas sobre comisiones de contratación y gastos conexos	Número de políticas que prohíben el cobro de comisiones de contratación y gastos conexos	Número de políticas por las que se reglamenta el cobro de comisiones de contratación y gastos conexos
África (15)	16	12	4
Américas (21)	21	16	5
Asia y el Pacífico (22)	25	3	22
Europa (26)	28	23	5
Estados árabes (6)	9	9	0
Total (90)	99	63	36

* Países donde coexisten varias políticas: Bélgica (2), Emiratos Árabes Unidos (2), Etiopía (2), Filipinas (2), India (2), Malta (2), Nueva Zelandia (2) y Qatar (3).

Fuente: Estudio comparativo mundial sobre la definición de las comisiones de contratación y los gastos conexos.

2.3.1. Reglamentación de las agencias de empleo privadas

33. La ratificación del Convenio núm. 181 es un hito importante para los países que se comprometen a configurar un marco reglamentario nacional que rijan la participación de las agencias de empleo privadas en el mercado de trabajo nacional y el principio de no cobrar

⁴⁴ Australia, México, Nueva Zelandia y Reino Unido.

⁴⁵ Filipinas, Jordania, Kuwait, Líbano, Qatar y Sri Lanka.

⁴⁶ Qatar.

ni honorarios ni tarifas a los trabajadores, según se dispone en el artículo 7. Sin perjuicio de que los gobiernos conserven la competencia respecto a las políticas de empleo, desarrollar modalidades de colaboración entre los servicios públicos de empleo y las agencias de empleo privadas podría redundar en un ajuste más eficiente entre la demanda y la oferta de mano de obra y permitir que se garantice la protección de los demandantes de empleo y de los trabajadores, en especial contra prácticas abusivas.

34. Según el examen efectuado en 26 países que son parte en el Convenio núm. 181⁴⁷, la mayoría de las legislaciones y políticas de estos últimos prohíben el cobro de comisiones de contratación (el 71 por ciento) y son aplicables tanto a la contratación nacional como a la internacional (el 64 por ciento). En el [anexo II](#) se facilita la lista de los países que han ratificado el Convenio núm. 181.
35. Las políticas y normas nacionales sobre comisiones de contratación y gastos conexos que rigen las prácticas de las agencias de empleo privadas se hallan integradas ya sea en los códigos del trabajo nacionales, en una sección sobre la intermediación laboral; en la legislación especial sobre expedición de licencias y reglamentación de las agencias de empleo privadas, o bien en la legislación o las políticas relativas a protección de los trabajadores migrantes e incluso, en fechas más recientes, a las actividades de lucha contra la trata de personas.
36. Los gobiernos reconocen la importancia de las agencias de empleo privadas en la intermediación laboral, así como su incidencia en el funcionamiento del mercado de trabajo nacional. La exigencia de licencias es una respuesta normativa habitual para controlar las prácticas de estas agencias, en especial para facilitar el empleo y brindar protección a los trabajadores contratados y a los demandantes de empleo. Para obtener la preceptiva licencia de actividad, las agencias de empleo privadas deben cumplir generalmente una serie de requisitos estrictos. Ante todo, han de registrarse, y después ser evaluadas atendiendo a los criterios preceptuados. Si superan esta evaluación, consiguen la licencia, las más de las veces expedida por el Ministerio de Trabajo u otra autoridad competente en el país. La concesión de la licencia lleva aparejada una serie de condiciones de uso responsable, cuyo incumplimiento puede entrañar penas de suspensión o revocación de la licencia, o bien multas y sanciones pecuniarias si se vulnera la normativa de contratación, que incluye las políticas nacionales sobre cobro de comisiones de contratación y gastos conexos, o bien si media engaño o fraude en los contratos de trabajo. La actuación de las agencias de empleo puede controlarse mediante inspecciones, aunque lo más frecuente es que los incumplimientos eventuales pasen inadvertidos si no se ha dado formalmente queja de ellos.
37. En el ámbito de la contratación internacional, algunos países crean agencias o instituciones públicas y especializadas en cuestiones de migración. Son ellas las que, en los países de origen, supervisan la contratación y colocación de los trabajadores en empleos en el extranjero, mientras que en los países de destino vigilan la entrada y la estancia de los trabajadores migrantes. Es probable que no todas estas entidades señalen los mismos criterios para otorgar las licencias a las agencias de empleo privadas que buscan contratar a trabajadores en el mercado de trabajo internacional u homologarlas. Estos criterios suelen ser muy estrictos, al exigir por ejemplo mayores fianzas de cumplimiento u otras garantías por si surgen reclamaciones en relación con el empleo considerado.

⁴⁷ Al redactarse el presente documento, la información disponible sobre Bosnia y Herzegovina, la ex República Yugoslava de Macedonia, Fiji, Francia, Georgia y Serbia era limitada y no concluyente.

2.3.2. Reglamentación de los servicios públicos de empleo

38. La OIT siempre ha mantenido firme su adhesión histórica al principio de gratuidad de los servicios de colocación. Ochenta y seis países han ratificado el Convenio sobre el servicio del empleo, 1948 (núm. 88), lo cual significa que se han comprometido a mantener un servicio público y gratuito del empleo. La mayoría de estos países son europeos, como también lo son la mayoría de los países que han ratificado el Convenio núm. 181. En el [anexo II](#) se facilita la lista de los países que han ratificado tanto el Convenio núm. 88 como el Convenio núm. 181.
39. Los servicios públicos de empleo contratan en los planos nacional e internacional y han cobrado especial importancia en la última década. En efecto, los programas interdepartamentales que gestionan la contratación internacional tienen hoy mayor protagonismo, pues algunos de ellos llegan a limitar o excluir expresamente la intervención de las agencias de empleo privadas ⁴⁸.
40. Según el Estudio comparativo mundial, cuatro países de destino (Australia, Canadá, República de Corea y Nueva Zelandia) facilitan ejemplos de aplicación de programas recurrentes de contratación y empleo para trabajadores migrantes poco cualificados que han recurrido a los servicios públicos de empleo ⁴⁹. Esos países han ratificado el Convenio núm. 88 y adoptado contratos de trabajo y sistemas de contratación comunes para los trabajadores empleados en sectores específicos. Aun modestos en comparación con los esfuerzos de contratación realizados por el sector privado, estos programas permiten perseguir objetivos de desarrollo adicionales (como reducir los costos de la migración o aumentar las oportunidades de empleo en las comunidades de difícil acceso y donde se registran altas cotas de desempleo). La estructura operativa de estos programas resulta instructiva en la medida en que podría mejorar la comprensión de lo que son las comisiones de contratación y los gastos conexos.
41. Los estudios dedicados a estos programas muestran que los acuerdos intergubernamentales han permitido recortar radicalmente los costos de contratación, sin por ello lograr la total eliminación de los gastos de los trabajadores ⁵⁰. Así se ha observado especialmente en los servicios públicos de empleo de la República de Corea ⁵¹, donde entre 2002 y 2011 un programa de aprendizaje permitió rebajar de 3 509 a 927 dólares de los Estados Unidos el costo medio abonado por cada trabajador, en parte gracias a mayor transparencia ⁵². Considerando que en los servicios públicos de empleo el salario medio apenas llega a los 1 000 dólares, ese costo no dejaría de representar todavía un mes de salario. Según los referidos programas, los trabajadores aún suelen cargar con gastos como los de orientación previa a la partida, de expedición de visados y permisos de trabajo, de exámenes médicos, de cursos de idiomas, de seguros y de viaje.

⁴⁸ Grupo de Trabajo Abierto sobre Migración Laboral y Contratación de Trabajadores: *Government-to-government recruitment benefits and drawbacks*, Reseña de políticas núm. 3 (s. f.).

⁴⁹ En otros países como Marruecos y Túnez también recurren a los servicios públicos de empleo para gestionar la contratación internacional, incluidos los acuerdos laborales bilaterales en Italia y España.

⁵⁰ P. Wickramasekara: *Bilateral agreements and memoranda of understanding on migration of low skilled workers: A review* (Ginebra, OIT, 2015).

⁵¹ M. J. Kim: *The Republic of Korea's Employment Permit System (EPS): Background and rapid assessment* (Ginebra, OIT, 2015).

⁵² P. Wickramasekara, *op. cit.*

2.3.3. Prohibición o reglamentación del cobro de comisiones de contratación y gastos conexos a los trabajadores

42. A escala mundial, la mayoría de las normativas que regulan las funciones de los reclutadores de trabajadores prohíben el cobro de comisiones (cuadro 1). De los 90 países considerados en el Estudio, 59 han adoptado al menos una política que prohíbe cobrar comisiones a los trabajadores. El ámbito de esas políticas se limita a veces a determinados sectores o tipos de reclutadores de trabajadores. Por otra parte, una vez han articulado una declaración general en contra del cobro de comisiones, muchas de las políticas de esos países callan respecto a los gastos conexos. En diez países donde el cobro de comisiones de contratación está prohibido, también se han identificado diferentes partidas de gastos vinculados a los trabajadores ⁵³, mayormente en concepto de viajes nacionales o internacionales y también, en algunos casos, de visados, documentación personal, pruebas médicas y formación previa a la partida.
43. De los 36 países estudiados donde se regulan los importes de las comisiones de contratación y los gastos conexos mediante los tres mecanismos antes definidos, ocho han emitido declaraciones generales en el sentido de autorizar el cobro de comisiones y gastos conexos a los trabajadores, 13 países han limitado el monto máximo permitido de comisiones y gastos conexos, y 21 han detallado o desglosado las diferentes categorías de costos (cuadro 2).
44. Algunos países donde se ha limitado el monto máximo de las comisiones cobradas a los trabajadores han previsto excepciones en ciertos sectores. Por ejemplo, la normativa filipina sobre los trabajadores domésticos prohíbe expresamente facturar comisiones de colocación a esos trabajadores, mientras que tolera el cobro del importe equivalente a un mes de salario a los trabajadores empleados en otros sectores. En algunos casos, las comisiones sólo son pagaderas si la agencia ha logrado la contratación efectiva de la persona interesada. Finalmente, existen legislaciones que no sólo fijan el monto máximo de las comisiones pagaderas, sino que también detallan los costos que pueden cobrarse o no a los trabajadores ⁵⁴.
45. En lo relativo a los trabajadores, también es fundamental velar por que, sin perjuicio de que se minimicen los costos inherentes a la migración en general, y de la contratación en particular, obtengan información transparente y precisa sobre los costos de contratación y los gastos conexos, para poder comprender mejor las condiciones de su contratación y empleo. Cuando se les solicite que cubran estos costos, los trabajadores deberán conocer los detalles y el porqué de los mismos. Esta información les resulta esencial para sopesar las diversas opciones de empleo que se les presentan, toda vez que las comisiones de contratación y los gastos conexos pueden degradar sus ingresos y condiciones laborales.

⁵³ Por ejemplo: Arabia Saudita, Canadá, Colombia, Estados Unidos (propuesta de definición), Marruecos, Qatar, Reino Unido, Togo, República Bolivariana de Venezuela y Zambia.

⁵⁴ Por ejemplo: Hong Kong (China), Filipinas, Polonia, Singapur, Tailandia, Uganda y Viet Nam.

Cuadro 2. Orientaciones programáticas de la reglamentación de las comisiones de contratación y gastos conexos

Región	Políticas que presiden la reglamentación de las comisiones de contratación y gastos conexos			
	Total	Declaración general sobre el cobro de comisiones	Limitación de los gastos (monto máximo cobradero)	Detalles de los gastos con indicación de quién los asume
África	4	1	2	4
Américas	5	0	2	3
Asia y el Pacífico	22	5	9	12
Europa	5	2	0	2
Estados árabes	0	0	0	0
Total	36	8	13	21

Fuente: Estudio comparativo mundial sobre la definición de las comisiones de contratación y los gastos conexos.

2.3.4. Contratación nacional y contratación internacional

46. La mayoría de las políticas nacionales que prohíben el pago de comisiones de contratación y gastos conexos se aplican, por lo general, a todos los demandantes de empleo, independientemente de que busquen empleo en el mercado de trabajo nacional o internacional. Cincuenta y nueve países tienen al menos una política que prohíbe cobrar comisiones a los trabajadores, y que la mayoría de las veces se refiere tanto a la contratación nacional como a la transfronteriza. Según se ilustra en el gráfico 1, de las 63 políticas analizadas, un 70 por ciento se aplican tanto a la contratación nacional como a la transfronteriza, un 17 por ciento se refieren exclusivamente a la contratación internacional, y un 13 por ciento (ocho de ellas) sólo atañen a la contratación local/nacional. En la mayoría de los 36 países donde existe al menos una política que regula (sin por ello prohibir necesariamente) el cobro de comisiones de contratación y gastos conexos a los trabajadores, dicha política se refiere exclusivamente a la contratación internacional. Más de la mitad de las políticas de esos países (un 53 por ciento) sólo se refieren a la contratación internacional, 13 (un 36 por ciento) a la contratación nacional e internacional, y sólo cuatro (un 11 por ciento) únicamente a la contratación nacional (véase el gráfico 2). Conviene señalar que sólo en Asia se identificaron 15 políticas que regulan solamente la contratación internacional, y observar que en una región donde existen ministerios exclusivamente encargados de la migración laboral y un denso historial de normativas en este ámbito, se habrían esperado unas legislaciones y políticas que regulasen con más detalle las comisiones de contratación y los gastos conexos. Por su parte, los países de Europa parecen haber optado por prohibir en gran medida las comisiones y por reglamentar conjuntamente la contratación nacional e internacional.

Gráfico 1. Políticas nacionales y su aplicación a la contratación nacional o internacional

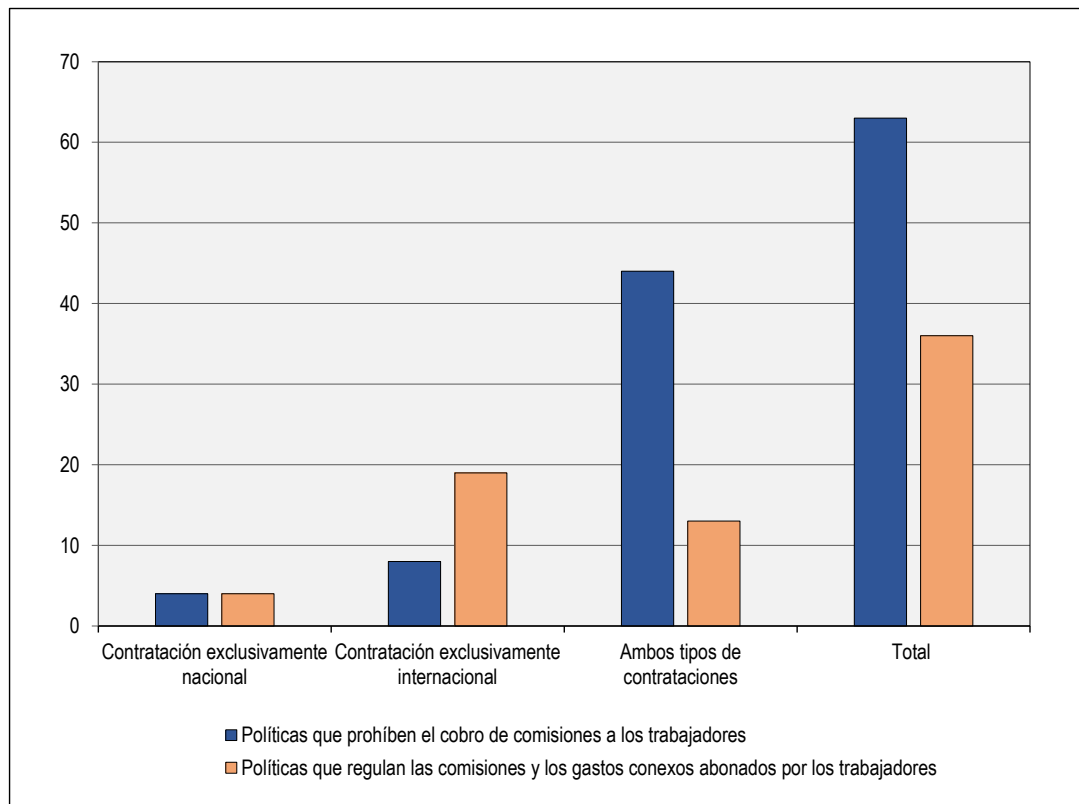
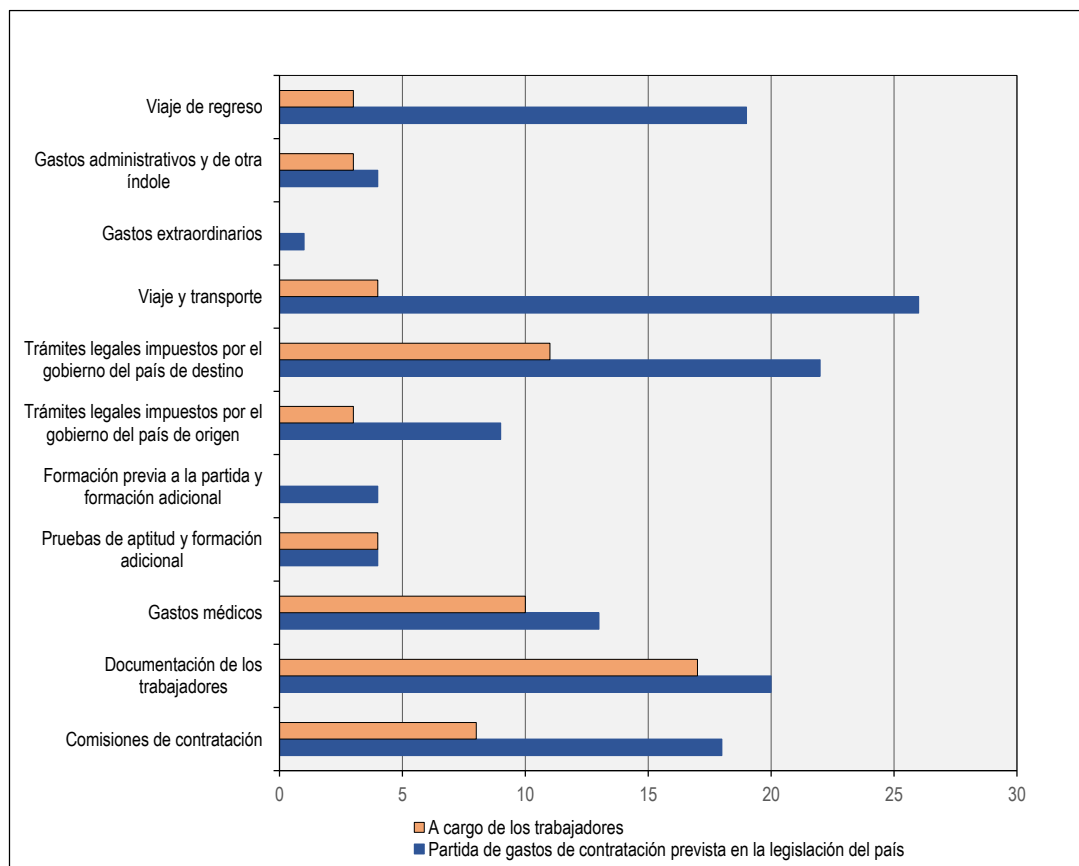


Gráfico 2. Modalidades de financiación compartida de gastos según la legislación y las políticas nacionales



2.3.5. Definiciones nacionales, categorías de gastos y modalidades de financiación compartida de esos gastos

47. Según el Estudio comparativo mundial, 27 países ⁵⁵ han definido exhaustivamente o en parte las comisiones de contratación y los gastos conexos. Las definiciones más detalladas comprenden: una breve descripción general y una lista de las comisiones y de los gastos cuyo cobro está prohibido o regulado y, si procede, los mecanismos de financiación compartida de los gastos. Seis de esos países (Filipinas, Estados Unidos — que propone una definición —, Pakistán, Qatar, Reino Unido y Uganda) han articulado definiciones completas que constan de todos esos elementos. Los 21 países restantes enumeran en sendas definiciones las distintas comisiones o gastos conexos que los trabajadores nunca deberían pagar o cuya financiación se distribuye entre los empleadores, los trabajadores o agencias de empleo privadas. Diez países que prohíben el cobro de comisiones/gastos a los trabajadores también enumeran las comisiones y los gastos que no deberían cobrarse a los trabajadores. Diecisiete países que regulan el cobro de comisiones también detallan los gastos conexos. En el [anexo III](#) se enumeran estos 27 países y se facilitan sus respectivas definiciones.
48. El examen de las legislaciones y políticas nacionales reveló que las expresiones «comisión de contratación» y «gastos de contratación» admiten una multiplicidad de definiciones. Las «comisiones de contratación» designan a veces las tarifas de colocación y por servicios prestados que cobran las agencias. En algunos países, la expresión abarca no sólo las tarifas que los reclutadores cobran por sus servicios, sino también otras partidas de gastos. Por ejemplo, según el Ministerio de Trabajo y Formación Profesional de Camboya, las comisiones de contratación son los importes pagados a las agencias de contratación por los servicios profesionales prestados al trabajador y que comprenden el registro, la formación previa a la partida, y la colocación del trabajador en el país de destino. En cambio, los gastos de contratación son aquellos irrogados por la expedición de los documentos personales del trabajador, como la tarjeta de trabajador extranjero, el pasaporte, el visado, el permiso de trabajo y el permiso de estancia, así como por los controles médicos y el transporte. Por su parte, el Ministerio de Recursos Humanos de Malasia define estas expresiones de manera muy diferente, al determinar que las comisiones de contratación son las que la ley regula, y los gastos de contratación los que la ley no regula.
49. El Estudio también muestra que los países detallan las categorías de gastos de manera diferente, aunque exista cierta convergencia en algunas partidas. En las 28 partidas de gastos mencionadas en al menos una legislación o política (véase el recuadro), los países solían incluir los conceptos siguientes: la documentación del trabajador; los trámites legales impuestos por el país de destino y el país de origen; el viaje y el transporte; las pruebas médicas, y el viaje de regreso. Otros conceptos menos citados eran las pruebas de aptitud y la formación adicional; la formación previa a la partida; los gastos extraordinarios y los gastos administrativos.

⁵⁵ Antigua y Barbuda, Arabia Saudita, Australia, Canadá, Colombia, El Salvador, Estados Unidos (propuesta de definición), Etiopía, Filipinas, Guyana, Hong Kong (China), Indonesia, Kenya, Marruecos, Nepal, Nueva Zelandia, Pakistán, Polonia, Qatar, Reino Unido, Singapur, Tailandia, Togo, Uganda, República Bolivariana de Venezuela, Viet Nam y Zambia.

Recuadro Lista de partidas de gastos vinculadas a la contratación y mencionadas en al menos una legislación o política nacional	
Documentación de los trabajadores 1. Pasaporte 2. Certificado de antecedentes penales 3. Partida de nacimiento 4. Expediente escolar/títulos académicos 5. Certificado de aptitud para el puesto esperado/certificado de competencias profesionales Gastos médicos 6. Pruebas médicas 7. Vacunas Pruebas de aptitud y formación adicional 8. Prueba de aptitudes 9. Evaluación lingüística 10. Pruebas adicionales (médicas o de aptitudes) Formación previa a la partida 11. Formación previa a la partida 12. Formación adicional, de ser necesario Trámites legales impuestos por el gobierno del país de origen 13. Aprobación de contratos extranjeros 14. Contribución al fondo de previsión social 15. Afiliación a la seguridad social, al seguro de salud y otros seguros nacionales 16. Tasas	Trámites legales impuestos por el gobierno del país de destino 17. Visado 18. Permiso de trabajo 19. Tasas Viaje y transporte 20. Viaje interno y alojamiento durante la tramitación del expediente 21. Viaje internacional de ida por avión 22. Transporte local desde el aeropuerto hasta el lugar de trabajo Gastos extraordinarios 23. Por incumplimiento del contrato 24. Fianzas y otras garantías Gastos administrativos y de otra índole 25. Notaría, certificados y otros honorarios de asistencia letrada 26. Fotografías Regreso 27. Viaje internacional de vuelta por avión 28. Asignaciones para el viaje de regreso

50. Los países que prohíben el cobro de comisiones y gastos de contratación a los trabajadores detallan a veces las categorías de gastos que deberían o no deberían cobrarse a los trabajadores, y/o los gastos exigibles al empleador o a la agencia de contratación. No todos los países fijan las mismas categorías de gastos, ni desglosan de la misma manera los gastos que cubren los trabajadores, los empleadores y las demás partes que intervienen en el proceso de contratación. Los datos obtenidos en 27 países donde los gastos y las comisiones de contratación se hallan detallados se reflejan en el gráfico 2 y aportan información adicional sobre los detalles de los gastos; el número de veces que éstos se mencionan en las legislaciones y políticas nacionales, y en su caso la exigibilidad de esos gastos a los trabajadores. Los gastos de viaje y transporte, con inclusión del regreso al país de origen, y los gastos necesarios para cumplir los trámites legales impuestos por el país de destino suelen detallarse como gastos no imputables a los trabajadores.

2.3.6. Políticas que prohíben o limitan el cobro de comisiones y demás gastos de contratación, atendiendo a las competencias, a los sectores y a las cuestiones de género

51. Las legislaciones y políticas nacionales examinadas se aplican generalmente a todas las ocupaciones, independientemente de los niveles de competencia y de los sectores considerados, salvo en contadas excepciones, que se analizan a continuación. Pocos países han dedicado una legislación, políticas o programas a sectores específicos para atender las necesidades de protección de determinadas categorías o grupos de trabajadores (véase el cuadro 3). Por ejemplo, Australia, Canadá, Nueva Zelanda y Reino Unido han concebido programas de contratación estacional de corta duración para trabajadores migrantes en los sectores de la agricultura y la horticultura ⁵⁶. La política de estos programas consiste en regular las comisiones y los gastos, y en prever el reparto de los gastos entre los empleadores y los trabajadores. El trabajo doméstico también se regula por separado, y un mínimo de nueve países prohíben por ley o por sus políticas nacionales el cobro de comisiones o gastos conexos tanto en el ámbito de la contratación nacional como en el de la contratación internacional ⁵⁷. El sector de la construcción polariza una atención particular en Qatar, donde las normas sobre el bienestar de los trabajadores definen claramente las «comisiones de contratación y gastos de tramitación del expediente», y disponen que esos gastos no deberían exigirse al trabajador ⁵⁸. En la República de Corea, el sistema de permisos de trabajo del Estado se centra en la contratación de trabajadores para pymes del sector manufacturero, y el Ministerio de Desarrollo de Recursos Humanos ha optado por controlar de cerca los gastos totales y desglosados que los trabajadores pagan.
52. Estas legislaciones y políticas se han elaborado especialmente para combatir los riesgos, bien documentados, a que estos trabajadores se exponen, entre otras cosas a causa de los elevados gastos de contratación exigidos ⁵⁹. En esos sectores, donde los empleadores no siempre invierten en contratos de larga duración, la abundante oferta de demandantes de empleo poco cualificados y la relativa escasez de oportunidades de empleo en el extranjero permiten a los demandantes de empleo dispuestos a pagar altas comisiones pasar por delante de aquellos que no lo están. Así, los trabajadores migrantes poco cualificados son a veces capaces de abonar unos gastos de contratación exorbitantes, que en algunos corredores pueden alcanzar hasta doce meses de salario ⁶⁰. Por otra parte, es frecuente que los

⁵⁶ Se trata del Plan experimental australiano de contratación de trabajadores estacionales del Pacífico, del Programa canadiense de contratación de trabajadores agrícolas estacionales, el sistema de permisos de trabajo de la República de Corea, y del Programa de empleadores estacionales reconocidos de Nueva Zelanda.

⁵⁷ Entre ellos, Arabia Saudita, Bangladesh, Filipinas, Jordania, Kuwait, Líbano, Qatar y Sri Lanka. El trabajo doméstico es también objeto de varios acuerdos de migración bilaterales, que se abordan en otra sección. En la India, la Ley de Agencias Privadas de Colocación de Chhattisgarh, de 2013, prohíbe a las agencias privadas de colocación cobrar comisiones a los trabajadores domésticos.

⁵⁸ Esta precisión es importante dada la gran atención que a nivel mundial se está prestando a las denuncias por endeudamiento de los trabajadores migrantes empleados en Qatar, en la construcción de las instalaciones que acogerán la Copa del Mundo de Fútbol. Véase: Supreme Committee For Delivery & Legacy: *Workers Welfare Standards*, segunda edición, consultado el 20 de agosto de 2018.

⁵⁹ C. Kuptsch (Director de publicación): *Merchants of labour* (Ginebra, Instituto Internacional de Estudios Laborales, 2006).

⁶⁰ Grupo del Banco Mundial: *Migration and remittances: Recent developments and outlook – Special topic: Return migration*, Migration and Development Brief No. 28 (Washington, D.C., 2017). Véase

empleadores prefieran pagar las comisiones de contratación y los gastos conexos para obtener los trabajadores más cualificados, ante la relativa escasez de esta clase de trabajadores y la importancia de instituir procedimientos adecuados para ajustar la oferta y la demanda de empleo para este tipo de contratación ⁶¹.

53. Las legislaciones y políticas nacionales tampoco suelen establecer una distinción entre las necesidades de las trabajadoras y los trabajadores contratados o demandantes de empleo, y ni diferencias entre hombres y mujeres al reglamentar las comisiones de contratación que los trabajadores han de pagar. Sin embargo, las oportunidades de empleo respectivas de las mujeres y los hombres reflejan a menudo la segregación por motivos de género en el mercado de trabajo. Las mujeres están contratadas principalmente en el sector de los cuidados, como enfermeras o trabajadoras domésticas, o bien en la preparación de alimentos, como el procesamiento de productos del mar, mientras que los hombres suelen estar contratados en los sectores de la agricultura y la construcción. Las trabajadoras migrantes denuncian a menudo que sus condiciones de trabajo son relativamente peores que las de los hombres, en términos de estatus contractual, regularidad del pago de los salarios, horas de trabajo, seguridad y salud en el trabajo, libertad sindical, y discriminación ⁶². Algunas legislaciones nacionales regulan particularmente los sectores donde predominan las mujeres, como el trabajo doméstico. En esos casos, la política exonera a las mujeres de pagar comisiones de contratación, aunque no existe una práctica uniforme y los trabajadores se ven obligados a pagar unos gastos conexos mucho más altos, pese a cobrar también unos salarios especialmente magros ⁶³.

Cuadro 3. Políticas nacionales sobre las comisiones de contratación y los gastos conexos, particularmente en sectores determinados

Política/plan nacional	Sector	Orientación programática
Américas		
Programa canadiense de trabajadores agrícolas estacionales ¹	Agricultura del Canadá; trabajadores de América Central y el Caribe	Cobro prohibido
Asia y el Pacífico		
Plan experimental australiano de contratación de trabajadores estacionales del Pacífico, 2006	Sector hortícola de Australia; trabajadores procedentes de Islas Salomón, Kiribati, Nauru, Papua Nueva Guinea, Samoa, Timor Leste, Tonga, Tuvalu y Vanuatu	Cobro regulado, con modalidades de financiación compartida de los gastos
Sistema de permisos de trabajo de la República de Corea, 2003 ²	Trabajadores poco o medianamente cualificados empleados en pymes	Cobro regulado
Filipinas: Ley por la que se establecen políticas para la protección y el bienestar de los trabajadores domésticos, de 2012, artículos 12 y 36	Trabajadores domésticos	Cobro regulado: prohibición de cobrar comisiones a los trabajadores, pero no otros gastos

también: Alianza Mundial de Conocimientos sobre Migración y Desarrollo (KNOMAD) y OIT: *Migration costs surveys*, 2016.

⁶¹ C. Kuptsch (Director de publicación), *op. cit.*

⁶² M. Aleksynska, S. K. Aoul, y V. Petrencu, *op. cit.*

⁶³ Foro Mundial sobre Migración y Desarrollo: *Reducing migration costs*, documento de trabajo, 2016.

Política/plan nacional	Sector	Orientación programática
Programa de empleadores estacionales reconocidos de Nueva Zelanda, 2007 ³	Sectores de la horticultura y la viticultura	Cobro regulado
Europa		
Reino Unido: Gangmasters and Labour Abuse Authority (organismo encargado de la regulación de los intermediarios laborales y de la detección de abusos laborales) ⁴	Agricultura, transformación y envasado de alimentos y marisqueo	Cobro prohibido
Estados árabes		
Jordania: Reglamento núm. 90 sobre los trabajadores domésticos, 2009	Trabajadores domésticos	Cobro regulado: el empleador debe sufragar los gastos anuales de expedición del permiso de estancia y de trabajo, así como el billete desde el país de origen del trabajador y el billete de regreso tras dos años de empleo
Emiratos Árabes Unidos: Ley de Trabajadores Domésticos, Ley federal núm. 10 de 2017	Trabajadores domésticos	Cobro prohibido: «ninguna agencia podrá, por sí misma o por medio de un tercero, solicitar o aceptar por cualquier tramitación efectuada antes o después del empleo ningún tipo de comisión a cambio de obtener un empleo»
Kuwait: Ley de Trabajadores Domésticos, 2016, artículo 4	Trabajadores domésticos	Cobro prohibido: el titular de la licencia o sus empleados o asociados dentro o fuera de Kuwait no pueden cobrar comisiones a los trabajadores domésticos a cambio de la obtención de un empleo, ya se trate de comisiones directas o indirectas
Qatar: Ley de núm. 15, de 22 de agosto de 2017, artículo 8	Trabajadores domésticos	Cobro prohibido: «el empleador no podrá deducir del salario del trabajador ningún honorario, gasto o comisión en compensación por los procedimientos de contratación en el extranjero»
Qatar: Normas de bienestar de los trabajadores, 2022 SCDL	Construcción	Cobro prohibido

¹ Gobierno del Canadá: [Hire a temporary worker through the Seasonal Agricultural Worker Program – Overview](#), Gobierno del Canadá, 2017. ² S. Yi: [Low-skilled labor migration: Korea's Employment Permit System](#), World Bank People Move blog, 2013. ³ [Recognized Seasonal Employer \(RSE\) scheme](#), Inmigración de Nueva Zelanda, 2018. ⁴ Gangmasters Licensing Authority: «Job-finding fees and providing additional services», GLA Brief No. 38 (junio de 2014).

Fuente: Estudio comparativo mundial sobre la definición de las comisiones de contratación y los gastos conexos.

2.3.7. Observancia de la legalidad y sanciones por incumplimiento

54. Un componente importante de las políticas nacionales apunta a asegurar la observancia de la legalidad, en particular mediante la supervisión y la ejecución efectiva, o mediante la imposición de sanciones, en caso de incumplimiento. Obtener información sobre las sanciones no siempre es fácil, y tampoco era el principal objeto de este Estudio. Sin embargo,

las entrevistas dieron generalmente la impresión de que son muchas las dificultades que impiden asegurar una observancia efectiva.

55. Un 66 por ciento de las políticas nacionales sobre comisiones de contratación y gastos conexos prevén expresamente penas por incumplimiento de las políticas de prohibición o limitación del cobro de comisiones. Las penas que más se aplican son las multas y las sanciones pecuniarias (59 por ciento), como la devolución de las comisiones de contratación y los gastos conexos abonadas por los trabajadores, seguida del enjuiciamiento y la imposición de las oportunas sanciones penales (32 por ciento) y la revocación o suspensión de la licencia de las agencias de empleo (30 por ciento) (véase el cuadro 4).

Cuadro 4. Políticas nacionales de sanción en caso de vulneración de la normativa sobre el cobro de comisiones a los trabajadores (cada política puede contemplar varios tipos de sanciones)

Región	Políticas	Declaración general	Revocación/suspensión	Sanciones pecuniarias y multas	Vía penal	Ninguna mención
África	16	2	6	6	1	3
Américas	21	3	5	7	4	8
Asia/Pacífico	25	0	8	13	11	5
Europa	28	1	0	10	4	14
Estados árabes	9	0	1	3	1	3
Total	99	6	20	39	21	33

Fuente: Estudio comparativo mundial sobre la definición de las comisiones de contratación y los gastos conexos.

2.3.8. Cooperación internacional mediante acuerdos bilaterales y memorandos de entendimiento

56. La cooperación internacional encaminada a facilitar el gobierno de los procesos de migración y la protección de los trabajadores migrantes adopta múltiples formas, que van desde los acuerdos multilaterales y regionales hasta los acuerdos nacionales. La cooperación bilateral es una fórmula cada vez más atractiva, como lo evidencia la concertación de acuerdos bilaterales y de memorandos de entendimiento sobre migración laboral en todas las regiones del mundo. Los resultados de un estudio que la OIT realizó en 2015 sobre este tipo de acuerdos y memorandos revelan que en un 62 por ciento de los casos se hacía referencia a la contratación. Ahora bien, la «contratación ética» o las «prácticas éticas» sólo se mencionaban en ocho acuerdos — todos ellos en Asia, mientras que la contratación «equitativa y transparente» sólo se citaba en el Memorando de Entendimiento suscrito entre la India y los Emiratos Árabes Unidos en 2011. Sólo un acuerdo, el relativo a los trabajadores domésticos que suscribieron Arabia Saudita y Filipinas, contenía una disposición (en su artículo 3), encaminada a «regular o tratar de controlar los gastos de contratación en ambos países»⁶⁴.
57. De las investigaciones se desprendió la existencia de 18 acuerdos bilaterales y memorandos de entendimiento entre países de origen y de destino ([anexo V](#)), que contienen información sobre las categorías de gastos y la financiación compartida de esos gastos⁶⁵. En la mayoría

⁶⁴ P. Wickramasekara, *op. cit.*

⁶⁵ Estos 18 acuerdos bilaterales y memorandos de entendimiento no comprenden los memorandos de entendimiento obligatorios impuestos en el marco del sistema de permisos de empleo de la República

de los casos, los acuerdos bilaterales y los memorandos de entendimiento tratan de la migración de trabajadores poco cualificados, categoría ésta para la cual suelen ser mayores los gastos de migración. Aunque en estos instrumentos jurídicos no se define expresamente en qué podrían consistir las comisiones de contratación y los gastos conexos, sí se enuncian en ocasiones algunos conceptos cobraderos y se procura puntualizar si corresponde a los empleadores o a los trabajadores sufragarlos.

58. En los acuerdos bilaterales se mencionaban sobre todo las siguientes categorías de gastos exigibles a los empleadores: los correspondientes a viajes internacionales de ida y vuelta por avión; a los viajes internos y alojamiento durante el proceso; al transporte local del lugar de residencia al lugar de trabajo, y a las comisiones de las agencias de empleo privadas. Otros gastos mencionados con menos frecuencia y también imputados al empleador son: los derivados del incumplimiento en el proceso de contratación; entrevistas especializadas y selección; cursos de idiomas; visado; exámenes médicos; formación especializada; pruebas especializadas, y el alta en la seguridad social. Entre los gastos a cargo del trabajador figuran los exámenes médicos en el país de origen antes de la partida; cursos de formación si lo requiere la colocación, y procesos administrativos vinculados a los viajes, si no los sufraga el empleador.

2.4. Iniciativas empresariales, sindicales y multilaterales

59. Es indispensable que exista un verdadero diálogo social con la plena participación de los representantes de los empleadores y de los trabajadores para formular y aplicar políticas eficaces destinadas a eliminar la trata de seres humanos y el trabajo forzoso en los procesos de contratación ⁶⁶. En este contexto, los interlocutores sociales desempeñan una función esencial para elaborar políticas nacionales, así como para controlar y eliminar las comisiones de contratación y los gastos conexos que cobran a los trabajadores.
60. En el último decenio, el sector privado (incluidas las agencias de empleo privadas y sus sucursales, compradores y marcas, sindicatos y organizaciones de trabajadores) ha venido promoviendo activamente el principio de «no cobrar comisiones» a los trabajadores contratados, principalmente para responder a los llamamientos mundiales y locales a la lucha contra la servidumbre por deudas, la trata de personas, y el trabajo forzoso. La defensa de la eliminación de las comisiones de contratación y los gastos conexos se basa en el principio según el cual «el empleador paga», que propugna el Leadership Group for Responsible Recruitment (grupo de liderazgo para una contratación responsable) del Institute for Human Rights and Business (IHRB) afirma que «ningún trabajador debería pagar por obtener un empleo». Los gastos de contratación no deberían correr a cargo del trabajador sino del empleador ⁶⁷. La Confederación Mundial del Empleo, comprometida activamente con la promoción del principio según el cual «el empleador paga», también respalda el Convenio núm. 181 y alienta a los Miembros a que promuevan su ratificación y aplicación en sus respectivos países. También el Foro de Bienes de Consumo (CGF, por sus siglas en inglés), integrado por más de 60 de las mayores empresas multinacionales del mundo, apoya expresamente el principio según el cual «el empleador paga».

de Corea, el Acuerdo de Australia, y el Programa de empleadores estacionales reconocidos de Nueva Zelanda.

⁶⁶ OIT: *Informes de la Comisión de la discusión recurrente: diálogo social y tripartismo: Resolución y conclusiones presentadas por la Comisión para su adopción por la Conferencia; Actas Provisionales 6A*, Conferencia Internacional del Trabajo, 107.ª reunión (Ginebra, 2018).

⁶⁷ IHRB: *Recruitment fees*, IHRB Briefing (mayo de 2016).

-
61. Estas actividades encaminadas a impedir que las agencias de contratación cobren comisiones a los trabajadores presenta un gran interés comercial, pues esta práctica plantea «graves riesgos para el valor de las marcas y la reputación de las empresas, en particular en las industrias de consumo, pues pesan sobre las relaciones entre inversores, partes interesadas y consumidores» ⁶⁸. Expresamente comprometidas con una política contraria al cobro de comisiones de contratación a los trabajadores, algunas organizaciones empresariales no se han limitado a formular declaraciones de política sino que, además, han incorporado a las evaluaciones del riesgo empresarial el principio de no cobrar comisiones, además de instituir los correspondientes controles de cumplimiento. Se han dado casos de empresas que, al detectar irregularidades, reembolsaron a los trabajadores las comisiones de contratación indebidamente cobradas ⁶⁹. Si bien estas directrices no tienen fuerza de ley, sí gran influencia, por haber suscitado la amplia adhesión de empresas muy importantes y empleadores que contratan a cientos e incluso a miles de trabajadores nacionales y migrantes en sus cadenas de suministro, tanto en el país como en el extranjero. Muchos documentos recientes representan una contribución importante del sector privado a las medidas que pueden y deberían adoptarse para combatir o prevenir los abusos en la contratación, según se preconiza en los *Principios generales y directrices prácticas de la OIT para una contratación equitativa*.
62. Es necesario que las empresas acaten la legislación del país donde operan. Sin embargo, cuando la contratación es transfronteriza, las empresas suelen guiarse por las normas internacionales del trabajo y de derechos humanos para sus actividades mundiales. Gestionar los recursos humanos en las cadenas mundiales de suministro puede resultar arduo, pues presupone no sólo cuidar las prácticas de contratación en las actividades propias, sino además velar por que también los socios actuales y potenciales de sus cadenas de suministro actúen conforme a derecho a través de sus relaciones comerciales.
63. Los sindicatos también han aunado fuerzas para denunciar la aplicación de prácticas de contratación contrarias a la ética, y en particular el cobro de comisiones de contratación y gastos conexos elevados ⁷⁰. La promoción de una «política por la eliminación de las comisiones de contratación», que propugnan los sindicatos como la Internacional de Servicios Públicos, en contra de las comisiones de contratación a cargo de los trabajadores, radica en el principio fundamental de que los trabajadores no deberían pagar por obtener un empleo decente, ni en su países de origen ni en el extranjero. Los sindicatos señalan que la frecuente desesperación de los trabajadores por conseguir un empleo en el extranjero puede inducir a éstos a contraer cuantiosas deudas para poder pagar las comisiones de contratación y los gastos conexos que se les exigen. Abrumados por tal endeudamiento, los trabajadores migrantes suelen no atreverse a quejarse de sus malas condiciones de trabajo, a negociar otras mejores, o a sindicarse. La Internacional de Servicios Públicos refuta además la idea equivocada de que las comisiones de contratación exorbitantes sólo se aplican a las ocupaciones magramente remuneradas, como como por ejemplo el trabajo doméstico. También pueden hallarse en esta situación enfermeros, docentes y miembros de otras profesiones, especialmente si son mujeres o son jóvenes ⁷¹.

⁶⁸ Pacto Mundial de las Naciones Unidas y Verité: [Eliminating recruitment fees charged to migrant workers](#) (2015), pág. 3.

⁶⁹ *Ibid.*

⁷⁰ Internacional de Servicios Públicos: *Manifiesto por la eliminación de las tarifas de contratación* (Ferney-Voltaire, France, 2017).

⁷¹ Internacional de Servicios Públicos: [¡NO, al cobro de tarifas de contratación!](#) (2016).

-
64. En el Estudio comparativo mundial se analizaron diez documentos de orientación de carácter voluntario donde se examinaban los riesgos del trabajo forzoso en la cadena mundial de suministro y se propugnaba una intervención más enérgica de los gobiernos en aras de la aplicación efectiva de prácticas de contratación equitativas y éticas. Cinco ⁷² documentos de orientación se referían concretamente a la contratación internacional, mientras que los otros cinco ⁷³ no preveían una distinción clara entre la contratación nacional y la contratación internacional. Además de establecer y aplicar la autorregulación en normas éticas para la contratación y el empleo de trabajadores nacionales y migrantes, las directrices voluntarias también promovían la absoluta transparencia de los servicios y gastos de contratación y colocación. Los documentos de orientación ofrecían mucha información detallada sobre las comisiones de contratación y los gastos conexos que los trabajadores no deberían pagar. En el [anexo IV](#) se facilita la lista completa de las 12 iniciativas voluntarias, junto con dos encuestas sobre las comisiones y los gastos de contratación.

2.4.1. Organizaciones firmantes de una declaración general sobre el principio de «no cobrar comisiones» a los trabajadores

65. A continuación se presenta una lista no exhaustiva de organizaciones o iniciativas, muchas de ellas de carácter empresarial, que han adoptado códigos y/o participado en campañas para eliminar el cobro de comisiones de contratación y gastos conexos a los trabajadores.

Confederación Mundial del Empleo: Código de Conducta (2016) ⁷⁴

66. La Confederación Mundial del Empleo (denominada hasta 2016 Confederación Internacional de Agencias de Empleo Privadas (CIETT)) está integrada por agencias privadas de contratación y empleo de todo el mundo. Representa a miembros del sector del empleo de 50 países y a siete de las mayores empresas de contratación de trabajadores, es decir: Adecco Group, Gi Group, Kelly Services, ManpowerGroup, Randstad, Recruit Global Staffing, y Trenkwalder.
67. La Confederación Mundial del Empleo se ha comprometido a prevenir la trata de seres humanos y, el 27 de noviembre de 2006, adoptó un Código de Conducta, cuyo principio tercero preceptúa: «[e]l respeto del principio de gratuidad de los servicios prestados a los demandantes de empleo»: los servicios de empleo privados no cobrarán directa ni indirectamente, en su totalidad ni en parte, comisiones o gastos a los demandantes de empleo y trabajadores, por los servicios directamente relacionados con la adscripción temporal o colocación permanente ⁷⁵. La Confederación también ha elaborado un compendio de los

⁷² Alianza para poner fin a la esclavitud y la trata de personas, Institute for Human Rights and Business (IHRB) y Leadership Group for Responsible Recruitment, la Nota de política sobre contratación del Open Working Group on Labour Migration and Recruitment (grupo de trabajo de composición abierta sobre migración laboral y contratación); el Pacto Mundial de las Naciones Unidas y Verité, y el Sistema Internacional de Integridad en la Contratación de la Organización Internacional para las Migraciones

⁷³ Confederación Mundial del Empleo: *Código de Conducta (Code of Conduct)*; Foro de bienes de consumo: principios prioritarios del sector; Verité: Sample benchmarks of good practice in recruitment and hiring; The Association of Labour Providers and Responsible Business Alliance.

⁷⁴ Confederación Mundial del Empleo: *Defining the business case: Ethical recruitment* (Bruselas, 2016).

⁷⁵ Confederación Mundial del Empleo: *Código de Conducta*, Principio 3.

instrumentos que sus miembros han adoptado en materia de calidad y conformidad a escala nacional ⁷⁶.

El Foro de Bienes de Consumo: Principios prioritarios del sector ⁷⁷

68. El CGF, que reúne a minoristas y fabricantes de bienes de consumo de todo el mundo, proporciona una plataforma para que éstos puedan colaborar, junto con otros protagonistas interesados, a fin de granjearse la confianza del consumidor y generar cambios positivos, incluida mayor eficacia. Este Foro ha definido tres de las prácticas de empleo más problemáticas, pero bastante difundidas en todo el mundo, que podrían propiciar el trabajo forzoso, y ha elaborado los principios prioritarios del sector para contribuir a eliminar este último. El principio más importante es que «ningún trabajador debería pagar para conseguir un empleo», que «todo trabajador debería gozar de libertad de circulación» y que «ningún trabajador debería endeudarse ni ser coaccionado para trabajar».

Verité: Principios de referencia para instaurar buenas prácticas de reclutamiento y contratación (2011) ⁷⁸

69. Verité es una organización mundial, independiente y sin fines de lucro, que ha sentado principios de referencia para instaurar buenas prácticas en las empresas, como la existencia de una política escrita según la cual el trabajador no pagará jamás por obtener un empleo; la mención, en los anuncios de empleo de la empresa, de que no se cobrarán comisiones y la obligación para la empresa de no colaborar más que con intermediarios, agentes y subagentes laborales que no cobren comisiones a los demandantes de empleo. Verité tiene una página web donde presenta herramientas y buenas prácticas para una contratación responsable (www.responsiblerecruitment.org).

2.4.2. Documentos de orientación donde se desglosan los gastos

70. En los párrafos siguientes se presentan además algunos documentos de orientación, fruto de iniciativas empresariales, sindicales y multilaterales, que contienen una información valiosa y detallada sobre los elementos que conforman las comisiones y los gastos de contratación.

Institute for Human Rights and Business y Leadership Group for Responsible Recruitment ⁷⁹

71. El Institute for Human Rights and Business (IHRB) es un centro de estudios encargado de incidir en las políticas, promover las prácticas, y fortalecer la responsabilización de las empresas con respecto a los derechos humanos. El IHRB reúne un grupo de importantes empresas y expertos en el marco del Leadership Group for Responsible Recruitment con objeto de combatir el pago de las comisiones de contratación por los trabajadores ⁸⁰. Si bien admite que los intermediarios laborales pueden ayudar a poner en contacto a los trabajadores

⁷⁶ Confederación Mundial del Empleo: *Compendium of voluntary initiatives promoting ethical recruitment practices*.

⁷⁷ Foro de Bienes de Consumo: *Priority industry principles* (2017).

⁷⁸ Verité: *Sample benchmarks of good practice in recruitment and hiring* (2011).

⁷⁹ El Leadership Group for Responsible Recruitment está integrado por M&S, Tesco, Walmart, Hewlett Packard, IKEA y Coca-Cola.

⁸⁰ IHRB: *Introducing the Leadership Group for Responsible Recruitment* (2016).

y los empleadores y deberían ser remunerados por sus servicios, la iniciativa sostiene que, en la práctica, se obliga a los trabajadores a asumir los gastos de su propia contratación, lo cual les vuelve cada vez más vulnerables a la explotación ⁸¹. El IHRB se ha comprometido públicamente a respetar el principio según el cual «el empleador paga» y a velar por su aplicación a lo largo de las cadenas de suministro para garantizar que en ellas no haya esclavitud. Según el IHRB, las comisiones de colocación son «los gastos de viaje, de obtención de visados y de administración, además de otras formas varias de ‘tarifas’ y ‘cobros por servicios’ no especificadas. Las comisiones pueden tener la consideración de préstamos con altos tipos de interés compuesto». El IHRB también elaboró los Principios de Dhaka, por los que se exhorta a evitar el cobro de comisiones a los trabajadores migrantes.

Alliance to End Slavery and Trafficking ⁸²

72. La Alliance to End Slavery and Trafficking (ATEST) define las comisiones de contratación como toda clase de tarifas, cargos, gastos, recargos u otras obligaciones financieras vinculadas al proceso de contratación, independientemente de cómo y cuándo sean impuestas o cobradas a los trabajadores en los países de origen, de destino o de tránsito, por empleadores o por terceros, como agentes, reclutadores, empresas de dotación de personal, sucursales/filiales de empleadores, así como por agentes o empleados de dichas entidades (independientemente de que se deduzcan del salario, se reembolsen en forma de concesiones salariales o en prestaciones, o se salden mediante el pago de mordidas, sobornos o aportaciones obligatorias).

Association of Labour Providers ⁸³

73. La Association of Labour Providers (ALP) es una asociación profesional especializada de proveedores de mano de obra en el Reino Unido. Su objeto estatutario es promover una contratación responsable y buenas prácticas en las organizaciones proveedoras de mano de obra en los sectores de la transformación de alimentos, la agricultura y, más en general, las cadenas de suministro de bienes de consumo. En el proyecto de guía de la ALP se desglosan casi 40 comisiones y gastos conexos que los empleadores deben cubrir cuando contratan a trabajadores, para evitar que se repercutan a los trabajadores los gastos asociados a la obtención de un empleo. Lo que se pretende es eliminar las comisiones de contratación y colocación cobradas a los trabajadores y evitar así que en las empresas haya esclavitud, pues sabido es que existe una conexión entre el cobro de comisiones, por una parte, y la servidumbre por deudas y el trabajo forzoso, por otra. La ALP también sostiene que si bien suprimir las comisiones de contratación está sobradamente justificado desde el punto de vista moral, el principio según el cual «el empleador paga» también reviste un claro interés comercial.

Grupo Abierto de Trabajo sobre Migración Laboral y Contratación: Nota de política sobre contratación

74. Coordinado por Migrant Forum in Asia, el Grupo Abierto de Trabajo sobre Migración Laboral y Contratación es el grupo de trabajo de una red de 109 organizaciones de la sociedad civil estructuradas a través de una plataforma digital de ámbito mundial. Concentra información acerca de las campañas, iniciativas, eventos, noticias, políticas y convenios internacionales sobre migración y contratación de trabajadores.

⁸¹ Confederación Mundial del Empleo: *Defining the business case: Ethical recruitment* (Bruselas, 2016).

⁸² ATEST: *Recruitment fees* (2016).

⁸³ Clearview: *Code of practice for the responsible sourcing and supply of workers* (2017).

75. Este grupo de trabajo ha articulado una nota de política sobre contratación en la que definen siete criterios que deben cumplirse para que la contratación sea ética, como el de no cobrar comisiones a los trabajadores. De hecho, los gastos relacionados con la contratación y la colocación deben correr a cargo del empleador, pero no los que se deriven de las actividades necesarias para cumplir los requisitos de candidatura a un empleo (cursos de formación, etc.) o de la obtención de documentos personalísimos (como cédulas de identidad), que deberían correr a cargo del trabajador interesado. Al proceder a las contrataciones, las agencias no deberían cobrar comisiones a los trabajadores ni exigirles fianzas en efectivo o en especie. Por otra parte, deberían enterar a los trabajadores de su derecho a ser contratados sin pagar comisiones.

Responsible Business Alliance ⁸⁴

76. La Responsible Business Alliance (RBA) es una coalición sin fines de lucro integrada por empresas electrónicas, minoristas, automovilísticas y jugueteras comprometidas con la defensa de los derechos y el bienestar de los trabajadores y comunidades de todo el mundo afectados por las cadenas mundiales de suministro de productos electrónicos. Los miembros de esta coalición se comprometen a aplicar un código de conducta común y han de rendir cuentas al respecto; utilizan diversas herramientas de formación y evaluación para contribuir a mejorar la responsabilidad social, ambiental y ética de sus cadenas de suministro. En 2015, la RBA publicó el documento titulado «RBA Trafficked and forced labour – Definition of fees» ⁸⁵ (sobre la definición de las comisiones de contratación, la trata y el trabajo forzoso), según el cual no debería exigirse a los trabajadores el pago de comisiones a cambio de un empleo, ya se trate de trabajadores temporales, migrantes, estudiantes, en régimen de subcontratación, o empleados directos. Nunca deberían cobrarse a los trabajadores gastos por solicitud de trabajo, reclutamiento, contratación, colocación, o tramitación del expediente, ni siquiera después de que se les haya presentado una oferta de empleo. La definición incluye una lista más detallada de los vinculados a la contratación internacional: comisiones y gastos previos a la partida, documentación y permisos, transporte y alojamiento, llegada y trámites de acogida, y otros requisitos jurídicos.

Pacto Mundial de las Naciones Unidas y Verité ⁸⁶

77. El Pacto Mundial de las Naciones Unidas es una «iniciativa voluntaria cimentada en los compromisos de los directores ejecutivos de aplicar principios universales de sostenibilidad y adoptar medidas en apoyo de los objetivos de las Naciones Unidas» ⁸⁷. Junto con Verité, publicó una nota de política sobre la migración internacional de trabajadores y las comisiones de contratación, en la que se presentan definiciones y orientaciones sobre la manera en que las empresas pueden luchar contra las prácticas de explotación laboral. Según esa nota, las comisiones de contratación consisten en:

[...] todo tipo de comisiones asociadas al proceso de contratación, sin perjuicio de cuándo, cómo y por quién sean recaudadas. Pueden incluir, de manera no taxativa, los pagos por:

- servicios como la publicación de anuncios de empleo, la contratación, la elaboración de listas de candidatos preseleccionados, la organización de entrevistas, la recomendación, retención, transferencia o colocación de los demandantes de empleo o empleados

⁸⁴ Antiguamente, Electronic Industry Citizenship Coalition. Véase www.responsiblebusiness.org.

⁸⁵ RBA: *RBA Trafficked and Forced Labor – “Definition of Fees”* (2015).

⁸⁶ Pacto Mundial de las Naciones Unidas y Verité, *op. cit.*

⁸⁷ En mayo de 2018, el Pacto Mundial de las Naciones Unidas contaba con al menos 9 500 miembros.

potenciales; la formación previa a la partida o posterior a la llegada, pruebas de aptitud u orientación;

- reconocimientos médicos efectuados antes de la partida o a la llegada al país de destino, incluidas las vacunas;
- visados, permisos de trabajo, certificados de estancia o autorización de seguridad;
- servicios de documentación, por ejemplo, de traducción o notariales;
- comisiones, gravámenes o seguros impuestos por el Estado; gastos de transporte y manutención desde el lugar de origen hasta el lugar de trabajo, incluidos los billetes de avión;
- depósitos de garantía o fianzas; comisiones por incumplimiento contractual; por parte del empleador, gastos notariales u otros honorarios, además de propinas o aportaciones obligatorias ⁸⁸.

Sistema Internacional de Integridad en la Contratación de la Organización Internacional para las Migraciones (OIM-IRIS) ⁸⁹

78. El Sistema internacional de integridad en la contratación de la Organización Internacional para las Migraciones (OIM-IRIS) es un programa de cumplimiento social destinado a promover prácticas éticas en la contratación internacional. Define y sienta criterios de referencia para una contratación ética (Norma de IRIS), al tiempo que insta un sistema de homologación voluntaria para los reclutadores de trabajadores que aplican prácticas éticas, unido a un mecanismo de cumplimiento y control ⁹⁰. Con IRIS se pretende cambiar el sector de la contratación identificando y apoyando a los reclutadores de trabajadores que utilizan prácticas éticas; promoviendo el principio según el cual «el empleador paga»; mejorando el cumplimiento del deber de diligencia entre las empresas, los gobiernos, y los trabajadores, y aumentando la transparencia en los procesos de contratación y las cadenas de suministro de mano de obra.
79. Por último, las siguientes encuestas/plataformas mundiales facilitan una definición desglosada de las comisiones de contratación y los gastos conexos:

Asesoría de contratación de la Confederación Sindical Internacional (CSI) ⁹¹

80. En virtud de la iniciativa de la OIT para la equidad en la contratación ⁹², la Confederación Sindical Internacional (CSI) acaba de estrenar una plataforma digital que permite a los trabajadores contratados evaluar la experiencia que han tenido en el proceso de contratación con una agencia de contratación determinada. La Asesoría de contratación solicita a los trabajadores registrados en la plataforma que respondan a una encuesta dedicada con carácter específico a las agencias de contratación, que contiene listados detallados de las comisiones de contratación y cuestiones sobre la orientación ofrecida antes de la salida del país, el contrato de empleo, las condiciones de vida y de trabajo en los países de destino, y el regreso. La enumeración de las comisiones de contratación pagadas dan una indicación de los

⁸⁸ Pacto Mundial de las Naciones Unidas y Verité, *op. cit.*

⁸⁹ OIM: *What is IRIS?* (2017).

⁹⁰ *Ibid.*

⁹¹ «About»: *Recruitment Advisor* (Asesoría de contratación) (2017).

⁹² M. Leighton, *op. cit.*

principales componentes de los gastos recogidos en una tabla de comisiones y gastos de contratación relacionados con la migración laboral.

OIT/Banco Mundial: Iniciativa Alianza Mundial de Conocimientos sobre Migración y Desarrollo ⁹³

81. La Iniciativa Alianza Mundial de Conocimientos sobre Migración y Desarrollo (KNOMAD) del Banco Mundial y la OIT realizaron encuestas sobre los gastos de migración sufragados por los trabajadores en varios corredores de migración, mediante un cuestionario tipo aplicado a los trabajadores migrantes poco cualificados que trabajaban en el país de destino o que regresaban al país de origen. Esas encuestas revisten importancia para este estudio, pues han permitido confeccionar una lista detallada de comisiones y gastos a fin de medir los gastos de migración que pagan los trabajadores. En esa lista se incluían todos los gastos pagados a intermediarios, ya fueran éstos agentes informales o con licencia, o bien familiares y amigos, por la obtención de ofertas de empleo y visados de trabajo, y todos los gastos abonados a gobiernos por los documentos de viaje y diversos requisitos de salida. También se contabilizaban los pagos informales, como sobornos o los importes abonados para paliar los fallos en las condiciones de trabajo deficientes. Contando las encuestas piloto, se cubrieron en total unos 31 corredores de migración, y se encuestó a 5 854 trabajadores.

2.5. Comparación de las categorías de gastos contempladas en las legislaciones y políticas nacionales, los acuerdos bilaterales y las iniciativas multilaterales

82. En lo relativo a las categorías de gastos de contratación, las legislaciones y políticas nacionales, así como los documentos de orientación de las iniciativas empresariales y multilaterales, detallan distintas categorías de gastos. Sin embargo en los acuerdos de cooperación bilaterales se señalan menos partidas específicas de gastos (véase el cuadro 5). En los documentos orientativos de carácter voluntario se detallan más ampliamente las partidas de gastos; por ejemplo, se dan muchos más ejemplos de imposiciones únicas que representan una pesada carga para los trabajadores y las personas en busca de empleo, como el incumplimiento contractual. Para varias partidas de comisiones y gastos conexos, las guías de iniciativas empresariales y multilaterales parecen adoptar un enfoque más estricto con respecto a las comisiones y los gastos conexos exigibles a los trabajadores. Ello pone de manifiesto los esfuerzos de estas iniciativas voluntarias por ir más allá de los requisitos mínimos previstos en la legislación. Por ejemplo, contrariamente a muchas legislaciones y políticas nacionales, todas las guías voluntarias analizadas disponen que los empleadores deben pagar las comisiones de contratación. Cabe observar una tendencia similar para otras categorías de gastos relativos a los trabajadores, como los derivados de la obtención de la documentación exigida, la realización de las pruebas médicas y de aptitud, y la expedición de los permisos y autorizaciones del país de origen.

⁹³ Véase el sitio web de la iniciativa KNOMAD: <https://www.knomad.org/thematic-working-groups>; véase también OIT: *Background note for the Information Session «Fair Migration with a Focus on Recruitment»*, 16.^a Reunión Regional de Asia y el Pacífico (Bali, Indonesia, 6-9 de diciembre de 2016).

Cuadro 5. Frecuencia con que se mencionan las comisiones y categorías de gastos en la legislación y las políticas nacionales, acuerdos bilaterales/memorandos de entendimiento, e iniciativas empresariales/multilaterales, con indicación de si su pago corresponde a los trabajadores

Partida de gastos	Legislaciones y políticas nacionales (n=26) (mención/el trabajador paga)	Acuerdos bilaterales/memorandos de entendimiento (n=18) (mención/el trabajador paga)	Iniciativas empresariales/multilaterales (n=9) (mención/el trabajador paga)
Documentación de los trabajadores			
Pasaportes	7/5	4/0	5/1
Certificado de antecedentes penales	4/3	0/0	5/1
Partida de nacimiento	3/3	0/0	4/1
Expediente escolar/títulos académicos	2/2	0/0	4/2
Certificados de formación/aptitud	4/4	0/0	4/2
Exámenes médicos			
Exámenes médicos	11/8	4/3	8/0
Vacunas	2/2	0/0	2/0
Pruebas de aptitud			
Pruebas de aptitud	4/4	0/0	3/0
Evaluación lingüística	0/0	0/0	2/0
Orientación previa a la partida			
Orientación previa a la partida	2/0	4/0	6/0
Formación adicional	2/0	0/0	5/1
Autorizaciones del país de origen			
Aprobación de contratos	1/0	0/0	1/0
Contribución al fondo de previsión social	2/1	0/0	3/0
Afiliación a regímenes de prestaciones	6/2	3/0	5/0
Permisos del país de destino			
Visado	14/8	3/1	7/0
Permisos de trabajo	6/2	2/0	4/0
Tasas	2/1	1/1	1/0
Viaje y transporte			
Viaje interno	3/0	8/0	7/1
Viaje internacional por avión	17/3	10/0	7/1
Transporte local	6/1	8/0	5/0
Gastos extraordinarios			
Incumplimiento contractual	0/0	0/0	2/0
Fianzas	1/0	2/0	1/0
Gastos administrativos			
Notaría	4/3	0/0	2/0

Partida de gastos	Legislaciones y políticas nacionales (n=26) (mención/el trabajador paga)	Acuerdos bilaterales/memorandos de entendimiento (n=18) (mención/el trabajador paga)	Iniciativas empresariales/multilaterales (n=9) (mención/el trabajador paga)
Fotografías	0/0	0/0	2/0
Viaje de regreso			
Viaje internacional por avión	18/2	8/0	7/1
Asignaciones	1/1	0/0	0/0
Fuente: Estudio comparativo mundial sobre la definición de las comisiones de contratación y los gastos conexos.			

3. Articular la definición de las comisiones de contratación y los gastos conexos

83. Los *Principios generales y directrices prácticas de la OIT para una contratación equitativa* establecen la definición de las comisiones de contratación y los gastos conexos. Se trata de que, a imagen y semejanza de dichas *directrices*, la definición propuesta tenga un carácter omnicomprendivo, sea aplicable a la contratación de todos los trabajadores a escala nacional o transfronteriza, sin perjuicio de que sean contratados directamente por empleadores, por conducto de intermediarios, o mediante agencias de trabajo temporal, y abarque todos los sectores de la economía.
84. Según la definición presentada en esas *directrices*, las comisiones de contratación y los gastos conexos son los que los trabajadores han de sufragar en el proceso de contratación para poder conseguir un empleo o colocación, independiente de la manera, del momento y del lugar en que se impongan o cobren⁹⁴. Estos gastos y comisiones pueden exigirse o cobrarse en efectivo o en especie antes de iniciarse el proceso de contratación, durante el mismo o a su término. Cabe también que los empleadores los adelanten y después los recuperen mediante deducciones salariales durante el período de empleo. Las comisiones y los gastos conexos pueden generarse en el lugar de la contratación, durante el traslado, y en el lugar de trabajo o de empleo.

3.1. Proceso de contratación y gastos conexos

85. Para garantizar que la definición incluya todas las comisiones de contratación y todos los gastos conexos legales, conviene primero describir sucintamente el proceso de contratación y examinar los gastos vinculados a cada una de sus etapas, desde el punto del demandante de empleo y también del trabajador. Esas etapas son similares para los demandantes de empleo que buscan trabajo a nivel nacional y para los que lo buscan a escala internacional, contrariamente a la cuantía de las comisiones de contratación y de los gastos conexos cobrados en cada etapa, cuyo orden de valor es claramente distinto. Las comisiones de contratación y los gastos especialmente vinculados a la contratación internacional incluyen las tarifas y los gastos conexos que los gobiernos imponen por la verificación de contratos y la expedición de autorizaciones de salida, cuando se trata del país de origen, y para otorgar los permisos de estancia y los permisos de trabajo, cuando se trata del país de destino. Estos gastos pueden dispararse especialmente cuando intervienen costos ocultos de corrupción, para pagar por ejemplo mordidas y sobornos a diversos actores a fin de garantizar el acceso al empleo. Como la demanda de empleo en el extranjero suele ser sumamente alta, particularmente en lugares de destino situados en Asia Oriental, Europa o las Américas, los empleadores y sus agentes añaden a veces requisitos de formación y cualificaciones para reducir naturalmente las listas de candidatos. También aumentan los sobrecostos con los viajes internacionales (que exigen, por ejemplo, la obtención de documentos de viaje internacionales, visados o certificados de identidad adicionales).
86. El proceso de contratación consta de diez etapas, a las que se asocian las comisiones y los gastos conexos que se indican a continuación:
1. **La búsqueda de empleo:** En esta etapa se consultan diversas fuentes informativas para conocer las oportunidades de empleo existentes en los mercados laborales locales y extranjeros. Deben movilizarse las redes de amistades, parientes, intermediarios

⁹⁴ OIT: *Principios generales y directrices prácticas de la OIT para una contratación equitativa*, sección II, Definiciones y términos (Ginebra, 2016).

oficiales o extraoficiales, acudir a ferias de empleo y efectuar búsquedas por Internet. Los gastos generados en esta fase son los que supone reunir referencias, presentar candidaturas y obtener referencias; su pago se efectúa a las distintas partes intervinientes, y en ocasiones sólo si se ha conseguido el empleo.

2. **El acto de candidatura a un puesto vacante:** Esta etapa se inicia cuando el demandante de empleo empieza a reunir documentación para acreditar que su candidatura cumple los requisitos exigidos para el puesto vacante. Las comisiones y gastos conexos generados en esta fase pueden corresponder a la obtención del formulario de candidatura, las certificaciones académicas, las referencias del último empleador y otras credenciales (certificados de asistencia académica o de formación), además de otros documentos administrativos pertinentes, como las certificaciones emitidas por las autoridades locales, la policía y otras autorizaciones de seguridad. También puede haber gastos de obtención de fotografías, certificados de salud general y otras garantías, además de gastos de viaje y costos de oportunidad por el tiempo que se ha dejado de trabajar por encontrar el empleo considerado.
3. **La preselección:** En esta etapa se confeccionan las listas de candidatos preseleccionados y se realizan las entrevistas. Los reclutadores de trabajadores suelen prever de tres a cinco candidatos por vacante. Las entrevistas mostraron que en esta fase las agencias de empleo privadas corren con los costos directos (por ejemplo, los necesarios para proceder a las entrevistas), pero generalmente a la espera de que el empleador o el trabajador abone de entrada una cantidad en concepto de comisiones de contratación. En ocasiones el trabajador adelanta los pagos, cuyo reembolso puede solicitar después al empleador. Los costos que el demandante de empleo ha de pagar son los del viaje y el alojamiento necesarios para realizar las entrevistas.
4. **El reconocimiento médico:** Suele realizarse cuando la entrevista ha sido fructuosa. Los gastos de los exámenes correspondientes suelen pagarse directamente a las clínicas u hospitales predeterminados, o bien por conducto del reclutador. En algunos casos, es necesario tratar patologías preexistentes, en cuyo caso los gastos correspondientes también se integran en esta fase del proceso de contratación.
5. **Las pruebas de aptitud:** Esta etapa tiene por objeto verificar si los trabajadores tienen las aptitudes exigidas, y puede incluir evaluaciones lingüísticas. En algunas ocasiones, el trabajador es aceptado con la condición de que tome clases adicionales de formación profesional.
6. **La firma del contrato:** Una vez que el trabajador ha superado estas pruebas, se le informa de todas las cláusulas de su contrato (incluida la fecha de su entrada en funciones) y se le pide firme este último. En esta etapa el trabajador debe completar y presentar la documentación requerida para poder ser, por virtud de su contrato y contratación, dado de alta en los sistemas obligatorios de protección pública, como pueden ser los fondos de previsión, la seguridad social o los programas de alojamiento. Si la contratación es internacional, el trabajador ha de preparar también la documentación exigida para obtener los preceptivos visados y poder viajar. En esta fase han de añadirse los gastos de notaría, de legalización y en ocasiones de traducción de los documentos requeridos.
7. **La orientación previa a la partida:** Esta etapa es obligatoria en muchos países de origen. Permite preparar a los trabajadores migrantes para ser empleados en el extranjero, y en particular informarles de sus derechos y responsabilidades laborales.
8. **El viaje, el transporte y el alojamiento:** Los gastos relacionados con esta etapa pueden ser cuantiosos, en particular si el trabajador no vive en la capital donde el reclutador de trabajadores está radicado. Los gastos de mudanza, ya sea en el país

mismo o al extranjero, pueden ser exorbitantes. Para los trabajadores que se trasladan al extranjero, el transporte transfronterizo representa una parte considerable de los gastos de viaje.

9. **La entrada en el país de destino:** Los países de destino suelen imponer requisitos para la obtención del visado de entrada y los permisos de estancia y de trabajo en su territorio, además de tarifas y gastos de reconocimiento médico adicionales, que encarecen la factura de esta fase del proceso de contratación.
10. **El regreso al país de origen:** Esta etapa genera gastos de transporte al lugar de origen del trabajador en caso de terminación o de extinción anticipada del contrato por haberse frustrado el proceso de contratación.

3.1.1. Los costos ocultos de la corrupción

87. Un concepto que causa gastos importantes en el proceso de contratación es el de la corrupción activa y pasiva de los actores que intervienen en el mismo, dada la reñida competencia que existe entre reclutadores de personal cuando el mercado de trabajo es limitado. Para alcanzar los contingentes de contratación, estos reclutadores se muestran a veces dispuestos a cubrir los gastos de viaje de los empleadores para que evalúen las competencias de la mano de obra y la seleccionen personalmente en el país de origen. Esta oferta incluye a menudo vivienda y programas de lujo. Los fondos destinados a financiar el pago de las mordidas y los gastos de viaje de estos empleadores se integran en los gastos que las agencias repercuten después a los trabajadores migrantes poco cualificados como si de verdaderos «gastos de contratación» se tratara. El importe de las mordidas y demás gastos efectuados al personal de las empresas empleadoras también explican las variaciones del importe que los trabajadores deben pagar.
88. Las cuantías pagadas por los trabajadores también pueden servir para que los funcionarios de los países de origen y de destino aceleren los trámites burocráticos y eviten dilaciones deliberadas. Se pagan mordidas a toda una gama de funcionarios públicos de los países de origen y de destino para que, de manera fraudulenta, aprueben muchas solicitudes o propicien decisiones discrecionales, por ejemplo en materia de contingentes de trabajadores extranjeros, legalización de expedientes, visados, certificados médicos y permisos de trabajo ⁹⁵.

3.2. Definiciones utilizadas en las legislaciones y políticas nacionales

89. Toda definición exhaustiva de la expresión «comisiones de contratación y gastos conexos» en las legislaciones y las prácticas nacionales debería incluir una breve descripción general; una relación de las comisiones y de los gastos vinculados al proceso de contratación y, finalmente, en su caso, la indicación de qué parte carga (o no) con esos costos.
90. Tres países de origen (Filipinas, Pakistán y Uganda) y tres países de destino (Estados Unidos – propuesta, Qatar y Reino Unido) facilitan buenos ejemplos de definiciones exhaustivas, que es instructivo examinar con más detenimiento para comprender mejor las diferencias y semejanzas que existen entre ellas (cuadro 6).

⁹⁵ Freedom Fund y Verité: *An Exploratory Study on the Role of Corruption in International Labor Migration* (2016).

-
- **Orientación general de las políticas:** Sin perjuicio de que las políticas del país considerado prohíban o limiten las comisiones y los gastos de contratación, la adopción de definiciones detalladas por ese país permite aclarar el alcance de las comisiones y de los gastos contemplados en dichas políticas, y limita la interpretación respecto de las inclusiones y exclusiones procedentes en cada caso. Los Estados Unidos, Qatar y el Reino Unido han adoptado el principio general de prohibir el cobro de comisiones. Por su parte, Filipinas, Pakistán y Uganda reglamentan las comisiones de contratación y los gastos conexos pormenorizando las categorías de gastos y determinando qué parte es responsable de abonar cada una de éstas. De estos seis países, Qatar es el único cuya política tiene un ámbito limitado, al ser solamente aplicable a los trabajadores contratados en las obras de construcción relacionadas con la Copa del Mundo de la FIFA.
 - **Contratación:** Las definiciones que dan los seis países se refieren a un proceso de contratación, colocación o envío, con independencia de que las políticas se relacionen con los países de origen o de destino.
 - **Referencia a los reclutadores de trabajadores:** La definición menciona los pagos y los cobros por la agencia de contratación (Pakistán), los gastos de esa agencia (Filipinas), los servicios prestados por titulares de licencia (Reino Unido), y las agencias de empleo privadas (Uganda). Los Estados Unidos y Qatar adoptan una perspectiva más amplia, al no referirse solamente a los reclutadores de trabajadores, sino también a los empleadores y, en el caso de los Estados Unidos, a terceros, como agentes, reclutadores, empresas de dotación de personal, sucursales/filiales de empleadores, así como agentes y empleados de esas entidades o subcontratistas de cualquier nivel.
 - **Tipos de pagos:** El Pakistán se refiere a los gastos financieros, y Filipinas y Uganda a los costos o importes cobrados. Los Estados Unidos proponen una definición según la cual la comisión de contratación puede ser cualquier costo, gasto o recargo abonado en relación con la contratación (independientemente de que su abono se efectúe con dinero o bienes; se deduzca de los salarios; se reembolse en forma de concesiones salariales o prestaciones, o se devuelva mediante mordidas, sobornos, pagos en especie, trabajo gratuito, propinas o aportaciones obligatorias). Las comisiones de contratación pueden cobrarse durante la colocación en el empleo y después de ella. La definición de los Estados Unidos procura incluir a todos los actores conocidos que pueden intervenir para hacer corresponder la oferta y la demanda en el mercado de trabajo, especialmente en un proceso de migración laboral, y que no están autorizados para cobrar comisiones de contratación ni a los trabajadores actuales ni a los potenciales. En la definición de Qatar se prohíbe expresamente toda deducción salarial «antes o durante» el empleo que sirva para pagar comisiones de contratación y varios gastos conexos.
 - **Contratación nacional o internacional:** Filipinas, Pakistán, Qatar y Uganda mencionan expresamente la contratación internacional. Los Estados Unidos y el Reino Unido, cuya definición se refiere a las adquisiciones a lo largo de la cadena de suministro, no establecen distinción alguna entre la contratación nacional y la internacional.

Cuadro 6. Definición y desglose de las comisiones de contratación y los gastos conexos según las políticas aplicadas en una muestra de países

País	Definición de las comisiones de contratación y los gastos conexos
Pakistán	Indicaciones detalladas: La agencia de contratación puede cobrar a los trabajadores el billete de avión, así como los gastos necesarios para que éstos cumplan los requisitos médicos, obtengan el permiso de trabajo, liquiden las tasas legales y consigan los visados y demás documentos requeridos. El empleador asume los gastos de viaje de regreso una vez cumplido el contrato, y más concretamente los derivados de la compra del billete de avión y, en su caso, de la obtención de un visado. Las comisiones cobradas dependen del salario mensual del trabajador y de la duración de su contrato de trabajo. La comisión máxima exigible en concepto de prestaciones, que asciende a 6 000 rupias paquistaníes (unos 50 dólares de los Estados Unidos), viene fijada por la Oficina de Emigración y Empleo en el Extranjero y el Protectorado de Emigrantes. Tres días después de la partida del emigrante, el proveedor de empleo en el extranjero debe presentar a la Oficina del Defensor del Emigrante una certificación para solicitar el pago de los gastos por las prestaciones. La ley exige al emigrante que ha obtenido un trabajo en el extranjero mediante el referido proveedor de empleo que deposite 5 000 rupias paquistaníes en concepto de comisión por servicios (2 000 para el Fondo de Previsión Social, 2 500 por la prima de seguro, y 500 para la inscripción en el registro pertinente).
Filipinas	Definición: Todas y cada una de las cantidades que las agencias de contratación cobran a los trabajadores por los servicios de contratación y colocación prestados. Las fija el Secretario de Trabajo y Empleo. Indicaciones detalladas: La comisión de colocación cobrada al trabajador filipino en el extranjero puede representar una (1) mensualidad básica en virtud de su contrato aprobado por la Agencia Filipina de Empleo en el Extranjero (POEA), salvo en el caso de: a) los trabajadores domésticos, y b) los trabajadores que deban ser enviados a países donde el sistema instituido por la legislación, la política o la práctica prohíbe el cobro directo o indirecto de comisiones de contratación/colocación. Además, los trabajadores corren con los gastos de expedición del pasaporte, así como de los permisos de la Oficina Nacional de Investigaciones/Policía/Barangay. También han de pagar su partida de nacimiento legalizada por la Oficina Nacional de Estadística; su documentación y sus titulaciones académicas; su la licencia profesional compulsada por el Departamento de Asuntos Exteriores; su certificado de competencia; su reconocimiento médico prescrito por el Departamento de Salud y su afiliación al Seguro de Enfermedad Filipino, a la institución de financiación de vivienda y al sistema de seguridad social. El empleador debe pagar el visado, cuyo precio incluye los derechos de timbre; los permisos de trabajo y de estancia, los viajes la ida y vuelta en avión; el transporte del aeropuerto al lugar de trabajo; la tramitación por la Administración Filipina de Empleo en el Extranjero (POEA); el alta en la Administración de Asistencia Social para los Trabajadores en el Extranjero y las pruebas, y las evaluaciones profesionales que en su caso se exijan.
Qatar	Definición: Comisiones de colocación: Cualquier suma de dinero o porcentaje abonado para regularizar un empleo; por ejemplo, las cantidades pagadas para viajar a Qatar, y también para realizar pruebas médicas y solicitar un permiso de trabajo y de estancia en ese país. Comisiones de contratación y tramitación: Comisiones o gastos cobrados por un agente reclutador o un contratista para que un trabajador propuesto obtenga empleo en Qatar. Indicaciones detalladas: Los gastos de contratación y tramitación incluyen «las tarifas y los gastos en concepto de exámenes médicos, certificados de antecedentes penales, anuncios de contratación, entrevistas, seguros, tasas oficiales en el país de origen, orientación previa a la partida, billetes de avión y tasas de aeropuerto, además de las comisiones y los gastos cobrados por el agente reclutador de trabajadores para recuperar gastos de colocación». 10.3. Toda deducción salarial deberá ceñirse estrictamente a la legalidad. En particular, el contratista no efectuará deducciones salariales por gastos devengados antes o durante el período de vigencia del contrato laboral, por conceptos como:

País	Definición de las comisiones de contratación y los gastos conexos
	a) comisiones de contratación y tramitación; b) reubicación o expedición de visado; c) alojamiento; d) ropa de cama; e) comidas; f) transporte; g) formación y desarrollo; h) acceso a instalaciones de recreo en el lugar de alojamiento, o i) seguro médico y atención médica prescrita.
Uganda	Indicaciones detalladas: Las agencias pueden cobrar a sus mandantes una «comisión para financiar los servicios prestados en los procesos de contratación y envío de trabajadores migrantes ugandeses. Sin embargo, también cobrarán a los trabajadores, en concepto de gastos administrativos, una tarifa mínima por los servicios de contratación y envío prestados». Artículo 1. Comisiones exigibles al mandante: Las agencias cobrarán a sus mandantes una comisión de contratación o por prestaciones para costear los servicios de documentación y colocación de los trabajadores. Artículo 2. Comisiones/gastos cobradores al trabajador: a) Las agencias de empleo privadas pueden cobrar, previa autorización del secretario permanente, comisiones de colocación a los trabajadores contratados, a fin de cubrir los gastos de colocación y de servicios como exámenes profesionales o de aptitudes, exámenes médicos, la expedición de pasaportes, visados y autorizaciones, la administración de vacunas, la liquidación de tasas de aeropuerto y la asistencia notarial. Los gastos antes indicados no se cobrarán al trabajador contratado hasta que éste haya firmado el contrato de trabajo, y se documentarán claramente con los preceptivos recibos. b) Las agencias de contratación cobrarán a los trabajadores migrantes ugandeses, por los servicios de contratación y colocación prestados, una tarifa mínima que no será superior a cincuenta mil (50 000) chelines ugandeses. Artículo 3. No se imputarán otros costos al trabajador.
Reino Unido	Definición: Las comisiones por «servicios de búsqueda de empleo» corresponden a los servicios prestados por titulares de licencia por buscar y, en su caso, por encontrar trabajo a una persona. Indicaciones detalladas: Los titulares de licencia no deben cobrar a los trabajadores la menor comisión por los servicios de contratación, ni hacer depender del trabajador la prestación de los servicios de búsqueda de empleo. Los gastos incluyen los costes de inserción, de administración y de colocación.
Estados Unidos (propuesta) *	Definición: Las comisiones de contratación incluyen, principalmente, las tarifas, cobros, costos, recargos y demás obligaciones financieras exigibles a trabajadores actuales o potenciales que se hallan vinculados al proceso de contratación, con independencia de la manera, del lugar y del momento de su imposición o percepción. Una comisión de contratación puede ser cualquier tarifa, costo o recargo abonado en relación con la contratación, o cobrado por empleadores o terceros, como agentes, reclutadores, empresas de dotación de personal, sucursales/filiales de empleadores, así como agentes y empleados de esas entidades o subcontratistas de cualquier nivel (sin perjuicio de que su abono se efectúe con dinero o bienes; se deduzca de los salarios; se reembolse en forma de concesiones salariales o prestaciones, o se devuelva mediante mordidas, sobornos, pagos en especie, trabajo gratuito, propinas o aportaciones obligatorias). Indicaciones detalladas: Comisiones o gastos: i) para solicitar candidaturas, considerar, entrevistar, reconducir, preseleccionar, recomendar, elegir, examinar, formar, dar orientación al recién contratado, recomendar o colocar a trabajadores actuales o potenciales; ii) para cubrir los gastos de anuncio, o parte de los mismos; iii) para realizar toda actividad vinculada a la obtención de una certificación de trabajo permanente o temporal; vi) para tramitar solicitudes;

País	Definición de las comisiones de contratación y los gastos conexos
v)	para obtener visados y pagar cualquier tarifa que facilite esta obtención, por pedir cita previa o presentar solicitudes;
vi)	para los gastos exigidos por el Estado, como las tasas de cruce de fronteras;
vii)	para conseguir fotografías y documentos de identidad, con inclusión de posibles comisiones extraoficiales por la expedición de pasaportes;
viii)	para acceder a una oferta de empleo, lo cual puede exigir la realización de exámenes médicos y vacunas, y la obtención de certificados de antecedentes, referencias y autorizaciones de seguridad, además de otras certificaciones adicionales;
ix)	para pagar a reclutadores, agentes o abogados, o sufragar otros servicios de asistencia letrada y notarial, y
x)	para pagar a intérpretes y traductores de idiomas.

* La definición propuesta se publicó en el *Registro Federal* de los Estados Unidos (*US Federal Register*), volumen 81, núm. 91, el 11 de mayo de 2016, para los reglamentos federales de adquisición (*Federal Acquisition Regulation*). Pese a no haberse aprobado todavía cuando se redactó el presente informe, reviste particular importancia no sólo por su exhaustividad, sino también por la influencia que ya ha tenido en otras iniciativas adoptadas en este mismo ámbito. También existe otra normativa, el decreto presidencial núm. 13627, de 25 de septiembre de 2012, sobre el fortalecimiento de las medidas de protección contra la trata de personas en los contratos federales, que prohíbe el cobro de comisiones a los trabajadores (artículo 2.A.ii)) y exige, para ciertos colectivos de trabajadores, que el contrato de trabajo estipule el pago de los gastos de transporte de regreso al término del empleo.

Fuente: Estudio comparativo mundial sobre la definición de las comisiones de contratación y los gastos conexos.

3.3. Definiciones formuladas en las iniciativas empresariales y multilaterales

91. En varios documentos de orientación, e incluso en las encuestas sobre contratación, nueve iniciativas/organizaciones ⁹⁶ antes examinadas facilitaban listas detalladas (que no exhaustivas) de las comisiones de contratación y los gastos conexos. Esas definiciones se formularon en los cinco últimos años, y evidencian un compromiso y un apoyo crecientes en aras de la eliminación o reducción de las comisiones y los gastos de contratación cobraderos a los trabajadores o demandantes de empleo. A continuación se analizan los distintos elementos de las definiciones formuladas en dichas iniciativas/organizaciones.
92. **Orientación general:** Cinco iniciativas/organizaciones refrendan el principio según el cual «el empleador paga». Tres organizaciones, ATEST, IHRB, y Pacto Mundial/Verité han adoptado la política de prohibir el cobro de cualquier comisión y gasto de contratación a los trabajadores. Dos organizaciones, el Grupo Abierto de Trabajo sobre Migración Laboral y Contratación (OWGLMR) y la RBA, respaldan el principio general con la reserva de que deben ser los trabajadores quienes paguen gastos como los de expedición de pasaportes y otros documentos de identidad.
93. **Contratación:** Cuatro iniciativas/organizaciones (ATEST, IHRB, OWGLMR y Pacto Mundial/Verité) mencionan expresamente los procesos de contratación y colocación. Una organización, la RBA, adopta una perspectiva a más largo plazo, al indicar que el objetivo de todo el proceso es la «obtención y conservación del empleo».
94. **Referencia a agencias de contratación específicas:** Con la salvedad del IHRB, ninguna de las iniciativas/organizaciones especifica en sus definiciones pagos efectuados a agencias de contratación, pero sí mencionan pagos efectuados a varios actores, como empleadores y terceros, entre ellos, agentes, reclutadores, empresas de dotación de personal, sucursales/filiales de empleadores, así como agentes y empleados de esas entidades o subcontratistas de cualquier nivel.

⁹⁶ Estas iniciativas/organizaciones y la definición detallada que utilizan se presentan en el [anexo IV](#).

-
- 95. Tipo de pago:** Las nueve iniciativas/organizaciones se refieren a todos los cobros, gastos o recargos vinculados a la contratación (independientemente de que su pago se efectúe en dinero o bienes, se deduzca del salario, se reembolse en forma de concesiones salariales o en prestaciones, o se salde mediante el pago de mordidas, sobornos, pagos en especie, trabajo gratuito, propinas o aportaciones obligatorias).
- 96. Contratación nacional o internacional:** Tres organizaciones (ATEST, IHRB y OWGLMR) se refieren expresamente a los trabajadores migrantes y a la contratación internacional en sus breves definiciones. Las dos organizaciones restantes (RBA y Pacto Mundial/Verité) mencionan tanto la contratación nacional como la internacional en sus concisas descripciones. También han incluido gastos específicos por contratación y viaje inherentes a la contratación internacional.

3.4. Resumen de las categorías de gastos y de las modalidades de financiación compartida en las legislaciones y políticas nacionales, y en las iniciativas multilaterales

- 97.** Según se mencionó anteriormente, los diversos documentos y políticas examinados no son unánimes al determinar las categorías de gastos y la financiación compartida de los mismos. Contar con una definición tripartitamente consensuada mejoraría por tanto la aplicación de los *Principios generales y directrices prácticas para una contratación equitativa* de la OIT. También orientaría las actividades de ayuda a la actualización de las legislaciones y políticas nacionales sobre la contratación o la intermediación laboral, lo cual redundaría en la protección más eficaz de los trabajadores frente a la servidumbre por deudas y el trabajo forzoso, y ayudaría a las empresas a eliminar las comisiones de contratación en sus cadenas de suministro. Una definición consensuada de manera tripartita también ayudaría a los trabajadores y a los demandantes de empleo a calibrar mejor los gastos totales de la contratación nacional e internacional y compararlos con las ganancias que esperan derivar de esa contratación.
- 98.** Los estudios realizados han permitido formular las siguientes observaciones sobre la definición de las comisiones de contratación, los detalles de los gastos conexos, la reglamentación aplicable y la manera en que todos estos costes se reparten actualmente y se aplican en la práctica.
- 99. Comisiones de contratación:** También se conocen como comisiones de agencia e intermediación laboral. Corresponden a las prestaciones realizadas por intermediarios, incluidos los anuncios de empleo y los servicios de agentes y otras partes intervinientes. En la mayoría de los casos, el cobro de comisiones de contratación a los trabajadores queda prohibido por la legislación y las políticas nacionales, los acuerdos laborales bilaterales y los documentos de orientación de las iniciativas multilaterales. Sin embargo, algunos países y regiones autorizan algunas excepciones. En la práctica, estas comisiones suelen ser cobradas por varios subagentes e intermediarios informales, que pueden o no estar vinculados a agencias con licencia oficial. Esta superposición de intermediarios diversos en los países de origen y en los de destino puede disparar los gastos de agencia.
- 100. Documentación de los trabajadores:** Esta categoría incluye los gastos derivados de la expedición de documentos de identidad, como pasaportes, necesarios para la contratación transfronteriza, certificados de escolarización, formación y experiencia, y certificados de antecedentes penales. Esos documentos son indispensables para demostrar que los trabajadores cumplen las condiciones para ser candidatos (presentando, por ejemplo, expedientes escolares o certificados de aptitud) y acreditar su identidad (presentando, por ejemplo, su partida de nacimiento o su pasaporte). Aunque algunos de esos documentos sólo son solicitados para conseguir un empleo específico, y por tanto se refieren estrictamente al

proceso de contratación, se suele considerar que son generalmente de propiedad personal de su titular y pueden utilizarse para presentar candidaturas y otros fines. Así, la legislación y la práctica nacionales suelen exigir a quienes los soliciten, sean o no trabajadores, que abonen los gastos de expedición. Valga destacar que las iniciativas empresariales y multilaterales, muchas de las cuales se centran en la contratación transfronteriza, no suelen considerar que esos gastos sean exigibles al trabajador.

- 101. Pruebas/certificados médicos:** Incluyen los exámenes médicos exigidos en diferentes etapas del proceso de contratación; tratamientos preventivos conexos, como la administración de vacunas o la orientación hacia médicos especialistas. Los gastos que genera evaluar la aptitud para trabajar se cobran a veces a los trabajadores, por la sencilla razón de que la aptitud física para trabajar puede considerarse como un requisito para poder aspirar a un empleo. Si bien el coste básico de las pruebas médicas puede ser asumido por el empleador, las entrevistas con los interlocutores revelaron casos de clínicas o centros de análisis y examen donde se inducía a los trabajadores a pagar tratamientos adicionales para obtener el certificado de aptitud solicitado. Cuando el empleador impone más pruebas médicas especializadas para ciertos tipos de empleos, en la práctica suele pagarlas él. Según las iniciativas empresariales y multilaterales, las pruebas médicas y las vacunas suelen correr a cargo del empleador.
- 102. Pruebas de aptitud:** Esta categoría de gastos incluye las pruebas de aptitudes específicas (como el conocimiento de aplicaciones informáticas, para el personal administrativo, o de los rudimentos de reparación de un automóvil, para los chóferes personales). En algunos casos, los gastos también pueden incluir evaluaciones lingüísticas. Los trabajadores procuran a menudo adquirir por iniciativa propia aptitudes nuevas para mejorar sus oportunidades en el mercado de trabajo, en cuyo caso suelen costear su propia formación. También puede suceder que, una vez seleccionados para cubrir una vacante específica, necesiten mejorar o aprender competencias, en cuyo caso el empleador sufragará los gastos correspondientes. Algunos centros de evaluación piden a veces a los trabajadores que sigan una formación adicional para adquirir las cualificaciones necesarias. Al igual que sucede con los exámenes médicos, los demandantes de empleo no tienen inconveniente en pagar los gastos que sean para que su candidatura sea aceptada. Las pruebas de aptitud y lingüísticas se mencionaron solamente en una pequeña muestra de legislaciones y políticas nacionales, según las cuales correspondía principalmente al trabajador pagar los gastos correspondientes. En los tres casos mencionados en las iniciativas empresariales y multilaterales, los gastos corrían a cargo del empleador.
- 103. Orientación previa a la partida:** En la contratación transfronteriza, esos seminarios son obligatorios en muchos países de origen para facilitar información sobre las obligaciones contractuales y presentar someramente cómo son la vida y las expectativas laborales en el país de destino. También permiten informar a los trabajadores de las responsabilidades familiares, las cuestiones financieras y los servicios disponibles en caso de dificultad o urgencia. La orientación previa a la partida y la formación adicional redundan tanto en beneficio del empleador como de los trabajadores y, en la práctica, suele ser el empleador quien asume los gastos.
- 104. Trámites legales exigidos por el gobierno del país de origen:** En la contratación transfronteriza, esos gastos corresponden también a la aprobación y a la tramitación de los contratos, las autorizaciones de salida, las afiliaciones a los fondos de previsión social y las tasas diversas. Algunos de estos gastos incluyen emolumentos cobrados por el Estado por comprobar contratos y homologar a empleadores. En la práctica, suelen pagarlos los empleadores.
- 105. Permisos expedidos por el gobierno del país de destino:** En la contratación transfronteriza, estos gastos corresponden a la expedición de documentos como visados de entrada, o permisos de trabajo y de estancia. En la práctica, suelen pagarlos los empleadores.

-
- 106. Programas de acogida e inserción:** Estos gastos corresponden a los programas de información obligatorios o voluntarios para trabajadores recién contratados en su nuevo lugar de trabajo y, en el contexto de la contratación transfronteriza, en su nuevo lugar de estancia. Se considera que corresponde al empleador sufragarlos.
- 107. Viaje y transporte (incluidos los de regreso):** Estos gastos se refieren a los distintos desplazamientos: transporte interno; alojamiento durante la entrevista, los procesos de selección y la obtención de los documentos necesarios; viaje hasta el lugar de trabajo y de estancia, y regreso al país de origen al término del contrato. Las legislaciones y políticas nacionales suelen exigir los gastos de viaje y transporte al empleador. Cuando los viajes y transportes se realizan para trasladar a los trabajadores (de una provincia al centro de una ciudad, y de ese centro a otras provincias e incluso a otros países), los gastos suelen ser fáciles de definir y suele abonarlos el empleador. Los gastos de viaje y alojamiento durante la fase de búsqueda de empleo suele correr a cargo del demandante de empleo. Los gastos de viaje y transporte vinculados a los procesos de selección y tramitación de expedientes pueden ser difíciles de documentar, porque existen varios niveles de reclutadores y esos gastos no tienen un tratamiento claramente uniforme. También suele considerarse que el empleador debe pagar los gastos de viaje y transporte de regreso por terminación o resolución del contrato en caso de contratación transfronteriza.
- 108. Gastos extraordinarios:** Son gastos excepcionales que incluyen los derivados de las penas por incumplimiento contractual, se suman a los gastos de viaje de retorno cuando se pide a los trabajadores que regresen de manera prematura. También se observó el cobro ocasional de fianzas para garantizar la continuidad de la relación con agentes de contratación específicos o asegurar que los trabajadores puedan regresar a su hogar al término del contrato. No se mencionan en las legislaciones y políticas nacionales, pero sí a menudo en los documentos de orientación multilaterales. Se consideran caso por caso, cuando ello es posible y atendiendo a las circunstancias, y el trabajador debe asumir su parte de los mismos.
- 109. Gastos administrativos:** Esta categoría de gastos engloba los honorarios de asistencia notarial y letrada, así como los gastos de fotografías y fotocopias. Suelen considerarse imputables a los trabajadores.

4. Articular una propuesta de definición de las comisiones de contratación y los gastos conexos

110. En septiembre de 2016, la OIT convocó una reunión tripartita de expertos de tres días de duración destinada a la adopción de directrices exhaustivas para la contratación equitativa. Los correspondientes principios y orientaciones son aplicables a la contratación de todos los trabajadores, incluidos los migrantes, sin perjuicio de que la efectúen directamente los empleadores o se realice a través de intermediarios. Por otra parte, esos principios y orientaciones se aplican tanto a la contratación nacional como a la contratación transfronteriza, a la contratación por medio de agencias de empleo temporal, y a todos los sectores de la economía.

111. En los *Principios generales y directrices prácticas para una contratación equitativa* de la OIT se reafirmó el precepto, sentado desde antiguo, según el cual «[n]o debería cobrarse ni imponerse a los trabajadores o solicitantes de empleo ninguna comisión o gasto de contratación conexo» (principio 7), y se definen las comisiones de contratación y gastos conexos como «cualquier comisión o cualquier gasto incurrido en el proceso de contratación, con el fin de que los trabajadores consigan un empleo o colocación, independientemente de la manera, el momento o el lugar de su imposición o cobro». En las directrices prácticas también se solicitaba a los gobiernos que adoptasen medidas para eliminar el cobro de comisiones de contratación y gastos conexos a los trabajadores (en virtud de la directriz práctica 6):

6.1. Estas medidas deberían estar encaminadas en particular a prevenir prácticas fraudulentas por parte de los reclutadores de mano de obra, el abuso de los trabajadores, la servidumbre por deudas y otras formas de coacción económica. Los gobiernos también deberían adoptar medidas para prevenir y/o desalentar la solicitud y el cobro de dinero ilícito a los trabajadores a cambio de ofrecerles contratos de trabajo.

6.2. Los empleadores potenciales, públicos o privados, o sus intermediarios, y no los trabajadores, deberían correr con los gastos de contratación. Todos los gastos, sea cual fuere su importe o naturaleza, como los que cobran los reclutadores de mano de obra a los empleadores, deberían ser transparentes para quienes los pagan.

112. Además, la directriz práctica 17 recomienda a las empresas y a los servicios públicos de empleo que eliminen el cobro de las comisiones de contratación o gastos conexos a los trabajadores, y adopten medidas para:

[...] comunicar esta política a nivel externo a través de directrices y de otros medios, incluidos los contratos, a todos los socios comerciales potenciales y actuales y a las partes interesadas pertinentes. Las empresas deberían determinar si las agencias de empleo privadas y otros reclutadores de mano de obra cobran comisiones de contratación a los trabajadores o les imponen el pago de otros gastos conexos, y no deberían contratar a trabajadores a través de agencias o de otros reclutadores de mano de obra conocidos por cobrar a los trabajadores este tipo de comisiones y gastos conexos.

113. La ausencia de una definición mundialmente aceptada de la expresión «comisiones de contratación y gastos conexos» indujo a los expertos participantes en la reunión tripartita a sugerir que el tema podría aclararse con más precisión en la labor futura de la OIT. En el documento titulado *Cuestiones derivadas de las labores de la 106.ª reunión (2017) de la Conferencia Internacional del Trabajo: Seguimiento de la resolución relativa a la gobernanza equitativa y eficaz de la migración laboral* (documento [GB.331/INS/4/1 \(Rev.\)](#)), se instruyó a la OIT que convocase una reunión tripartita de expertos encargada: a) de examinar, enmendar y adoptar un proyecto de definición de «comisiones de contratación y costos conexos» elaborado por la Oficina a partir de un estudio comparativo a escala mundial y un análisis exhaustivo sobre comisiones y costos de contratación, y b) de recomendar maneras de facilitar la divulgación y utilización de la definición adoptada, a escala internacional y nacional, entre los mandantes.

Anexo I

Propuesta de definición de las comisiones de contratación y los gastos conexos

I. Alcance

1. La definición propuesta de comisiones de contratación y costos conexos se guía por las normas internacionales del trabajo y debería leerse conjuntamente con los *Principios generales y directrices prácticas para una contratación equitativa*, que reconocen el principio de que no se cobrará a los trabajadores, directa o indirectamente, total o parcialmente, ninguna comisión o costo relacionado con su contratación.
2. La definición propuesta se basa en las conclusiones del estudio comparativo mundial de la OIT que analizó las leyes y políticas nacionales de diferentes Estados Miembros, y los códigos voluntarios y directrices internacionales sobre las comisiones de contratación y los costos conexos.
3. La definición propuesta tiene por objeto apoyar la elaboración, supervisión y aplicación de leyes y políticas, así como las prácticas de contratación de todos los trabajadores dentro de las fronteras nacionales o a través de las mismas ¹. A efectos de esta definición, el término «trabajadores» incluye a los solicitantes de empleo ².
4. También se reconoce que los costos asociados con los trabajadores contratados a nivel internacional pueden superar con creces los asociados con los trabajadores contratados a escala nacional, debido a la falta de coherencia y de transparencia sobre lo que constituyen estos costos en diferentes contextos nacionales, y que los trabajadores que son contratados a través de las fronteras pueden encontrarse en situaciones de particular vulnerabilidad. Por este motivo, la definición propuesta incluye una sección dedicada a los costos relacionados con la contratación a través de las fronteras internacionales.

II. Definición de comisiones de contratación y costos conexos

5. Éstos se refieren a cualquier comisión, cargo, costo u obligación financiera en que se haya incurrido en el proceso de contratación para que los trabajadores obtengan un empleo, independientemente de la manera o el momento de su imposición o cobro, y de que se deduzcan del salario, se reembolsen como salario o concesión de prestaciones, se remitan en relación con la contratación, o sean cobrados por un empleador o un tercero, incluidos, pero no exclusivamente, agentes, empresas de contratación, empresas de dotación de personal, filiales/socios del empleador y cualquier agente o trabajador de dichas entidades.

A. Comisiones de contratación

6. Las comisiones de contratación comprenden:
 - a) pagos por los servicios de contratación prestados por empresas de contratación, ya sean públicas o privadas, destinados a vincular ofertas y demandas de empleo o a emplear a trabajadores a fin

¹ OIT: *Principios generales y directrices prácticas para una contratación equitativa*, alcance: «En estos principios y directrices se procura abarcar la contratación de todos los trabajadores, incluidos los trabajadores migrantes, con independencia de que sean contratados directamente por los empleadores o a través de intermediarios. Este texto se aplica a la contratación nacional o transnacional, así como a la contratación por medio de agencias de empleo temporal, y cubre todos los sectores de la economía».

² Esto está de conformidad con el Convenio sobre las agencias de empleo privadas, 1997 (núm. 181), de la OIT, artículo 1, y con los *Principios generales y directrices prácticas para una contratación equitativa*, de la OIT, en los que se indica que el término «contratación» se aplica «tanto a los solicitantes de empleo como a los que ya tienen una relación de trabajo».

de ponerlos a disposición de un tercero que asigna sus tareas y supervisa la ejecución de dichas tareas, y

- b) pagos efectuados en caso de contratación directa por los empleadores.
7. Estas comisiones pueden cobrarse una vez o ser recurrentes, y cubren los servicios destinados a la publicidad y la difusión de información, la fijación de entrevistas, la presentación de documentos para obtener autorizaciones gubernamentales, y la organización de viajes y transporte, también en el caso de los trabajadores migrantes, la colocación en el empleo y el regreso al país de origen según proceda.

B. Costos conexos

8. Los costos conexos son gastos que forman parte integrante del proceso de contratación dentro de las fronteras nacionales o a través de las mismas. Dependiendo del proceso de contratación y del contexto, estos costos pueden comprender los siguientes:

- i) **Costos relacionados con exámenes médicos:** éstos se refieren a los pagos efectuados por la realización de exámenes médicos obligatorios y pruebas especializadas que son necesarios para concluir cualquier fase del proceso de contratación.
- ii) **Costos relacionados con la realización de pruebas para determinar el nivel de competencias y de calificaciones y con la formación:** éstos incluyen los costos en que se haya incurrido para realizar pruebas de verificación del nivel de competencias y de calificaciones de los trabajadores. Esto también puede comprender exámenes para determinar la competencia lingüística, en particular en el contexto de la contratación transfronteriza. Además, estos costos incluyen los gastos en que se haya incurrido cuando los empleadores y sus representantes requieren cursos de formación/medidas adicionales para mejorar las competencias de los trabajadores como condición para su contratación.
- iii) **Costos asociados con los viajes internos:** éstos se refieren a los gastos en que se haya incurrido para viajar dentro de las fronteras nacionales en el marco de un proceso de contratación específico. Estos costos también pueden comprender el traslado de los trabajadores, cuando se requiera para una situación de contratación específica, del lugar de residencia habitual al nuevo lugar de residencia y de trabajo, y el regreso al lugar de residencia habitual tras el término del contrato.
- iv) **Costos asociados con los programas de introducción y orientación:** éstos incluyen los gastos relacionados con la instalación y orientación preliminares básicas de los trabajadores recién contratados, incluida la orientación en el trabajo y la formación en las instalaciones del empleador, por ejemplo, en materia de seguridad y salud en el trabajo. También pueden ser otros controles y exámenes médicos obligatorios.
- v) **Otros costos administrativos:** éstos comprenden los gastos de notario y los relacionados con otros servicios jurídicos, lingüísticos, de redacción y de traducción al preparar, obtener y legalizar los documentos de identidad, las credenciales de educación y formación y los contratos de trabajo de los trabajadores, y el costo de obtención de autorizaciones gubernamentales, incluidas autorizaciones policial y de seguridad obligatorias.

Además de los costos enumerados en los puntos i) a v), los costos específicos que figuran a continuación se atribuyen a la contratación internacional.

- vi) **Costos relacionados con los viajes y el transporte internacionales y el alojamiento:** éstos se refieren a los gastos en que se haya incurrido por los viajes internacionales en el marco de un proceso de contratación transfronterizo específico. Pueden comprender gastos asociados con:
 - a) el traslado de los trabajadores desde el lugar de residencia habitual hasta el nuevo lugar de residencia y de trabajo;
 - b) los costos del seguro de salud y accidente que cubre el período de transporte;
 - c) los gastos de vivienda y de subsistencia durante el tránsito, y
 - d) los requisitos que deben cumplir los trabajadores para obtener un pasaporte o un visado y los costos asociados con la obtención de otros documentos de autorización exigidos específicamente para los viajes internacionales.

-
- vii) **Costos atribuidos al regreso:** éstos comprenden los gastos de transporte, alojamiento, atención de salud y subsistencia a fin de asegurar el regreso de los trabajadores extranjeros a su país de origen al término de su contrato, o en ciertas situaciones que requieran la terminación temprana del contrato de trabajo por diversos motivos.
 - viii) **Costos relacionados con las autorizaciones y permisos pagaderos en el país de origen, de tránsito y de destino:** éstos se refieren específicamente a los gastos en que se haya incurrido para cumplir los requisitos impuestos por:
 - a) el país de origen para la verificación y aprobación de contratos de trabajo y la inscripción en fondos de bienestar para migrantes, y
 - b) el futuro empleador o país de destino a fin de obtener la autorización para entrar y residir en el mismo, los costos de visado, su solicitud y concesión, y los permisos de trabajo y de residencia (incluidas las renovaciones).

Esto también puede incluir los costos relacionados con la autenticación de documentos a fin de asegurar el cumplimiento de los requisitos del país de origen, de tránsito y/o de destino.

- ix) **Costos asociados con la orientación previa a la partida:** éstos se refieren a pagos efectuados para que los trabajadores migrantes asistan a seminarios antes de su empleo en el extranjero, organizados a fin de preparar mejor a los trabajadores seleccionados para la vida y las condiciones de trabajo en el lugar de destino.
 - x) **Costos asociados con la información y la orientación previas a la llegada:** éstos incluyen gastos en que se haya incurrido en relación con programas concebidos para los trabajadores extranjeros recién contratados al llegar a un país de destino, por ejemplo, programas de información y orientación obligatorios posteriores a la llegada.
9. En ningún caso las distinciones establecidas en la sección II deben interpretarse de tal manera que redunde en menoscabo del principio de la igualdad de trato para los trabajadores tanto nacionales como migrantes.