



Décima Reunión Regional Europea

Estambul, Turquía, 2-5 de octubre de 2017

ERM.10/D.4

Nota conceptual

Reunión ministerial informal

Acceso equitativo y eficaz a los mercados de trabajo para los migrantes y los refugiados: una plataforma para abordar los retos y compartir las buenas prácticas

La mayor parte de la migración de hoy en día se caracteriza por la migración y la movilidad de la mano de obra. Más del 65 por ciento del número total de personas que migran son trabajadores migrantes — es decir, 150 millones de personas, lo cual representa más del 73 por ciento de todos los migrantes en edad de trabajar — y más del 44 por ciento son mujeres¹. Europa acoge el 33 por ciento de todos los trabajadores migrantes, y junto con la región de Asia Central y Occidental, representa el 37,7 por ciento del total mundial². Además, varios millones más de personas han llegado a Europa buscando refugio o ayuda humanitaria debido a guerras, conflictos o violaciones de los derechos humanos. Recientemente un gran número de refugiados se ha concentrado en unos pocos países, lo cual ha aumentado de manera desproporcionada las responsabilidades que han tenido que asumir algunos países europeos para protegerlos e integrarlos, y también ha generado tensiones económicas y sociales.

La gobernanza de la migración en Europa sigue estando fragmentada en toda la región, sobre todo en el caso de los nacionales de terceros países en la Unión Europea (UE) y de los flujos interregionales en Europa y Asia Central. Esto no sólo resulta en un desaprovechamiento de oportunidades de productividad económica, también puede acentuar las diferencias entre los distintos mercados de trabajo, e igualmente agrava las lagunas en materia de protección.

En las conclusiones adoptadas en la discusión general sobre migración laboral en la Conferencia Internacional del Trabajo (CIT) de junio de 2017 se señala que una buena gobernanza de la migración laboral puede aportar beneficios y oportunidades para todos los interesados: puede conciliar la oferta y la demanda de mano de obra, ayudar al desarrollo y la transferencia de competencias a todos los niveles, contribuir a los sistemas de protección social, fomentar la innovación y enriquecer a las comunidades tanto en el plano cultural

¹ OIT: *Global estimates on migrant workers: Results and methodology*, Ginebra, 2015.

² *Ibid.* Las cifras incluyen un 23,8 por ciento en Europa del Norte, del Sur y Occidental; un 9,2 por ciento en Europa Oriental, y un 4,7 por ciento en Asia Central y Occidental.

como social ³. También se reconoció que una mala gobernanza de la migración puede conllevar riesgos y retos, especialmente para los trabajadores con bajos salarios. Estos riesgos abarcan la inseguridad y la informalidad, la fuga de cerebros, el trabajo infantil y la trata de personas.

El racismo y la xenofobia atizan la discriminación en la sociedad y en el lugar de trabajo. Los migrantes, los solicitantes de asilo y los refugiados por igual pueden tener que enfrentar condiciones de trabajo deficientes y penalizaciones salariales, y no tienen acceso a la protección social. Las mujeres resultan doblemente afectadas por su condición de mujeres y de migrantes. Se enfrentan a riesgos particulares en el ámbito del trabajo doméstico — de todas las trabajadoras domésticas migrantes, el 11,4 por ciento se encuentra en Europa Oriental y el 26,6 por ciento en Europa del Norte, del Sur y Occidental ⁴.

En las conclusiones de la CIT se subraya que si bien la migración laboral temporal puede ser positiva para los mercados de trabajo porque cubre verdaderas insuficiencias de mano de obra y de competencias a corto plazo, hay que prestar la debida atención a: la protección de los derechos de los migrantes y de los trabajadores nacionales para asegurar el trabajo decente; el reconocimiento de la igualdad de trato, y el respeto de los principios y derechos fundamentales en el trabajo. Esto implica suprimir los obstáculos con que se enfrentan los trabajadores migrantes para el ejercicio de su derecho a la libertad sindical y de asociación y a la negociación colectiva.

Para maximizar los beneficios de la migración laboral y minimizar los costos sociales se requiere una gobernanza justa y eficaz de la migración laboral a través de una colaboración nacional, bilateral y regional. Esto a su vez requiere la formulación de estrategias apropiadas para fomentar la integración en el mercado de trabajo — lo cual constituye un reto permanente para las sociedades e instituciones europeas a todos los niveles.

Una de las grandes preocupaciones de muchos países es la migración irregular — es decir, aquellas personas que son migrantes o refugiados indocumentados y que trabajan en la economía informal. Hay cada vez más debates acerca de si una manera eficaz de abordar la cuestión de la migración irregular podría consistir en abrir más cauces de migración regular vinculados a las necesidades del mercado de trabajo. Los Estados Miembros de la OIT han tratado de abrir nuevas vías de muchas maneras, entre ellas, mejorando la administración pública, reduciendo la burocracia y utilizando sistemas de información sobre el mercado de trabajo para determinar mejor cuántos trabajadores migrantes se necesitan y de qué niveles de competencias. El diálogo social ha sido una herramienta eficaz para este propósito.

La regularización de los trabajadores migrantes en situación irregular, en particular cuando están bien integrados en el mercado de trabajo o han quedado en situación irregular sin haber incurrido en ninguna falta, es otra opción pertinente que utilizan a menudo los Estados Miembros de la OIT, incluso a través de una colaboración bilateral más amplia. La Declaración de Nueva York (septiembre de 2016) señaló la regularización como un elemento que podría incluirse en el Pacto mundial para la migración segura, ordenada y regular que se está negociando actualmente en las Naciones Unidas (ONU) ⁵. Algunos países consideran esta cuestión en un marco más amplio de políticas para reforzar la integración de los migrantes en el mercado de trabajo, la protección y la inclusión social.

³ OIT: *Conclusiones relativas a la gobernanza equitativa y eficaz de la migración laboral*, Conferencia Internacional del Trabajo, 106.^a reunión, Ginebra, 16 de junio de 2017.

⁴ OIT, 2015, *op. cit.*

⁵ *Declaración de Nueva York para los refugiados y migrantes*, anexo II, párrafo 8, b).

La mayor parte de la migración se hace por las vías regulares, pese a que sigue habiendo lagunas importantes de gobernanza. La contratación de migrantes es, por ejemplo, el primer paso para establecer una relación de trabajo. Sin embargo, como consecuencia de la reglamentación y la supervisión del proceso de contratación, a menudo los trabajadores tienen que pagar a los reclutadores altos honorarios o comisiones, que en ocasiones representan el salario de un año o más, según estimaciones de la OIT y del Banco Mundial, lo cual deja a los trabajadores altamente endeudados y los expone a situaciones de trata de personas y de servidumbre por deudas ⁶. Algunos países están manteniendo una colaboración para la formulación de estrategias de contratación equitativa; también colaboran con la Oficina para poner en práctica los Principios generales y directrices para la contratación equitativa de la OIT ⁷.

La contratación es también un primer elemento para determinar si las competencias se corresponden de manera adecuada con los empleos. Sin embargo, a menudo los migrantes, los solicitantes de asilo y los refugiados no disponen de los mecanismos necesarios para permitir el reconocimiento de competencias y calificaciones extranjeras, lo cual obstaculiza sus posibilidades de ascenso y su integración. Los trabajadores migrantes temporales reciben pocos apoyos para su integración, y los servicios públicos de empleo pueden no tener capacidad para proporcionarles asistencia. Las personas que reciben protección como refugiados pueden tener obstáculos adicionales por falta de documentos de identidad o de certificados de educación, por problemas lingüísticos o culturales. La OIT está preparando una nueva guía para ayudar a los países a facilitar el reconocimiento de las competencias y colmar las lagunas existentes ⁸. Además, la OIT ha reforzado sus marcos de intervenciones estratégicas para apoyar el acceso de los refugiados a oportunidades de trabajo decente a través de la adopción de los principios rectores de la OIT sobre el acceso de refugiados y otras personas desplazadas por la fuerza al mercado de trabajo y de la Recomendación sobre el empleo y el trabajo decente para la paz y la resiliencia, 2017 (núm. 205), que aborda la situación específica de los trabajadores migrantes y los refugiados.

La protección social y la transferibilidad de las prestaciones es otro aspecto que sigue siendo particularmente difícil y en el que es esencial que haya una colaboración transfronteriza. Los trabajadores migrantes y sus familias tienen muchas dificultades para acceder a la protección social, incluida la atención de la salud y otras prestaciones de seguridad social ⁹. Reconociendo que los acuerdos laborales bilaterales pueden ayudar a abordar estas lagunas si incluyen disposiciones sobre protección social o si se complementan con acuerdos sobre seguridad social o con una legislación adecuada sobre seguridad social, la OIT ha publicado una guía en la que se examinan estos acuerdos porque están relacionados con los trabajadores migrantes y se identifican buenas prácticas para facilitar la cobertura de protección social de los trabajadores migrantes ¹⁰.

⁶ OIT: *Informe para la discusión en la Reunión tripartita de expertos sobre principios y directrices prácticas relativos a la contratación equitativa*, 5-7 de septiembre de 2016, MEFR/2016; OIT: *Migración laboral: nuevo contexto y desafíos de gobernanza*, Informe IV, Conferencia Internacional del Trabajo, 106.^a reunión, Ginebra, 2017, párrafo 166.

⁷ OIT: Iniciativa sobre contratación equitativa de la OIT, véase <http://www.ilo.ch/global/topics/fair-recruitment/lang--es/index.htm>; y Principios generales y directrices para la contratación equitativa, véase http://www.ilo.ch/global/topics/fair-recruitment/WCMS_568731/lang--es/index.htm.

⁸ OIT: *How to facilitate the recognition of skills of migrant workers: Guide for employment service providers* (de próxima publicación).

⁹ OIT, 2017, *op. cit.*, párrafos 51 y 52.

¹⁰ C. van Panhuys, S. Kazi Aoul y G. Binette: *Migrant access to social protection under Bilateral Labour Agreements: A review of 120 countries and nine bilateral arrangements*, ESS Working Paper No. 57, OIT, Ginebra, 2017.

En general, los hechos indican que la integración eficaz de los refugiados y de los trabajadores migrantes puede contribuir a mejorar la cohesión social ¹¹. Esto requiere una gobernanza más sólida y depende fundamentalmente de una colaboración más estrecha entre los países europeos. No sólo es necesario que haya colaboración entre los gobiernos, también debe haber una participación de los interlocutores sociales. La participación activa de los interlocutores sociales puede aportar un valor añadido determinante para lograr una integración social y económicamente sostenible de los migrantes y refugiados. El papel de los interlocutores sociales es importante no sólo en el plano técnico (por ejemplo, en la evaluación y la validación de las competencias informales), pero a fin de prevenir la discriminación y la xenofobia y de crear un entorno social y cultural más propicio para la integración de los migrantes, los solicitantes de asilo y los refugiados. El proyecto Labour-INT (<http://www.labour-int.eu/>) de los interlocutores sociales es un buen ejemplo del valor añadido que pueden aportar a los procesos europeos de integración económica y social.

En toda Europa se están llevando a cabo diversos experimentos de política relacionados con las diferentes etapas del proceso de integración — desde las primeras fases de acogida hasta la integración en el lugar de trabajo — y en los que participa una amplia gama de actores, desde instituciones de la UE, gobiernos nacionales y locales, hasta actores de la economía e interlocutores sociales. La sesión temática ofrece una oportunidad para que los mandantes de la OIT aborden la cuestión de los retos que tienen ante sí y puedan intercambiar buenas prácticas en los planos regional, nacional o local, con inclusión de conocimientos sobre sus experiencias en la prestación de apoyo a los solicitantes de asilo y a los refugiados para que puedan acceder al mercado de trabajo y a oportunidades de subsistencia. Este diálogo puede reforzar las conclusiones de la CIT en las que se exhorta a establecer plataformas para compartir e intercambiar experiencias a nivel regional.

Un intercambio de buenas prácticas a nivel ministerial podría contribuir también a aportar conocimientos para apoyar la labor de la OIT relacionada con la migración y la movilidad de la mano de obra, con inclusión de las iniciativas que lleva a cabo en el marco de la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible relativa a la meta 8.8 «Proteger los derechos laborales y promover un entorno de trabajo seguro y sin riesgos para todos los trabajadores, incluidos los trabajadores migrantes, en particular las mujeres migrantes y las personas con empleos precarios». A más corto plazo, el intercambio contribuirá a formular el Marco de Respuesta Integral para los Refugiados y los dos pactos mundiales de las Naciones Unidas sobre los refugiados y sobre migración que se prevé adoptar en 2018.

El diálogo ministerial podría considerar, en particular, las siguientes preguntas:

- ¿Qué buenas prácticas se están utilizando para apoyar la integración de los migrantes, los solicitantes de asilo y los refugiados en el mercado de trabajo, inclusive para promover un ajuste adecuado de las competencias y los empleos?
- ¿Cuáles son los enfoques más apropiados para abordar la cuestión de la migración irregular? Si se considera que la opción de ampliar los cauces de migración puede constituir una respuesta adecuada para hacer frente a las necesidades del mercado de trabajo, ¿qué medidas se podrían adoptar para garantizar que el trabajo decente ocupe un lugar primordial?
- ¿Qué medidas podrían reforzar y garantizar la contratación equitativa de los trabajadores migrantes procedentes de Europa y de los nacionales de terceros países?

¹¹ OIT, OCDE, Banco Mundial y FMI: *Towards a framework for fair and effective integration of migrants into the labour market*, informe preparado para el G-20, 19-21 de diciembre de 2016.

-
- ¿Qué buenas prácticas se están utilizando en los planos local, nacional y regional para fomentar una mayor participación de los interlocutores sociales y el diálogo social en las políticas y programas de migración laboral, con inclusión de la integración de los migrantes y los refugiados?
 - ¿Cómo podrían mejorar los Estados Miembros de la OIT la colaboración bilateral y regional en toda Europa y Asia Central a fin de reforzar la gobernanza de la migración laboral, e inclusive a fin de fortalecer los sistemas de protección social, el reconocimiento de las competencias y el acopio de datos?