

Introducción

Cada año, millones de mujeres y hombres abandonan sus hogares y cruzan fronteras en busca de más seguridad para ellos mismos y para sus familias. «A lo largo de la historia, la migración se ha postulado como un valiente ejemplo de la voluntad personal para superar la adversidad y vivir una vida mejor» (ONU, 2006, p. 5). Muchos parten con el objetivo de encontrar mejores sueldos y oportunidades o de cubrir la demanda de mano de obra en el extranjero, pero muchos otros emigran forzados por el hambre, los desastres naturales, los conflictos violentos, la persecución o la simple falta de trabajo decente en su país de origen. La Comisión mundial sobre migraciones internacionales (GCIM, por sus siglas en inglés) describe los motores de la migración internacional según las 3 Ds: desarrollo, demografía y democracia (GCIM, 2005).

Las crecientes disparidades entre ingresos, riqueza, derechos humanos y seguridad entre países empujan a la población hacia la migración. Tanto hombres como mujeres echan mano de la migración cada vez más para mejorar su forma de ganarse la vida dada la falta de oportunidades para el pleno empleo y el trabajo digno en muchos países en desarrollo. A su vez, la proliferación de sectores económicos especializados, la creciente demanda de trabajadores cualificados, la retención de los trabajadores nacionales a aceptar cierto tipo de empleos de baja cualificación, y determinadas tendencias demográficas como la disminución de la población y su envejecimiento, funcionan como factores fuertemente favorecedores.

La migración afecta a un número cada vez mayor de países, que actúan como países de origen, destino o tránsito, o como una combinación de los tres. La mayoría de los migrantes se trasladan en busca de empleo, normalmente acompañados de sus familias; se calcula que en 2010 habrá 214 millones de migrantes internacionales en el mundo (PNUD, 2009). Casi el 50 por ciento de estos migrantes internacionales son mujeres, la mayoría de las cuales se trasladan ahora por iniciativa propia, en vez de como familiares de otros migrantes. La Oficina Internacional del Trabajo calcula que habrá 105,5 millones de migrantes económicamente activos en 2010; estos trabajadores y sus familias representan alrededor del 90 por ciento del total de los migrantes internacionales. Solo un 7 u 8 por ciento de los migrantes son refugiados o solicitantes de asilo, y algunos de éstos

están empleados. La Oficina Internacional del Trabajo (OIT)¹ analiza la migración desde el punto de vista del mercado laboral y del trabajo decente dentro del marco de su programa Trabajo decente para todos (OIT, 2007a).

A pesar de las experiencias positivas de los trabajadores migrantes, un número significativo debe hacer frente a problemas y abusos, a saber, bajos salarios, condiciones de trabajo deficientes, ausencia virtual de protección social, denegación de la libertad sindical y de los derechos de los trabajadores, discriminación y xenofobia. En muchos países las políticas de integración para migrantes dejan mucho que desear. A pesar de la demanda de trabajadores, los inmigrantes deben superar numerosas barreras en los países de destino esto empuja a una proporción cada vez mayor de migrantes a utilizar canales irregulares, lo cual ha suscitado una gran preocupación en la comunidad internacional. Según va creciendo el número de trabajadores –especialmente jóvenes– que migran hacia países más desarrollados con limitada capacidad legal, muchos acaban presos de sindicatos criminales que practican el tráfico y la trata de seres humanos, lo cual desemboca en una grave violación de derechos humanos. A pesar de la existencia de normas internacionales establecidas para proteger a los migrantes, sus derechos como trabajadores quedan socavados con demasiada frecuencia, especialmente cuando se encuentran en una situación irregular.

La OIT, en su faceta de agencia de la ONU especializada en asuntos laborales, lleva ocupándose de la migración laboral desde su creación en 1919. Es la única agencia de la ONU con cuyo mandato constitucional establece su deber de proteger «los intereses de los trabajadores ocupados en el extranjero».² Desde la década de 1930, ha promovido convenios internacionales para proteger a los trabajadores migrantes y dirigir la política de migración. La Declaración de Filadelfia de 1944 (incluida en la Constitución de la OIT en 1946) confirmó el mandato constitucional de la OIT sobre migración laboral. La Declaración de la OIT relativa a los principios y derechos fundamentales en el trabajo reafirmó el mandato de la OIT sobre la migración laboral y los trabajadores migrantes.

La migración laboral internacional es un tema multidisciplinario que afecta a los principales sectores de los que se ocupa la OIT: normas laborales, empleo, protección social y diálogo social. La OIT destaca por ser una

¹ Las siglas OIT se emplean aquí para referirse a la Organización Internacional del Trabajo, es decir, a la organización que incluye a los órganos tripartitos (gobiernos, empresarios y trabajadores); la «Oficina Internacional del Trabajo» se refiere a la Secretaría, las oficinas centrales de la OIT y las oficinas de campo.

² Preámbulo a la Constitución de la OIT.

organización tripartita compuesta por tres agentes principales (gobiernos, empresarios y trabajadores) cuyo interés principal es el empleo, y la migración laboral como parte de éste. Los gobiernos gestionan las políticas de migración y admisión, los empresarios contratan a trabajadores migrantes y los sindicatos se encargan de las condiciones laborales y el bienestar de trabajadores tanto nacionales como extranjeros. El mandato de la OIT que afecta a todos los aspectos del mundo del trabajo, y su orientación hacia los trabajadores más vulnerables (entre ellos los migrantes), su excepcional estructura tripartita, su larga trayectoria en la promoción de la justicia social en el mundo laboral y su competencia para establecer normas le permiten –y casi obligan a– desempeñar un papel único a la hora de desarrollar principios y directrices para gobiernos, agentes sociales y demás interesados en políticas y prácticas de migración laboral internacional.³

El contexto de la migración laboral internacional ha cambiado sustancialmente desde que la OIT desarrollara instrumentos para los trabajadores migrantes en la década de 1940 y 1970. El Convenio sobre los trabajadores migrantes (Revisado), 1949 (nº 97) se desarrolló en un contexto que requería ingentes remesas de mano de obra para llevar a cabo labores de reconstrucción durante la época de posguerra. El Convenio sobre los trabajadores migrantes (disposiciones complementarias), 1975 (nº 143), se adoptó en un contexto definido por movimientos de migración y empleo irregulares (OIT, 1999a). Dichos instrumentos se elaboraron pensando en la migración gestionada por el Estado y no en la migración espontánea o en la migración fomentada por el mercado. No se anticipó el auge actual del sector de la contratación privada. No obstante, el Convenio sobre las agencias de empleo privadas, 1997 (nº 181) aborda el tema del crecimiento del sector de la contratación privada y se aplica a todos los trabajadores, entre ellos los trabajadores migrantes. De igual manera, cuando se desarrollaron los dos primeros convenios la migración femenina encajaba principalmente en el contexto de reunificación familiar. La situación actual es muy diferente: «Los tiempos han cambiado, y cada día son más las mujeres que migran no solo para reencontrarse con su pareja, sino en busca de empleo en destinos en los que percibirán un salario mejor que en sus países de ori-

³ Ver resolución sobre un compromiso equitativo para los trabajadores migrantes en la economía globalizada adoptada por la OIT durante la 92ª reunión de la Conferencia Internacional del Trabajo, Ginebra, 2004. El texto de la resolución se reproduce en el Apéndice III. El informe completo del Comité sobre trabajadores migrantes de dicha reunión de la Conferencia, que contiene la resolución, está disponible (en inglés) en el siguiente enlace: <http://www.ilo.org/public/english/standards/relm/ilc/ilc92/pdf/pr-22.pdf> (consultado el 4 de enero de 2010).

gen» (OIT, 1999a, p. 244). Si bien los convenios de 1949 y 1975 se crearon con el objetivo de cubrir la migración para el asentamiento inmediato o gradual, desde entonces han proliferado los programas de empleo temporal que permiten a los trabajadores trasladarse durante un periodo específico de tiempo antes de volver a casa. La migración irregular y clandestina y el empleo irregular han crecido tanto desde 1975 que muchos países de destino han preferido dar prioridad a controlar los flujos migratorios. Otro cambio importante introducido desde el desarrollo de los dos convenios sobre trabajadores migrantes es el énfasis actual sobre la relación entre migración y desarrollo, que subraya los aspectos positivos de la migración internacional tanto para países de destino como de origen.

El reto al que se enfrenta ahora la comunidad mundial consiste en gestionar y regular la migración de manera que pueda impulsar el crecimiento y el desarrollo en países de origen y destino, y pueda proteger a la vez los derechos de los trabajadores migrantes. Los problemas mundiales requieren de respuestas mundiales y multilaterales, no de respuestas unilaterales. Si bien tras la desaparición del acuerdo de migración bilateral a mediados de la década de 1970 se han llevado a cabo varias iniciativas con el objetivo de alcanzar un consenso mundial sobre los principios y normas que gobiernan la migración, ninguna de éstas ha logrado su fin.

En 1994 la Conferencia internacional sobre población y desarrollo (CIPD) celebrada en El Cairo estableció la necesidad de elaborar un nuevo régimen de migración. El programa de acción adoptado alentaba la colaboración entre países de origen y destino para proteger los derechos de los migrantes, reducir la migración clandestina o irregular y combatir el racismo y la xenofobia (ONU, 1995). Se esperaba que la acción desarrollada a escala nacional y multilateral estableciera un régimen de migración más organizado en el que la migración beneficiara a los países a ambos lados de la balanza. No obstante, los desarrollos posteriores parecen haber debilitado la capacidad y determinación de países tanto de origen como de destino para establecer acuerdos cooperativos para gestionar la migración. Los crecientes flujos migratorios y la migración irregular, junto con los dilemas que presenta el binomio asilo-migración y el fracaso de los sistemas legales existentes para proteger los derechos básicos de determinados migrantes acabaron por hacer de la migración un tema «incómodo» para los responsables de la formulación de políticas en los países de origen y de destino. Las dificultades relacionadas con la integración social de determinados grupos migrantes y los complejos problemas que plantea la integración en muchos países de destino ilustra la importancia de ampliar el conocimien-

to de la migración contemporánea para poder crear las herramientas y los instrumentos necesarios para regularla mejor.

En el periodo desde la reunión del CIPD en El Cairo, el tema de la migración se ha convertido en foco de atención en debates sobre políticas públicas a escala nacional e internacional. Así, la migración se trató en la Cumbre mundial sobre el desarrollo social en Copenhague en 1995, en la cuarta Conferencia mundial sobre la mujer en Pekín en 1995, en la segunda Conferencia de las Naciones Unidas (ONU) sobre los asentamientos humanos en Estambul en 1996, y en la Conferencia mundial contra el racismo, la discriminación racial, la xenofobia y formas conexas de intolerancia en Durban en 2001. Recogiendo el testigo del CIPD de 1994, en 1998 se organizó un Simposio técnico sobre migración y desarrollo en La Haya, seguido de reuniones técnicas similares a escala regional organizadas por las Comisiones económicas de la ONU para África, Asia y América Latina. Se lanzaron nuevos mecanismos para el traslado temporal de proveedores de servicios auspiciados por el Modo 4 (Movimiento de personas físicas) del Acuerdo General sobre el Comercio de Servicios (AGCS). El gobierno de Suiza promovió la Iniciativa de Berna, un proceso consultivo estatal creado para gestionar mejor la migración a escala regional y mundial a través de la cooperación interestatal. La Comisión mundial sobre migraciones internacionales (GCIM) se constituyó en 2003 con la aprobación de la ONU con el mandato de crear un marco para la formulación de una respuesta coherente, integral y mundial al tema de la migración internacional. El informe publicado por este organismo en octubre de 2005 propulsó la creación del Grupo mundial sobre migración (GMG, por sus siglas en inglés), un grupo interinstitucional que se reúne a nivel directivo. El GMG busca gestionar de una manera más firme y coherente las oportunidades y retos que plantea la migración internacional para mejorar la eficiencia general de las respuestas políticas y operativas de la ONU.

A escala mundial la atención se ha centrado últimamente en la relación entre migración internacional y desarrollo. Así, la Asamblea General de la ONU acogió el Diálogo de alto nivel de la ONU sobre migración internacional y desarrollo en 2006 en Nueva York. En el marco del Diálogo de alto nivel, el Foro mundial sobre migración y desarrollo (FMMD) se reunió por primera vez en Bruselas (Bélgica) en 2007. La segunda reunión se celebró en Manila en 2008 y la tercera en Atenas en 2009. En el marco de la Unión Europea (UE), la Comisión Europea ha examinado la experiencia en materia de armonización de políticas de migración e integración social y los diferentes enfoques para disociar los resultados sobre migración de los datos sobre refugiados.

La OIT ha analizado sus enfoques hacia la migración laboral internacional habida cuenta de su mandato sobre migración laboral y en este contexto mundial cambiante. Debe seguir teniendo peso en el debate mundial sin dejar de trabajar estrechamente con los mandantes y demás organizaciones internacionales. Durante años la OIT ha intentado lograr un consenso internacional sobre la migración laboral como motor positivo para el desarrollo, para trasladar con ello el énfasis del debate mundial sobre migración desde asuntos como los refugiados, la búsqueda de asilo y la seguridad hasta el desarrollo y protección de trabajadores migrantes. En los últimos años la OIT ha promovido un intenso debate internacional tripartito sobre el tema de la migración laboral. Se ha analizado cómo afectan los últimos desarrollos a las políticas sobre migración nacional e internacional y se ha abordado la protección de los trabajadores migrantes; la necesidad de reorientar el enfoque y la trayectoria de la OIT en el campo de la migración laboral internacional; cómo debe responder la OIT a los nuevos retos que plantea la protección de los trabajadores y la justicia mundial en el mundo globalizado; y principios y directrices para gobernar la migración laboral.

La OIT llevó a cabo una Encuesta general sobre el estado de ratificación de dos convenios sobre trabajadores migrantes en 1998 y a partir de los resultados generó un informe que fue examinado durante la Conferencia Internacional del Trabajo (CIT) en 1999. La OIT también estableció una Comisión Mundial sobre la Dimensión Social de la Globalización (CMDSG) en febrero de 2002 con el cometido específico de analizar el tema de la migración y apuntó que la ausencia de un marco multilateral para gobernar los movimientos transfronterizos de trabajadores había dado pie a, o exacerbado una serie de problemas como la explotación de trabajadores migrantes, el crecimiento de la migración irregular y el auge del tráfico de seres humanos (CMDSG, 2004).

La inclusión de la migración como uno de los temas principales de la agenda política internacional también surgió como telón de fondo durante el Debate general sobre trabajadores migrantes en la 92ª reunión de la CIT en junio de 2004, en el que los participantes reflexionaron sobre los problemas y retos que actualmente rodean la migración laboral a fin de canalizar la acción de la OIT. Fue el primer gran debate sobre la migración celebrado a escala internacional desde el CIPD de El Cairo en 1994. Reunió a 177 Estados miembros a nivel ministerial y a representantes de sindicatos y federaciones de empresarios de los mismos países. El debate desembocó en la adopción consensuada de la resolución sobre el compromiso equitativo para los trabajadores migrantes en la economía globalizada. La reso-

lución reconocía el papel tan singular que desempeña la OIT en el campo de la migración laboral:

En casi todas las regiones, el creciente movimiento de personas en busca de trabajo decente y seguridad humana ha exigido la atención de los responsables de la formulación de políticas y ha fomentado los diálogos para la cooperación multilateral. El mandato de la OIT en el mundo del trabajo así como sus competencias y su singular estructura tripartita le confieren responsabilidades especiales en lo que se refiere a los trabajadores migrantes. El trabajo decente es la clave de este asunto. La OIT puede desempeñar un papel fundamental al promover políticas para maximizar los beneficios y minimizar los riesgos. (OIT, 2004a, p. 1)

Para hacer frente a estos retos la Conferencia se dirigió a la OIT y sus mandantes para poner en marcha un plan de acción, en colaboración con otras organizaciones internacionales, apuntalado por los siguientes elementos básicos:

- desarrollo de un marco multilateral no vinculante para un enfoque basado en los derechos que considere las necesidades del mercado laboral y proponga directrices y principios para articular políticas basadas en buenas prácticas y normas internacionales;
- mayor aplicación de normas laborales internacionales y demás instrumentos relevantes;
- apoyo para la introducción del Programa Global de Empleo de la OIT a escala nacional;
- fortalecimiento de capacidades, concienciación y asistencia técnica;
- fortalecimiento del diálogo social;
- mejorar la información y la base de conocimiento.

La pieza clave de este Plan de Acción es el Marco multilateral de la OIT para las migraciones laborales, subtítulo *Principios y directrices no vinculantes para un enfoque de las migraciones laborales basado en los derechos*, adoptado durante una reunión tripartita de expertos en 2005 y aprobada por el Consejo de Administración en 2006.

El Marco multilateral de la OIT analiza los principales asuntos a los que se enfrentan los responsables de la formulación de políticas de migración a escala nacional e internacional y responde a las exigencias de orientación y asistencia planteadas por los mandantes. El documento recoge principios, directrices y buenas prácticas sobre la política de migración laboral

que plantean una orientación práctica sobre cómo desarrollar y mejorar las políticas sobre la migración laboral. El Marco multilateral de la OIT se centra en los conceptos de trabajo decente para todos los trabajadores, buena gobernanza de la migración laboral, derechos de los trabajadores migrantes, relación entre desarrollo y cooperación internacional, y en el respeto hacia el derecho soberano de todas las naciones a elaborar sus propias políticas sobre migraciones. Reconoce el papel esencial que desempeñan los agentes sociales, el diálogo social y el tripartismo en las políticas sobre migraciones y aboga por la introducción de políticas de género que analicen los problemas específicos a los que se enfrentan las trabajadoras migrantes.

Las perspectivas y enfoques de la OIT hacia la migración laboral convergen con otras iniciativas mundiales recientes, como el informe de la GCIM, el informe del Secretario General de la ONU sobre Migración internacional y desarrollo, las conclusiones del Diálogo de alto nivel de la ONU sobre migración internacional y desarrollo, las conclusiones del FMMD (2007 y 2008) y la Agenda Internacional para la Gestión de la Migración de la Iniciativa de Berna. Todas ellas reconocen la necesidad de promover enfoques multilaterales y lograr una cooperación internacional fluida, ampliar las oportunidades legales para la migración (especialmente para trabajadores con poca cualificación), proteger los derechos de los migrantes, desarrollar políticas de migración con perspectivas de género y crear oportunidades de trabajo decente en los países de origen para reducir la presión de la migración.

Este libro surgió de un informe preparado por la Oficina de Trabajo Internacional para el Debate general sobre trabajadores migrantes durante la 92ª reunión de la CIT en junio de 2004. Dicho informe subrayaba la necesidad de analizar la migración laboral desde un enfoque basado en los derechos, y reconocía que la clave para proteger efectivamente los derechos de los migrantes reside en imponer una gobernanza efectiva y una buena regulación de la migración. Este análisis de la migración laboral desde un enfoque basado en los derechos también fue un elemento fundamental de la resolución sobre el compromiso equitativo para trabajadores migrantes adoptado en la reunión de la CIT de 2004. Tanto la ONU como la OIT han desarrollado una serie de instrumentos internacionales centrados en los derechos humanos y laborales de los trabajadores migrantes. Un análisis de la migración laboral desde un enfoque basado en los derechos debe beber de los derechos y normas reconocidos por la comunidad internacional para garantizar su repercusión tangible sobre las vidas de los trabajadores migrantes.

Los principales sectores de la OIT –normas, empleo, protección social y diálogo social– se ocupan de la migración dentro del marco general de la OIT de «trabajo decente para todos». Uno de los cuatro objetivos estratégicos de la OIT es fomentar y aprobar normas y derechos fundamentales en el trabajo. Para poder promover un enfoque basado en los derechos, la OIT debe ir más allá de una solemne declaración de derechos y debe esforzarse por garantizar que los Estados miembros los protegen por medio de legislación, políticas y prácticas apropiadas. La elaboración del Marco multilateral de la OIT fue un paso importante para dotar a los derechos de los trabajadores migrantes de un significado práctico y aumentar su efectividad. Este libro analizará el contenido, relevancia e impacto del mismo.

La promoción de un análisis de la migración laboral desde un enfoque basado en los derechos es el eje central de todos los capítulos del libro. El capítulo 1 estudia las principales tendencias en cuanto a los flujos migratorios actuales y futuros. El capítulo 2 analiza en profundidad los vínculos entre migración y desarrollo y el impacto de la migración internacional en la sociedad, la economía y el mercado laboral en los países de origen y de destino. El capítulo 3 examina las condiciones laborales de los trabajadores migrantes en diferentes sectores y profesiones, deteniéndose en grupos vulnerables como trabajadoras domésticas, migrantes en situación irregular y víctimas de la trata o el tráfico. Estos capítulos analizan los problemas que afectan actualmente a la migración laboral y revelan la vulnerabilidad de muchos trabajadores ante la explotación, los abusos y las violaciones de derechos y confirman, por tanto, la apremiante necesidad de introducir un enfoque basado en los derechos. El debate busca llamar la atención de los responsables de la formulación de políticas, agentes sociales, asociaciones de migrantes, grupos de la sociedad civil, la comunidad investigadora y los medios sobre los asuntos relacionados con la introducción de un enfoque basado en los derechos. No obstante, arrojar algo de luz sobre estos problemas y debatirlos solo recorre parte del camino que se abre ante la iniciativa de introducir un enfoque basado en los derechos.

La segunda parte del libro plantea y debate en profundidad los instrumentos internacionales relevantes y analiza cómo utilizar estas normas para elaborar y aplicar políticas y prácticas de migración. El capítulo 4 analiza cómo emplear las normas internacionales que ha diseñado específicamente la OIT para proteger los derechos de los trabajadores. Los capítulos 5 y 6 plantean una orientación política para crear políticas nacionales e internacionales de migración, que requieren mayor coherencia y cooperación. Entre los ámbitos importantes para los mandantes tripartitos de la OIT figura la reglamentación de los flujos de migración laboral, el control

de los procesos de contratación, el reconocimiento de las competencias laborales de los trabajadores migrantes, la transferencia de los derechos de seguridad social, la protección contra los riesgos profesionales, la mejora de las condiciones de trabajo y la ampliación de los vínculos entre migración y desarrollo.

El mecanismo de supervisión de la OIT ayuda a los Estados miembros a introducir un enfoque basado en los derechos a analizar la migración laboral al evaluar si las prácticas y la legislación nacional, concuerdan con las disposiciones de los convenios ratificados y al revisar la aplicación de la legislación y reglamentos correspondientes. La OIT trabaja estrechamente con los agentes sociales y los anima a que participen en la formulación de políticas para garantizar la promoción y protección efectiva de los derechos de los trabajadores migrantes. El capítulo 7 utiliza las conclusiones de los debates temáticos de los capítulos anteriores sobre el enfoque basado en los derechos de la OIT para plantear propuestas futuras tanto para la OIT como para todas las partes interesadas en el proceso de la migración. A largo plazo, el mandato de la OIT para la protección de los trabajadores migrantes debe centrarse en la creación de un consenso internacional sobre un enfoque basado en los derechos a través del diálogo social y en promover la migración basada en la elección propia y no la necesidad.