

Debate Final del FMMD 2011, Ginebra, 1-2 de diciembre de 2011¹

Informe de Síntesis del Tema I²

Sesiones de Trabajo sobre: *Movilidad Laboral y Desarrollo*

El programa del Tema I del FMMD 2011 se centra en algunos importantes retos para el desarrollo en el tema de la movilidad laboral que han ido apareciendo desde que el Foro se reunió por primera vez en 2007. La mayor parte de los retos en el ámbito de la migración y el desarrollo siguen surgiendo en el contexto de la movilidad laboral, y van desde la necesidad de vincular el mercado laboral y la planificación migratoria para la migración circular, temporal, y a largo plazo, hasta el papel de las agencias de contratación y el sector privado para mejorar la protección de los trabajadores móviles. En 2010, el FMMD abordó por primera vez el tema crucial de la seguridad social y de ingresos para los migrantes temporales y circulares como condición previa para obtener resultados positivos en el desarrollo. La situación específica de las mujeres migrantes también fue examinada bajo el prisma del sector de los servicios de ayuda a la persona a nivel mundial, en el que se están dando algunas de las formas más graves de discriminación basada en el género y desempoderamiento de los migrantes.

FMMD 2011 estructuró la discusión sobre la movilidad laboral y el desarrollo en torno a tres ámbitos estratégicos de este campo tan amplio y complejo, en los que unas políticas más inteligentes pueden marcar la diferencia. Sobre la base de los debates del FMMD que comenzaron en 2007, se llevaron a cabo seis talleres en Bangladesh, Dubai, Ghana, Jamaica, Nigeria y Suiza, en los que participaron gobiernos, sociedad civil, sector privado y organizaciones internacionales.³ Discutieron sobre las siguientes estrategias prácticas con el objetivo de que la migración laboral funcione mejor en beneficio del desarrollo humano de los migrantes y sus familias, y el desarrollo económico de sus países de origen y de acogida:

1. *Incorporar al Sector Privado en la Planificación del Mercado Laboral*
2. *Disminuir los Costos de la Migración para Mayor Beneficio del Desarrollo*
3. *Cuidadores/as a nivel mundial en la Confluencia entre Migración y Desarrollo*

Subtema 1.1: *Incorporar al Sector Privado en la Planificación del Mercado Laboral*

Reunión temática: ***Markets for Migration and Development (M4MD): Trade and Labour Mobility Linkages – Prospects for Development?*** (*Mercados para la Migración y el Desarrollo (M4MD): Vínculos entre Comercio y Movilidad Laboral - ¿Perspectivas para el Desarrollo?*),⁴ Berna, Suiza, 13-15 de septiembre de 2011

¹ Este documento fue originalmente escrito en inglés. En caso de duda o inconsistencia, la versión en inglés es la que prevalece.

² Esta Síntesis de Tema se ha preparado en consulta con un prevalecte.integrado por Bangladesh, Canadá, Ghana, Indonesia, Jamaica, Nigeria, Filipinas, España, Sri Lanka, Suecia, Suiza, Emiratos Árabes equipo gubernamental inglés. En caso de duda o inconsistencia, la versión en inglés es la que Unidos (EAU).

³ Los informes completos de todas las reuniones temáticas del Tema I están disponibles en el sitio web del FMMD (gfmd.org).

⁴ La Oficina Federal Suiza para la Migración organizó, acogió y financió la reunión en colaboración con World Trade Institute, la Universidad de Berna, y Business for Social Responsibility. Hubo 129 participantes, entre ellos gobiernos de varias regiones, organizaciones internacionales, sector privado, instituciones académicas y ONG.

1. Introducción

Desde 2007, el FMMD ha debatido sobre el desajuste entre las necesidades (y la planificación) del mercado laboral y las políticas/programas para la migración, y sobre sus implicaciones para el desarrollo humano y económico en los países de origen y destino. Cuestiones tales como una mayor vinculación entre el mercado de trabajo y la planificación de la inmigración, una mayor adecuación entre empleo y competencias, procedimientos de admisión transparentes, prácticas de contratación y empleo coherentes y reglamentadas y el reconocimiento de las competencias, han ocupado un lugar destacado en la agenda del FMMD. Pero a menudo el diálogo se llevó a cabo sin ciertos actores clave tales como los líderes empresariales, empleadores y otros intermediarios en la migración laboral. La Presidencia suiza en 2011 consideró que era hora de abordar estos temas directamente con el sector privado.

La reunión del 'M4MD' en Berna examinó ampliamente la conexión entre migración, comercio y desarrollo con el fin de plantear nuevos interrogantes y destacar convergencias y discrepancias en estos tres ámbitos de actuación. En este sentido, las políticas de inversión y comercio fueron identificadas como áreas que han sido poco exploradas a pesar de su conocido impacto sobre los flujos migratorios. Los participantes discutieron sobre cómo responder mejor a las demandas de movilidad laboral del mercado y aumentar la participación del sector privado en las discusiones de política pública en materia de migración laboral. Examinaron asimismo qué tipos de acuerdos (bilaterales, regionales y multilaterales), centrados tanto en el comercio como en la migración, serían los más adecuados para gestionar la movilidad transfronteriza.

2. Principales Asuntos y Resultados

Los economistas estiman que desplazar más trabajadores de países con salarios bajos a países con salarios más elevados podría ampliar considerablemente la producción económica mundial y aportar ventajas a los migrantes, los empleadores y los países de origen y destino de migrantes. Esta cuestión tiene que ser mejor comprendida, documentada y discutida públicamente, ya que la liberalización de la movilidad transfronteriza sigue siendo un tema sensible para muchos países receptores, particularmente en un momento de crisis económica mundial.

En Berna, los representantes del sector privado de los países de destino resaltaron la importancia de la migración para la competitividad nacional, regional y mundial. Los responsables políticos acordaron que, habida cuenta del cambio demográfico, en particular en el contexto europeo, eran esenciales discusiones francas sobre la necesidad de la migración. Estaban preocupados por la escasa participación del sector privado en el debate público sobre los beneficios de la migración, y pidieron a las empresas que respondiesen a su accionariado cada vez más global. Los sectores público y privado tienen interés en garantizar que la movilidad laboral se realice satisfaciendo las necesidades reales de los países de envío y receptores, y que sus beneficios sean comprendidos por el público.

Los participantes convinieron en que eran necesarios unos mecanismos de política gubernativa más eficaces para facilitar la movilidad transfronteriza y posibilitar los esfuerzos de contratación internacional (por ejemplo a través de la agilización de los visados y la tramitación rápida de los casos), tomando al mismo tiempo en consideración los costos sociales y políticos potenciales de una mayor migración. Con las empresas en expansión en diferentes regiones del mundo, el sector privado también hizo hincapié en la necesidad de tales mecanismos para facilitar la contratación internacional de especialistas y de personal a nivel ejecutivo. Como parte de un enfoque integral en materia de gestión, el sector privado también podría contribuir al desarrollo de los países de origen mediante la mejora de las competencias de la mano de obra local, un problema considerado de especial importancia para el sector manufacturero y de la construcción.

Es necesario que los gobiernos compartan buenas prácticas que alineen las demandas del sector empresarial con la política migratoria, por ejemplo a través de listas que indiquen dónde hay escasez de mano de obra, pero garantizando al mismo tiempo que la mano de obra migrante sea un complemento y no un reemplazo a expensas de los trabajadores locales. Para aumentar la competitividad de la mano de obra local, y evitar tanto la realidad como la percepción pública de que los inmigrantes reemplazan a los trabajadores locales, se alentó a los representantes del sector privado a que invirtiesen más en la capacitación de la mano de obra. Sin embargo, los responsables políticos destacaron la necesidad de considerar también variables no económicas, tales como la inquietud por la pérdida de identidad de los migrantes y de las sociedades de acogida, y la importancia de la integración de los migrantes en dichas sociedades de acogida, respondiendo a las preocupaciones públicas sobre la migración a gran escala en los países de destino.

Una estrecha coordinación entre la política migratoria y la política económica, laboral y de la seguridad fue considerada como la forma más prometedora de avanzar. Esta coordinación podría ayudar también a cerrar la brecha entre las necesidades de planificación a corto plazo del sector privado y el enfoque a largo plazo de la planificación de la migración y el procesamiento de los trabajadores migrantes por parte del sector público. También existen obstáculos burocráticos a menudo innecesarios con los requisitos y procedimientos en lo que se refiere a visados, impuestos y en algunos casos, ajustes salariales después de cierto período de residir en el país de acogida.

Los acuerdos comerciales multilaterales, como el modo 4 del AGCS/OMC ofrecen un medio para liberalizar el desplazamiento temporal de personas, pero a menudo son restrictivos y carecen de mecanismos adecuados de protección para los migrantes. Los acuerdos bilaterales son, posiblemente, la forma más eficaz de crear oportunidades de trabajo en el extranjero y negociar condiciones favorables de trabajo y salarios, pero tienden a variar mucho en sus efectos. En los casos en que los acuerdos bilaterales de migración también incluyen disposiciones para la protección de los trabajadores, podrían servir como base para futuros acuerdos multilaterales. El FMMD fue considerado como el foro adecuado para explorar nuevas vías de cooperación.

Los acuerdos regionales de cooperación entre Estados, como los de la Unión Europea, la CEDEAO, el MERCOSUR y la ASEAN sobre el tema de la movilidad transfronteriza entre otros, también pueden influir en gran medida sobre los efectos que la migración laboral tiene sobre los mercados, el desarrollo y los propios migrantes. Estos efectos podrían mejorarse con políticas tales como la portabilidad intrarregional de las prestaciones sociales o el reconocimiento de las cualificaciones. Pero a menudo se interponen en el camino de la movilidad regional y de sus beneficios financieros y económicos, obstáculos prácticos como dificultades en la obtención de un pasaporte, o la falta de infraestructura básica, recursos o formación.⁵ Los acuerdos regionales tampoco han sido capaces de ofrecer respuestas rápidas a los desafíos que plantea la crisis financiera mundial. Parte de la ineficacia de estas entidades puede ser consecuencia de las dificultades económicas y las limitaciones a las que se enfrentan sus Estados miembros. Las alianzas con el sector privado pueden ser por ello aún más cruciales para fortalecer las capacidades de estas entidades, de manera que funcionen de forma más productiva.

Las condiciones y los entornos empresariales en los países de origen y de destino, a menudo no son propicios a la creación y la consolidación de los vínculos entre migración, comercio y desarrollo. Por ejemplo, la fuga de cerebros puede ser abordada alentando a las empresas en los países de destino a invertir en capacitación y en generación de empleo en los países de origen. Pero la inestabilidad económica y política en esos países puede desalentar estas inversiones extranjeras en el desarrollo

⁵ Por ejemplo, los esfuerzos de la CEDEAO para utilizar la libre circulación como una herramienta para el desarrollo regional se han visto obstaculizados por la burocracia, las barreras del idioma, la inestabilidad política y la falta de medios para vigilar su aplicación.

humano del país de origen, y esto también es válido para las diásporas. Fomentar los vínculos entre las diásporas, los gobiernos de países de envío y empresarios extranjeros puede ayudar a crear confianza y enlaces [económicos] entre los países. La doble ciudadanía y la portabilidad de las prestaciones sociales, que estimulan la movilidad y la "circularidad" pueden consolidar estos esfuerzos. Las asociaciones de empleadores y de trabajadores, las diásporas y los países de origen y destino pueden ayudar a preparar, aplicar y supervisar acuerdos para mejorar estas herramientas y situar al migrante en el centro del proceso.

3. Mensajes Esenciales para el Debate Final

Además de los resultados y mensajes generales descritos anteriormente, los siguientes **resultados/propuestas concretas** de la reunión de Berna, encarnan los mensajes esenciales para el Debate Final:

- a) **Institucionalizar un diálogo entre múltiples interesados sobre la migración laboral**, incluyendo al sector privado. El FMMD podría facilitar una plataforma para la cooperación y la convergencia.
- b) **Integrar la política de migración en un marco político holístico** que comprenda las políticas de desarrollo, trabajo, comercio, inversión, educación y políticas sociales en los países de origen y destino.
- c) **Explorar nuevas vías para adecuar la oferta y la demanda laboral**. La planificación del mercado laboral debería incluir un estrecho diálogo con el sector empresarial. Considerar la posibilidad de alianzas público-privadas y sistemas de seguimiento y evaluación para que los actores del sector privado se responsabilicen de la protección de los derechos humanos.
- d) **Alentar la inversión del sector privado en oportunidades de capacitación** de la mano de obra local para contrarrestar los temores de los trabajadores locales de ser reemplazados por mano de obra migrante.
- e) **Aprovechar el conocimiento único de las diásporas en favor del desarrollo**; fomentar los vínculos con el sector empresarial, y las inversiones en los países de origen; facilitar la movilidad transfronteriza a través de menores costos de las remesas, un acceso más rápido a pasaportes asequibles, un apoyo a la ciudadanía doble/múltiple para las familias de vuelta a casa, y la portabilidad de las prestaciones de seguridad social; tratarlos como socios en igualdad de condiciones, e integrarlos en un marco político integral para el comercio, el desarrollo y la migración.
- f) **Reconsiderar el potencial de los acuerdos comerciales regionales en la gestión de la migración**, es decir, mediante el reconocimiento mutuo de las cualificaciones, la agilización de los trámites de visado, y permitiendo la movilidad para mejorar las competencias.

4. Preguntas para orientar el Debate Final

- i) *¿Cómo pueden los gobiernos reflejar mejor la demanda del sector privado, tanto en el mercado laboral como en la planificación de la migración?*
- ii) *¿Cómo pueden las empresas participar más en el desarrollo de los países de origen de los trabajadores migrantes?*
- iii) *¿Cómo puede el sector privado involucrarse más en el diálogo internacional sobre migración y desarrollo?*

Subtema 1.2: *Disminuir los Costos de la Migración para Mayor Beneficio del Desarrollo*

Reuniones temáticas:

- a) ***Recruitment of Workers for Overseas Employment*** (*Contratación de Trabajadores para el Empleo en el Extranjero*), Dubai, EAU, 18-19 de enero de 2011⁶
- b) ***Lowering Migration Costs in Collaboration with, and Developing a Model Bilateral Framework with Receiving Countries*** (*Reducir los Costos de Migración en Colaboración con los Países Receptores y Desarrollar un Modelo de Marco Bilateral con ellos*), Dacca, Bangladesh, 03-04 de octubre de 2011⁷
- c) ***From Evidence to Action – Facilitating South-South Labour Migration for Development*** (*De los Hechos a la Acción - Facilitar la Migración Laboral Sur-Sur para el Desarrollo*), Abuja, Nigeria, 17-18 de octubre de 2011⁸.

1. Introducción

Desde 2007, el FMMD ha identificado el elevado costo de la migración como uno de los mayores obstáculos para que los trabajadores migrantes aprovechen plenamente los beneficios para el desarrollo por trabajar en el extranjero, particularmente en situaciones de migración temporal o circular. Las discusiones de Puerto Vallarta y el Grupo de Trabajo del FMMD sobre Protección y Empoderamiento de los Migrantes para el Desarrollo, consideraron que este tema era una prioridad para la aplicación de un seguimiento, e identificaron un triple enfoque para reducir los costos y aumentar las ganancias potenciales de la mano de obra migrante temporal/circular para desarrollo: una mejor reglamentación del sector de la contratación laboral, préstamos de bajo costo a los migrantes desde el principio y la seguridad social y la protección de los ingresos para los trabajadores móviles.

En los talleres de Dubai y Dacca, gobiernos, expertos internacionales y representantes del sector privado debatieron sobre la forma de reglamentar mejor el sector de los trabajadores migrantes, y reducir los costos que pueden ser aplicados a los trabajadores móviles por los intermediarios, en particular las agencias de contratación. El taller de Abuja se centró en la movilidad laboral Sur-Sur, una realidad en la migración de hoy en día, muchas veces mayor en número que la de Sur a Norte, pero rara vez tratada a nivel mundial. Examinó la necesidad de políticas de migración laboral basadas en hechos, incluidas las herramientas para su apoyo, así como su puesta en práctica.

2. Principales Asuntos y Resultados

Los altos costos de la movilidad laboral –especialmente los costos de contratación, o los costos de una migración desinformada, o la falta de protección social y de los ingresos durante la estancia en el extranjero y de una cuidada preparación para regresar a casa– pueden constituir un gran obstáculo para la maximización de los beneficios para el desarrollo que aporta el trabajo en el extranjero, sobre todo en

⁶ El taller fue organizado y acogido por los Emiratos Árabes Unidos, en colaboración con la OIT, la OIM y el ACNUDH, con el apoyo de la Presidencia suiza del FMMD. Hubo 103 participantes, incluidos gobiernos de Asia Meridional y Sudoriental, Europa y Oriente Medio, y organizaciones internacionales, sociedad civil y asociaciones y agencias de contratación de los países de origen y destino.

⁷ El taller fue organizado y acogido por el Gobierno de Bangladesh, en colaboración con la Presidencia suiza del FMMD y OIM Bangladesh. Asistieron 66 participantes, incluidos gobiernos del sureste, el norte y el sur de Asia, Oriente Medio, Europa y América, y organizaciones internacionales, ONG nacionales y regionales y otras organizaciones de la sociedad civil, así como agencias internacionales de contratación.

⁸ El taller fue organizado y acogido por el Gobierno de Nigeria en colaboración con la Presidencia suiza del FMMD. La OIM, el Observatorio ACP sobre las migraciones y la Comisión de la CEDEAO asistieron al comité organizador. Hubo 99 participantes, incluidos representantes de África, Asia, Oriente Medio, América y Europa, y organizaciones internacionales, instituciones académicas, sociedad civil y sector privado.

situaciones de movilidad temporal o circular. Una mejor reglamentación para los intermediarios, como las agencias de contratación, y la facilitación de incentivos para que cumplan con la normativa, pueden mejorar la preparación y la protección de los trabajadores con contrato temporal en el extranjero. Unas políticas de migración laboral que se basen más en hechos y que abarquen la migración laboral sur-sur, así como la creación de alianzas sólidas con actores gubernamentales y no gubernamentales para su aplicación, establecería un marco jurídico y operativo en el que los trabajadores migrantes podrían estar mejor protegidos, y los costos de la migración se reducirían.

El taller de Dubai examinó la movilidad laboral entre Asia Meridional y Sudoriental y los países del Consejo de Cooperación del Golfo (CCG), el papel de las agencias privadas de contratación para facilitar esta movilidad y cómo los países de envío y receptores pueden gestionar mejor el proceso de contratación en beneficio de todos a través de acciones individuales o conjuntas para reglamentar la actuación de los contratistas y sus subagentes, facilitar la transparencia en el intercambio y la validación de los contratos, y trabajar juntos en un marco de cooperación regional. La reunión de Dacca analizó las causas de los gastos inflados que se cobra a los migrantes durante el proceso de migración laboral, incluyendo los costos tras la llegada, como los relativos a las prácticas de "comercio de visados" o "venta de visados" en algunos países de destino, que pueden poner a los trabajadores migrantes en una situación de endeudamiento. Ambas reuniones exploraron las posibles soluciones a los elevados costos a través de una combinación de normativas, incentivos, tecnología de la información y cooperación regional.

La reunión de Abuja trató de entender lo que la movilidad laboral significaba para todos los interlocutores participantes en un contexto Sur-Sur como es África Occidental, donde millones de migrantes estaban indocumentados y tenían un acceso limitado o inexistente a los sistemas de protección social. Los países en desarrollo hacían arduos esfuerzos por extender la protección en su territorio, y excluían en general a los migrantes, incluso si existía alguna forma de protección. Había deficiencias en los datos disponibles y dificultades en la formulación de políticas basadas en hechos, entre otras cosas, por la limitada capacidad de investigación. Un obstáculo importante para la movilidad laboral en el "Sur global" era la falta de voluntad política de aplicar las medidas existentes, tales como los acuerdos de libre circulación, o de concluir acuerdos laborales bilaterales con cláusulas de protección social. Muchos países tenían tendencia a aplicar políticas de inmigración muy restrictivas a los trabajadores migrantes, incluidos los profesionales, aun cuando había escasez de personal en estos sectores. Donde existían políticas de migración no eran, en su mayoría, coherentes con las necesidades del mercado laboral.

Los principales focos de actuación en todas las reuniones fueron los siguientes: mejor información para los migrantes, empleadores, contratistas y gobiernos, incluida la situación de los migrantes en los países de destino, la validación de los contratos de trabajo en el extranjero, la reglamentación de la actuación de los contratistas de mano de obra, la lucha contra el comercio o la venta de visados; la opción de préstamos con bajo costo para los migrantes, la protección social para los trabajadores con contratos temporales, el impacto de los trabajadores migrantes en las comunidades locales en los países de destino y su impacto en las familias y las comunidades en el país de origen. Se acordó en Abuja que las campañas de registro de migrantes indocumentados en los países de destino podrían servir para incluirlos mejor en los sistemas de protección. La información y el apoyo a través de las oficinas consulares y los centros de recursos para migrantes también son fundamentales para preparar a los migrantes para un regreso a casa seguro y rentable.

Los gobiernos y los organismos especializados reconocieron la importancia de reglamentar el mercado internacional del trabajo, y el papel que los contratistas y empleadores pueden desempeñar en la mejora de la protección de los trabajadores migrantes que cruzan la frontera. Ya existen muchas normas de protección, pero no siempre funcionan sobre el terreno. Algunos países de destino ordenan a sus empleadores pagar los costos de contratación, y la mayoría de los gobiernos de países de envío de migrantes prohíben o limitan los gastos de contratación. Sin embargo, muchos empleadores y contratistas

todavía se aprovechan de la aceptación de los trabajadores de pagar por puestos de trabajo en el extranjero, y es difícil controlar la aplicación de las normativas sobre costos de contratación. Tampoco existe por lo general una reglamentación de las actividades de los subagentes que trabajan para los contratistas en los países de origen. Estos son desafíos para todos los interesados: empresarios, trabajadores con contrato y gobiernos.

Las acciones gubernamentales que han funcionado, incluyen normativas para controlar a las agencias de contratación y considerarlas solidariamente responsables junto con los empleadores si los contratos no se cumplen (Filipinas), e integrar a los subagentes locales registrándolos como proveedores de servicios y considerando a las agencias de contratación responsables de su gestión (Sri Lanka). Los Emiratos Árabes Unidos (EAU) tienen nuevas normativas para prohibir que contratistas basados en EAU cobren a los trabajadores con contrato por un empleo, y a tenor del Sistema de Protección de Salarios actual obliga a los empleadores a depositar los salarios de los trabajadores con contrato en bancos basados en EAU para agilizar la resolución de los conflictos salariales.⁹

Se acordó que los instrumentos pertinentes de la OIT, como el Convenio 181 sobre las Agencias de Empleo Privadas, proporcionasen directrices eficaces para reglamentar las actividades de contratación. Las campañas de información y de aplicación de la Ley pueden ser ejemplarizantes con los infractores, pero hay muchas maneras de evadir la aplicación de la ley, con lo que su impacto a largo plazo es incierto. La reglamentación parece funcionar mucho mejor cuando combina sanciones por incumplimiento con incentivos para el cumplimiento de la legislación (como la reducción de las tasas para los contratistas, una tramitación más rápida de los casos, la autorreglamentación, etc.). De igual modo, la autorreglamentación a través de códigos de conducta parece funcionar mejor cuando va acompañada de incentivos (por ejemplo, agilización de los trámites de registro para su cumplimiento). Los países de origen podrían así favorecer la competencia entre contratistas y aumentar la cuota de mercado de los mejores. Promover la competencia bajo formas que garanticen las normas básicas de seguridad podría ayudar a proteger a los migrantes y reducir los costos de contratación.

Los sistemas de patrocinio de visados (como la "Kafala" en la mayoría de los países del CCG) fueron considerados como susceptibles de entrañar prácticas abusivas y contribuir a los costos de la migración. Los participantes gubernativos y de la sociedad civil en Dacca pidieron que se examinase esta práctica con el fin de abordar las causas fundamentales de la prevalencia de canales ilegales de distribución de visados. Promover la adecuación entre las competencias, incluso para los trabajadores poco cualificados, y un uso más inteligente de las tecnologías de la información y la comunicación (por ejemplo, para el registro en línea y la validación del contrato) por los países de origen y destino podría ser una respuesta eficaz contra el comercio ilegal de visados.

Se acordó que las nuevas tecnologías pueden ayudar a reducir costos y aumentar la protección, pero que esa tecnología aún no es accesible en algunas partes del mundo. En varios países de origen, las bases de datos electrónicas permiten instaurar un seguimiento de los trabajadores con contrato durante el proceso de contratación, una supervisión del Gobierno del proceso de contratación y una resolución más fácil de los litigios por impago de salarios. Las agencias gubernamentales de los países de origen pueden comprobar las bases de datos en los países receptores para asegurarse de que los empleadores y los empleos son legítimos y que los visados se han emitido correctamente.¹⁰ También es capital para una

⁹ Los EAU también requieren ahora a los contratistas basados en EAU que proveen trabajadores con contrato a terceros que depositen la suma de Dh1 millón (US\$ 270.000), además de Dh2.000 (US\$ 540) por empleado, que será utilizada si el empleador deja de pagar sus salarios.

¹⁰ India y los EAU están desarrollando un sistema de validación electrónica de los contratos, y en Dubai se propuso que esto podría ser evaluado, modificado según corresponda, y adoptado en otros corredores de trabajadores con contrato.

respuesta rápida en tiempos de crisis tener datos precisos sobre las circunstancias de los trabajadores en el extranjero, y el acceso a estos por los países de origen.¹¹

Se consideró que los marcos de colaboración eran esenciales para promover la cooperación en todas las iniciativas anteriores. Ya existía una serie de buenas prácticas, desde acuerdos bilaterales y memorandos de acuerdo entre los países de origen y de destino, a marcos de cooperación regional. La reunión de Dacca observó que en los acuerdos bilaterales más exitosos, los costos de contratación estaban cubiertos por el empleador y no el trabajador, y se facilitaba el alojamiento en el destino. Algunos países de destino invertían asimismo en la capacitación de la mano de obra en el país de origen, también como parte de los acuerdos bilaterales de intercambio de mano de obra.¹² Sin embargo, se requerían métodos adecuados para aplicar y hacer cumplir mejor los acuerdos bilaterales.

Un resultado concreto del taller de Dubai fue un proyecto marco de cooperación regional sobre las prácticas de contratación en la región de Asia, preparado por los Emiratos Árabes Unidos y presentado por los países de destino del CCG en el Proceso de Colombo en 2011 para su consideración por los estados miembros en el contexto más amplio del Diálogo de Abu Dhabi.¹³ Con objeto de promover el diálogo y la cooperación destinados a fomentar la movilidad laboral segura y productiva en África, la reunión de Abuja recomendó que la migración Sur-Sur permaneciese en la agenda del FMMD.

3. Mensajes Esenciales para el Debate Final

Además de los resultados y mensajes generales descritos anteriormente, los siguientes **resultados/propuestas prácticos** de los tres talleres encarnan los mensajes esenciales para el Debate Final:

- a) **Mejorar la calidad y el acceso a la información antes de partir al extranjero**, y disminuir el costo de la difusión de información fiable a trabajadores contractuales potenciales. Trabajar en línea, y con la sociedad civil y los medios de comunicación para llevar información a las áreas remotas de los países de origen.
- b) **Fortalecer la reglamentación para los empleadores y agentes de contratación, pero también los incentivos**, para cobrar comisiones de contratación bajas o nulas, y ayudar a proteger a los trabajadores migrantes y sus familias.¹⁴
- c) **Simplificar y hacer más transparente el proceso de obtención de un contrato, pasaporte, certificación de competencias**, y otros documentos necesarios para emigrar legalmente¹⁵

¹¹ Esto también se discutió en la reunión temática sobre Perfiles de Migración en Manila, 20-21 de octubre de 2011.

¹² Véase, por ejemplo, el Acuerdo entre Mauricio y Francia de migración circular discutido en anteriores reuniones del FMMD.

¹³ El Proceso de Colombo es un Proceso Consultivo Regional de alto nivel para 11 países exportadores de mano de obra del Asia meridional y sudoriental para discutir sobre el empleo en el extranjero y el trabajo contractual. En el Diálogo de Abu Dhabi participaron los 11 países del Proceso de Colombo, nueve países de destino, incluidos los Estados del CCG, Malasia, Singapur y Yemen, y 7 Estados Observadores para debatir sobre enfoques de colaboración para la movilidad laboral temporal en Asia, y para maximizar sus beneficios para el desarrollo.

¹⁴ Entre los ejemplos ofrecidos había los requisitos para la concesión de licencias, la responsabilidad solidaria, los recibos de todos los fondos recaudados durante la contratación (véanse los esfuerzos de Sri Lanka para licenciar a subagentes), el examen del sistema "Kafala", el registro en línea en la base de datos y la validación del contrato. Los incentivos podrían incluir tarifas más bajas para los contratistas y empleadores que cumplen con la normativa, o el acceso prioritario a los servicios de inmigración estatales.

¹⁵ Como ejemplos se citaron: las instalaciones de ventanilla única, la reducción del papel de los actores que pueden cobrar en exceso o engañar a los trabajadores, contratos tipo, básicos con el salario mínimo y las condiciones de trabajo, y la transferencia electrónica de los contratos para reducir la sustitución de contratos (por ejemplo, el sistema piloto de validación de contratos entre India y los EAU).

- d) **Considerar la posibilidad de préstamos de bajo costo a los inmigrantes antes de su partida** para reducir el endeudamiento severo. Estos podrían ser ofrecidos por los contratistas que se ajusten a la ley¹⁶
- e) **Usar la tecnología de la información (TI)** para proteger a los trabajadores en el extranjero contra los altos costos de contratación, el comercio ilegal de visados y la sustitución de contratos, y asegurar la protección de los ingresos, pero también para permitir a los gobiernos hacer un seguimiento y ayudar a sus emigrantes de ser necesario.¹⁷
- f) **Establecer marcos de colaboración funcionales (ejecutables)** entre los gobiernos, y dentro de los países, entre el gobierno, la sociedad civil, el sector privado y las organizaciones internacionales, para apoyar y proteger a los trabajadores en movimiento.¹⁸

4. Preguntas para orientar el Debate Final

- i) *¿Cuáles son los factores comunes de las buenas prácticas con más probabilidades de reducir los costos de la migración y aumentar los resultados del desarrollo?*
- ii) *¿Qué papel podrían tener los intermediarios del sector privado en la protección de los derechos e intereses de una fuerza laboral móvil?*
- iii) *¿Cómo pueden los gobiernos y el sector privado en el futuro crear procedimientos más eficientes y menos costosos para adecuar empleos y competencias a través de las fronteras?*

Subtema 1.3: *Cuidadores/as a nivel mundial en la Confluencia entre Migración y Desarrollo*

Reuniones temáticas:

- a) ***Domestic Workers at the Interface of Migration and Development: Action to Expand Good Practice*** (*Los Trabajadores Domésticos en la Interfaz entre Migración y Desarrollo: Medidas para Ampliar las Buenas Prácticas*), Kingston, Jamaica, 7- 8 de septiembre de 2011¹⁹
- b) ***Domestic Care Workers at the Interface of Migration and Development: Action to Expand Good Practice*** (*Los Cuidadores Domésticos en la Interfaz entre Migración y Desarrollo: Medidas para Ampliar las Buenas Prácticas*), Accra, Ghana, 21 – 22 de septiembre de 2011²⁰

¹⁶ Véase el estudio iniciado por el Grupo de Trabajo sobre Protección y Empoderamiento de los Migrantes para el Desarrollo en Bangladesh.

¹⁷ Las iniciativas de TI pueden incluir: bases de datos electrónicas conjuntas en el país de origen y destino para mejorar la adecuación entre competencias y empleo y el reconocimiento de las competencias (véase la base de datos de la OIM para los trabajadores egipcios en Italia), el registro en línea y la validación del contrato, el depósito directo de salarios en las cuentas bancarias de los trabajadores (por ejemplo, como ahora se hace en EAU), e información para los aspirantes a trabajador migrante.

¹⁸ Como ejemplos se citaron: comités directivos multi-agencia en el gobierno, acuerdos bilaterales o marcos de cooperación regional como el propuesto por los Estados del CCG a los miembros del Proceso de Colombo.

¹⁹ El taller fue organizado y acogido por el Gobierno de Jamaica (Planning Institute of Jamaica (PIOJ) y el Ministerio de Asuntos Exteriores y Comercio Exterior) en colaboración con la Presidencia en ejercicio suiza del FMMD, ONU Mujeres y la OIM, con apoyo financiero de la Fundación MacArthur. Asistieron 75 participantes, incluidos los gobiernos de América Latina y el Caribe, América del Norte, Asia y Europa, y la sociedad civil nacional, regional e internacional, representantes del sector privado, instituciones académicas y organizaciones internacionales.

²⁰ El taller fue organizado y acogido por el Gobierno de Ghana, en colaboración con la Presidencia suiza del FMMD, ONU Mujeres, African Diaspora Policy Centre y Migration Policy and Advocacy Network, con el apoyo financiero de la Fundación MacArthur. Asistieron 85 participantes, incluidos gobiernos de África, Asia, el Caribe, América del Norte y Europa, y organizaciones internacionales, instituciones académicas, y representantes de la sociedad civil y del sector privado.

1. Introducción

Los trabajadores domésticos migrantes fueron identificados durante el FMMD de 2010 en Puerto Vallarta como un grupo particularmente vulnerable en la interfaz entre migración y desarrollo. En el contexto más amplio de la movilidad laboral mundial, el trabajo doméstico se ha convertido en un medio predominante para las personas, la mayoría mujeres, procedentes de países de bajos ingresos, de trabajar en países de ingresos más elevados, pero también cada vez más en otros países de bajos ingresos. Contribuye claramente al desarrollo, en los países de origen y destino; sin embargo, sigue siendo en su mayor parte una profesión no regulada y no reconocida. Muchos de los trabajadores se mueven y trabajan sin los debidos documentos migratorios o estatuto de migrante. El carácter privado del empleo a menudo los deja vulnerables a la explotación y el abuso.

Los gobiernos acordaron en 2010 que el género y la familia, específicamente en lo que respecta al sector de los servicios de ayuda a la persona a nivel mundial, deberían seguir siendo una prioridad para el FMMD. FMMD 2011 prosiguió la tarea con dos talleres en el Caribe y África, en estrecha colaboración con los gobiernos de Jamaica y Ghana, así como con ONU Mujeres, la OIM y otros organismos internacionales especializados.

2. Principales Asuntos y Resultados

Los seminarios examinaron las buenas prácticas en 1) la política y la legislación, 2) la protección social, los servicios y la autoorganización, y 3) las transferencias seguras de remesas, la constitución de patrimonio y las inversiones, incluyendo la inversión de la diáspora.

La OIT estima que hay unos 53-100 millones de trabajadores domésticos a nivel mundial, de los cuales un número indefinido ha cruzado las fronteras y representa una parte considerable de las remesas enviadas a las familias y comunidades de origen, especialmente en los países de bajos ingresos. Se prevé que estas cifras aumenten, ya que la evolución de la demografía mundial y del mercado laboral continuará creando demanda en este sector, sobre todo para las mujeres de los países de bajos ingresos, tanto en los países de ingresos altos como bajos. Sin embargo, el trabajo doméstico está poco o nada regulado en la mayoría de los países. Para el FMMD, esto plantea una serie de cuestiones relacionadas con el desarrollo, tales como los derechos de los migrantes, la protección social y financiera, la adecuación entre competencias y trabajo, las familias transnacionales, la igualdad de género, el bienestar del niño, los costos de la migración, la salud de los migrantes, etc.

El trabajo doméstico está directamente relacionado con el paradigma del "trabajo decente" y el avance hacia un mínimo universal de protección social. La protección de los trabajadores en casas particulares y espacios informales de trabajo es particularmente urgente en el caso de los migrantes indocumentados que se hallan aislados de la protección y apoyo de los gobiernos. La falta de protección oficial por parte de los gobiernos puede llevar a la explotación, la violencia y el abuso sexual.

Ante la creciente demanda en este sector, los gobiernos deben crear un entorno económico que permita a las familias emplear a trabajadores domésticos de forma regular y segura. Esto podría lograrse, por ejemplo, a través de incentivos fiscales para las familias y programas sociales que aumenten la accesibilidad y calidad de la ayuda a domicilio, creando más trabajo decente para los trabajadores domésticos. Los participantes acordaron que un primer paso importante sería ratificar el Convenio 189 de la OIT y sus instrumentos²¹, y trabajar con la sociedad civil, empleadores y organizaciones

²¹ El Convenio N ° 189 sobre el trabajo decente para los trabajadores domésticos (aprobado el 16 de junio de 2011), la Recomendación General N ° 26 del CEDAW sobre las trabajadoras migrantes y el comentario general del Comité del Migrante

internacionales para revisar o crear políticas y programas para aplicar estos instrumentos, formar a funcionarios, aumentar la conciencia pública, y supervisar y evaluar esta aplicación. Su cumplimiento fue considerado capital, en particular, la incorporación de la responsabilidad del empleador en la normativa de protección.

Surgieron algunas buenas prácticas hacia una mayor coherencia política e institucional. Por ejemplo:

- En *Barbados*, un proyecto de ley sobre los derechos laborales conferirá a los trabajadores domésticos el derecho a recibir una declaración de empleo escrita y un despido justo.
- En *Jamaica*, la Ley de Salario Mínimo Nacional y la legislación sobre empleo y cese y la trata de personas, también protegen a los trabajadores domésticos, y contribuyen a aumentar la conciencia pública.
- En *los EE.UU.*, la New York Domestic Workers Bill of Rights contiene disposiciones para proteger a los trabajadores domésticos en el área metropolitana de Nueva York, incluidos los trabajadores indocumentados.
- En *Ghana*, se ha establecido un *task force* con múltiples partes interesadas para formular políticas y revisar la legislación laboral vigente para proteger a los trabajadores domésticos y acelerar la aplicación del Convenio 189. Ghana está desarrollando un marco nacional para proporcionar trabajo decente a los trabajadores domésticos y está dispuesto a ratificar el Convenio 189 de la OIT.
- En *Sudáfrica*, el salario mínimo para los trabajadores domésticos se encuentra en revisión, y *Sudáfrica* y *Lesotho* están considerando la posibilidad de un acuerdo bilateral para regularizar a trabajadores migrantes indocumentados, incluidos los trabajadores domésticos migrantes.

Los procesos regionales también pueden proporcionar un marco favorecedor para la circulación transfronteriza libre y segura de los trabajadores domésticos, pero la mayoría de ellos no abarcan específicamente esta categoría, y a menudo no tienen un funcionamiento óptimo sobre el terreno. Por ejemplo, la Economía y Mercado Único del Caribe (CSME) ha incluido a los trabajadores domésticos como una categoría en la libre circulación de trabajadores desde el año 2009, pero esta medida ha sido infrutilizada, debido a diferentes niveles de aplicación y certificación en la región, y la falta general de conocimiento sobre los derechos y beneficios de los migrantes. Las estadísticas nacionales con frecuencia tampoco son comparables entre regiones. Los reglamentos y las prácticas dentro de entidades regionales como la CSME necesitan una normalización y mejora.

Los participantes en ambas reuniones coincidieron en que un mejor acceso a los servicios sociales y financieros de primera línea puede empoderar a los trabajadores domésticos económica y socialmente. Estos servicios incluyen el seguro médico y la seguridad social, información y orientación, la reducción de los costos de las transacciones de remesas, los paquetes financieros para facilitar el ahorro y la inversión sostenible, así como la capacitación. Para los trabajadores domésticos, la portabilidad de los servicios de la seguridad social y de apoyo familiar puede ayudar a compensar los costos sociales de la migración. Entre las buenas prácticas ofrecidas por los gobiernos, la sociedad civil y otros organismos, se incluían un seguro médico con tarjeta inteligente (India), el seguro de desempleo, prestaciones por maternidad y seguros médicos para las mujeres de bajos ingresos, incluidas las trabajadoras domésticas (Sudáfrica), la difusión de información, la capacitación, los servicios de apoyo en caso de abuso, la movilización y la capacitación para una organización colectiva y la promoción de la protección laboral y social (organizaciones de la sociedad civil en Ghana, Irlanda, Bahrein).

sobre trabajadores domésticos migrantes. Estos instrumentos se consideran complementarios y se refuerzan mutuamente, teniendo en cuenta sus similitudes, a pesar de las diferencias en énfasis, procesos, mandante y niveles de ratificación.

Por último, los vínculos entre migración y desarrollo se pueden fortalecer en este sector a través de transferencias de remesas más baratas y convenientes, la constitución de patrimonio y las inversiones, que tengan en cuenta las circunstancias especiales de las trabajadoras domésticas. Las mujeres tienden a remitir un mayor porcentaje de sus ingresos que los hombres que migran, y sus remesas son fundamentales para la salud, la educación y el bienestar de las familias en el país de origen. Mejorar la protección y el aprovechamiento de las remesas y los ahorros de las mujeres está pues, directamente relacionado con mejores resultados para el desarrollo de la migración. Las estrategias globales, tales como la vinculación del ahorro con los servicios de remesas, la vinculación de las familias en el país de origen con los productos financieros, fondos e inversiones comunes, pueden ayudar a los trabajadores domésticos a superar la inestabilidad financiera y facilitar su acceso a otros beneficios vinculados a los créditos, préstamos, opciones de inversión, etc. Las instituciones microfinancieras (IMFs) pueden ayudar en este caso, pero a menudo se ven obstaculizadas por normas que restringen la captación de depósitos, la manipulación de moneda extranjera, los préstamos y el crédito, etc. Las normativas sobre las IMFs y los bancos deberían simplificarse para que puedan ofrecer apoyo a los trabajadores domésticos.

Están surgiendo algunas prácticas innovadoras en este sentido. Por ejemplo, los teléfonos móviles se utilizan en Kenia para las transferencias de remesas²², Ghana espera maximizar el aprovechamiento de las remesas de los trabajadores domésticos a través de un sistema nacional de pago con tarjeta inteligente (e-zwich) para mejorar el acceso a la banca y a los servicios al por menor, y están disponibles campañas de educación en cuestiones financieras para los trabajadores domésticos gracias a organismos como el Banco Mundial de la Mujer.

Ambas reuniones solicitaron que el trabajo doméstico avanzase hacia el centro de la política de desarrollo. Los gobiernos y las organizaciones internacionales deben reunir datos completos sobre la situación de los trabajadores domésticos migrantes y no migrantes en todas las regiones, para elaborar unas políticas mejor basadas en hechos que protejan y apoyen a los trabajadores domésticos migrantes, también en situaciones de crisis. El multilateralismo se consideró importante para el intercambio de información y la presentación de informes sobre las buenas (y malas) prácticas, para obligar a los estados a hacer cumplir las normativas pertinentes. Los participantes instaron a que las cuestiones de género en la migración y la protección de los trabajadores domésticos migrantes sean integradas en el Plan de Acción del African Decade for Women, el Plan de Acción sobre el Género de la CEDEAO, la Comunidad del África Oriental, y el acuerdo de la SADC sobre la libre circulación de personas. Estas cuestiones también deberían permanecer en la agenda del FMMD.

3. Mensajes Esenciales al Debate Final

Además de los resultados y mensajes generales descritos anteriormente, los siguientes **resultados/propuestas concretas** de los dos talleres encarnan los mensajes esenciales para el Debate Final:

- a) **Una lista de verificación que tome en cuenta el género para proteger y apoyar a los trabajadores domésticos migrantes** destinada a ser una guía práctica para todos los gobiernos que establezcan políticas, leyes y programas para aplicar el Convenio 189 de la OIT y sus instrumentos. Este servicio está disponible en el sitio web del FMMD como una herramienta práctica para todas las partes interesadas.

²² Véase también el programa RemitPlus de AFFORD en Sierra Leona, que combina la banca estándar con la inversión. AFFORD es una organización benéfica registrada en el Reino Unido que da apoyo a la diáspora africana en el Reino Unido en su contribución a la riqueza y la creación de empleo en África.

- b) **Establecer redes regionales de trabajadores domésticos y grupos representativos** para a) colaborar con gobiernos interesados en prácticas estándar para ratificar y aplicar el Convenio 189 de la OIT y sus instrumentos; b) iniciar programas de sensibilización acerca de estos instrumentos, y c) asegurar que los trabajadores domésticos formen parte de la toma de decisiones y de la actuación política.
- c) **Establecer alianzas piloto entre la diáspora, las instituciones financieras, los trabajadores domésticos migrantes/las trabajadoras migrantes con bajos ingresos, los responsables políticos, la sociedad civil y los empresarios**, para buscar esquemas innovadores para que los trabajadores pongan en común sus recursos y accedan a servicios/productos financieros adaptados a sus necesidades e intereses financieros, ya que están relacionados con el ahorro, la inversión, las pensiones, el seguro médico, etc.²³
- d) **Elaborar Perfiles de Migración regionales** sobre el trabajo doméstico transfronterizo (o incorporarlos en los perfiles migratorios actuales y futuros).²⁴
- e) **Establecer pequeños foros interregionales de diálogo entre los gobiernos** para personalizar e implementar sistemas de seguro médico con tarjetas inteligentes que tengan en cuenta el género, también para los trabajadores domésticos, a partir de las lecciones aprendidas de la experiencia de India con el seguro médico basado en TI. El FMMD podría ser un vehículo adecuado para estos foros.²⁵
- f) **Considerar el establecimiento de un organismo internacional (o regional) para supervisar la reglamentación y concesión de licencias para las agencias de contratación de migrantes**, y la formación de las agencias de contratación acerca de los derechos y las funciones de los trabajadores domésticos, posiblemente en el marco de entidades regionales existentes.

4. Preguntas para orientar el Debate Final

- i) *¿Qué implicaciones tiene para el desarrollo el estudio de caso de los servicios de ayuda a la persona a nivel mundial?*
- ii) *¿Qué medidas y servicios de protección social, que tengan en cuenta el género, pueden ser expuestas para su reproducción?*
- iii) *¿Qué datos son necesarios para las políticas basadas en hechos y los programas sobre trabajadores domésticos migrantes, y cuál es la mejor forma de compilarlos, analizarlos, compartirlos y vincularlos a la formulación de políticas?*

31 de octubre de 2011

²³ Se sugirió que esto podría ser llevado adelante por AFFORD, y calcado sobre el programa "RemitPlus" pilotado por AFFORD en Sierra Leona, destinado a aprovechar el potencial de generación de ingresos de las remesas, especialmente en las zonas rurales.

²⁴ Estos perfiles pueden ser realizados por organismos como la ONU Mujeres, la OIM y la OIT, con los gobiernos, las entidades regionales, universidades y programas estadísticos, trabajando a partir de los esfuerzos ya realizados en Jamaica y de estudios de referencia como los previstos por el Instituto de Estudios de Género y Desarrollo, Mona campus, University of the West Indies, sobre la situación de los trabajadores domésticos en Jamaica.

²⁵ Dicho foro fue propuesto para Ghana, Nigeria e India en el taller de Ghana.