

COMITÉ PERMANENTE DE PROGRAMAS Y FINANZAS

Trigésima primera Reunión

**AUMENTAR LA DISPONIBILIDAD DE LAS VÍAS DE MOVILIDAD LABORAL
EN ARAS DE SOCIEDADES MÁS INCLUSIVAS Y PRÓSPERAS**

AUMENTAR LA DISPONIBILIDAD DE LAS VÍAS DE MOVILIDAD LABORAL EN ARAS DE SOCIEDADES MÁS INCLUSIVAS Y PRÓSPERAS

Introducción: convertir las situaciones de crisis en oportunidades

1. Las vías de movilidad laboral, entendidas como mecanismos jurídicos, normativos y administrativos que posibilitan los viajes, el trabajo, la admisión y la estancia regulares en el territorio de un Estado, se han reconocido como soluciones importantes para facilitar la migración regular y alcanzar los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS). Dicho esto, gestionar la movilidad laboral internacional en un modo que concilie los intereses de todas las partes interesadas (a saber, los países de origen, de tránsito o de destino; los empleadores del sector privado; los propios migrantes y sus familias) no es tarea fácil.

2. Según la Organización Internacional del Trabajo (OIT), en 2021, los trabajadores migrantes constituían aproximadamente un 5% de la fuerza de trabajo de los países de destino. La proporción de migrantes en la fuerza de trabajo era mucho más elevada en los países de ingreso alto, donde los hombres y las mujeres constituían el 19 y el 18% de la fuerza de trabajo masculina y femenina, respectivamente¹. La migración laboral es una herramienta de política primordial para varios países en el mundo, en particular para Alemania, la Arabia Saudita, el Canadá, los Emiratos Árabes Unidos, los Estados Unidos de América y el Reino Unido, ya que dependen de los trabajadores migrantes para satisfacer las demandas de producción. Se prevé que el número y la proporción de migrantes internacionales en el mundo siga aumentando a la par de una intensificación de la necesidad de mano de obra, tanto en los países en los que ya existen vías de movilidad laboral como en aquellos que no disponen de ellas y que, por consiguiente, deberán establecerlas.

3. En muchos países del mundo, los trabajadores migrantes contribuyen de manera sustancial al mercado de trabajo. Según la OIT, en 2021, en todos los países de todos los grupos de ingreso, las tasas de participación en la población activa eran más elevadas entre los migrantes que entre los no migrantes. En efecto, en los países de ingreso alto, la tasa de participación de los migrantes en la población activa era 11,5 puntos porcentuales superior a la de los no migrantes². La pandemia de la enfermedad coronavírica de 2019 (COVID-19) perturbó las cadenas mundiales de suministro, agravó la escasez de mano de obra y transformó el mundo del trabajo y la movilidad. Según estimaciones preliminares de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE), durante la pandemia, la migración permanente a los países miembros de esa organización cayó en más de un 30% (de aproximadamente 4,8 millones en 2019 a 3,7 millones en 2020)³. Aunque la migración laboral ha comenzado a reactivarse, las estimaciones disponibles muestran que las cifras de 2021 son sustantivamente inferiores a los niveles registrados antes de la pandemia en muchos países, lo que a su vez contribuye a una escasez de mano de obra considerable en todo el mundo.

Vías de movilidad laboral más eficaces, flexibles e inclusivas

4. Las vías de movilidad laboral pueden reforzarse para contribuir a sociedades más igualitarias y prósperas. Para ello, es preciso aplicar una combinación de enfoques que permitan responder a las tendencias demográficas y del mercado de trabajo sin desatender las necesidades de los migrantes y de sus familias y comunidades. En efecto, se impone la adopción de un enfoque geográfico variable, un enfoque prospectivo y un enfoque basado en los derechos.

¹ OIT, *Estimaciones mundiales de la OIT sobre los trabajadores y las trabajadoras migrantes: Resultados y metodología - tercera edición (resumen ejecutivo)* (Ginebra, 2021).

² *Ibid.*

³ OCDE, *International Migration Outlook 2021* (París, 2021).

5. Para responder adecuadamente a las dinámicas mundiales, regionales, bilaterales e incluso locales, es preciso adoptar un enfoque geográfico variable que establezca y refuerce nuevas vías de movilidad laboral dentro de las regiones y entre ellas y que trascienda los acuerdos entre los países de origen y de destino habituales. Los acuerdos laborales bilaterales son instrumentos fundamentales para regular la movilidad laboral entre países. Recientemente, Libia y el Níger han firmado un acuerdo de este tipo, en el que se abre y regula una vía de movilidad laboral entre estos dos países del Sur Global.

6. Según un inventario de la OIT que recoge los acuerdos laborales bilaterales y de otra índole suscritos entre 1990 y 2014, el número total de acuerdos laborales bilaterales en ese periodo fue mayor en Europa y las Américas, aunque se suscribieron varios acuerdos nuevos en África y Asia después de 2000⁴. Por otra parte, en un estudio realizado por la OIM en África Occidental se indica que son pocos los países en esa región que disponen de acuerdos laborales bilaterales, a menudo debido a la falta de experiencia en la elaboración e implementación de acuerdos laborales bilaterales y otros acuerdos y políticas laborales relacionados con la migración⁵. Los acuerdos laborales multilaterales, que reúnen a varios países de destino con un país de origen, pueden ser instrumentos útiles para facilitar mecanismos de movilidad laboral entre múltiples países. Las formas flexibles de circularidad migratoria pueden ir más allá de la movilidad entre países de origen y de destino al incluir a terceros países, por ejemplo mediante la creación de visados para nómadas digitales. Al mes de junio de 2022, más de 25 países y territorios contaban con visados de trabajo a distancia o visados para nómadas digitales, entre ellos el Brasil, los Emiratos Árabes Unidos, Georgia e Italia. Por otra parte, también cabría considerar la posibilidad de ampliar los canales de admisión para jóvenes empresarios a través de nuevos regímenes de visado para promover la innovación. Un enfoque geográfico variable también puede afianzar la movilidad en todos los corredores migratorios al fortalecer los vínculos culturales e históricos existentes entre países, como es el caso de Costa Rica y Panamá, expuesto en el cuadro 1 *infra*.

Cuadro 1. Sistema de trazabilidad laboral migratoria en la industria cafetera

Con el apoyo del Programa Regional sobre Migración de la OIM, los Gobiernos de Costa Rica y Panamá trabajan de consuno para facilitar el movimiento de miles de indígenas Ngäbe-Buglé y así permitir su participación en la cosecha de café, gracias a un permiso de trabajo digitalizado, puesto en marcha en 2020, que incorpora datos de salud y un registro de los lugares en los que los recolectores migrantes han trabajado durante la temporada de cosecha.

Fuente: OIM, *Costa Rica's Coffee Crop Gives Traditional Villagers a Vital Boost* (2022).

7. Para entender las tendencias actuales de la movilidad laboral y anticipar las futuras es necesario adoptar un enfoque más prospectivo que permita abordar el futuro del trabajo y de la movilidad en un mundo cada vez más complejo. Los Estados deben anticipar las competencias requeridas en las futuras economías –caracterizadas por una creciente conectividad, tecnología y digitalización, así como por la precariedad en algunas esferas laborales– y adoptar medidas eficaces de correspondencia entre la oferta y la demanda de competencias que permitan evitar la escasez de mano de obra en el mercado de trabajo y propicien la transición a economías más ecológicas y resistentes. Un análisis prospectivo trasciende el uso de fuentes de datos tradicionales, ya que ello permite aprovechar el potencial de pronóstico, planificación de escenarios y uso de datos en tiempo

⁴ Piyasiri Wickramasekara, *Bilateral Agreements and Memoranda of Understanding on Migration of Low Skilled Workers: A Review* (Ginebra, 2015).

⁵ OIM, *An Exploratory Study on Labour Recruitment and Migrant Worker Protection Mechanisms in West Africa: The Case of Côte d'Ivoire, the Gambia, Ghana, Nigeria and Senegal* (Ginebra, 2020).

real de fuentes innovadoras. Si bien varios países ya aplican estos enfoques, esta práctica no es universal y podría incorporarse como parte de un enfoque de política de base empírica.

8. En el marco del enfoque prospectivo, las asociaciones en materia de movilidad de trabajadores cualificados pueden ayudar a los Estados Miembros a atender las necesidades tanto actuales como futuras del mercado de trabajo, reforzar la cooperación entre los gobiernos y otras partes interesadas, y contribuir a la obtención de mejores resultados en lo referente al mercado de trabajo y el desarrollo, tanto en los países de origen como de destino. Estas asociaciones, que cabría integrar en las vías de migración laboral, ofrecen mecanismos eficaces de correspondencia entre la oferta y la demanda de competencias, así como procedimientos de clasificación y reconocimiento de competencias, mecanismos de planificación a largo y medio plazo, acuerdos de reducción y reparto de costos entre las partes interesadas, y mecanismos formales de coordinación entre gobiernos y empleadores privados para promover prácticas de contratación seguras y éticas.

9. Si se elaboran de manera eficaz, las asociaciones en materia de movilidad de trabajadores cualificados pueden beneficiar a todas las partes. En efecto, los migrantes que deseen trabajar en el extranjero pueden aspirar a oportunidades considerables para ellos mismos y sus familias. Por su lado, los países de destino pueden beneficiarse del trabajo de migrantes dotados de las competencias requeridas. Asimismo, los países de origen pueden aprovechar la transferencia de competencias y tecnología para la capacitación de trabajadores, sean o no migrantes, lo que a su vez puede impulsar la creación de capital financiero y humano, en lugar de contribuir a la fuga de cerebros. Además, este tipo de asociaciones pueden fomentar diversas formas de movilidad laboral, como la movilidad circular, de temporada y de corto plazo, además de sacar partido de los beneficios que ofrece la movilidad segura y regular a través de regímenes de libre circulación, programas de liberalización de los visados o de expedición de visados para múltiples países, y acuerdos multilaterales de migración laboral, de conformidad con las prioridades nacionales y las necesidades del mercado local. Pueden complementarse con nuevas tecnologías, aplicaciones digitales y sistemas de gobernanza electrónica, como centros comunes para la presentación de solicitudes (a nivel externo) o centros de ventanilla única (a nivel interno), que a su vez pueden incrementar la transparencia y eficiencia del acceso de los migrantes a los visados, evitando así a los intermediarios y los gastos de transacción conexos. Por último, las asociaciones en materia de movilidad de trabajadores cualificados también deben complementarse con políticas orientadas al futuro sobre inclusión y cohesión social que permitan a las sociedades atraer a profesionales cualificados y, al mismo tiempo, crear las condiciones necesarias para que los migrantes permanezcan en el país de acogida.

10. Durante el primer Foro de Examen de la Migración Internacional, celebrado en mayo de 2022, varios Estados Miembros asumieron compromisos respecto de la aplicación del Pacto Mundial para la Migración Segura, Ordenada y Regular (en lo sucesivo, "Pacto Mundial para la Migración"), en particular en lo tocante a la aplicación de enfoques multipartitos para abordar los regímenes de movilidad laboral y las asociaciones en materia de competencias, por ejemplo haciendo uso del paquete sobre capacidades y talentos de la Unión europea.

Cuadro 2. Reducción de la pobreza a través de la migración segura, el fomento de competencias y la inserción laboral reforzada (programa “PROMISE”)

La migración laboral hacia Tailandia es una vía de empoderamiento socioeconómico y resiliencia para unos 3 millones de trabajadores migrantes y sus familias de Camboya, Myanmar y la República Democrática Popular Lao. Si bien los trabajadores migrantes contribuyen al crecimiento económico y al desarrollo social de Tailandia, solo una pequeña proporción recibe alguna forma de capacitación para el fomento de competencias o reconocimiento de sus cualificaciones. Ello constituye un obstáculo importante que coarta el potencial de desarrollo de la migración. La OIM está implementando la segunda fase del programa regional “PROMISE” (2021-2025) para prestar apoyo a los trabajadores migrantes de estos países, ofreciéndoles posibilidades de fomento de competencias que les permitan obtener un empleo remunerado, así como para promover una mayor protección de los trabajadores migrantes en colaboración con las principales partes interesadas de los sectores público y privado.

Fuente: OIM, Programa de Reducción de la pobreza a través de la migración segura, el fomento de competencias y la inserción laboral reforzada (“PROMISE programme”) (disponible en inglés).

11. La pandemia de COVID-19 ha puesto de relieve el hecho de que los migrantes realizan contribuciones sustanciales a las sociedades y, sin embargo, tienen necesidades de protección únicas. A la hora de centrarse en la ampliación y disponibilidad de vías de movilidad laboral, resulta esencial aplicar un enfoque basado en los derechos que reconozca la contribución de los migrantes y les brinde protección. Al promover un aumento de las vías de migración laboral se pueden reducir los efectos de las prácticas migratorias riesgosas –como el recurso a intermediarios sin escrúpulos y el empleo de vías irregulares– que han dado lugar a la explotación, el abuso e incluso la muerte de migrantes. Aun así, tales vías de movilidad laboral deben enmarcarse en políticas basadas en los derechos y prácticas de contratación ética que favorezcan las vías de migración regular.

12. Algunos países se enfrentan a dificultades importantes en lo que se refiere a la contratación laboral ética y la protección de los trabajadores migrantes, como la ausencia de políticas y marcos reguladores (en particular para los empleadores del sector privado), las limitaciones de los sistemas de empleo en el sector público y la informalidad en la contratación laboral del sector privado. A su vez, estas restricciones pueden coartar la eficacia de las vías de migración laboral existentes y exponer a los migrantes a nuevas prácticas de explotación y abuso. Los regímenes de movilidad laboral deben incorporar condiciones de empleo normalizadas por sectores específicos, redactadas en colaboración con las partes interesadas pertinentes sobre la base de las directrices y los principios laborales aplicables, y de conformidad con el derecho internacional del trabajo. Estos regímenes también deben comprender disposiciones de seguridad social que concedan a los migrantes un acceso sin discriminación a los mecanismos nacionales de seguridad social y prevean la transferibilidad de las prestaciones acumuladas a su país de origen u otro país. La aplicación de marcos regionales de integración y libre circulación puede favorecer la creación de un entorno propicio para la implantación de un enfoque integral como este.

Cuadro 3. Promoción de la integración regional para garantizar la adopción de un enfoque basado en los derechos que facilite las vías de movilidad laboral

La plena implementación de las tres fases del Protocolo sobre la Libre Circulación de las Personas y el Derecho de Residencia y Establecimiento de la Comunidad Económica de los Estados de África Occidental (CEDEAO) podría reforzar la capacidad de los gobiernos para regular la migración laboral de los ciudadanos que deseen permanecer en un país para trabajar, en particular para asegurarse de que esas personas soliciten los visados correspondientes una vez transcurridos los 90 días de estancia inicial sin visado. También resultaría beneficiosa para que los gobiernos cooperen con la CEDEAO a fin de garantizar que las leyes y políticas nacionales relacionadas con la migración, los derechos de los migrantes y la contratación laboral se ajusten a los marcos y convenios regionales.

Fuente: OIM, An Exploratory Study on Labour Recruitment and Migrant Worker Protection Mechanisms in West Africa: The Case of Côte d'Ivoire, the Gambia, Ghana, Nigeria and Senegal (2020).

13. Aumentar la disponibilidad de las vías de movilidad laboral –reforzando su eficacia y accesibilidad, diversificando su alcance geográfico y contribución económica, y combinándolas con otros instrumentos de política– sigue siendo una cuestión primordial que ayudaría a los Estados Miembros a atender las situaciones de crisis actuales y emergentes, y a reanudar la labor referente a los objetivos de desarrollo, cuya consecución se ha visto entorpecida por la pandemia de COVID-19. A continuación se formulan recomendaciones específicas al respecto para la OIM y sus Estados Miembros.

Recomendaciones para la OIM

A efectos de la adopción de un enfoque geográfico variable

14. Colaborar con los Estados Miembros, otros organismos de las Naciones Unidas y partes interesadas para seguir elaborando, poniendo a prueba y perfeccionando las asociaciones en materia de movilidad de trabajadores cualificados y otras soluciones de movilidad laboral que beneficien a los países en todas las etapas de la migración e integren prácticas innovadoras relacionadas con la movilidad.

A efectos de la adopción de un enfoque prospectivo

15. Trabajar bajo los auspicios de la Red de las Naciones Unidas sobre la Migración y la Asociación Global sobre Competencias para la Migración para aumentar la disponibilidad de las vías de movilidad laboral y afrontar los retos derivados de la incertidumbre en torno al futuro del trabajo, el mundo educativo cambiante y los retos relacionados con el clima, de conformidad con lo establecido en el objetivo 5 del Pacto Mundial para la Migración.

16. Poner a prueba una iniciativa mundial, de consuno con organismos asociados, que brinde apoyo a los Estados Miembros en la elaboración e incorporación de herramientas de análisis prospectivo en sus sistemas de información sobre el mercado de trabajo, a partir de fuentes de datos y metodologías innovadoras.

A efectos de la adopción de un enfoque basado en los derechos

17. Promover procesos a nivel nacional y regional que refuercen los corredores migratorios existentes y estrechen el vínculo entre los procesos de integración regional, las comunidades económicas y las vías de movilidad laboral para incrementar la previsibilidad de la movilidad transfronteriza, así como para integrar plenamente las preocupaciones sociales, económicas y de protección en el marco de un enfoque basado en los derechos.

18. Proseguir la implementación de programas mundiales, regionales y nacionales que promuevan prácticas de contratación ética, en coordinación con organismos gubernamentales y otras partes interesadas, en el marco de un enfoque multipartito.

Recomendaciones para los Estados Miembros

A efectos de la adopción de un enfoque geográfico variable

19. Apoyar la ampliación de las vías de movilidad laboral mediante la implementación de acuerdos multilaterales y bilaterales de migración laboral que se enmarquen en un enfoque basado en los derechos.

A efectos de la adopción de un enfoque prospectivo

20. Afianzar los sistemas de información sobre la migración laboral mediante la incorporación de fuentes de datos innovadoras que ayuden a los organismos gubernamentales y otras partes interesadas a adoptar un enfoque prospectivo para abordar el futuro del trabajo, la educación y la movilidad en un mundo cada vez más complejo.

21. Intercambiar experiencias e información sobre el uso innovador de nuevas tecnologías y metodologías para la planificación de escenarios, el pronóstico de los flujos de migración laboral y la estimación de la posible demanda de trabajadores migrantes.

A efectos de la adopción de un enfoque basado en los derechos

22. Poner en marcha salvaguardias para prevenir nuevas restricciones a la movilidad, especialmente para los migrantes en situación de vulnerabilidad, y promover una aplicación basada en los derechos de las disposiciones pertinentes enunciadas en el Pacto Mundial para la Migración (incluidas las relacionadas con los objetivos 2, 5, 7 y 12), lo que en última instancia debería dar lugar a vías más regulares, en particular para los migrantes en países de origen y de tránsito.