

COMITÉ PERMANENTE DE PROGRAMAS Y FINANZAS

Trigésima tercera Reunión

ADAPTACIÓN DE LOS PROGRAMAS DE MIGRACIÓN LABORAL BASADOS EN

COMPETENCIAS PARA LAS PERSONAS QUE NECESITAN PROTECCIÓN

INTERNACIONAL: CREAR VÍAS DE MIGRACIÓN LABORAL

MÁS FLEXIBLES, INCLUSIVAS Y ADECUADAS PARA TODOS

ADAPTACIÓN DE LOS PROGRAMAS DE MIGRACIÓN LABORAL BASADOS EN COMPETENCIAS PARA LAS PERSONAS QUE NECESITAN PROTECCIÓN INTERNACIONAL: CREAR VÍAS DE MIGRACIÓN LABORAL MÁS FLEXIBLES, INCLUSIVAS Y ADECUADAS PARA TODOS

1. La atracción de trabajadores extranjeros calificados es una cuestión cada vez más prioritaria para las economías de países de ingresos altos y medianos de todo el mundo que experimentan procesos de envejecimiento poblacional. Según el informe sobre migración *Migration Matters*, elaborado conjuntamente por la OIM y Boston Consulting Group, la escasez mundial de mano de obra alcanzó cotas históricas en 2022. Conforme a sus estimaciones, ese año se registraron 30 millones de empleos vacantes en las 30 mayores economías del mundo, siendo los Estados Unidos de América, China, Alemania y el Canadá los países con una escasez más acusada. El informe también cifra en más de 1,3 billones de dólares EE.UU. el costo anual para los países de esta escasez estructural de mano de obra, que afecta a competencias de todo tipo.

2. Una de las prioridades centrales de la alta dirección de la OIM para los próximos años consiste en reforzar el apoyo que presta la Organización en favor de las vías de migración regular, ya sea optimizando elementos de las vías existentes en relación con la actividad laboral, la reunificación familiar, la educación o la protección, o concibiendo nuevas vías. Las vías regulares permiten sacar partido de las competencias y el talento de los migrantes de manera responsable, aprovechando al mismo tiempo el potencial de la migración a fin de propiciar nuevas oportunidades y fomentar la prosperidad para todos: los países de acogida, los países de origen y los migrantes y sus familias. El presente documento se centrará específicamente en las vías de migración laboral para las personas que necesitan protección internacional, quienes, en este contexto, se definen como personas que se encuentran fuera de su propio país, que no puede o no quiere protegerlas, y que no pueden regresar a ese país por los riesgos a que se expondrían en él. El alcance de este término no se limita a las personas con la condición de refugiado¹.

3. El enfoque consistente en promover vías de migración laboral basadas en competencias más accesibles e inclusivas para las personas que necesitan protección internacional es relativamente novedoso. La adaptación de las vías basadas en competencias y los programas de migración laboral permite facilitar el movimiento de quienes no pueden dar uso a sus competencias en los países de primer asilo hacia países de destino de ingresos altos y medianos que requieren dichas competencias. Este enfoque entraña una doble aspiración, a saber, atender las necesidades económicas de los países de destino y ofrecer soluciones potencialmente duraderas para las personas que necesitan protección internacional. Más específicamente, podría contribuir a paliar la escasez estructural de mano de obra, que acarrea un costo sumamente elevado para la economía mundial, y afrontar a su vez la difícil situación de los 37 millones de personas que, según las estimaciones de la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados (ACNUR), están fuera de su país de origen y se encuentran en una situación similar a la de los refugiados o necesitan protección internacional².

4. Mediante el presente documento se pretende fomentar el debate sobre las oportunidades que pueden ofrecer estos tipos de programas y vías laborales basados en competencias. Aunque la atención se centra en las poblaciones que necesitan protección internacional, la OIM reconoce que dichos programas también pueden resultar pertinentes para los migrantes que se encuentran en una

¹ Cabe precisar que, si bien esta definición no suscita un consenso general, en el presente documento se utilizará como definición de trabajo, ya que orienta los criterios de admisibilidad de algunos de los proyectos piloto analizados (véanse, por ejemplo, [los criterios de admisibilidad aplicados por Talent Beyond Boundaries](#)).

² ACNUR, *Mid-year Trends* (2022).

situación de vulnerabilidad acrecentada, pero no reúnen los criterios para el reconocimiento de la condición de refugiado³.

Programas de migración laboral basados en competencias y protección internacional: fundamentos y oportunidades

5. En el ámbito de la migración, todo enfoque basado en competencias que aplique criterios de selección por méritos y garantice simultáneamente la protección contra la devolución será, por definición, un enfoque complejo. En el plano nacional, este enfoque atañe tanto a las políticas humanitarias como a las políticas de migración laboral o migración por motivos económicos. En el plano mundial, abarca los instrumentos internacionales referentes a los refugiados y los migrantes. A título ilustrativo, en el [Pacto Mundial sobre los Refugiados](#) se reconoce que las vías complementarias para la admisión en terceros países —comprendidas en el marco de este enfoque— pueden facilitar el acceso a la protección internacional y/o soluciones. También se hace hincapié en que estas vías deben ofrecerse de manera más sistemática. Al mismo tiempo, muchos de los principios que fundamentan este enfoque dependen del avance de los Estados Miembros en el cumplimiento de determinados objetivos clave del [Pacto Mundial para la Migración Segura, Ordenada y Regular](#), a saber, aumentar la disponibilidad y flexibilidad de las vías de migración regular; facilitar la contratación equitativa y ética y salvaguardar las condiciones que garantizan el trabajo decente; y abordar y reducir las vulnerabilidades en la migración.

6. Mediante este enfoque también se atienden las inquietudes más amplias que se plantean a nivel mundial en relación con el nexo entre la acción humanitaria y el desarrollo. Por un lado, desde la perspectiva de la protección internacional, la adaptación de los programas de migración laboral puede abrir la puerta a soluciones potencialmente duraderas en terceros países que complementen los procesos tradicionales de reasentamiento para quienes necesitan protección internacional. Por otro lado, desde la perspectiva del desarrollo mundial, estos programas pueden fomentar la productividad y la prosperidad general en los países de destino al favorecer que las competencias y el capital humano se empleen y valoren donde más falta hacen, en lugar de desaprovecharlos o limitar su alcance, así como al aliviar la presión sobre los mercados laborales y los recursos públicos de los países de primer asilo. En este sentido, según el informe *Migration Matters*, no sería descabellado que la contribución económica anual de la migración alcanzase los 20 billones de dólares EE.UU. para 2050. Por último, pero no por ello menos importante, desde la perspectiva de las personas que buscan una mayor seguridad, este enfoque permite aprovechar todo su potencial y hallar soluciones duraderas para afrontar sus necesidades de protección internacional y las de sus familias. El acceso justo y equitativo a oportunidades en materia de migración laboral resulta primordial para hacer realidad todos estos efectos positivos.

Enseñanzas extraídas a raíz de la aplicación práctica de este enfoque

El potencial de combinar en un mismo enfoque la migración basada en competencias y la protección internacional ya goza de reconocimiento en una serie de países de destino, que han empezado a poner a prueba programas de esta índole. Ello ha permitido detectar, por un lado, obstáculos en el acceso de las personas que necesitan protección internacional y, por otro lado, posibles soluciones al respecto.

7. En Australia, el Canadá y el Reino Unido hay en curso proyectos piloto que tienen por objeto evaluar la accesibilidad de los programas basados en competencias para candidatos refugiados. Estos proyectos toman como referencia los marcos y mecanismos de otros programas basados en

³ Véanse Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos (ACNUDH), *The Principle of Non-Refoulement under International Human Rights Law* (Ginebra, 2018); y Banco Mundial, “*Distressed Migrants: Preserving Dignity*” y “*Recommendations: Making Migration Work Better*”, disponibles en *World Development Report 2023* (Washington D.C., 2023).

competencias ya existentes, pues se considera que ello probablemente resulte más sostenible y eficaz en función de los costos que la creación de nuevos programas. En el marco de su asociación con Talent Beyond Boundaries, la OIM está reproduciendo este enfoque en el proyecto piloto “[Displaced Talent for Europe](#)”, que se centra en el traslado de talentos hacia Europa. Este proyecto, financiado por la Unión Europea, aspira a posibilitar que empleadores de distintos sectores de Bélgica, Irlanda, Portugal y el Reino Unido se pongan en contacto con los desplazados de Jordania y el Líbano que atesoren las competencias requeridas. Otra iniciativa en curso financiada por la Unión Europea es el proyecto “[EU-Passworld](#)”, dirigido por el ACNUR y otros asociados, que pretende generar oportunidades educativas adicionales para los refugiados. Si bien estos proyectos piloto son recientes y aún no cuentan con pruebas concluyentes de sus efectos, las conclusiones iniciales recabadas ofrecen indicios en cuanto a las esferas que precisan de mayor atención y las soluciones que podrían requerirse. En concreto, se ha observado que las personas que necesitan protección internacional pueden afrontar obstáculos en los siguientes ámbitos:

- a) **Admisión y estancia:** A este respecto, pueden resultar problemáticos la falta de documentación (por ejemplo, documentos de identidad o de viaje, certificados de estudios y de experiencia laboral, certificados de conocimiento de los idiomas requeridos o pruebas de disposición de fondos), o el temor a un retorno forzoso a contextos de persecución o tortura (devolución) en caso de perder un puesto de trabajo.
- b) **Información:** En este contexto puede plantear problemas el conocimiento insuficiente de los programas existentes en materia de migración regular u otras esferas (más allá de los programas humanitarios tradicionales, como los ideados con fines de reasentamiento).
- c) **Correspondencia entre la oferta y la demanda de empleo y reconocimiento de competencias:** Los empleadores suelen pasar por alto las competencias de los migrantes que posiblemente necesiten protección internacional, ya que consideran que estas personas requieren un mayor nivel de apoyo y están menos preparadas para el empleo debido a su vulnerabilidad. También cabe mencionar a este respecto la falta de datos sistemáticos sobre el empleo y las competencias de estos migrantes, así como el acceso limitado a procedimientos de reconocimiento y validación de competencias.
- d) **Servicios para la integración temprana:** Las oportunidades para la enseñanza de idiomas son especialmente limitadas, a pesar de su importancia para las personas que necesitan protección internacional y sus familias. Además, los empleadores suelen mostrarse reacios a costear las actividades de apoyo para la integración de manera adicional a los gastos relacionados con la contratación.

Soluciones ampliables y coherencia normativa

8. La formulación de programas basados en competencias más accesibles e inclusivos para las personas que necesitan protección internacional puede brindar enormes ventajas para las poblaciones, los países y las partes interesadas. Las probabilidades de hacer realidad estas ventajas son mayores si se logra la coherencia normativa con los programas existentes y si las políticas y las enseñanzas extraídas se institucionalizan en el marco de sistemas más amplios de migración laboral.

9. Además, para lograr resultados positivos también es preciso gestionar eficazmente los riesgos y las consecuencias fortuitas que puede entrañar un enfoque de estas características. Los programas basados en competencias y adaptados a las personas que necesitan protección internacional no deben socavar las vías que ofrecen los programas existentes en los planos humanitario y no humanitario y, más que reemplazar los programas de reasentamiento que tienen en cuenta las necesidades y las vulnerabilidades, deben servir para reforzar su aplicación. Por otra parte, es fundamental evitar que quede menoscabada la integridad de dichos programas debido a factores de atracción que permitan a los candidatos sin necesidades humanitarias aprovecharse de las medidas destinadas a facilitar el

acceso de quienes necesitan protección internacional a los programas de migración laboral basados en competencias. También deben dedicarse esfuerzos a garantizar que los programas basados en competencias debidamente adaptados no afecten negativamente a las iniciativas locales concebidas por los países de acogida para integrar a las poblaciones que necesitan protección internacional, ni provoquen de manera involuntaria enfrentamientos derivados de la competencia por las escasas oportunidades de migración internacional.

10. En consecuencia, la coherencia normativa será primordial para lograr la aceptación de este enfoque y poder ampliar su alcance. Es necesario seguir dialogando y compartiendo las enseñanzas extraídas en los contextos humanitario y migratorio para detectar y poner en práctica soluciones ampliables, de modo que todos los grupos de población en movimiento, también los más vulnerables, puedan beneficiarse de la migración laboral basada en competencias.

Recomendaciones

11. La Organización ya colabora con sus asociados para hallar formas de ampliar el alcance de este enfoque que combina la migración basada en competencias y la protección internacional. Como miembro del [Equipo Mundial de Tareas sobre Movilidad Laboral de los Refugiados](#), la OIM coopera estrechamente con el ACNUR y los Estados Miembros para promover la movilidad laboral de los refugiados como una solución en terceros países complementaria al reasentamiento. Además, la OIM y el ACNUR también facilitan soluciones de movilidad laboral integradas en un enfoque más amplio basado en las rutas para responder así al desafío transnacional de los movimientos mixtos. Estas iniciativas se enmarcan en el objetivo de mayor alcance de la OIM consistente en fomentar la movilidad humana mediante la creación de vías seguras, ordenadas y regulares para todos que además sean flexibles, inclusivas y adecuadas.

12. Al promover la aplicación y aceptación más generalizadas del enfoque expuesto en este documento, se ampliará el ámbito de colaboración más allá de los sectores tradicionales dedicados a la labor humanitaria y el reasentamiento; a su vez, la implicación y el apoyo de las partes interesadas y las instituciones en las esferas de la migración regular y laboral serán fundamentales para ampliar el alcance de este enfoque. Con el objeto de respaldar los empeños llevados a cabo a este efecto, la OIM:

- a) Evaluará las iniciativas existentes y previstas a fin de promover vías de movilidad laboral más accesibles para las personas que necesitan protección internacional —prestando especial atención a los obstáculos que dificultan su ampliación y al modo en que la OIM puede ayudar a solventarlos, en colaboración con el ACNUR y otros asociados del Equipo Mundial de Tareas sobre Movilidad Laboral de los Refugiados—, gracias a lo cual la Organización podrá determinar la dimensión y el alcance de las iniciativas en curso y la viabilidad de los proyectos piloto en las distintas regiones;
- b) Organizará actividades de aprendizaje para que los Estados Miembros y otras partes interesadas compartan las enseñanzas extraídas a raíz de los proyectos piloto existentes y determinen conjuntamente las necesidades para el desarrollo de capacidades, en el marco de foros de políticas promovidos por la OIM, como la Red Global de Políticas sobre la Contratación y los procesos consultivos regionales;
- c) Optimizará su apoyo a los Estados Miembros, tomando como base su sólida presencia operativa en el contexto del apoyo para el traslado de migrantes y refugiados, así como las actividades en que ya participa para el desarrollo de capacidades en relación con las vías de migración regular;
- d) Contribuirá a la gestión del conocimiento y a la puesta en común de las enseñanzas extraídas, con miras a prestar asistencia para probar modelos innovadores y optimizar los ya existentes;

- e) Hará un inventario del conjunto de redes intergubernamentales, no gubernamentales, del sector privado y de empleadores a que tiene acceso la Organización en contextos no humanitarios y hallará oportunidades para entablar relaciones con fines de promoción y colaboración en su marco.
13. Se recomienda que los Estados Miembros:
- a) Alienten a los asociados interesados de los gobiernos, la sociedad civil y el sector privado a dialogar sobre este nuevo enfoque, abordando también los riesgos y oportunidades conexos, por ejemplo, a través de plataformas existentes tales como el Equipo Mundial de Tareas sobre Movilidad Laboral de los Refugiados.
 - b) Den a conocer este enfoque a otros gobiernos —especialmente a aquellos que consideren la posibilidad de ajustar sus actuales programas basados en competencias y a los gobiernos de los países de origen y de primer asilo—, así como a otros agentes del sector privado, y aboguen por la creación de más proyectos piloto de carácter innovador.