



FORO GLOBAL SOBRE MIGRACIÓN Y DESARROLLO (GFMD)

9-11 de julio de 2007

Bruselas, Bélgica

Documento preparatorio

(Versión original en inglés)

Mesa Redonda 1

Desarrollo del capital humano y de la movilidad laboral: Maximizar las oportunidades y reducir los riesgos

Periodo de sesiones 1.2. La migración laboral temporal como contribución al desarrollo: reparto de responsabilidades

Coordinadores de la sesión: Gobierno de España y Gobierno de Marruecos
Colaboradores en la preparación del periodo de sesiones: Gobierno de Colombia, Filipinas, OIT

Los datos que se han utilizado en este documento preparatorio han sido aportados por el Gobierno de Francia, el Gobierno de Grecia, la OSCE, la Organización Internacional de Migración (IOM), la OIT y la UNCTAD.

El tratamiento de los temas transversales se ha hecho tomando como base las contribuciones proporcionadas por el *Center for Equal Opportunities and Opposition to Racism* (Bélgica), OIT, IOM, División para el Adelanto de la Mujer (DAW) y la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos (OACDH)

Coordinador de la “Task Force” : Irena Omelaniuk

Participantes:

Presidente/moderadora: - Dña. Marta Rodríguez-Tarduchy, Directora General de Inmigración, Oficina del Secretario de Estado de Inmigración y Emigración, España

Co-presidente: D. Youssef Amrani, Director General de Asuntos Bilaterales, Ministerio de Asuntos Exteriores y Cooperación, Marruecos

Ponente: Dña. Rosalinda Baldoz, Administradora de la Agencia para el Empleo en el Extranjero de Filipinas

Interventor: D. Carlos Rodríguez Bocanegra, Consejero, Embajada de Colombia al Reino de Bélgica y Gran Ducado de Luxemburgo, y a la misión de la EU, Bruselas, Colombia

Relator: D. Ibrahim Awad, Director del Programa Internacional de Migración, OIT.

Le agradecemos a las Embajadas siguientes por su colaboración preciosa en la traducción de los documentos: Argentina, España, Ecuador, México y Perú

El grupo de trabajo del Forum Global sobre Migración y Desarrollo ha elaborado este documento preparatorio con la ayuda del Profesor Joaquín Arango, Instituto Universitario Ortega y Gasset y de la Sra. Sophie Nonnenmacher, OIM. El Gobierno de Bélgica creó este grupo de trabajo para poder preparar la primera reunión del Foro Global sobre Migración y Desarrollo (GFMD). Este documento tiene como único objetivo informar y facilitar el debate de la Mesa Redonda del Periodo de Sesiones 1.2 durante la primera reunión del GFMD. El documento se basa en fuentes de información públicas y no pretende ser exhaustivo. Los organizadores no se hacen responsables ni garantes de la validez, exactitud y exhaustividad de la información que contiene este documento. En él no se reflejan necesariamente las opiniones de los organizadores ni de los gobiernos u organizaciones que participan en la sesiones de la Mesa Redonda. Dado que el GFMD es un proceso informal, el documento tampoco implica ningún compromiso de ninguna de las partes que lo utilicen durante el debate en el Foro. Cualquier reproducción parcial o total de este documento tendrá que citarlo como fuente.

Resumen

La migración laboral temporal ⁱ puede ser una manera flexible y adecuada de paliar las carencias laborales en países de alto nivel de renta y, al mismo tiempo, puede contribuir a aliviar las presiones demográficas y de desempleo en los países en desarrollo, aumentando los beneficios de la migración para el desarrollo. Contribuye a que los emigrantes conserven su hogar en su país de origen, trasladando sus ganancias, habilidades y otros recursos a sus familias y comunidades de origen. Si se gestiona correctamente, la migración laboral temporal puede reducir los costes sociales, humanos y financieros de la migración que tienen que sufragar los emigrantes pobres. Es crucial contar con condiciones laborales dignas para poder proteger y dar una mayor capacidad económica a los emigrantes. Las políticas que tienen en cuenta la igualdad entre sexos son fundamentales para proteger y capacitar a las mujeres emigrantes, que son las principales contribuidoras al bienestar de las economías familiares, comunitarias y nacionales.

Los acuerdos laborales bilaterales pueden ser una vía muy eficaz para muchos países a la hora de negociar unas condiciones laborales y de bienestar social favorables, sobre todo en el caso de los emigrantes que no cuentan con una elevada cualificación laboral. Si se proporciona el acceso al mercado laboral formal en condiciones acordadas de mutuo acuerdo, se pueden proteger mejor los derechos sociales de los emigrantes y convertirlos en agentes de desarrollo para sus comunidades de origen. También se puede contribuir a garantizar la temporalidad de la migración temporal apoyando el retorno y la reintegración de los emigrantes, reforzando la confianza entre los países para la cooperación en otros ámbitos. Sin embargo, estas condiciones favorables también se pueden lograr con sistemas de inmigración unilaterales flexibles.

Este documento examina algunas de las políticas que actualmente utilizan los países de origen y los países de destino para abordar la movilidad laboral temporal y que pueden ayudar a los emigrantes de los países en desarrollo y mejorar su contribución al bienestar familiar y al desarrollo de sus países. El documento se centra en el modo en el que la migración laboral temporal puede hacer posibles compromisos equilibrados entre una mayor apertura por parte de los países de destino hacia los migrantes de baja cualificación y un mayor compromiso y capacidad por parte de los países de origen para garantizar una migración más legal o regular. ¿Cómo pueden contribuir los acuerdos bilaterales al desarrollo? ¿Cómo pueden contribuir los regímenes de migración unilaterales al desarrollo? ¿Qué capacidades necesitan los países de bajo nivel de renta para cumplir con su parte en cualquier acuerdo?

Este documento hace hincapié en algunas buenas prácticas y destaca algunos elementos característicos de los acuerdos laborales temporales que podrían reforzar su contribución al desarrollo proporcionando acceso a los mercados laborales extranjeros, sobre todo en el caso de los emigrantes de baja cualificación, al tiempo que satisfacen las necesidades laborales de los países de destino, ayudan a controlar la migración irregular y protegen los derechos humanos y sociales de los emigrantes.

Introducción y contexto

La migración laboral temporal no constituye un fenómeno nuevo. Sin embargo, desde 1990 se ha producido un enorme crecimiento en el número de trabajadores temporales migrantes que acuden legalmente a los países de alto nivel de renta (OCDE 2006; Banco Mundial 2006; Agunias 2007; Cholewinski 2007) ⁱⁱ. Estos tipos van desde los programas basados en calificaciones, que incluyen programas de intercambio de estudiantes extranjeros que pueden conducir al empleo y a una estancia a largo plazo en el país de acogida, hasta los programas para trabajadores de baja calificación, que se formalizan a menudo entre el gobierno de origen y el de acogida.

Esta tendencia se debe, en parte, a la globalización y a la facilidad con la que en la actualidad se puede desplazar la gente y encontrar trabajo en cualquier parte. En el caso de algunos países de

la OCDE, esta tendencia puede reflejar también las reservas políticas que existen en muchos países desarrollados respecto de formas de migración más permanentes (Banco Mundial 2006). Lo importante es que los programas de migración laboral temporal están cada vez más presentes en las estrategias de desarrollo y planificación laboral nacionales de los países en desarrollo. Filipinas, con más de 4 millones de trabajadores en el extranjero, planifica sistemáticamente su emigración para complementar su programa nacional de generación de empleo para aliviar la pobreza (Plan de Desarrollo a Medio Plazo de Filipinas 2005-2010).

Los programas de migración laboral temporal (PMLT) han sido ampliamente reconocidos como un instrumento potencialmente beneficioso para el desarrollo, sobre todo cuando se producen en un marco acordado bilateralmente y tienen como objetivo a migrantes de baja cualificación (GCIM, IOM, OIT, UNDESA, Banco Mundial, etc.). Es probable que la migración laboral temporal de migrantes de baja cualificación aporte mayores beneficios a los países en desarrollo de origen, reduciendo las presiones sobre el mercado de trabajo en el país de origen, (Koettl 2006), incrementando las remesas y extendiendo sus efectos. A través del retorno o de la migración circular, los migrantes pueden “reinvertir” sus habilidades, dinero y otros activos en los países de origen. El acceso a oportunidades permanentes de reinserción es más sencillo para los migrantes de alta cualificación o para profesionales, pero los programas de migración laboral temporal suelen ser la única oportunidad que tienen los migrantes de baja cualificación para acceder legalmente a oportunidades de empleo en mercados de trabajo más ricos.ⁱⁱⁱ

En el caso de los países de alto nivel de renta, la migración laboral temporal puede ayudarles a responder a un crecimiento de la población bajo o negativo y a carencias laborales. Puede aumentar la flexibilidad de los mercados laborales para responder a fluctuaciones estacionales o cíclicas en la economía, puede atender lagunas laborales en algunos sectores o industrias específicos y puede reforzar la competitividad de ciertos sectores en el mercado global (Abella 2006). Los PMLT pueden hacer que las empresas de los países de destino contraten a sus trabajadores en el mercado laboral global, proporcionando así oportunidades a los países en desarrollo para tener acceso a éste.

La migración laboral temporal también entraña riesgos y peligros potenciales, que se pueden reducir si se cuenta con el marco político adecuado. Por ejemplo, en su empeño por garantizar que un programa temporal sea realmente temporal, algunos países de destino pueden imponer compromisos estrictos de retorno y readmisión a países de origen que pueden no tener la capacidad necesaria para cumplir con ellos. Imponer demasiadas exigencias sobre los migrantes, tales como deducciones para pagar los costes de reclutamiento, pueden resultar en su paso al sector informal si con ello pueden ganar más. Estos programas también pueden tener un impacto negativo en las condiciones laborales locales de los países de destino. También puede ocurrir que se creen condiciones laborales peores para los trabajadores migrantes. Y la separación familiar puede entrañar costes socioeconómicos, ya que muchos de estos programas temporales no permiten a las familias que acompañen a los migrantes o se reúnan con ellos.

En los últimos años se ha producido un cambio en esta tendencia. Se ha pasado de los sistemas unilaterales de “trabajadores invitados” de los años cincuenta y sesenta en Europa y EE.UU. a “programas de migración mejor diseñados” que podrían abordar algunos de los retos que se han planteado y satisfacer las necesidades económicas de los países de origen y destino (GCIM 2005). Esto ha sido ampliamente recomendado por otras agencias internacionales e intergubernamentales (Abella 2006).^{iv} La apertura de canales laborales temporales puede ser para los gobiernos más fácil de vender que la inmigración permanente (Abella 2006). El equilibrio entre necesidades laborales y oferta de trabajo hará más aceptable la inmigración, y contribuirá a disipar reticencias en los países de destino.

La Conferencia Internacional del Trabajo de la OIT también ha pedido canales ampliados de migración laboral regular basados en las necesidades del mercado y en el cumplimiento de los principios internacionales sobre procedimientos de admisión y tratamiento de los migrantes

(Conferencia Internacional sobre Trabajo, 2004). El Marco Multilateral de la OIT proporciona un útil conjunto de principios, directrices y buenas prácticas para poder gestionar de manera eficaz la migración laboral en aras del desarrollo.^v

Muchos de estos nuevos enfoques y puntos de vista se deben al reconocimiento de que las versiones anteriores de la migración laboral temporal, concretamente el modelo de “trabajadores invitados” en Europa y EE.UU. de las décadas de los cincuenta, sesenta y setenta, fracasaron en gran parte porque no ayudaron a los empresarios a gestionar adecuadamente la demanda de trabajo y no consiguieron proteger los términos y condiciones de empleo de los trabajadores (Ruhs 2006). Hoy en día es necesario contar con PMLT nuevos y ampliados que se basen en el vínculo entre a) una correcta gestión de la demanda y b) la protección de los términos y condiciones de los trabajadores. En los casos en los que no se ha respetado la premisa a), se ha producido una distorsión del mercado y una excesiva dependencia de la mano de obra inmigrante, lo que, a su vez, ha generado un mayor rechazo hacia los migrantes por parte de los trabajadores nativos, influyendo en las restrictivas políticas de inmigración de los países de destino (Ruhs 2006), haciendo que millones de inmigrantes pasen al sector informal, donde no están protegidos, son vulnerables frente a cualquier tipo de abuso y ganan y envían menos dinero al país de origen. Todo ello reduce el potencial beneficio que la migración podría suponer para el desarrollo.^{vi}

Muchos de los riesgos relacionados con la migración laboral temporal se pueden reducir con políticas que cumplan los tres requisitos previos para que estos programas sean beneficiosos para todos: acceso a los mercados laborales formales, protección y capacitación de los emigrantes y una cierta garantía de temporalidad.

Programas y políticas actuales

Acceso legal

El primer paso para la optimización de los beneficios que el desarrollo aporta a los emigrantes, a sus familias y a sus comunidades es el de garantizar un acceso legal, transparente y no discriminatorio al mercado laboral. Si la movilidad legal es escasa, es probable que haya mucha inmigración ilegal (Martin 2007). Los sistemas de migración laboral temporal pueden llegar a una gran variedad de trabajadores, incluyendo a los trabajadores estacionales, a los que están en plantilla y a los eventuales, a los proveedores de servicios, a los autónomos, a las personas que trabajan aprovechando sus vacaciones, a los profesionales y a los técnicos, a los estudiantes, a los trabajadores en prácticas y a otras categorías. La movilidad laboral temporal puede tener lugar a través de acuerdos bilaterales, incluyendo Declaraciones de Intenciones no tan vinculantes, o a través de sistemas de entrada unilaterales o a acuerdos multilaterales (GATS Modo 4 o Acuerdos de Libre Comercio y procesos de integración temporal).

Programas de admisión laboral unilaterales

Una encuesta de la OIT entre sus estados miembros en 2003 reveló que había pocos programas de migración laboral temporal, y los que existían eran programas ofrecidos en su mayoría por países de alto nivel de renta (OIT 2003).^{vii} Los países menos desarrollados, que quizás acogen a más migrantes laborales que los países desarrollados,^{viii} no suelen contar con programas oficiales para los trabajadores temporales extranjeros.

Desde hace algún tiempo, los sistemas de inmigración laboral unilateral que ofrecían los países industrializados en Europa, América y Australia pasaron a ser más abiertos y flexibles, pero estaban orientados a personas con alta cualificación laboral. Los trabajadores de las Tecnologías de la Información, ejecutivos, managers, etc. disfrutaban cada vez más de una mayor flexibilidad a la hora de entrar y residir en un país, logran más fácilmente los permisos de residencia de larga duración o permanentes,^{ix} derechos para sus cónyuges, el cambio de empresa o la entrada en el

país aunque no tengan garantía de empleo (véase los programas para trabajadores cualificados basado en selección por puntos de Australia y Canadá y el programa para trabajadores altamente cualificados del Reino Unido). Hay una mayor flexibilidad para los trabajadores temporales o los estudiantes, que pueden lograr un permiso de residencia de larga duración o permanente en Australia, Canadá, Reino Unido, Estados Unidos, España y muchos otros lugares.

Pero también hay un cierto aumento de la flexibilidad respecto de los migrantes de baja cualificación. El nuevo proyecto piloto de Canadá para los trabajadores de baja cualificación (*Low Skilled Pilot project*) permite a estos trabajadores satisfacer carencias laborales agudas durante un periodo de hasta 2 años.^x Italia está a punto de reintroducir un sistema de visados para extranjeros de países en desarrollo que buscan empleo, para permitir que personas que cuenten con un patrocinador en el país puedan encontrar un puesto de trabajo y solicitar un permiso de trabajo temporal.

El intercambio cultural y los programas de estudio también están ofreciendo mayor acceso a oportunidades de empleo a personas de países de bajo nivel de renta: el programa conocido como *Working Holiday Maker* de Australia para que los jóvenes puedan adquirir un mayor bagaje cultural mientras realizan un trabajo temporal en el extranjero se ha exportado a otros países en desarrollo como Tailandia y Egipto, y Francia ha puesto en marcha un sistema parecido para los jóvenes profesionales de 12 países colaboradores, tales como Argentina, Marruecos, Senegal y Túnez, para que estos jóvenes puedan terminar su formación, aprender el idioma del país y adquirir experiencia laboral en el extranjero (contribución del Gobierno de Francia)^{xi}

El sistema unilateral para trabajadores extranjeros de Canadá lo están utilizando también los países en desarrollo para establecer programas para sus trabajadores. Filipinas cuenta con un reducido número de cuidadores que viven en el hogar de la persona que los contrata y que van a trabajar a Canadá, puesto que ofrece la posibilidad de obtener la residencia permanente tras un periodo de 2 años, igual que los emigrantes altamente cualificados o profesionales, sin tener que pasar por las pruebas de idioma, educación, edad, etc.^{xii} Sin embargo, no ha habido ningún estudio por parte de responsables políticos sobre el impacto de este programa en el país de origen, ni han examinado concretamente el posible descenso en las remesas una vez que ha emigrado toda la familia. Guatemala también ha podido negociar, a través de la *Quebec Farmers Association* (Asociación de Granjeros de Quebec, “Ferme”) grandes movimientos estacionales de trabajadores agrícolas en virtud de la categoría de visado universal para trabajadores extranjeros temporales de Canadá. Este programa se ha evaluado y ha obtenido una muy buena calificación ya que se llegó a casi el 100% de retornos, un alto nivel de remesas, un 20% de contratación de mujeres y el aumento del bienestar familiar en el país de origen.^{xiii}

Muchos países europeos cuentan con algún tipo de mecanismo para la inmigración laboral temporal basado en contingentes que regulan la entrada en el mercado laboral. Sin embargo, la contratación de migrantes de baja cualificación se suele realizar a través de una serie de acuerdos bilaterales, bien para la contratación de temporeros en la agricultura, bien para la contratación de trabajadores de la construcción o de industrias de servicios. Algunos ejemplos son los programas de Alemania con Polonia y otros nuevos estados de la UE, o los programas de España con Marruecos, Colombia o Rumania. Estos mecanismos, que cuentan con sus propios criterios de admisión y normas para regular el periodo de estancia y el estatus, han reemplazado los acuerdos de “trabajadores invitados” que se formalizaban en el pasado (Martin 2007).

Acuerdos laborales bilaterales (ALB)

En la última década han visto la luz muchísimos acuerdos laborales bilaterales debido a la ausencia de soluciones multilaterales satisfactorias. Estos acuerdos van desde acuerdos marco entre los gobiernos, que luego han de aplicar los gobiernos, los empresarios, las ONG, los contratistas, organizaciones internacionales, etc., a acuerdos sobre formación, protección mutua de las fronteras, divulgación de información, lucha contra el tráfico de personas, intercambio de estudiantes o de trabajadores en prácticas, seguridad social, readmisión, reconocimiento mutuo de calificaciones, etc. Italia cuenta con más de 20 acuerdos de este tipo, la mayoría de ellos con países africanos, Filipinas cuenta con más de 60 acuerdos en todo el mundo. El Gobierno griego cuenta con acuerdos laborales bilaterales con Egipto, Bulgaria y Albania, sobre todo para temporeros, y considera que si se establecen canales legales para la inmigración, los acuerdos mejorarán la cooperación intergubernamental en el ámbito económico, social y cultural. España recluta la mayor parte de sus trabajadores extranjeros en el marco de nueve acuerdos bilaterales, la mayor parte de ellos con países de África y América Latina. En 2004 se estimó que había más de 170 acuerdos laborales bilaterales negociados por países de la OCDE, no todos ellos en activo (OCDE 2004).

Los acuerdos bilaterales pueden ser acuerdos formalizados únicamente entre gobiernos, con una intervención mínima del sector privado o cualquier otro intermediario, como por ejemplo el acuerdo entre México y Canadá sobre temporeros del sector agrícola.^{xiv} Pero esos acuerdos cuentan cada vez más con agencias de apoyo del sector privado, ONG y agrupaciones sindicales o internacionales. Un ejemplo es el del sindicato de agricultores *Unió de Pagesos* en Cataluña, que proporciona un apoyo muy valioso a los inmigrantes colombianos y de otras nacionalidades de cara a la reinserción y la formación. Los acuerdos bilaterales también pueden ser entre el gobierno de un país y las autoridades locales de una región (un ejemplo es el acuerdo de Filipinas con Canadá) o entre un gobierno y agencias de contratación laboral (como en el caso de Guatemala con la *Quebec Farmers Association*).

Los acuerdos que no permiten la intermediación de ningún tipo de agencia privada o de servicios suelen ser una minoría ya que pueden suponer una gran carga para el erario público. Filipinas descubrió hace bastante tiempo que es mucho más eficaz permitir que el sector privado gestione la contratación y otros aspectos de sus programas laborales con países extranjeros. Pero este país aplica una legislación muy estricta, así como políticas de palo y zanahoria para regular el comportamiento de las agencias privadas, vinculando sus responsabilidades a las de las personas que los contratan. En los casos en los que el país de destino ofrece una regulación laboral con protección para estos trabajadores y cobertura de la seguridad social, la contratación directa por parte de agencias que trabajan con los empleadores también puede funcionar bien (por ejemplo, es el caso de los cuidadores filipinos que emigran a Canadá).

Sin embargo, muchos de estos acuerdos laborales bilaterales no tienen un objetivo explícito de contribución al desarrollo o reducción de la pobreza. Muchos se utilizan para satisfacer necesidades laborales de los países de destino y controlar la inmigración ilegal. En Europa, muchos de estos acuerdos, como por ejemplo en Italia, donde así lo estipula la legislación, están vinculados a los acuerdos de readmisión o a la negociación en curso de tales acuerdos.^{xv}

Sin embargo, los acuerdos laborales bilaterales pueden ser un medio efectivo para:

1. Promover las relaciones económicas y el desarrollo (Nonnenmacher 2007). Los acuerdos laborales entre Alemania y sus vecinos del centro y este de Europa también tenían como objetivo el facilitar la entrada de estos países en la Unión Europea. También han existido canales de entrada para trabajadores en prácticas provenientes de países en desarrollo para ir al extranjero a fin de mejorar o completar su formación. El programa de temporeros entre Canadá y México selecciona trabajadores del sector agrícola de las zonas más pobres de México. Este programa beneficia a los migrantes mediante las oportunidades de trabajo y los salarios, que son más elevados que en su país de origen. Se ha comprobado también un aumento de la participación de mujeres en el programa (un 3% en 2002, frente a la no participación en 1974) y una mayor inversión de las remesas en educación de hijos de emigrantes (Verduzco y Lozano, 2004).^{xvi} Grecia concibe sus acuerdos con Albania, Bulgaria y Egipto como un mejoramiento de las relaciones inter-gubernamentales en las áreas económicas, sociales y culturales (contribución griega).
2. Establecer términos y condiciones laborales de mutuo acuerdo, creando así una base más justa para la cooperación entre los países de origen y los de destino. El reconocimiento mutuo de calificaciones puede facilitar la entrada en el mercado laboral del país asociado, obligando con ello al país de origen a garantizar una formación adecuada que se ajuste a los estándares internacionales. Sin embargo, hay pocos acuerdos bilaterales que incluyan este elemento clave.
3. Proporcionar salvaguardas contra el abuso de los derechos humanos basados en el bienestar y los estándares laborales. También son un instrumento que permite luchar contra la fuga de cerebros: el código de contratación de personal sanitario en el Reino Unido fomenta la utilización de acuerdos bilaterales para evitar consecuencias adversas para los países desarrollados (Nonnenmacher 2007).^{xvii} Acuerdos de reconocimiento mutuo de competencias podrían ayudar a reducir la fuga de cerebros.
4. Reducir los costes de la migración y del envío de remesas, donde los gobiernos o otras agencias establezcan paquetes financieros a bajo coste para los migrantes con el sector bancario (Ecuador facilita préstamos a baja tasa para cubrir los costes migratorios de los trabajadores temporeros con un banco local).

Sin embargo, han surgido dudas en cuanto a la limitada capacidad de estos programas para mejorar las calificaciones, ya que los trabajadores del sector agrícola tienen pocas oportunidades de movilidad laboral.

Francia está estudiando un nuevo enfoque para la gestión compartida de la migración laboral con Marruecos, para que se equilibren los beneficios de la migración entre los dos países. Esto depende de una estrecha colaboración entre las agencias gubernamentales de empleo de los dos países (ANPE y ANAPEC respectivamente).^{xviii} España cuenta con programas con Colombia, Marruecos, Ecuador y Rumania que incluyen un elemento de “desarrollo compartido” gracias a estrategias de transferencia de tecnología y desarrollo de los recursos humanos que benefician al país de origen. El nuevo programa de España con Senegal combina información, capacitación, búsqueda de trabajo, apoyo para el retorno de migrantes con la promoción de la inversión de negocios españoles en Senegal. El impacto de estas estrategias valdría la pena ser evaluado.

Italia propone coordinar la planificación de la entrada de trabajadores extranjeros con países cuyos habitantes emigran tradicionalmente a este país y que son, por ejemplo, Egipto y Marruecos. Para ello utilizarán un doble enfoque: por un lado ofrecerán un visado para poder buscar empleo a los trabajadores extranjeros que se presenten como candidatos y, por otro,

establecerán bases de datos junto con estos países para saber cuántos trabajadores están disponibles. Se basarán en años de estudio y evaluación de este tipo de enfoque en países como Albania y Egipto (OIM Roma).

Lo importante es que en la actualidad ya hay una nueva generación de PMLT. Estos programas son más pequeños, se centran más en sectores específicos y son cada vez más circulares, y en algunos casos están enfocados más hacia iniciativas para una migración regular y segura, y un retorno voluntario que para un control de la migración. Los mecanismos de entrada temporal actuales suelen ser más liberales que los compromisos del GATS, son más flexibles y se ajustan mejor a las condiciones del mercado laboral que los estrictos compromisos del Modo 4.

Esfuerzos multilaterales

Los tratados internacionales han tenido un impacto limitado en la migración desde los países en desarrollo. El Modo 4 del Acuerdo General de Comercialización de Servicios GATS^{xxix} tiene el potencial de ampliar la cooperación en materia de servicios laborales entre los países de origen y destino, particularmente a través de una aplicación sin discriminación a todos sus estados miembros. Pero este mecanismo no ha contribuido sustancialmente al aumento de los movimientos laborales transfronterizos desde los países en desarrollo (Banco Mundial, 2006). Los pocos compromisos que han realizado los países industrializados de cara a la apertura del mercado han sido limitados en cuanto al número, tipo de trabajo y periodo de estancia. La mayoría de los puestos disponibles en el Modo 4 son para un personal altamente cualificado (por ejemplo los que se trasladan dentro de una misma empresa), y sus criterios para la educación y calificaciones son restrictivas. Las cifras globales son muy bajas.^{xx}

Al contrario de lo que sucede con el comercio, no se cuenta con el suficiente respaldo para llegar a enfoques no discriminatorios y multilaterales en la migración, porque las consecuencias económicas de la movilidad humana son diferentes de las de los movimientos de bienes o capitales. La competencia entre “proveedores” de bajo y alto coste choca con los sistemas de seguridad social y de salario mínimo en muchos de los países industrializados de destino (Banco Mundial, 2006).

Los sistemas de trabajo temporal se pueden incluir también en los Acuerdos de Libre Comercio, tal y como ha hecho Filipinas con el programa de enfermeros que emigran a Japón (Nonnenmacher 2007). Tras una serie de seminarios sobre migración y comercio organizados por la OMC, la IOM, la OCDE y el Banco Mundial en 2003 y 2004 se ha ido realizando un análisis constante de los elementos que figuran en los acuerdos bilaterales y que podrían hacer que los países industrializados incluyesen en sus compromisos del Modo 4 a los trabajadores temporales y de baja cualificación de los países en desarrollo.^{xxi} Los expertos del Banco Mundial van más allá y llegan a sugerir que los gobiernos podrían estar más dispuestos a aceptar los compromisos del Módulo 4 si el movimiento de trabajadores fuera temporal, y la temporalidad se pudiera garantizar a través de la cooperación entre el país de origen y el de destino (Mattoo et al 2002).

La protección puede capacitar a los migrantes como agentes de desarrollo

Según la OIT, la contribución de la migración al desarrollo está estrechamente vinculada a la protección social y económica de los migrantes (contribución de la OIT). Una política de migración comprensiva debería incluir derechos como el derecho a la libre circulación, o el derecho al reconocimiento de las calificaciones profesionales obtenidas fuera del estado en el que se trabaja, maximizando así el potencial de contribución al desarrollo del inmigrante y, por extensión, su potencial de contribución al desarrollo en general. Las Convenciones 97 y 143 de la OIT definen algunos parámetros muy útiles para la contratación, contratos de trabajo dignos, la formación, la reunificación familiar y acceso a tribunales y cortes laborales en el caso de cese injustificado del empleo o la expulsión injustificada.^{xxii}

Las políticas de inmigración laboral en la mayoría de los países de alto nivel de renta suelen ser más restrictivas con los trabajadores poco cualificados que las políticas que se aplican a los migrantes altamente cualificados (Ruhs 2006). A ello se añaden las vulnerabilidades específicas de muchos trabajadores de baja cualificación que están dispuestos a canjear derechos por la oportunidad de ganar más (Martin 2007). Una de las principales fuentes de vulnerabilidad a la que se enfrentan estos migrantes es el requisito de que sólo trabajen para el empleador estipulado en su permiso de trabajo. En algunos lugares del mundo esto ha dado lugar a la explotación y el abuso del trabajador inmigrante por parte de los empleadores. Del mismo modo, si el permiso de trabajo no abarca un tiempo suficiente como para que los emigrantes puedan sufragar los costes de su migración y otros gastos a los que tengan que hacer frente en su país de origen, pueden tender a quedarse en el país de destino y a recurrir al trabajo ilegal. Esto les hace ser más vulnerables frente a posibles explotaciones y reduce su capacidad de tener su dinero en una cuenta bancaria, enviar remesas a su hogar, conseguir un crédito o cualquier otra medida de apoyo y, en general, su contribución al desarrollo.

Los visados o permisos de residencia que restringen el regreso de los migrantes a su país durante la estancia temporal en el país de acogida también pueden suponer una discriminación injusta contra el principio de la reunificación familiar. En algunos casos, esto ha provocado la inmigración ilegal de miembros de la familia. La ilegalidad es, sin duda, uno de los mayores obstáculos de cara a la optimización de los beneficios que la migración produce en el desarrollo. Los emigrantes ilegales quedan excluidos de la mayoría de los servicios públicos, de la seguridad social y de los servicios financieros, indispensables para poder enviar remesas de amortización de crédito u otras transferencias de manera segura a su país. En los Estados Unidos han abordado este problema con la “matrícula consular”, sistema a través del cual los migrantes mexicanos ilegales pueden abrir una cuenta bancaria vía instituciones financieras reguladas y enviar su dinero con un documento de identificación expedido por su Consulado. Es cierto que esta medida puede ayudar a los migrantes desde el punto de vista económico, pero también es cierto que puede que esta medida se haya adoptado más por motivos económicos y de seguridad que por el afán de ayudar a los migrantes. Algunos de los migrantes que se encuentran en una situación vulnerable (como, por ejemplo, los solicitantes de asilo) puede que no dispongan de la posibilidad de utilizar un instrumento que ofrecen las autoridades de un gobierno al cual están solicitando asilo.

La Seguridad Social se ha reconocido como derecho humano básico, [i] pero, globalmente, todavía muchos países no tienen ningún sistema nacional de Seguridad Social. [ii] Mientras que en muchos países industrializados hay un cierto cuidado médico global para los migrantes, la mayoría de los nómadas al exterior y sus familias no disfrutan de la Seguridad Social. [iii] Esto está en parte causado por los altos números de nómadas en estado irregular, sin derecho legal para acceder al bienestar. Excepcionalmente, España también permite que los inmigrantes ilegales se den de alta ante los organismos locales para obtener una tarjeta sanitaria que les permita tener acceso a la atención médica, lo cual es una base para una posible regularización de la situación de estos migrantes en el futuro. Algunos países de recepción de los migrantes, como Argentina o Albania, proporcionan el tratamiento libre gratis para todos los migrantes. Más generalmente, los países como Paquistán, Filipinas y Sri Lanka han establecido Fondos de Bienestar, a los cuales los migrantes contribuyen (US \$ 25), que les ayuden a protegerse al exterior y a apoyar sus familias en sus países a través p.ej. prestos, apoyo legal, pensiones, becas. Esta “buena practica” tiene muchas soluciones potenciales para otros países de origen

Asimismo hay pocos acuerdos de seguridad social entre países para cubrir los migrantes, en particular de países en desarrollo (EU tiene 20 tales acuerdos, pero sobre todo con países de la OCDE). Filipinas, por su Sistema de Seguridad Social nacional, ha forjado acuerdos bilaterales con una gama de países para asegurar el transfiere de las contribuciones de seguridad social de los trabajadores en sus países de anfitrión (ILAC/DOLE 2006). Mirar también debajo la discusión de contratos estándar como una medina de seguridad.

Introducción de la perspectiva de género en la planificación de la migración como contribución al desarrollo

Las mujeres ocupan un lugar cada vez más importante en el mundo de la migración laboral, y han demostrado dar una mayor contribución al bienestar del hogar, educación y salud, como emisoras y receptoras de remesas (Banco Mundial, 2006). Por ejemplo en Indonesia, Filipinas y Sri Lanka, tres grandes países receptores de remesas, las mujeres constituyen entre el 60 y el 80% de los trabajadores en el extranjero. Pocos países incluyen consideraciones de género en sus políticas de migración laboral; ni recopilan datos desglosados por sexo para desarrollar sus políticas.

En los lugares de destino, los países que tradicionalmente han acogido un gran volumen de inmigrantes, como por ejemplo Australia y Canadá, cuentan con programas de apoyo a la reinserción que se centran en las necesidades específicas de mujeres, niños y ancianos. Canadá cuenta desde hace tiempo con un Análisis Basado en la Desagregación Por Sexos que aplica a todas las nuevas políticas de migración.^{xxiii} Hay pocos países de destino en las zonas que más inmigrantes reciben de Asia, Medio Oriente y de África que ofrezcan programas que aborden estas necesidades específicas. Por ejemplo, Jordania ha aprobado recientemente un contrato especial de trabajo para trabajadores doméstico extranjeros con el fin de proteger a los trabajadores, en su gran mayoría mujeres, a pesar de una carencia de leyes que protegen a los trabajadores domésticos (OIT, 2006).

La segmentación del mercado laboral se puede producir por razones de diferencia de oportunidades entre los sexos, y las mujeres se suelen encontrar entre los sectores de más baja calificación laboral y menos protegidos, lo cual las hace más vulnerables a la inmigración ilegal y a la explotación. Estas mujeres suelen disponer de menos información y tienen menos oportunidades de mejorar sus calificaciones, lo cual las hace más vulnerables al abuso. Pero las mujeres de países en desarrollo también están migrando cada vez a un nivel de competencias más alto y para muchas de entre ellas, acceder a la educación requerida y cumplimiento con los requerimientos altamente específicos de la visa es todavía un problema para muchos países pobres.

La información y la formación tanto antes de la salida del país como durante la estancia en el país de acogida pueden aumentar la concienciación de las mujeres sobre los riesgos específicos a los que se enfrentan, y pueden serles útil para obtener asesoramiento jurídico, reciclaje profesional, mejora de sus calificaciones, asistencia médica y apoyo social y cultural en general. Normalmente, los trabajadores sociales tanto en Filipinas como en el extranjero suelen ser mujeres. Filipinas ha creado “centros de trabajadores” en el extranjero para proporcionar apoyo al desarrollo personal y profesional, acogida a los desamparados, reciclaje profesional y formación, así como asesoramiento legal y apoyo a los fugitivos. Sri Lanka organiza servicios comunitarios similares para las mujeres emigrantes que trabajan en el extranjero. En Manila, la *Overseas Workers Welfare Agency*, OWWA (Agencia de Bienestar para los Trabajadores en el Extranjero), ha construido un albergue para proporcionar ayuda en la reinserción de las mujeres filipinas que han sido víctimas de abuso en el extranjero.

UNIFEM, en el marco de su Programa Regional para la Capacitación de la Mujer, colabora con algunas agencias de contratación en Asia para negociar contratos favorables, beneficios y mejores condiciones laborales para las mujeres. También se encarga de informarles sobre sus derechos. Con ello se ha conseguido una mayor concienciación en cuanto a esta cuestión entre los emigrantes y los agentes, lo cual llevó al establecimiento de un Compromiso de Conducta Ética y de Buenas Prácticas entre los Proveedores de Servicios Laborales en el Extranjero (2005). Sería útil controlar la aplicación de esta medida en la práctica, para ver su influencia en las prácticas de contratación laboral.

Los contratos estándar son un importante medio para asegurar el respeto de los derechos humanos y de los estándares laborales fundamentales, particularmente para las mujeres migrantes, en los distintos acuerdos con los países de destino. Filipinas y Sri Lanka han creado contratos estándar como medida para que los trabajadores emigrantes cobren un salario que se ajuste a ciertos “parámetros”. En la actualidad hay muchos otros países de origen asiáticos que están promoviendo esta medida. Con ello evitan que los emigrantes acaben trabajando en puestos en donde los requisitos salariales y de edad están por debajo de los estándares predefinidos o de los estándares que se aplican a los nativos del país de acogida. Los parámetros que aplica Filipinas a los empleados domésticos tienen en cuenta las vulnerabilidades específicas del sector (poca regulación, abusos por razón de sexo, una alta dependencia de los empleadores o largas jornadas de trabajo), lo cual no es habitual en la legislación de muchos otros países. Las mujeres ocupan más del 90% de los puestos del sector doméstico y son vulnerables a los abusos por razón de sexo. Algunos gobiernos como el de Filipinas han llegado a la conclusión de que, en un sector marcado por los bajos niveles de alfabetización, calificaciones y remuneración, son ellos los que tienen que negociar en nombre de sus trabajadores.^{xxiv}

Retorno/temporalidad

Para lograr que los países de destino acepten la migración laboral temporal es crucial garantizar la temporalidad de la misma. Es más probable que los migrantes retornen a su país de origen si trabajan en puestos temporales y no en puestos fijos, y si cuentan con incentivos reales para volver. Seguramente, el mayor incentivo sería el del crecimiento y desarrollo de su país de origen, pero hay otras políticas relacionadas con la migración y la planificación del mercado laboral, o con la capacitación social y financiera, que también funcionan.

Tal y como descubrieron un amplio rango de expertos al estudiar los programas de inmigración de Austria, Francia, Alemania y otros países en la década de los 60 e inicios de los 70, es muy probable que los inmigrantes temporales que ocupan puestos fijos acaben convirtiéndose en inmigrantes permanentes. Las políticas que tienen en cuenta este argumento y ofrecen la posibilidad de contar con estancias más largas, repetir la migración o incluso lograr la residencia permanente pueden utilizarse como un filtro muy efectivo para la inmigración e integración (Koettl 2006). Algunas de las buenas prácticas en este ámbito incluyen el programa de visados de doble fin H-1B de los Estados Unidos,^{xxv} los programas estacionales entre España, Colombia, Marruecos y otros países, o el programa de cuidadores a domicilio en Canadá. España ofrece a los trabajadores temporarios la opción de lograr la residencia permanente tras haber estado trabajando legalmente durante cuatro años en este país, y considera que esta política es un incentivo para trabajar en el mercado legal y para volver luego al país de origen, o como mínimo, retrasar la opción de residencia permanente durante cuatro años.

Las iniciativas que refuerzan los vínculos entre los países de origen y destino comúnmente también motivan el retorno voluntario. Estos pueden incluir una fácil re-entrada al país de destino después de un retorno temporal, por ejemplo sin insistir en una renovación de visa después de cada visita al país de origen (Kapur y McHale 2005).^{xxvi} Mejorar la transferibilidad de las pensiones de jubilación y de los beneficios en materia de atención sanitaria pueden fomentar el retorno voluntario. Los paquetes de seguridad social que se puedan transmitir al país de origen sin generar grandes gastos pueden ser un beneficio muy importante tanto para el país de destino como para el país de origen (Koettl 2006).^{xxvii}

Como mencionado previamente, los acuerdos bilaterales pueden ser un instrumento muy válido para garantizar el retorno. Muchos programas de migración laboral temporal en Europa están vinculados a acuerdos de readmisión con el país de origen, pero esto no garantiza por sí solo que los migrantes no vayan a volver. Cada vez hay más programas en Europa que cuentan con paquetes de medidas de ayuda para el retorno y la reintegración, que a menudo se describen como “co-desarrollo” (por ejemplo en el caso de Francia-Marruecos o España-

Colombia/Ecuador), porque permiten desarrollar las capacidades de los migrantes y proporcionan asistencia financiera para crear pequeñas empresas o establecerse como autónomos cuando vuelven al país de origen. Parece que estas medidas funcionan bien en el marco del programa en concreto, pero se necesita un estudio más a fondo de la efectividad de estas estrategias.

Filipinas cuenta con un alto porcentaje de retornos de los trabajadores temporeros en el extranjero debido, entre otras cosas, a la gran infraestructura de apoyo con la que cuentan y que ofrece formación, mejora de las calificaciones, cursos de varios tipos tanto en el país como en el extranjero y apoyo directo a la reintegración tanto para los emigrantes como para sus familias una vez que han regresado. Los centros de información o recursos en los países de origen y destino, tal y como se ha hecho en Filipinas, que utiliza a sus trabajadores sociales y agregados laborales como recurso, pueden ayudar a preparar a los emigrantes de cara al retorno y la reintegración. El programa canadiense con México tiene altas tasas de retorno debido a la certeza de ser seleccionados otra vez el año siguiente. El Gobierno de Grecia tiene previsto crear Oficinas Laborales con fondos comunitarios en Albania para los emigrantes que han regresado a su país en el marco de un Acuerdo de Reintegración. Con ello se ayudaría a los emigrantes a reinsertarse en el mercado laboral local.

Otra medida sería la de responsabilizar a las personas que contratan y emplean a los emigrantes para que garanticen el retorno de estos últimos. Se podría conseguir imponiéndoles obligaciones o sanciones por incumplimiento. El programa estacional de Nueva Zelanda para los habitantes de las Islas del Pacífico obliga a las personas que los emplean a hacer que estos migrantes retornen o a pagar una multa si no lo hacen. Otros mecanismos que se han debatido hasta el momento para promover el retorno son los sistemas de retención de parte de los salarios o beneficios y entrega de los mismos en el país de origen, una vez que el inmigrante haya regresado. Sin embargo, estos mecanismos se podrían cuestionar desde el punto de vista de la igualdad y, en algunos casos, podrían incitar al inmigrante a trabajar en condiciones ilegales (Arango).

Siempre habrá un cierto porcentaje de no cumplimiento en lo que al retorno se refiere, particularmente en los países con regímenes liberales.^{xxviii} Este documento tampoco pretende ahondar en la cuestión de si el aumento de la migración legal reducirá la inmigración ilegal sino que pretende centrarse en el hecho de que a) la falta de oportunidades legales o las dificultades a la hora de acceder a estas oportunidades, ya sea por falta de información, educación o los altos costes de la migración, o b) la falta de apoyo institucional, pueden hacer que la gente se encierre, usualmente de manera irregular, en el país anfitrión. Del mismo modo, el desequilibrio entre las necesidades de trabajo permanente y la oferta de trabajo temporal, los sistemas migratorios que sólo permiten el ingreso para trabajos temporarios, y la falta de incentivos para regresar al país de origen pueden llevar a los migrantes a quedarse ilegalmente en el país de destino.

Cooperación para llegar a soluciones que sean beneficiosas para ambas partes

Este documento ha hecho referencia a nuevas formas de cooperación en materia de migración laboral temporal que conectan mejor la gestión de la demanda y la oferta en los países de origen y destino con consideraciones de desarrollo. Estos nuevos enfoques pueden contribuir a satisfacer los criterios básicos para que la migración laboral pueda promover el desarrollo y que son: establecer una relación más estrecha entre las necesidades laborales y la oferta, mejorar la gestión del acceso legal, la protección y la capacitación de los migrantes y garantizar la temporalidad más por incentivo que por la fuerza.

Otra manera de abordar estas cuestiones es reforzar la solidaridad entre los países de origen, para acordar y compartir un conjunto de estándares comunes y tratar estos temas presentándose como un grupo ante los países de destino. La Conferencia Ministerial de los Ministros de

Trabajo Asiáticos de varios años de duración (el “Proceso Colombo”) es una iniciativa que va en esta dirección y ha logrado recopilar toda una serie de buenas prácticas^{xxix}

Lecciones aprendidas

- La migración laboral temporal, particularmente para personas de baja calificación puede ser beneficiosa para los países en desarrollo si son cuidadosamente diseñados para armonizar la oferta de calificaciones y las necesidades reales en el país de destino, si protegen y empoderan a los migrantes, y proveen cierta seguridad de temporalidad.
- Los acuerdos bilaterales laborales pueden ofrecer los mejores ejemplos en cómo los países de origen y destino pueden compartir las responsabilidades y beneficios de esta migración.
- Hay tres requisitos previos para que estos programas de migración laboral temporal funcionen tanto en el país de origen como en el de destino:
 - **Acceso** a los mercados laborales extranjeros. Programas de selección y de entrada que no sean discriminatorios, que sean transparentes y eficaces desde el punto de vista de los costes en cuanto al acceso, que incluyan un acceso equitativo para las mujeres, que incluyan dispositivos para que los migrantes puedan conocer sus opciones jurídicas, que cuenten por ejemplo con centros de recursos e información para migrantes.
 - **Protección** y capacitación de los migrantes. Condiciones laborales y salariales justas, cobertura de la seguridad social, apoyo familiar y acceso a los sistemas financieros en el extranjero y en el país de origen. Estas medidas pueden reforzar el papel que desempeñan los migrantes en el desarrollo.
 - **Garantía de temporalidad** de la migración. La seguridad del retorno puede reforzar la confianza y la cooperación entre los gobiernos. Incentivar a un retorno voluntario puede, probablemente, dar mayores beneficios para el desarrollo, a través de la circulación de las capacidades, ganancias y otros recursos de los migrantes, que un retorno forzado.

Algunos modelos prácticos para alcanzar estos pre-requisitos son brindados por países con una larga tradición de exportación de mano de obra como Filipinas o de recepción de trabajadores migrantes, como Canadá, España y Francia. Hoy en día también existen recursos e instrumentos para orientar a los que han de tomar las decisiones para conseguir los requisitos mencionados anteriormente. Por ejemplo:

1. El Marco Multilateral de la OIT sobre Migración Laboral, una guía para la elaboración de políticas de migración laboral y prácticas que garanticen los derechos de los trabajadores migrantes y que refuercen su protección y mejoren su contribución al desarrollo (www.ilo.org/public/protection/migrant/download/tmmflm-en.pdf)
2. El Manual de la OSCE/IOM/OIT sobre como Establecer Políticas Efectivas de Migración Laboral en los Países de Origen y Destino, guía para el establecimiento de políticas, legislación, programas y asociaciones de cara a una mejor gestión nacional y global de los programas de migración laboral temporal, también de cara a conseguir un efecto en el desarrollo. El Manual se ha traducido al ruso y una versión adaptada a la región Mediterránea está siendo traducida al árabe. (OSCE, OIM, OIT 2006).^{xxx}

El camino que deben seguir los que elaboren estas políticas

Los elementos de una política que merezca la consideración de “buena práctica” se pueden extraer de algunas de las iniciativas que se mencionan anteriormente. Hay toda una serie de instrumentos para la aplicación de los programas (acuerdos laborales bilaterales, sistemas de visado universales, Módulo 4 del GATS). El instrumento óptimo podría ser el acuerdo entre el país de origen y el de destino, llegando a una serie de condiciones para los contratos y el empleo que protejan y den más capacidad a los migrantes y a sus familias, y consideren temas de género. Los acuerdos de cooperación operacionales entre los gobiernos y las agencias privadas, empleadores, agencias sin ánimo de lucro, etc., pueden reducir los costes de la migración que

tienen que sufragar los migrantes y asegurar una red de protección y de apoyo, si se planifica y se gestiona bien.

Países de origen:

1. Mecanismos para negociar un salario y condiciones de trabajo equitativos.
2. Vínculo institucional entre la planificación laboral y la de la migración, observatorios, informes estratégicos de misiones al extranjero.
3. Contratos estándar, para establecer un salario y unas condiciones de trabajo dignas y garantizar los derechos básicos e igualdad de género.
4. Tasas de contratación y colocación estándar (por ejemplo la fórmula de salario de un mes de Filipinas)
5. Información y orientación antes de la salida y del empleo, incluyendo información y orientación sobre derechos y obligaciones, gestión financiera, remesas, líneas de crédito y préstamos, riesgos específicos por razón de sexo y servicios de apoyo. Los centros para emigrantes pueden ser un lugar adecuado para dar esta información y orientación.
6. Formación transversal o multidisciplinar para los emigrantes de baja cualificación antes de la migración, durante la estancia en el extranjero y después de que hayan regresado.
7. Programas de bienestar social asequibles. Un ejemplo es el Fondo para el Bienestar que utilizan Pakistán, Filipinas y Sri Lanka. Otra posibilidad es contar con sistemas privados que estén adecuadamente regulados (ver RT 1.3).
8. Documentos de identificación fiables y a precios asequibles (pasaporte, documento de identidad, certificado de trabajo, etc.)
9. Sistema de licencias y de regulación de las personas que contratan y colocan a los trabajadores en el extranjero
10. Deben asegurar que cumplen las condiciones del contrato y que protegen a los emigrantes. Se impondrán multas y se elaborarán listas negras de infractores.
11. Una estructura fiable de apoyo en el extranjero para prestar asesoría jurídica, defensa legal, formación, mejora de las calificaciones y negociación sobre los contratos o la movilidad según sea necesario. Un ejemplo es la red global de agregados de trabajo de Filipinas;
12. Incentivos para el retorno, tales como formación y apoyo para iniciar un negocio, oportunidades de empleo, etc., como las proporcionadas a los migrantes en España por *Unió de Pagesus*;
13. Un sistema para el reconocimiento justo de capacidades de los países desde el extranjero.
14. Dar una importancia prioritaria a la migración en los planes nacionales de reducción de la pobreza (por ejemplo, las *PRSPs*).

Países de destino

1. Programas de entrada no discriminatorios que otorguen un acceso equitativo a las mujeres. Estos programas pueden estar enmarcados dentro de un acuerdo laboral bilateral o de un sistema universal de visados o permisos de entrada.
2. Legislación y procedimientos que garanticen que los inmigrantes reciben el mismo trato que los ciudadanos del país de origen en cuanto a salarios, condiciones laborales, atención sanitaria y otros derechos.
3. Permisos de trabajo flexibles que permitan movilidad entre empleos. Puede tratarse de movilidad dentro de un mismo sector. Donde sea posible una autorización de trabajo para migrantes que tengan un estado legal provisional.
4. Contratos estándar.
5. Control de la aplicación de los permisos de trabajo y de los contratos. Multas y listas negras de infractores.
6. Aplicación de la ley contra los empleadores que contraten a trabajadores inmigrantes sin permisos de trabajo válidos; o que abusen o exploten a los trabajadores migrantes.

7. La concesión de licencias y la regulación de las actividades de las personas que contratan a los inmigrantes y de las demás agencias que participen en la contratación y colocación de los mismos.
8. Incentivos al retorno y medidas de apoyo, por ejemplo: visas con múltiples entradas, contratos más largos; cuentas de ahorro especiales (Ruhs 2006); portabilidad de las pensiones (Holzmann, Koettl y Chernetsky 2005),
9. Información sobre derechos, obligaciones, riesgos, oportunidades, integración u opciones de retorno, así como respaldo o asistencia jurídica si el emigrante tiene problemas; y acceso a un personal médico que hable el idioma del migrante. Centros de recursos o información para emigrantes, gestionados por ONGs, asociaciones de inmigrantes, sector privado, organizaciones internacionales, etc. Estos centros pueden ser un lugar adecuado para que los inmigrantes reciban estos servicios.
10. Un mecanismo para intercambiar información con los países de destino sobre las necesidades laborales.
11. Sistemas para el reconocimiento de capacidades y formación profesional desde extranjero.

(Junio 2007)

ANEXO: PROYECTO ESPAÑA-MARRUECOS EN MATERIA DE MIGRACIÓN TEMPORAL Y DESARROLLO

En **Marruecos** el proyecto pretende: realizar un diagnóstico participativo con el fin de evaluar posibles acciones de codesarrollo entre residentes marroquíes en Cataluña y sus comunidades de origen; mejorar el conocimiento de las vías de canalización y envío de las remesas a Marruecos; sensibilizar a los grupos implicados y aliados estratégicos; y, como resultado de lo anterior, elaborar una estrategia de acción.

Este proyecto se lleva a cabo entre la zona norte de Marruecos (Assilah-Tanger) y Barcelona y Lleida en España y es gestionado por la ONGD española Agricultores Solidarios, la asociación de inmigrantes marroquíes en España (Ibn Batuta) y las asociaciones vinculadas a comunidades de emisión en Marruecos (Al Mostakbal), incorporándose de esta manera el perfil de migración circular y temporal, además de la experiencia en codesarrollo, la relación con el país de origen de los inmigrantes y con sus los colectivos. También contará con el apoyo de la AECI vía la OTC y DG CAEO.

Agricultores Solidarios es una ONG asociada a la Unión de Agricultores de Cataluña, que trabaja con inmigrantes temporales y residentes de Marruecos y otros países, entre los que identifica y forma agentes de codesarrollo en distintos ciclos. Esta condición de migración circular permite mantener **vínculos directos** y estables, además de una **cualificación** y **organización**, con las comunidades de origen, donde realizan proyectos de desarrollo.

ⁱ La migración temporal se puede definir de muchas maneras, en función de la legislación de los respectivos países, de sus reglamentaciones y programas de migración laboral. También se puede definir para conceder derechos. En este documento se aplica una definición más general de migrantes temporales, parecida a la que adoptaron Abella y Ruhs, es decir “aquellas personas cuyo estatus jurídico es temporal, al margen del tiempo que hayan estado en un país” (Abella 2006).

ⁱⁱ Generalmente se considera que la mayoría de los trabajadores extranjeros en los países en desarrollo son ilegales o sin papeles, debido a la falta de programas de admisión legal en dichos países.

ⁱⁱⁱ La mayoría de los países de alto nivel de renta ofrecen permisos de residencia de varios años o sin fecha de expiración, reunificación familiar, opciones para el cambio de estatus, permisos de trabajo para el cónyuge, etc.

^{iv} Véase también la Comunicación de la Comisión al Consejo, al Parlamento Europeo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones de mayo de 2007 sobre “migración circular y asociaciones de movilidad entre la Unión Europea y terceros países” (COM(2007) 248 final).

^v Véase también la Iniciativa de Berna “Agenda Internacional para la Gestión de la Migración” de diciembre de 2004 (Internacional Agenda for Migration Management, IAMM):

http://bfm.mit.ch/fileadmin/user_upload/Themen_deutsch/Internationales/The_Berne_Initiative/IAMM_S.pdf

^{vi} El empleo informal de trabajadores extranjeros no sólo se debe a insuficiencias en la gestión de los flujos migratorios; las estructuras económicas y los mercados de trabajo de los países de destino son también factores determinantes.

^{vii} El estudio demostró que sólo los países de alto nivel de renta cuentan con programas para trabajadores estacionales. Sólo los países de alto nivel de renta admiten a trabajadores que aprovechan sus vacaciones para trabajar en el extranjero y trabajadores en prácticas, y sólo 2 de cada 26 países con niveles de renta medios o bajos cuentan con programas para profesionales, científicos y managers (ver Abella 2006, p.7).

^{viii} Los países del Golfo, por ejemplo, acogen a más del 12% de los trabajadores extranjeros en todo el mundo (según datos de la OIT).

^{ix} En 2004, más del 61% de los inmigrantes que modificaron su estatus residían ya en los EE.UU.

^x Esta es una parte del programa de Trabajador Extranjero Temporal de Canadá y que se aplica universalmente.

^{xi} La banda número 3 del sistema por puntos del Reino Unido se aplica para empleo temporal no cualificado, aunque no será efectiva hasta que el gobierno británico determine que las vacantes de empleo no cualificado no pueden ser ocupadas por nacionales de los países de la UE. La aplicación del sistema por puntos en su totalidad no comenzará hasta 2008.

Véase <http://www.ind.homeoffice.gov.uk/aboutus/newsarchive/newpointsbasedsystem>

^{xii} El programa está abierto a toda una serie de personas con cualificación profesional o educativa media, incluyendo a licenciados, personas en licenciaturas sin acabar y no licenciados que hayan trabajado como cuidadores en Hong Kong, Singapur y otros lugares (COA/IOM, Manila).

^{xiii} Cada participante del programa obtuvo beneficios para 5 miembros de su familia en promedio (IOM, Guatemala). (“Guatemalan Labour Migration Flows to Canada: Progress Report and Workers Evaluation”, OIM Guatemala).

^{xiv} Nótese que Canadá no prevé renovar esos acuerdos bilaterales, en vista de las opciones del Modo 4 de la OMC.

^{xv} Se firman acuerdos de readmisión para “facilitar la salida o expulsión de ‘personas que no cumplen o han dejado de cumplir las condiciones de entrada, presencia o residencia’ en el país de destino” (Cassarino 2007 citando el texto *Política comunitaria de retorno de residentes ilegales* de la Comisión Europea).

^{xvi} Existe una tasa importante de retorno de inmigrantes, y hasta el 70% de ellos son seleccionados individualmente por sus empresarios canadienses. El ahorro es elevado (hasta 1.000 dólares canadienses por mes). De modo similar, en el caso del programa de Jamaica con Canadá, se constata que casi el 100% de los jamaicanos regresan cada año, y sus remesas han contribuido a reducir la pobreza, entre otros a través de nuevos negocios en Jamaica, la mejora de la asistencia sanitaria y de la educación (ex. donaciones a escuelas jamaicanas) e inversiones más importantes (Dunn y Mondesire, 2002).

^{xvii} El Código Deontológico de la Commonwealth para la contratación de personal sanitario y el Protocolo de Contratación de la Commonwealth para la contratación de personal docente recomienda también la utilización de acuerdos bilaterales para evitar una fuga de cerebros. En la actualidad, el Reino Unido está evaluando la eficacia de su propio código de contratación de personal sanitario.

^{xviii} ANPE - l’agence de l’emploi française; ANAEM – l’agence de l’accueil des étrangers et des migrations; ANAPEC – l’agence de l’emploi marocaine.

^{xix} El modo 4 del Acuerdo General de Comercio y Servicios (GATS en inglés) cubre el movimiento temporal de personas a otros países con el fin de ofrecer servicios. En él no se define de manera explícita la calidad de 'temporal', pero se excluye la inmigración permanente (Banco Mundial 2006)

^{xx} En 2004, por ejemplo, 5.900 trabajadores extranjeros accedieron a Canadá a través del Tratado de Libre Comercio de Norteamérica (NAFTA), 2641 a través de GATS y 19 a través del Acuerdo de Libre Comercio entre Chile y Canadá. La mayoría de los trabajadores que se beneficiaron del NAFTA provenían de los EE.UU.

^{xxi} El fin sería proporcionar ejemplos concretos de actividades o compromisos que los países de origen podrían proponer para invitar a los países de destino a poner en práctica políticas más favorables. Esta iniciativa cubriría la lucha contra la inmigración irregular y otras actividades ilegales relacionadas y también la gestión combinada de la oferta y la demanda de trabajadores. Esos ejemplos podrían convertirse en un modelo de acuerdo para países de origen en el que estos se obligarían a ciertos compromisos a cambio de un mejor y mayor acceso de sus ciudadanos a los países de destino que figuran en el Modo 4 (Nonnenmacher 2006)

^{xxii} Ver la Convención (Revisada) de Migración para el Empleo de la OIT y la Convención de Trabajadores Migrantes (Disposiciones Complementarias) de 1975 (Número 143) y sus recomendaciones para la orientación sobre un enfoque tan exhaustivo.

^{xxiii} Véase el Debate General sobre Seguridad Social de la Conferencia Internacional del Trabajo en 2001.

^{xxiv} La OIT estima que menos del 8% de la población africana está cubierta por programas de seguridad social oficiales (Informe del Director General de la OIT : Agenda para el Trabajo Decente en África, 2007 – 2015 (11 Reunión Regional Africana, Addis Abeba, abril de 2007).

^{xxv} Ursula Kulke, ILO, 2006

^{xxvi} Véase la valoración de estos fondos de solidaridad de Edita A. Tan en *Labour Migration in Asia: Protection of Migrant Workers, Support Services and Enhancing Development Benefits*, OIM, 2005.

^{xxvii} El análisis comparativo de género (Gender-Based Analysis) es un instrumento analítico que de manera sistemática integra una perspectiva de género en el desarrollo de políticas, programas y legislación, así como en los procesos de planificación y toma de decisión. Véase http://www.swc-cfc.gc.ca/pubs/gbaperformance/index_e.html

^{xxviii} Desde diciembre de 2006 el salario mínimo que se tiene que pagar a los trabajadores migrantes filipinos se duplicó, llegando a la cifra de 400 dólares estadounidenses. El objetivo es garantizar el acceso a trabajos mejor remunerados.

^{xxix} Las categorías H-1B, puestos especializados, L-1, transferencia interna en una compañía, y O-1, trabajadores con contrato temporal que presenten logros y habilidades especiales, no están sujetas al requisito de selección de "no tener la intención de permanecer en los EE.UU.". (Batalova, 2006).

^{xxx} Véase también la ley 'retorno de cerebros' de los EEUU ("Return of Talent" Act (S. 1949), propuesta por el senador Joseph Biden en 2003. Esta ley permite a extranjeros que residen legalmente en los EE.UU. de regresar a su país de origen de manera temporal en una situación de reconstrucción post-conflicto (y en otras circunstancias particulares) sin que el período fuera de los EE.UU. se contabilice e interrumpa los cinco años de residencia estipulados (Kapur y McHale 2005).

^{xxxi} Un estudio reciente sobre la portabilidad de las pensiones y de las prestaciones por atención sanitaria para los migrantes descubrió que sólo un 20% de los migrantes trabajaban en países donde se reconocía la portabilidad de dichas prestaciones.

^{xxxii} Sin duda se puede argumentar que la migración temporal funciona mejor en países con regímenes menos liberales (Kapur y McHale 2005).

^{xxxiii} Véase el sitio web del Proceso de Colombo: <http://www.colomboprocess.org/>.

^{xxxiv} OSCE, IOM, OIT "*Handbook on Establishing Effective Labour Migration Policies in Countries of Origin and Destination*", Vienna, 2006: <http://www.osce.org/item/19187.html>

Referencias

Abella, Manolo, 2006, "Policies and Best Practices for Management of Temporary Migration", paper for the International Symposium on International Migration and Development, UN Population Division, UNDESA, Turin, Italy, 28-30 June.

Agunias, Dovelyn, 2007, "Linking Temporary Worker Schemes with Development", Migration Information Source, Migration Policy Institute, Washington DC.

Amin, Mohammad and Aaditya Mattoo “Can Guest Worker Schemes Reduce Illegal Migration?”, World Bank Policy Research paper, World Bank, Washington DC.

Cassarino, Jean-Pierre, 2007, “Informalising Readmission Agreements in the EU Neighbourhood”, *The International Spectator*, Vol. 42, No. 2, June 2007, 179-196.

Cholewinski, R. 2007 “Formulation and management of foreign employment policies in countries of destination”, forthcoming chapter in IOM’s *World Migration Report 2007: Managing Labour Mobility in the Evolving Global Economy*.

Dunn, L. L. and A. Mondesire, 2002, “Poverty and Policy Coherence: The Case of Jamaica”, study prepared for the North-South Institute, Ottawa.

ILAC/DOLE (International Labor Affairs Service, Department of Labor and Employment), 2006, *Philippine Bilateral Labor Agreements*, Manila, December.

ILO, 2006, *ILO Multilateral Framework on Labour Migration: Non-binding principles and guidelines for a rights-based approach to labour migration*, Geneva.

IOM, 2005, *World Migration 2005*, Geneva.

Kapur, Devesh and John McHale, *Give Us Your Best and Brightest: The Global Hunt for Talent and Its Impact on the Developing World*, Washington, Center for Global Development, 2005.

Katseli, Louka T., Robert E. B. Lucas and Theodora Xenogiani, 2006, “Policies for Migration and Development: A European Perspective”, OECD Development Centre, Policy Brief No. 30.

Koettl, Johannes, 2006, “The Relative Merits of Skilled and Unskilled Migration, Temporary and Permanent Labor Migration, and Portability of Social Security Benefits”, Discussion paper No. 0614, World Bank, Washington DC.

Martin, P. L., S. F. Martin and Patrick Weil, 2006, *Managing Migration: The Promise of Cooperation*, Lexington Books, N.Y.

Martin, Philip, Manolo Abella and Christiane Kuptsch, 2005, *Managing Labor Migration in the Twenty-First Century*, Yale University press.

Martin, Philip 2007, “Managing Labor Migration in the 21st Century”, *City & Society*, Vol 19. No 1. Pp5-18 and 72-76.

Martin, Philip L., 2007, *Be My Guest Worker. The American Interest*, Winter. January/February.
www.the-american-interest.com/ai2/article.cfm?Id=228&MIId=7

Nonnenmacher, S. 2007, “Cooperation Between Countries of Origin and Destination on Managing Temporary Labour Migration: Bilateral Labour Agreements, A Complement to GATS Mode 4?”, Migration Policy, Research and Communications Department, IOM, June.

Nonnenmacher, S. 2006, “Country of Origin Commitments to Facilitate Labour Migration and Prevent Irregular Migration, Migration Policy, Research and Communications Department, IOM, June.

OECD, 2004, “Migration for Employment – Bilateral Agreements at a Crossroads”, Paris.

OSCE/IOM/ILO, 2006, *Handbook on Establishing Effective Labour Migration Policies in Countries of Origin and Destination*, Vienna.

Ruhs, Martin, 2005, “The potential of temporary migration programs in future international migration policy”, a paper prepared for the Global Commission on International Migration, September.

Unio de Pagesus, 2007, "Contracting Farm Labour and the Commitment of the Business Sector", presentation at the workshop "Placing Workers in Europe: Fostering Collaboration among Employment Agencies in Asia and Europe", IOM, Manila, February.

Verduzco, G. and M. I. Lozano, 2004, "The Temporary Mexican Migrant Labor Program in Canadian Agriculture", CCIS Working Paper 90, January, University of California, San Diego.

World Bank, 2006, *Global Economic prospects 2006*, Washington DC.