

## PROYECTO

### Documento de Referencia FMMD RT 1.1 *Disminuir los costos de la migración*

#### Objeto

La mesa redonda constituirá un foro de discusión para definir y llamar la atención sobre:

- los costos sociales y económicos de la migración;
- las nuevas iniciativas existentes y potenciales destinadas a disminuir estos costos;
- los medios de aplicación; y
- la función de los gobiernos, organizaciones internacionales, sector privado, organizaciones sindicales, organizaciones de la sociedad civil y demás actores pertinentes, incluidos los propios migrantes.

#### Introducción

Se dispone en la actualidad de numerosos datos que demuestran que la migración y las remesas han tenido un efecto importante y tangible para sacar a millones de personas de la pobreza, especialmente en algunas de las naciones más pobres del mundo que todavía no se han beneficiado de la globalización. A través de la migración, millones de trabajadores han multiplicado sus capacidades de productividad y de ingresos, y las remesas que envían a sus familias han contribuido a la estabilidad macroeconómica de sus propios países, aportándoles un colchón financiero contra los choques externos y los efectos económicos de los desastres naturales. Pero estos beneficios no se han obtenido sin costo alguno. La migración es un viaje de esperanza que a menudo exige enormes inversiones y sacrificios particularmente para los pobres y para aquellos con pocas cualificaciones.

Conseguir acceder a otro país, sobre todo a uno más rico, casi nunca es fácil ni barato, pero las personas que carecen de mejores alternativas en su país a menudo incurren en enormes gastos y asumen elevados riesgos para lograrlo. Los costos de la contratación en algunos corredores migratorios son particularmente elevados, no solo por la complejidad de cruzar las fronteras nacionales, sino también porque no

se logra establecer, a menudo en ambos extremos de la «cadena migratoria», unas condiciones que protejan a los migrantes y respeten sus derechos básicos. A pesar de que los avances de la tecnología podrían facilitar los flujos de remesas, los migrantes aún incurren en costos muy elevados al transferir a sus familias sus ahorros ganados con esfuerzo y sufren limitaciones en la manera en que los pueden usar.<sup>1</sup>

Este documento de referencia da una visión de conjunto concisa de los datos disponibles sobre la naturaleza y la magnitud de estos costos de migración, sobre todo en lo que se refiere a los migrantes poco cualificados,<sup>2</sup> así como ejemplos de la manera en que se han reducido en algunos países, y hace especial referencia a los costos correspondientes a la contratación y a las transacciones de remesas; analiza los estudios realizados hasta la fecha que procuran evaluar los costos de la migración; emite recomendaciones sobre políticas y estrategias para disminuir los costos, que reconocen el alcance pero también los límites de las normativas; y ofrece algunos ejemplos de iniciativas internacionales recientes de diversos agentes para reducir estos costos.

## **A. Definir los costos de la migración**

**¿Cuáles son los costos incurridos durante el proceso migratorio?** Una definición de amplio alcance de los costos de la migración incluiría los costos correspondientes a la preparación del viaje, la salida del país y la entrada en otro, el costo de encontrar empleo o una fuente de sustento y el costo de transferir ingresos para ayudar a las familias que se quedan en el país de origen, los costos correspondientes a las privaciones o a las lesiones sufridas en el país de destino, que pueden ser debidas a la discriminación, la denegación de los derechos básicos o el hostigamiento, y los costos sufridos cuando los migrantes pierden su capacidad de ingresos debido a que se les deniega la posibilidad de ejercer su profesión en otro país. Muchos de estos costos pueden medirse en términos monetarios, incluyendo los ingresos perdidos (costos de oportunidad), pero algunos son claramente incalculables de este modo, como la perturbación de la vida familiar o la denegación al migrante de su derecho a practicar su religión. Los intentos de estimar los costos se han centrado, como es lógico, en aquellos elementos que es posible expresar en términos financieros, pero se subestima así claramente los costos totales de la migración.

**Los enormes costos para financiar la migración pueden atrapar a los migrantes en una servidumbre por deudas** de la que es difícil escapar. El peso de la carga depende de su capacidad para ganar dinero y pagar sus deudas, aunque liberarse de sus obligaciones financieras puede requerir largos y arduos meses de trabajo para muchos migrantes poco cualificados y con salarios bajos. Si bien corresponde al empleador pagar las comisiones de contratación, en algunos casos los empleadores exigen que los migrantes se las devuelvan. Esto constituye a menudo una servidumbre de hecho cuando las condiciones para la obtención de su permiso de trabajo significan no tener la libertad de dejar a sus empleadores. Al

costo de invertir en su migración inicial se añade así la necesidad de trabajar por salarios y en condiciones de trabajo abusivos, unos costos excesivos por una comida y un alojamiento inadecuados y, no sin frecuencia, hostigamiento físico y psicológico.

**La medición de los «costos sociales» de la migración es igual de difícil.** Se trata de los costos derivados del hecho de que la migración puede entrañar las denominadas «externalidades negativas», es decir, pérdidas sufridas por otros como consecuencia de la migración de una persona. Por ejemplo, la emigración de un artesano altamente cualificado puede provocar una disminución de la productividad en la comunidad de origen o una interrupción de los procesos normales mediante los cuales las capacidades se transfieren de padre a hijo, de madre a hija o de un maestro a su aprendiz o aprendices. Nelson Mandela se quejó en una ocasión del éxodo de profesionales de la salud de África, que provocó un retraso en los programas de salud de varios países. Las ausencias prolongadas de un padre o una madre pueden tener consecuencias a largo plazo sobre la salud psicológica de sus hijos. En la comunidad de acogida, la llegada de un gran número de migrantes puede provocar el reemplazo de los nativos poco cualificados en el mercado de trabajo, especialmente los trabajadores de más edad, o aumentar la congestión e incrementar el costo general de la vivienda.

**Algunos costos son inherentes a la búsqueda de empleo,** ya sea al buscar trabajo en casa o en el extranjero. Estos costos incluyen los «costos de oportunidad» que no implican un pago pero que son costos de todos modos. Si un trabajador ya tiene un empleo productivo pero está buscando un mejor trabajo, el tiempo dedicado a no trabajar mientras busca un empleo alternativo y negocia un contrato de trabajo implica una pérdida de ingresos. En el caso de buscar trabajo en el extranjero, la pérdida de ingresos puede ser sustancial a causa de las muchas incertidumbres que acompañan los procesos migratorios que obligan al solicitante a dejar de trabajar en el país de origen. La asimetría de la información, es decir cuando es difícil para el empleador evaluar la capacidad del trabajador, al tiempo que puede ser difícil para el trabajador saber lo que el trabajo implica, crea una demanda de intermediarios del empleo. En algunos países, el Estado proporciona bolsas de empleo públicas y gratuitas para compensar la asimetría de la información, pero a menudo siguen existiendo brechas que crean oportunidades para una intermediación del empleo con fines de lucro. Las agencias de empleo (los llamados «cazatalentos») hacen converger a los trabajadores con puestos de trabajo, especialmente cuando se requieren competencias profesionales, por una suma que se cobra a los empleadores y a menudo también a los trabajadores.<sup>3</sup> Los empleadores que busquen trabajadores altamente cualificados pero que a menudo escasean probablemente asumirán el costo de encontrar a los trabajadores que mejor se adapten a sus empleos, pero estarán menos dispuestos a hacerlo si los empleos requieren pocas competencias para las cuales muchos pueden estar cualificados.

**Las fronteras incrementan el costo de la búsqueda de empleo.** Cuando se trata de encontrar a trabajadores para puestos de trabajo a través de las fronteras, las

deficiencias en la información para adecuar empleo y trabajador son naturalmente más amplias que dentro del mismo país. La falta de conocimientos para saber dónde encontrar trabajo o trabajadores interesados, la ausencia de un idioma común y diferencias en los sistemas y estándares educativos y profesionales, agravan aún más las dificultades, que a menudo no son menos importantes en la contratación de trabajadores domésticos con bajos salarios que en la contratación de profesionales. Por estos motivos, los empleadores en un país que buscan trabajadores extranjeros en otro suelen confiar en intermediarios o agentes de contratación. Para los trabajadores, especialmente aquellos con un nivel bajo de escolarización, las deficiencias de información son tan grandes que aceptan ofertas de trabajo sin entender lo que están firmando y aceptan lo que les prometen los intermediarios que también pueden ser familiares, amigos o conocidos de la comunidad local en los que confían.

**Las reglamentaciones con buenas intenciones a menudo incrementan los costos.** La información asimétrica no es la única razón por la que los costos de migración suelen ser excesivamente altos. Durante el proceso de contratación, se generan elevados costos de transacción cuando los contratos de trabajo se rigen por numerosas reglamentaciones gubernamentales en lugar de por servicios subvencionados. La obtención de un pasaporte o la realización de un examen médico, que pueden parecer como sencillos requisitos de documentación, pueden significar días haciendo cola en oficinas ubicadas en distintos sitios o requerir los servicios de «facilitadores». Para las personas pobres de las zonas rurales, el viaje a la capital para adquirir tales documentos formales puede representar gastos considerables.

Las políticas y reglamentos que parten de la buena intención de proteger a los trabajadores, pero que no pueden aplicarse con suficiente flexibilidad para adaptarse a las diferentes circunstancias, no hacen sino incrementar el costo de la migración. Por ejemplo, algunos gobiernos de los países de destino pueden requerir de las personas solicitantes de empleo que proceden de otro país que efectúen una costosa capacitación en entidades designadas para calificarse para empleos que no necesitan grandes competencias. Se han planteado problemas similares en el caso de requerir que los solicitantes de empleo se sometan a pruebas médicas. En muchos países, la preocupación de que los aspirantes a la emigración sean presa de ofertas de trabajo fraudulentas de empleadores extranjeros sin escrúpulos ha hecho aprobar leyes que prohíben de forma categórica a los empleadores extranjeros contratar directamente a sus nacionales para puestos de trabajo en el extranjero. Toda contratación debe pasar a través de agencias de contratación con licencia o a través de servicios públicos de empleo que a menudo no tienen un buen historial para la colocación en el extranjero. En consecuencia, la mayoría de los aspirantes a la emigración pasan por agentes de contratación privados, incluso si la contratación directa es posible a un costo menor. En muchos casos, el objetivo de prevenir el abuso de las mujeres migrantes en manos de empleadores extranjeros ha llevado a una prohibición absoluta de su emigración, pero estas políticas, además de ser discriminatorias, son impopulares entre los migrantes porque se considera

que bloquean oportunidades de empleo para mujeres que no encuentran mejores oportunidades en su país. Una consecuencia no intencional de esta situación es que algunos emigran irregularmente, con el resultado de que corren el riesgo de caer en las garras de bandas de delincuencia organizada, tratantes de seres humanos y traficantes de personas.

**En algunos corredores de migración, el elevado costo se debe al «comercio de visados».** A menudo, el principal factor responsable de los elevados costos de transacción en la migración es el alto precio a pagar para obtener la autorización de trabajar en otro país. Este costo tiene poca relación con las tarifas oficiales, sino que está determinado por prácticas ilegales, como las que se dan en algunos corredores migratorios con el «comercio de visados». Dado que hay relativamente pocos visados, los empleadores o patrocinadores que los obtienen de las autoridades nacionales pueden ponerlos a la venta a los mejores ofertantes, de forma parecida a lo que sucede con el «scalping» o reventa de entradas para eventos deportivos o espectáculos populares. Los compran personas que pretenden obtener un beneficio revendiéndolos a los trabajadores o a agencias de contratación en los países de origen. Como se muestra a continuación, el costo del visado puede representar hasta cuatro quintas partes de la inversión del trabajador en la migración.

**Costos incurridos después de la entrada en el país de destino.** Cuando los migrantes ya están en los países de destino hay otros «costos» que son tan reales para los migrantes como el dinero que invirtieron para llegar a su destino. Algunos de estos costos pueden medirse en términos financieros, tales como el tratamiento discriminatorio en los salarios (salarios más bajos comparados con los niveles que imperan para el mismo trabajo), horas extras no pagadas, retraso en el pago de los salarios, pérdida de la capacidad de ingresos debido a accidentes de trabajo, la no indemnización por lesiones laborales y la pérdida de pensiones de vejez debido a la no transferibilidad de la seguridad social, pero otros son más difíciles de contabilizar. Incluyen la denegación de algunos derechos humanos básicos como el derecho a la práctica religiosa, el derecho a la libertad de expresión o el derecho a la libertad sindical, que incluye el derecho a afiliarse a un sindicato. Los costos son evidentemente mucho más elevados para los que se encuentran en una situación de migración irregular por una u otra razón, ya que carecen de poder de negociación para exigir igualdad de trato.

**Los costos de las remesas se mantienen elevados y son desproporcionadamente más altos para los migrantes.** Las remesas de los migrantes son el vínculo más tangible y quizás el menos controvertido entre migración y desarrollo.<sup>4</sup> El Banco Mundial estima que las remesas de los migrantes alcanzaron 582.000 millones de dólares USD en 2015, de los cuales 432.000 millones se destinaron a países en desarrollo gracias a unos 244 millones de migrantes internacionales.<sup>5</sup> «Estas remesas constituyen un salvavidas para millones de hogares, al contribuir a que las familias eleven sus niveles de vida por encima de los niveles de subsistencia y de vulnerabilidad».<sup>6</sup> El Banco Mundial estimó que la reducción de los costos al 1% liberaría un ahorro de 30.000 millones de dólares USD

al año, un importe mayor que el presupuesto anual de la ayuda bilateral para África (Ratha, 2007). En realidad el ahorro sería aún mayor, porque los canales de las remesas también se usan para la ayuda, el comercio y la inversión.

## **B. Estimar los costos de la migración**

Los periódicos y otros medios de comunicación han reseñado numerosas anécdotas a partir de entrevistas con migrantes sobre los costos a menudo enormes en que han incurrido para llegar a los países de destino. Muchos son relatos de migración irregular, a menudo de movimientos organizados por traficantes de personas. Los empeños más sistemáticos para calcular los costos medios mediante métodos estadísticamente satisfactorios han sido, sin embargo, escasos, y han sido realizados sobre todo por investigadores que han examinado encuestas de migrantes situados en los países de empleo o que han regresado a sus países de origen. La mayoría de los estudios realizados se han centrado en los costos de migración para los corredores asiáticos y casi en su totalidad en la migración laboral a través de canales regulares. Para tratar de evaluar el costo «privado» (en contraposición al costo social) de la migración, estos estudios definieron los costos de migración mediante la identificación de sus diversos componentes, que consistían invariablemente en lo que los migrantes pagaban para:

- obtener información sobre las oportunidades en los países de destino;
- obtener una oferta de empleo de un empleador extranjero o de su agente, en particular para la contratación y para satisfacer requisitos específicos de capacitación y de exámenes exigidos por el empleador;
- obtener los documentos de viaje necesarios;
- obtener autorización para salir de su país, incluido el costo de tener un contrato de trabajo aprobado por una autoridad nacional y asistir a una reunión informativa previa a la salida;
- obtener autorización (o visado) para entrar en el país de destino, incluidos los costos por los exámenes médicos y las autorizaciones de seguridad (policiales) requeridos;
- viajar al país de destino; y
- conseguir entrar, en particular mediante pagos informales a traficantes de personas, policía fronteriza y otros.

**Datos fehacientes recabados de estudios sobre el costo de migrar.** En 1996, una encuesta realizada en Kuwait sobre 800 trabajadores cualificados y poco cualificados procedentes de cuatro países de Asia meridional<sup>7</sup> reveló que los bangladesíes pagaban el doble de lo que pagaban los demás. Al recibir salarios más bajos, necesitaron en promedio 11,2 meses para recuperar lo que habían pagado, en comparación con solo tres meses para los indios y dos meses para los pakistaníes. En Kerala (India), los resultados de la Encuesta de Migración de Kerala de 2008 revelaron sorprendentemente que el trabajador indio promedio pagó 1.660 dólares USD para migrar a Arabia Saudita, 1.257 dólares USD para el Reino Unido y solo 935

dólares USD para Estados Unidos.<sup>8</sup> Datos más recientes procedentes de las grandes encuestas sobre los hogares realizadas desde 1998 en Kerala por el Centro de Estudios para el Desarrollo mostraron que las sumas gastadas por los hogares para enviar a un miembro de la familia al Golfo para un empleo disminuyeron desde comienzos de la década de 1980 de más de 4.200 dólares USD a 1.126 dólares USD en 2013.<sup>9</sup> Los costos variaron según el país de destino, desde 853 dólares USD para empleos en Omán hasta 1.412 dólares USD para los de Arabia Saudita.

Se dispone de menos estimaciones de los costos de migración para otras regiones. Un estudio de caso de la migración de Ecuador da una valoración aproximada del costo de emigrar a Estados Unidos desde Ecuador usando *coyotes* (traficantes de personas). En este estudio se afirma que, como consecuencia del aumento de las restricciones a la inmigración en Estados Unidos, el costo de migrar desde Ecuador a Estados Unidos recurriendo a *coyotes* se multiplicó por cuatro entre principios de los años ochenta y 2002, desde una cifra comprendida entre 1.500 y 3.000 dólares USD hasta una cifra comprendida entre 8.500 y 12.000 dólares USD.<sup>10</sup>

**Encuestas KNOMAD/OIT sobre los costos de la migración.** Desde 2014, la Alianza Mundial de Conocimientos sobre Migración y Desarrollo (KNOMAD) del Banco Mundial y la OIT han estado colaborando en encuestas de trabajadores migrantes poco cualificados en importantes corredores migratorios para evaluar los costos en los que incurrieron al migrar.<sup>11</sup> Estas encuestas fueron más lejos que los otros estudios y obtuvieron información sobre la duración de la búsqueda de empleo, los tipos de empleo que realizaban los migrantes en su país y en el extranjero, el importe de los salarios prometidos, si se aplicaron deducciones de gastos y el importe efectivamente recibido, si hubo retrasos en el pago, el número de horas trabajadas, si los migrantes sufrieron enfermedades y lesiones laborales y si se les negaron sus derechos básicos como la libertad sindical. Los resultados preliminares basados únicamente en los costos de contratación incurridos por los migrantes (con exclusión de los ingresos no percibidos al buscar empleo y los costos no monetarios incurridos mientras trabajaban) se muestran en el Cuadro 2. El cuadro compara a continuación estos costos de contratación con los ingresos mensuales promedio en el extranjero para mostrar cuántos meses se tarda en recuperar esos costos. Las principales conclusiones de las encuestas se detallan a continuación:

- ***El corredor migratorio es el factor más importante de los costos de migración pagados por los trabajadores.*** En algunos corredores migratorios, los costos equivalen a solo unos pocos días de trabajo (por ejemplo, Bulgaria a España), mientras que en otros corredores pueden alcanzar 10,6 meses de trabajo (por ejemplo, pakistaníes hacia Arabia Saudita).
- Las diferencias del costo que pagan los migrantes ***dentro de un mismo corredor migratorio*** son grandes, pero por lo general inferiores a las diferencias de costo promedio entre corredores.

- Los trabajadores con más **educación o vínculos con las redes sociales, experiencia previa en el extranjero y las mujeres pagan menos** que los migrantes masculinos primerizos que no están vinculados a las redes de migración. Las mujeres que se dedican principalmente al trabajo doméstico tienen costos mucho más bajos al emigrar que los hombres, pero ganan mucho menos e incurrir en costos más altos en lo que se refiere a largas horas de trabajo y otras privaciones.
- **Los agentes de contratación hacen aumentar los costos pagados por los trabajadores, pero no los ingresos en el extranjero.** La mayoría de los trabajadores confían en los agentes privados de contratación y les pagan para obtener ofertas de trabajo, pero a pesar de que las comisiones pagadas aumentan los costos no incrementan la posibilidad de mejores empleos o salarios en el país de destino.
- **Los préstamos** para financiar la migración provenían en su mayoría de la familia y de conocidos a **tasas de interés muy bajas** y se devolvían con los ingresos en el extranjero. Las tasas de interés más altas se pagaron sobre préstamos concedidos por prestamistas.

**Las grandes diferencias que se aprecian entre los corredores migratorios sugieren la existencia de factores estructurales para la determinación de los costos.** Unos impulsores económicos fuertes tales como grandes diferencias de ingresos y salarios entre países de origen y de destino, la existencia de acuerdos entre Estados sobre la libre circulación de trabajadores, la existencia de redes sociales y la adopción de políticas y de una gobernanza eficaz tanto en países de origen como de destino son claramente los factores más importantes en la determinación de los costos. En algunos corredores donde existen acuerdos de libre circulación de trabajadores, como entre los Estados miembros de la Unión Europea (UE), el costo de migrar para ejercer un empleo no representa más que el costo de los viajes por tierra, mar o aire. Este hecho es particularmente significativo si se tiene en cuenta que las diferencias salariales entre los Estados miembros de la UE siguen siendo considerables, especialmente entre la UE-15 y los nuevos Estados miembros como Bulgaria y Rumania. Por el contrario, los costos son significativamente más elevados en los corredores de migración asiáticos, aunque existen diferencias significativas entre ellos.

**La presencia de más solicitantes de empleo que de puestos de trabajo dificulta la reducción de los costos.** La reducción de los elevados costos de migración en algunos corredores plantea enormes desafíos para los responsables de la formulación y la gestión de políticas. Cuando hay muchos más trabajadores que buscan trabajo que el número de puestos de trabajo que se oferta, lo normal es que los solicitantes de empleo se contenten con salarios más bajos, lo que representa un *costo implícito* de la migración, como lo muestra el elevado número de sustituciones de contrato. La alternativa es que paguen para «saltarse la cola». Cuando hay discrepancias considerables entre los salarios de origen y de destino, a menudo la diferencia la embolsan los intermediarios, que cobran (algunos observadores dicen

«extorsionan») altas comisiones a los trabajadores. Este es el reto al que se enfrentan los gobiernos de los países de origen cuando intentan frenar las comisiones de contratación abusivas («explotadoras») y fijar salarios mínimos para unos contratos de trabajo aceptables, pero el resultado depende también de la existencia o no de unas instituciones capaces de proteger el empleo en los países de destino.

**Datos contrastados sobre el endeudamiento.** Los altos niveles de endeudamiento, en algunos casos la servidumbre por deudas, han sido asociados durante mucho tiempo a la migración porque los que desean emigrar son a menudo demasiado pobres para financiar el proyecto, o tienen pocos activos que los bancos acepten como garantía. Dependen de prestamistas de dinero informales, que cobran tasas de interés de usura, o de sus empleadores extranjeros para que adelanten el dinero en el entendimiento de que el reembolso se hará a través de deducciones de salarios, maniatando así los trabajadores a sus empleadores. Un estudio de 2009 de la OIT en Bangladesh entrevistó a 60 antiguos migrantes, hombres y mujeres, y puso de relieve que la mayoría había pedido dinero prestado a la familia y amigos, pero que una tercera parte se había visto obligada a solicitar empréstitos a prestamistas informales a tasas usurarias. A las cinco mujeres que les pidieron dinero prestado se les aplicó una tasa de interés extremadamente alta de 10 por ciento al mes.<sup>12</sup> Las encuestas de KNOMAD/OIT también revelaron que una proporción considerable de los migrantes se endeudó para financiar su migración, pero pocos reportaron el pago de intereses. En Pakistán, más de la mitad (54%) de los trabajadores que regresaron informaron que se habían endeudado principalmente ante familiares o amigos por importes que oscilaban entre 75 y 6.150 dólares USD, con un valor promedio de 610 dólares USD. En Nepal, casi dos tercios de los migrantes se endeudaron para financiar su migración a Qatar, de los cuales una cuarta parte pidió prestado a prestamistas con un promedio de más del 30% de interés y tres cuartas partes solicitaron préstamos a familiares y conocidos con un interés bajo o sin interés. De los trabajadores vietnamitas en Malasia, alrededor de 1 de cada 3 se vio obligado a hipotecar sus tierras u otros activos para financiar su migración, lo que contrasta con otras encuestas en las que solo unos pocos informaron que tenían que ofrecer garantías para sus préstamos. En el caso del setenta por ciento de los trabajadores vietnamitas, sus empleadores pagaron para que fuesen a Malasia, y la mayoría devolvían esta cantidad a través de deducciones salariales. Como ya se ha señalado anteriormente, un endeudamiento de estas características limita su libertad de cambiar de empleo.

**Los bajos salarios y unas condiciones de trabajo abusivas son costos implícitos de la migración.** Los costos en que incurren los trabajadores migrantes en relación con el empleo son el resultado de un trato discriminatorio en materia de salarios y otras condiciones de trabajo. Estos costos no tienen cabida en regímenes de migración laboral «favorables al desarrollo» y «que respetan los derechos», y se asocian sobre todo con ciertos corredores de migración. Las encuestas KNOMAD/OIT identificaron algunos de estos costos, incluida la falta de un contrato escrito o la sustitución de contratos, la disparidad entre los salarios prometidos y

los reales, la disparidad de salarios entre los trabajadores nacionales y los migrantes para el mismo tipo de trabajo, la demora en el pago de salarios, las deducciones ilegales en los salarios, la negativa a indemnizar las lesiones laborales, así como largas horas de trabajo.<sup>13</sup>

**Las mujeres migrantes incurren en mayores costos implícitos debido a sus condiciones de trabajo.** Las encuestas revelaron que las condiciones de trabajo difieren según el tipo de empleo (sesgo de género), por nacionalidad de los trabajadores y por destino. Por ejemplo, las mujeres etíopes entrevistadas que trabajaban en Arabia Saudita como trabajadoras domésticas explicaron que trabajaban un promedio de 120 horas por semana, frente a 70 horas para los hombres etíopes que trabajaban como obreros en el sector de la construcción. Cerca de la mitad de los trabajadores no disponían de un día de descanso por semana.

Alrededor del 20 por ciento de los trabajadores informaron que habían sufrido accidentes en el lugar de trabajo, y sólo la mitad de los lesionados fueron remunerados cuando no podían trabajar. Alrededor del 60 por ciento de los etíopes entraron en Arabia Saudita sin un visado de trabajo, y muchos trabajaban ilegalmente. Los trabajadores nepaleses y pakistaníes, que en su mayoría eran varones empleados en la construcción, informaron de un promedio de 68 horas de trabajo por semana y muchos se quejaron de haber sufrido lesiones en el trabajo y de que sus empleadores habían confiscado sus pasaportes. Los migrantes indios y filipinos empleados en Qatar comunicaron un promedio de horas de trabajo similares y también informaron de que sus pasaportes habían sido confiscados por sus empleadores o patrocinadores, pero solo unos pocos se quejaron de lesiones.

**Los costos de las remesas siguen siendo demasiado elevados.** Los migrantes con salarios bajos que envían pequeñas cantidades pero de forma repetida y aquellos que están en corredores con un bajo volumen son los que más sufren por los altos costos de remesas. A través de su página web de precios de envío de remesas a nivel mundial Remittance Prices Worldwide (RPW), el Banco Mundial ha estado examinando los costos de las remesas en 300 corredores que cubren 35 países de origen y 99 países de destino. Según RPW, en promedio, el costo mundial de enviar remesas de 200 dólares USD (incluidos todos los cargos y comisiones) se elevó a 7,4% en el tercer trimestre de 2016, muy por encima de lo estipulado en la meta 10.c de los Objetivos de Desarrollo Sostenible (véase el Cuadro 1). El África subsahariana, con un costo promedio del 9,5%, sigue siendo la región con el mayor costo. Las medidas contra el lavado de dinero y la financiación del terrorismo (ALD/CFT) han puesto aún más trabas a la reducción del costo de las remesas. Las estrategias de reducción de riesgos que ahora siguen los bancos internacionales se han convertido en una amenaza importante para los servicios de transferencia de remesas a países frágiles como Somalia.

**Cuadro 1 - Total de los costos promedio de los envíos de remesas por regiones del mundo (%)**

	T3	T3	T3	T3	T3	T3
	2011	2012	2013	2014	2015	2016
<b>EAP</b>	9,80	8,88	9,00	7,92	7,82	8,24
<b>ECA</b>	6,86	6,54	6,88	6,17	5,89	6,36
<b>ECA (excl. Rusia)</b>	8,68	8,21	8,41	7,67	7,10	7,49
<b>LAC</b>	7,68	7,65	7,26	6,02	6,29	6,17
<b>MNA</b>	8,15	7,85	7,61	8,25	8,37	7,02
<b>SA</b>	6,15	6,54	7,12	5,97	5,73	5,41
<b>SSA</b>	12,41	12,40	12,29	11,28	9,78	9,52
<b>Mundial</b>	9,30	9,00	8,93	7,90	7,52	7,42

Fuente: Banco Mundial, *Remittance Prices Worldwide*, número 19, septiembre de 2016, p. 13 (Cuadro 6).

Abreviaturas: EAP - Asia oriental y el Pacífico; ECA - Europa y Asia central; LAC - América latina y el Caribe; MNA- Oriente medio y África septentrional; SA - Asia meridional; SSA - África subsahariana.

### **C. Políticas para reducir los costos de migración**

En un sistema de migraciones equitativo, seguro y ordenado en el que los migrantes reciben un trato igual al de los nacionales y la intermediación en la contratación solo tiene por objeto minimizar los costos de hacer corresponder los trabajadores adecuados con los puestos de trabajo correctos, los costos de migración pueden permanecer reducidos al mínimo. Los migrantes disfrutarán entonces de la totalidad de los beneficios que esperan obtener al cruzar las fronteras para mejorar su nivel de vida o su capacidad de ingresos, mientras que los empleadores ganarán en productividad al emplear a trabajadores con las competencias y aptitudes adecuadas. No habrá reemplazo de los trabajadores nacionales provocado por la llegada de migrantes con bajos salarios que pueda causar resentimiento y xenofobia, y unas remesas más elevadas reducirán la pobreza y mejorarán el desarrollo de los países de origen. La creación de tales condiciones es, por supuesto, un enorme desafío para las autoridades nacionales a ambos lados de la frontera, pero no es imposible, ya que hay ejemplos de sitios en los que se aproximan a esas condiciones. Los trabajadores migrantes que se desplazan a través de las fronteras de la UE no incurren en muchos gastos para encontrar trabajo en otro Estado miembro. Del mismo modo, los nacionales de los Estados miembros de la Comunidad Andina pueden cruzar las fronteras con relativa facilidad por motivos laborales. En la ASEAN, a comienzos de 2016, entró en vigor un Acuerdo de Reconocimiento Mutuo que liberaliza la circulación de ciertas categorías de trabajadores profesionales a través de sus fronteras nacionales,<sup>14</sup> objetivo que pronto podrá concretarse para determinadas categorías de profesionales. Los canadienses y los estadounidenses llevan décadas desplazándose a través de su frontera común con poca dificultad o costo. No obstante lo anterior, los trabajadores procedentes de zonas exteriores a la libre circulación siguen pagando enormes sumas para obtener el derecho de entrada, como lo que muchos migrantes de África y Asia pagan para entrar en la UE.

**El dilema de asignar empleos cuando escasean.** Cuando el acceso está limitado y se imponen restricciones, el derecho de acceso se convierte en un bien escaso pero valioso que puede ser asignado a través del mercado o decidido por alguna autoridad. De forma general se achaca el alto costo de la migración al hecho de que sea el mercado el que asigne los escasos derechos, como cuando agentes de los empleadores e intermediarios «venden» visados a los mejores postores. A los trabajadores se les «roba» de hecho algunos de los beneficios de la migración, mientras que no se garantiza a los empleadores que obtengan los trabajadores más cualificados para sus puestos de trabajo. Por otra parte, dejar la asignación de los derechos de acceso a las burocracias gubernamentales plantea igualmente serias inquietudes en cuanto a que se creen oportunidades de corrupción o sencillamente que se utilicen criterios de selección que no guardan relación con las necesidades de los empleadores (por ejemplo, asignar empleos a minorías desfavorecidas o cuotas para cada distrito político). En algunos países de origen, para intentar remediar estas debilidades, se han probado algunos programas, tales como la creación de empresas estatales de contratación que ofrecen servicios gratuitos a los trabajadores y compiten con las agencias de empleo privadas, pero han resultado ineficaces.<sup>15</sup>

**La fijación de un límite máximo en las comisiones de contratación no ha funcionado.** La mayoría de los países de origen intentan influir sobre los precios (comisiones) cobrados por las agencias de contratación mediante la regulación del acceso al sector a través de la concesión de licencias y fijando un límite máximo a las comisiones que pueden cobrar a los trabajadores, a pesar de la prohibición que tienen las agencias de empleo privadas de cobrar «ningún tipo de honorario o tarifa» a los trabajadores según el Convenio de la OIT núm. 181. Se imponen sanciones a los infractores, incluida la suspensión o incluso la anulación de las licencias. En algunos países, las infracciones pueden ser examinadas no solo como causas civiles, sino incluso como causas penales, que pueden acabar con una condena a prisión. Sin embargo, estas medidas todavía no han podido imponerse ante la robustez de las fuerzas del mercado, ya que los aspirantes a migrantes pueden aceptar pagar un precio por encima del límite si es la única manera de conseguir un trabajo. Cuando se autorizan ciertas comisiones, aumenta la carga administrativa para demostrar el incumplimiento de la política, lo que hace que una prohibición absoluta sea una opción preferible, ya que la sola prueba de cualquier pago sería un aviso de incumplimiento. Por otra parte, los gobiernos de los países de origen se sienten impotentes para hacer cumplir sus normas en los casos en que estos costos toman la forma de deducciones salariales cuando los trabajadores ya están trabajando en el extranjero. Está claro que la aplicación efectiva de estas medidas depende en gran parte de las condiciones en el país de destino y de la cooperación de sus autoridades nacionales. Algunos países, como los Emiratos Árabes Unidos, prohíben las deducciones salariales y exigen que los salarios se paguen directamente a la cuenta bancaria del trabajador, para así disponer de un rastro documental del importe exacto pagado.

**Condiciones necesarias para reducir los costos de migración.** Puede que no haya una manera segura y sin fallos de que los costos de migración estén protegidos de las condiciones de oferta excesiva en el mercado, pero las diferencias en los costos incurridos por los trabajadores en diferentes corredores y un examen sobre los resultados de las políticas aplicadas para contener abusos sugieren que ciertas condiciones deben ser cumplidas para minimizar los costos. En particular:

- tener como objetivo unas comisiones y unos costos de contratación nulos para los trabajadores;
- garantizar la igualdad de trato para los trabajadores extranjeros y la protección de sus derechos en los países de destino;
- favorecer la cooperación de los países de origen y de destino, especialmente a través de acuerdos bilaterales, para proteger los contratos de trabajo de la influencia de partes que pueden obtener beneficios indebidos al interferir en el proceso;
- facilitar la participación activa de los gobiernos de origen y de destino en la contratación para mejorar la adecuación de las competencias a los puestos de trabajo y reducir las ineficiencias y fallas del mercado;
- dar más posibilidades a la contratación directa de trabajadores por parte de los empleadores, incluidas mediante ofertas de servicios e instalaciones gratuitos y el uso de sitios web patrocinados por el gobierno;
- adoptar normas que exigen transparencia en las transacciones, especialmente cuando se trata de pagos por parte de trabajadores y empleadores;
- reducir al mínimo la duplicación y la burocracia mediante el desarrollo de una base de datos común para todos los organismos de reglamentación y proporcionar un acceso fácil a los servicios gubernamentales (por ejemplo, centros de ventanilla única), especialmente en zonas remotas;
- aplicar severas sanciones contra la venta de visados.

**La igualdad de trato y la protección de los derechos son fundamentales para reducir los costos de migración.** La garantía de la igualdad de trato y la protección de los derechos humanos, incluidos los derechos laborales, son evidentemente una condición *sine qua non* de cualquier empeño por reducir los costos de migración, especialmente porque muchos de los costos pueden atribuirse al trato discriminatorio en salarios y otras condiciones laborales, las lesiones laborales, el hostigamiento físico y la exclusión de las prestaciones de protección social. Si bien es imperativo que se proporcionen estas garantías, puede que no sean suficientes, a menos que los migrantes tengan acceso a recursos eficaces ante las autoridades competentes, recursos que los Estados miembros deben proporcionar a tenor de los convenios de la OIT, en particular el Convenio sobre los trabajadores migrantes (revisado), 1949 (núm. 97) y el Protocolo de 2014 relativo al Convenio núm. 29 sobre el trabajo forzoso, 1930. Este acceso puede resultar difícil debido a las barreras lingüísticas, así como a tabúes culturales que prohíben a las mujeres solteras, por ejemplo, hallarse en espacios públicos a menos que estén acompañadas

por parientes varones. Por esta razón, en algunos países se ha considerado necesario y útil el establecimiento de centros de ayuda a los migrantes que prestan servicios multilingües.<sup>16</sup> Igualmente importante es la instauración de mecanismos que permitan a los propios migrantes informar a las autoridades sobre los costos de migración en los que han incurrido y sugerir maneras de mejorar la reglamentación y los procedimientos.

**Ampliar las posibilidades de contratación directa.** Las encuestas KNOMAD/OIT revelaron que los migrantes contratados directamente por sus empleadores tenían salarios mucho más altos que los que pasaban por intermediarios. En la mayoría de los casos los empleadores habían pagado todos los costos de transacción correspondientes a las autorizaciones requeridas para la emigración de determinados trabajadores, sus visados de trabajo e incluso su transporte. Los Emiratos Árabes Unidos y Arabia Saudita están probando en colaboración con ciertos países de origen el uso prometedor de la tecnología de comunicación moderna para conectar a los empleadores con los solicitantes de empleo, como «Musaned», el sistema a través de Internet para contratar trabajadores domésticos entre Bangladesh y Arabia Saudita.<sup>17</sup> Sin embargo, la contratación directa puede no ser el medio elegido por la gran mayoría de los empleadores, por lo que es necesario desarrollar otras alternativas. Se necesitará desarrollar un sistema que «aísle» el proceso de contratación de diversos medios destinados a sacar dinero a los solicitantes de empleo, extrayendo enseñanzas de la experiencia de algunos países como Alemania (el antiguo programa de trabajadores invitados), Canadá (Programa de Trabajadores agrícolas temporeros), Nueva Zelanda (programa de empleo temporero en la agricultura) y el Sistema de Permisos de Empleo de la República de Corea.

**La comprensión de la actividad de la contratación es fundamental para diseñar políticas inteligentes.** En los países de origen, la regulación eficaz de las agencias de contratación privadas se ha visto obstaculizada por políticas incoherentes y por condiciones características de los mercados de trabajo en los países en desarrollo. Un ejemplo claro de política incoherente es la corta duración de las licencias concedidas en algunos países a las agencias de contratación, a menudo no más de un año, a diferencia de otros negocios que disfrutan de licencias por tiempo indefinido. En tales condiciones, ninguna empresa está motivada para invertir seriamente en la actividad de contratación, y empresas bien establecidas con los recursos financieros adecuados para desarrollar operaciones internacionales suelen mantenerse alejadas de ella. Aunque el crecimiento de la migración laboral ha sido fenomenal en muchos países, no ha surgido una empresa equivalente a la multinacional Manpower, Inc. Habida cuenta de que el sector de la contratación conlleva pocos costos de inversión fijos, la lógica económica del negocio es tal que los directivos de una agencia de contratación suelen querer probar suerte como operadores independientes cuando ya tienen asegurado un cliente del extranjero. Unas políticas inteligentes deben basarse en un entendimiento del mejor «modelo de negocios» para el sector. La experiencia demuestra que las empresas más grandes están mejor capacitadas para conservar

entre su clientela a los buenos empleadores del extranjero, que operan con éxito cobrando comisiones solamente a los empleadores y no a los trabajadores, y que a menudo inician la adopción de códigos de buenas prácticas para todo el sector. Pueden ser más selectivas en la elección de los empleadores que desean representar, mientras que los pequeños operadores suelen atender a cualquier empleador extranjero, incluso si los términos ofrecidos para los puestos de trabajo están por debajo de la norma.<sup>18</sup>

**Límites a la regulación de la intermediación laboral informal.** Gran parte de la migración sigue estando organizada por personas que están en contacto directo con los aspirantes a emigrantes en aldeas remotas. La mayoría se dedican a la intermediación laboral solo como una ocupación a tiempo parcial y refieren a los trabajadores, a menudo amigos y parientes, a las agencias de contratación con licencia situadas en las ciudades.<sup>19</sup> Debido a que los intermediarios informales suelen estar bien integrados en las comunidades locales, las agencias de contratación con licencia en los centros metropolitanos suelen confiar en ellos para encontrar y movilizar a los trabajadores. Sin embargo, la regulación de sus actividades para frenar los abusos siempre ha planteado un desafío a las autoridades nacionales porque la concesión de licencias sería poco práctica y los esfuerzos requeridos para proceder a una vigilancia casi siempre superan la capacidad de que disponen los ministerios nacionales. Las autoridades de los países de origen deberían considerar formas de llegar a ellos a través de las agencias de contratación autorizadas que los utilizan para contratar trabajadores (a saber, considerarlas igualmente culpables de los abusos cometidos por sus subagentes). Igualmente importante es disponer de un programa para movilizar a las comunidades locales y formarlas a los riesgos de las ofertas de trabajo fraudulentas, las realidades de la migración y las alternativas más seguras disponibles. Filipinas ha estado proporcionando estos programas durante muchos años y puede estar cosechando ya los resultados en lo que se refiere a la disminución del fraude y la reducción de los costos.

**Subvencionar una migración sin costo alguno para los migrantes, incluso mediante acuerdos bilaterales y regionales.** Los trabajadores poco cualificados sufragan en gran parte los costos económicos reales de la migración, ya sea en lo que se refiere a los pagos directos por los servicios de intermediarios y en concepto de viajes, como en lo que respecta a salarios y condiciones de empleo más bajos, pero los Estados también pueden cubrir esos costos mediante subvenciones. Con el fin de facilitar a los nacionales de los Estados miembros el acceso a puestos de trabajo disponibles, la UE creó el Portal Europeo de la Movilidad Profesional denominado EURES.<sup>20</sup> Por su parte, la República de Corea desarrolló su sistema de permisos de trabajo para eliminar los intermediarios privados. Negoció acuerdos bilaterales con varios países de origen asiáticos para cooperar en la realización de pruebas de idioma coreano y la verificación de las calificaciones de los trabajadores. Aquellos que se califican quedan inscritos en el banco de datos de HRDKorea, que también recibe ofertas de trabajo para los extranjeros y examina las calificaciones de los empleadores. Se garantiza a los trabajadores extranjeros la igualdad de

salarios con los trabajadores coreanos y se ha hecho un gran esfuerzo para garantizar que no haya fugas de información que otras partes puedan utilizar para extorsionar a los trabajadores.<sup>21</sup>

El acuerdo de creación de la Unión Económica Euroasiática (UEE) ha aportado una nueva dimensión a la cooperación entre los Estados miembros en la gestión de la migración y la reducción de sus costos. Estipula la creación de un sistema uniforme para la salida, admisión y estancia de los trabajadores de los Estados miembros; la armonización de las políticas y reglamentos para la determinación de la condición jurídica de estos trabajadores y la regulación de su empleo. En la Federación de Rusia, los privilegios en materia de empleo y de residencia disfrutados por los trabajadores migrantes y sus familiares procedentes de otros Estados miembros de la UEE se hallan ahora entre los más elevados. No está estipulada ninguna disposición similar en los acuerdos bilaterales entre los Estados de la CEI y otros países. La extensión de la reciprocidad de estos derechos a los nacionales de los otros Estados miembros facilitará una integración más rápida de la región euroasiática.

**Contratación pagada por el empleador.** Algunos sectores han logrado aplicar una política sin comisiones. Los profesionales del mar no están obligados a pagar comisiones de colocación en Filipinas y en el caso de artistas escénicos y profesionales del espectáculo que viajan a Japón (parte signataria del Convenio núm. 181 de la OIT), la comisión la paga el empleador. En los programas para trabajadores temporeros que Nueva Zelanda y Australia tienen con países insulares del Pacífico, los empleadores sufragan los costos de contratación, así como la mitad del pasaje aéreo del trabajador. Sin embargo, si bien algunos países de destino importantes para los trabajadores migrantes asiáticos han legislado la prohibición de aplicar comisiones a los trabajadores (por ejemplo, Arabia Saudita, Emiratos Árabes Unidos y Qatar), en la práctica los trabajadores siguen pagando comisiones elevadas. También hay iniciativas lideradas por el sector privado, como el «Grupo de liderazgo para la contratación responsable» y la «Coalición ciudadana de la industria electrónica»,<sup>22</sup> que ofrecen maneras de estimular la contratación ética y equitativa tratando de cambiar las prácticas comerciales existentes.

**Clarificación de la responsabilidad del empleador en caso de subcontratación.**

Un acuerdo comercial que ha permitido algunas de las formas más atroces de explotación laboral es el uso de subcontratistas, especialmente en la construcción. Cuando la ley es imprecisa en cuanto a quién es el verdadero empleador, las autoridades a menudo no toman medidas correctivas cuando los trabajadores se quejan de salarios inferiores a la norma, de falta de pago o de pagos atrasados, o de que no se les proporcione alimentos o alojamiento adecuados. Los reglamentos y las directrices para la licitación de empleos a subcontratistas deberían aclarar las condiciones de empleo de los trabajadores así como quién, en última instancia, asume la responsabilidad como empleador.

### **Promover la inclusión financiera para permitir a los migrantes recuperar los costos de migración.**

La protección de los migrantes y la maximización de los beneficios potenciales de la migración requieren no solo reducir los costos, en particular el costo de remitir los ingresos a las familias, sino también permitir que sus ganancias contribuyan a asegurar su subsistencia y su reintegración al regresar al país de origen. Entre las estrategias que han sido identificadas como esenciales por el informe conjunto del FIDA y del Banco Mundial sobre el uso de las remesas y la inclusión financiera, figuran las siguientes:<sup>23</sup>

- Llevar a cabo campañas de educación financiera para mejorar la alfabetización financiera y asegurar una protección del consumidor adecuada para los emisores y receptores de remesas gracias a servicios y productos financieros debidamente reglamentados. Empoderar a las mujeres a través de la capacitación y otros métodos para que su voz tenga más peso en la asignación de las remesas recibidas por las familias.<sup>24</sup> Esa capacitación debe prestar mayor atención a las diferencias de comportamiento basadas en el género.
- Desarrollar productos adaptados a las necesidades de los migrantes y de las familias los migrantes transnacionales.
- Elaborar enfoques intersectoriales colaborativos entre los gobiernos, los organismos normativos y las grandes entidades bancarias para garantizar que los operadores de transferencias más pequeños puedan operar en un amplio abanico de corredores de remesas.
- Apoyar la investigación, la promoción y el diálogo a escala internacional y bilateral.
- Crear incentivos para que los trabajadores migrantes sean agentes del cambio a través de mecanismos de inversión fiables y atractivos. La inversión directa o indirecta en micro, pequeñas y medianas empresas (MIPYME) y/o en instrumentos financieros puede ser una forma muy eficaz de crear empleos y generar ingresos «al regresar a casa».
- Promover marcos jurídicos y reglamentarios sólidos, predecibles, no discriminatorios y proporcionales al nivel de riesgo tanto en los países de origen como de destino. Es igualmente importante velar por que se favorezca la competencia alentando a más agentes a entrar en el mercado, ampliando los tipos de redes de pago o descontinuoando los acuerdos de exclusividad cuando constituyen un obstáculo a la competencia.

Las remesas pueden desempeñar un papel muy importante en la obtención de financiación para el desarrollo. Pueden servir como garantía, mediante la titulización de flujos futuros, para facilitar el endeudamiento internacional con un menor tipo de interés y con vencimientos más largos. Al mejorar las calificaciones de las deudas soberanas y la sostenibilidad de la deuda de los países receptores, facilitan de hecho el acceso a los mercados internacionales de capitales a países en desarrollo que de otro modo hubiesen podido tener grandes dificultades para acceder a esos mercados. Por supuesto, una forma más directa es aprovechar los

ahorros de la diáspora utilizando «bonos de la diáspora» e instrumentos similares para recaudar fondos que se invertirán en los países de origen. Cabe distinguirlos de las remesas, de forma que los remitentes y los destinatarios puedan decidir libremente sobre el uso de sus ahorros.

Para muchas familias y migrantes pobres, las remesas son el único punto de contacto con el sector financiero formal. Al proporcionar servicios de remesas, los bancos y otras instituciones financieras pueden atraer nuevos clientes hacia sus productos de depósito y préstamo (Ratha, 2007). Estos productos pueden haber sido adaptados a las necesidades particulares de las pequeñas y medianas empresas creadas por los migrantes y sus familias.<sup>25</sup> Las inversiones directas e indirectas de la diáspora pueden generar oportunidades reales que inciten a los migrantes a regresar o a apoyar la creación de empleo y, de forma más general, el desarrollo de sus comunidades de origen.

En 2015, el FIDA proclamó que el 16 de junio sería el ***Día Internacional de las Remesas Familiares***, en reconocimiento a la contribución fundamental de los trabajadores migrantes a sus familias y comunidades de origen y al desarrollo sostenible de sus países de origen. Hasta ahora, más de 80 operadores de transferencia de dinero y la red mundial que representa a más de 800 operadores móviles en todo el mundo lo han respaldado y se han comprometido a adoptar medidas concretas para asegurar que cada dólar ganado con tanto esfuerzo valga aún más.<sup>26</sup>

El costo de las transferencias de remesas dentro del área de la Comunidad de Estados Independientes (CEI) es uno de los más bajos del mundo. Según el Banco Central de la Federación de Rusia, la comisión sobre las transferencias de remesas es ahora inferior al 2%, en comparación con un promedio mundial del 7% estimado por el Banco Mundial (véase el cuadro 1). En 2015, los principales destinatarios de las remesas de la Federación de Rusia fueron Uzbekistán (2.370 millones de dólares USD), Tayikistán (1.280 millones de dólares USD), Kirguistán (1000 millones de dólares USD) y Ucrania (988 millones de dólares USD).

#### **D. Iniciativas multilaterales para reducir los costos migratorios**

Si bien es improbable que se llegue en un futuro próximo a un acuerdo mundial sobre la libre circulación de personas, a diferencia de la libre circulación de mercancías, a través de las fronteras nacionales, existe ya un amplio apoyo a la toma de medidas concretas a nivel nacional y mundial para reducir los costos de migración y de las remesas de ingresos. La Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible, tal como se expresa en los ODS y en el Plan de Acción de Addis Abeba, exhorta a todos los Estados miembros de la ONU a tomar medidas para reducir los costos del envío de remesas a menos del 3 por ciento del importe transferido, proporcionar a los migrantes y a sus familiares en el país de origen un mayor acceso a los servicios financieros, adoptar tecnología moderna para facilitar las

transferencias de dinero y eliminar los obstáculos para el funcionamiento de los mecanismos no bancarios de transferencia de dinero.

Los ODS incluyen metas que aseguran una migración segura, ordenada y regular, limitando la explotación y el abuso de migrantes; mientras que la reducción del costo de la contratación y de las remesas y la mejora de los datos son compromisos explícitos de la Agenda de Acción de Addis Abeba. Con miras a establecer a la postre unos criterios de referencia para reducir los costos de migración, el Banco Mundial y la OIT están colaborando juntos para elaborar la metodología que permita evaluar esos costos. Por otra parte son los custodios del indicador 10.7.1 de los ODS sobre el costo de la contratación.

Más allá de su labor sobre la protección de los derechos de los trabajadores migrantes, que están ahora consagrados en varios convenios de la OIT (a saber, núms. 97, 143, 181, 189), la OIT lanzó en 2014 una «Iniciativa para la equidad en la contratación» junto con múltiples partes interesadas basada en cuatro pilares: (i) enriquecer el acervo mundial de conocimientos sobre las prácticas nacionales e internacionales de contratación; (ii) reforzar las leyes, las políticas y los mecanismos de control de la aplicación, para fomentar prácticas de contratación éticas; (iii) promover normas y prácticas empresariales justas; y (iv) dar autonomía y protección a los trabajadores y las trabajadoras mediante el diálogo social.<sup>27</sup> Con respecto al segundo pilar, en septiembre de 2016 la OIT convocó una reunión tripartita de expertos para elaborar un conjunto de principios y directrices prácticas relativos a la contratación equitativa.<sup>28</sup> Estos principios y directrices prácticas son de alcance general y abarcan la contratación de todos los trabajadores, tanto nacionales como migrantes, y están dirigidos a los agentes principales del proceso de contratación, a saber, los gobiernos de todos los países (origen, tránsito y destino), los empleadores y los agentes de contratación de mano de obra. Los principios y directrices prácticas serán examinados por el Consejo de Administración de la OIT en noviembre de 2016 con miras a su aprobación, publicación y difusión.

De manera similar, la Organización Internacional para las Migraciones, con una coalición de socios, ha creado el Sistema Internacional de Integridad en el Reclutamiento (IRIS por sus siglas en inglés): un proceso voluntario de certificación con la intervención de múltiples partes interesadas destinado a los intermediarios de la contratación laboral. IRIS tiene como finalidad aportar un cambio transformador al sector de la contratación mediante la identificación de intermediarios que están comprometidos con los principios éticos de la contratación, lo que permite a los empleadores disponer de una mejor información en el momento de tomar decisiones de contratación.

Entre las iniciativas internacionales para reducir los costos de remesas figuran las siguientes:

- La aprobación por los países del G8 en su cumbre de julio de 2009 en L'Aquila, Italia, del objetivo propuesto por el Grupo del Banco Mundial de reducir el costo

de los servicios de remesas en cinco puntos porcentuales en cinco años (el objetivo 5x5). El compromiso también fue adoptado por el G20 en la cumbre de Cannes, Francia, en 2011. En la cumbre de la UA-UE de la Valeta, se llegó a un acuerdo para alcanzar esta meta en 2020.

- La labor del FIDA y de su Fondo de financiación para remesas (FFR),<sup>29</sup> que obra en dos ámbitos fundamentales para aprovechar el impacto de las remesas en las zonas rurales: la inclusión financiera y la inversión de la diáspora; y
- Acuerdos regionales de movilidad que han contribuido a reducir los costos de migración, como el acuerdo de libre circulación entre los Estados miembros de la UE, entre los países del Pacto Andino, el TLCAN, la SADC y otros.
- Alianzas entre la OIM y agencias especializadas como la Unión Internacional de Telecomunicaciones (UIT) para las tecnologías móviles y la Unión Postal Universal (UPU) para los servicios postales encaminadas a promover el desarrollo de redes alternativas para la transferencia de dinero, proporcionando así más opciones a los remitentes y receptores de remesas y por consiguiente reduciendo los costos.<sup>30</sup>

## **E. Preguntas orientativas para los debates de las mesas redondas**

1. ¿Qué iniciativas están en marcha y cuáles podrían concebirse para hacer frente a los elevados costos financieros y sociales de la migración? ¿Cuáles son las buenas prácticas en la regulación gubernamental de los agentes de contratación de mano de obra, en particular los intermediarios de la contratación, y algunos modelos recientes de su aplicación efectiva? ¿Qué aspectos de estas iniciativas pueden ser adecuados para su posible adopción por otros países, especialmente en los corredores migratorios de alto costo?
2. ¿Cómo se pueden reducir al mínimo los costos de migración mediante una colaboración y acuerdos más estrechos entre los países, tanto a escala bilateral como multilateral, y con miras a ayudar a los países a prever sus necesidades futuras?
3. ¿Cuáles son algunos de los recientes esfuerzos con éxito del sector privado para asegurar la debida diligencia en la cadena de suministros de mano de obra en términos de contratación equitativa y ética? ¿Qué funciones deben desempeñar los empleadores, los agentes de contratación de mano de obra, las organizaciones de empleadores, las organizaciones sindicales, las asociaciones de migrantes y otras organizaciones de la sociedad civil? ¿Hay consecuencias no deseadas en tales iniciativas?
4. ¿Qué instituciones y procesos podrían facilitar la reducción de los costos de contratación y de las remesas, así como promover la alfabetización, la inclusión y los servicios financieros?

5. ¿Cómo podrían estas iniciativas ayudar a los países en la aplicación de la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible y de la Agenda de Acción de Addis Abeba?

## **F. Recomendaciones preliminares**

1. Los países de origen y de destino deberían cooperar para reducir al mínimo los costos de contratación pagados por los trabajadores, especialmente mediante un mejor acceso de los trabajadores y de los empleadores a la información sobre las competencias y las oportunidades de empleo y protegiendo los contratos de trabajo de la influencia de las partes que podrían obtener beneficios de manera indebida al interferir en el proceso.
2. Los países de empleo deben garantizar la igualdad de trato de los trabajadores extranjeros en virtud de su legislación nacional y adoptar las medidas necesarias para asegurar su cumplimiento con el fin de reducir al mínimo los costos implícitos de la migración y evitar el reemplazo de los trabajadores nacionales.
3. Los países de origen y de destino deberían promover prácticas de contratación equitativas y éticas por parte de los empleadores y de los agentes de contratación de mano de obra, suprimir la venta de visados, exigir una mayor transparencia de las operaciones de contratación y proporcionar más posibilidades de contratación directa de los trabajadores por los empleadores, en particular mediante el suministro de servicios e instalaciones gratuitos y el uso de sitios web patrocinados por el gobierno.
4. Todos los países deben fomentar aquellas innovaciones en los mecanismos de transferencia de dinero que pueden hacer reducir los precios de las remesas a los niveles fijados, de conformidad con los compromisos de la Agenda 2030.
5. Los gobiernos deben alentar la participación de todas las partes interesadas (incluidos los empleadores, los agentes de contratación de mano de obra, las organizaciones sindicales, los actores de la sociedad civil y los propios migrantes) en la formulación y aplicación de políticas para reducir los costos de migración.

**Cuadro 2 - ¿Cuánto tiempo se tarda en recuperar los costos de migración?**

Destino	Origen	Total de los costos de contratación		Promedio de los ingresos mensuales en destino (USD)
		Promedio (USD)	En meses de ingresos en destino (promedios)	
Arabia Saudita	Pakistán	4.395	10,6	469
	Etiopía	991	3,6	340
Qatar	India	1.149	2,0	592
	Filipinas	480	1,1	469
	Nepal	1.054	3,3	339
Kuwait	Bangladesh	3.136	9,0	347
	India	1.248	2,5	494
	Sri Lanka	319	0,9	339
EAU	Pakistán	2.351	7,2	394
España	Bulgaria	201	0,2	1.300
	Ecuador	1.032	0,8	1.300
	Marruecos	333	0,3	1.300
República de Corea	Indonesia	1.506	1,3	1.200
	Tailandia	1.466	1,2	1.200
	Vietnam	1.582	1,3	1.200
Malasia	Vietnam	1.382	4,2	353

Fuente: Encuestas KNOMAD/OIT. 2015.

**Cuadro 3 - Comparativo de los costos de contratación pagados por los trabajadores migrantes en distintos corredores migratorios (en USD)**

	Vietnamitas a Malasia		Etíopes a Arabia Saudita		Filipinos a Qatar		Indios a Qatar		Nepaleses a Qatar		Pakistaníes a Arabia Saudita y EAU	
	Media	Mediana	Media	Mediana	Media	Mediana	Media	Mediana	Media	Mediana	Media	Mediana
Agente	1.248	1.260	553	441	492	443	551	559	874	877		
Transporte nacional	69	40	128	106	106	69	70	71	108	66	73	55
Transporte internacional	88	88	281	233	(a)	(a)	296	297	402	302	411	386
Test médico	28	25	37	31	67	66	52	52	34	29	59	55
Pasaporte	18	10	19	17	29	24	46	45	75	60	46	45
Autorizaciones	2.5	1	1	1	5	4					74	73
Sesión informativa					4	2	24	25	9	8		
Test de competencias							11	11				
Seguro	13	13			40	34	7	6	37	35	32	30
Visado (b)	307	377							319	170	2.859	2.432
Otros (c)	30	36	604	354							44	30

(a) Viaje internacional pagado en su mayor parte por los empleadores.

- (b) Refleja el precio de los visados vendidos y no la tarifa oficial.
- (c) Otros costos incluyen las comisiones pagadas a traficantes de personas y sobornos.
- Fuente: Encuestas KNOMAD/OIT, 2015.

## NOTAS FINALES

---

<sup>1</sup> La Agenda de Acción de Addis Abeba de la Tercera Conferencia Internacional sobre la Financiación para el Desarrollo (A/CONF.227/L.1) reconoció explícitamente este problema e instó a todos los Estados a rebajar el costo de las remesas a menos del 3% (párrafo 40).

<sup>2</sup> Este documento utiliza el término «low-skilled» (poco cualificado) con referencia a las características del empleo y no de la persona. Muchos puestos de trabajo en la agricultura, la construcción y los servicios entran en esta categoría.

<sup>3</sup> El artículo 7 del Convenio núm. 181 sobre las Agencias de Empleo Privadas de la OIT, 1997 prohíbe la percepción directa o indirecta, total o parcial, de honorarios o gastos de contratación de los trabajadores, pero permite excepciones si ello redundaría en interés de los trabajadores afectados, y previa consulta con las organizaciones más representativas de empleadores y de trabajadores.

<sup>4</sup> Ratha, Dilip, *Leveraging Remittances for Development*. Policy Brief. MPI, junio de 2007.

<sup>5</sup> Banco Mundial, *Migration and Development Brief 26*, abril de 2016; DAES (2016) *International Migration Report 2015: Highlights*, Naciones Unidas, Nueva York.

<sup>6</sup> Fondo Internacional de Desarrollo Agrícola (FIDA) y el Banco Mundial, «The Use of Remittances and Financial Inclusion», FIDA/Banco Mundial, septiembre de 2015.

<sup>7</sup> Muestra de 200 trabajadores cualificados y poco cualificados de cada uno de los países Bangladesh, India, Pakistán y Sri Lanka. Véase Shah, N. (1996) «The role of social networks in Migration to Kuwait Among South Asian Males» documento no publicado citado en Abella, M. (2004) «Role of Recruiters in Labor Migration» en *International Migration Prospects and Policies in a Global Market*, D. Massey y J. Edward Taylor (eds) Oxford University Press. Otras evaluaciones de los costos de contratación incluyen la de Siddiqui, Tasneem «Recruitment cost in Bangladesh: Challenges of Governing Migration in Countries of Origin», quien explicó que los trabajadores cualificados pagan un 30% menos en comparación con los poco cualificados. El llamado «visado gratuito», para el que se requiere un *kafil*, cuesta 2.264 dólares USD en comparación con un visado para un contrato de trabajo fijo que cuesta 1.450 dólares USD. Siddiqui relató que los migrantes masculinos a Arabia Saudita pagaban entre 4.000 dólares USD y 5.400 dólares USD, a los EAU, Omán y Libia entre 2.700 y 3.400 dólares USD. Las mujeres trabajadoras pagaban mucho menos, para EAU 270-950 dólares USD, para el Líbano 400-1.000 dólares USD, y para Jordania 140 dólares USD. En otro estudio, Afsar, R (2009) «Unravelling the Vicious Cycle of Recruitment: Labour Migration from Bangladesh to the Gulf States», documento de trabajo 63, OIT Ginebra estimó el costo para los migrantes bangladesíes a Tk 144.584. Una encuesta de la OIM sobre remesas recibidas por los hogares (2009) reveló que en promedio los migrantes a Oriente Medio gastaron Tk 199.844. Véase el informe de 2009 *The Bangladesh Household Remittance Survey 2009: Summary Report*. Mitra y Asociados, OIM y UKAid, Dacca, Bangladesh.

<sup>8</sup> La razón de los promedios relativamente bajos para EE.UU. y el Reino Unido se debe probablemente al hecho de que la mayor parte de los migrantes que van a estos países son trabajadores altamente cualificados. Véase el Cuadro 5.10 en Irudaya Rajan, S. y Prakash, B.A. «Migration and Development Linkages Re-examined in the Context of the Global Economic Crisis» en *India Migration Report 2012*. Irudaya Rajan, S. (ed) Routledge, Nueva Delhi, 2012.

<sup>9</sup> Seshan utilizó los datos del Centro de Estudios del Desarrollo contenidos en el estudio sobre las olas de migración en Kerala (se extrajeron 10.793 observaciones de estas encuestas de 1998, 2007, 2008, y 2013/14) para determinar si las redes sociales marcan la diferencia en los costos. Seshan concluyó que la expansión de las redes ayuda a reducir los costos de migración. Sin embargo, la relación no se presenta como una función monótona. Pasado un nivel crítico, un aumento en la densidad de las redes genera mayores costos porque a medida que los costos disminuyen más personas se sienten atraídas por la migración, y pasado cierto punto, unas redes sociales más densas llevan a subastar al alza el precio de los empleos en el extranjero. Seshan, G. (2016) «Migrant Networks and the Financial Cost of Migration: Evidence from South India», documento no publicado, Georgetown University School of Foreign Service, Qatar.

---

<sup>10</sup> Escobar Garcia, A. y A. Velasco, «Family and School Reconfiguration: The Case of Ecuadorian Highland Migration to Spain» en Cortina, J. y Ocho-Reza, E. (2013) *New perspectives on International Migration and Development*, Columbia University Press.

<sup>11</sup> Las encuestas abarcaban a trabajadores que realizaban labores poco cualificadas en la agricultura, la construcción y el trabajo doméstico. Se llevaron a cabo inicialmente pequeñas encuestas piloto en Kuwait, España y la República de Corea, a las que se siguieron encuestas con un muestreo más amplio en la India, Nepal y Filipinas de trabajadores retornados de Qatar, trabajadores retornados en Etiopía desde Arabia Saudita y trabajadores pakistaníes retornados de Arabia Saudita y los Emiratos Árabes Unidos. Para unos estudios más recientes, véanse las publicaciones de KNOMAD, incluidos Abella, M., Martin, P y Soonhwa Yi (2016) «Why are migration costs so high for low-skilled migrants?».

<sup>12</sup> Afsar (2009) cita un migrante bangladesí que relataba el proceso. «... compraban visados pagando entre 2.000 y 6.000 Riyales por permiso a esas empresas/personas, dependiendo de la naturaleza del trabajo, la duración del contrato, los tipos de prestaciones a que se tenía derecho, etc. Luego vendían estos visados a los bangladesíes o a agencias de contratación en Bangladesh, embolsando un margen de beneficio que oscilaba entre 500 y 2.000 Riyales por permiso. Si un expatriado de Bangladesh compraba un visado, lo enviaba a sus familiares/conocidos con la ayuda de una agencia de contratación, ya que a tenor de las leyes en vigor en Bangladesh, sólo las agencias listadas pueden comprar y vender visados. Si una agencia compraba el visado, entonces contrataba [a trabajadores] a través de su propia red de subagentes o mediante anuncios en los diarios.»

<sup>13</sup> Estos costos fueron incluidos en las encuestas KNOMAD/ILO realizadas en la India, Pakistán, Nepal, Filipinas, Etiopía y Malasia, pero no en las «encuestas piloto» efectuadas en España, Kuwait y Corea en 2013-14.

<sup>14</sup> El Marco de Referencia sobre Calificaciones de la ASEAN fue aprobado por los Ministros de Economía y Educación de la ASEAN en septiembre de 2014 y su estructura de gobernanza fue adoptada por los Ministros de Educación en mayo de 2016. Los procesos de referenciación se experimentarán en 2016 y ASEAN prevé que estén terminados para 2018. Véase <http://asean.org/asean-enhances-mobility-of-skilled-labour-through-qualifications-reference-framework/>.

<sup>15</sup> En la India, algunos estados como Kerala y Maharashtra establecieron corporaciones para el empleo en el extranjero, y los gobiernos de Bangladesh y Pakistán establecieron respectivamente Bangladesh Overseas Employment Services Ltd. y Pakistan Overseas Employment Corporation. Filipinas creó a principios de los años setenta el Overseas Employment Development Board, pero sólo existió durante algunos años. En todas partes desgraciadamente, estas entidades, a pesar de recibir subsidios públicos, no han logrado ocuparse más que de una pequeña proporción de las colocaciones totales en el extranjero. Hay una explicación al hecho de que no logren competir con las agencias privadas. Cobran una tarifa a los empleadores extranjeros, los cuales pueden obtener los mismos servicios de forma gratuita en las agencias privadas que estén dispuestas a representarlos y que saben que pueden traspasar el costo a los trabajadores.

<sup>16</sup> La República de Corea cuenta con centros de migrantes que ofrecen servicios de asesoramiento multilingüe y asistencia para transmitir las cuestiones relacionadas con el empleo a las autoridades competentes.

<sup>17</sup> Véase <https://www.musaned.gov.sa/en>.

<sup>18</sup> KNOMAD está procediendo a un «análisis de cadenas de valor» de los procesos de contratación para evaluar en qué casos las reglamentaciones generan costos más elevados.

<sup>19</sup> En Asia meridional, la mayor parte de la contratación para el trabajo en el extranjero se efectúa mediante intermediarios informales conocidos como «dalals» que tienen su equivalente en otras regiones.

<sup>20</sup> Véase <https://ec.europa.eu/eures/public/homepage>.

<sup>21</sup> Sin embargo, la debilidad del sistema es que por cada trabajador que obtiene un empleo en la República de Corea, muchos más que los que consiguen ser contratados incurren en costos para aprender el idioma coreano.

<sup>22</sup> Véanse respectivamente <https://www.ihrb.org/news-events/news-events/the-leadership-group-responsible-recruitment> y <http://www.eiccoalition.org/>.

---

<sup>23</sup> Véase FIDA/Banco Mundial. *The Use of Remittances and Financial Inclusion*, 2015. Informe presentado en la cumbre del G20 en Antalya, Turquía.

<sup>24</sup> Algunos estudios han demostrado que las mujeres son más propensas que los hombres a asignar los ingresos suplementarios a las necesidades básicas de la familia.

<sup>25</sup> Al mismo tiempo, los gobiernos que utilizan cuentas bancarias para transferir prestaciones y pagos de programas de nómina también pueden impulsar la adopción de modelos que promuevan la inclusión financiera mediante la dispersión de los pagos a través del sistema.

<sup>26</sup> Véanse la página web dedicada del FIDA:

<https://www.ifad.org/topic/remittances/idfr/tags/25237915>

y la lista oficial de las Naciones Unidas de las celebraciones de Días internacionales:

<http://www.un.org/en/sections/observances/international-days/>.

<sup>27</sup> Véase <http://www.ilo.org/global/topics/fair-recruitment/lang-es/index.htm>.

<sup>28</sup> Véase el Informe para la discusión en la Reunión tripartita de expertos sobre principios y directrices prácticas relativos a la contratación equitativa (Ginebra, 5-7 de septiembre de 2016):

[http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---ed\\_protect/---protrav/---migrant/documents/meetingdocument/wcms\\_509528.pdf](http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---ed_protect/---protrav/---migrant/documents/meetingdocument/wcms_509528.pdf).

[http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---ed\\_protect/---protrav/---migrant/documents/meetingdocument/wcms\\_509528.pdf](http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---ed_protect/---protrav/---migrant/documents/meetingdocument/wcms_509528.pdf).

<sup>29</sup> Véase <https://www.ifad.org/documents/10180/da9f9c66-4f08-4f01-8752-8f7ace943b4e>.

<sup>30</sup> Estas iniciativas también incluyen el desarrollo de canales de información que proporcionen información precisa y actualizada sobre los costos de las remesas de los migrantes, como el innovador sitio web de comparación de precios de remesas de Tawipay, así como su Observatorio internacional de remesas.