



**Foro Global sobre Migración y Desarrollo
Manila, 27-30 de octubre 2008**

**Mesa Redonda 2.1 – Migración segura y regular puede obtener impactos de desarrollo
consistentes**

Sesión de Mesa Redonda 2.1

Fomentando más Oportunidades de Migración Regular¹

**Co-presidencias:
Gobierno de Bangladesh
Gobierno de Canadá**

**Miércoles 29 de octubre 2008
15.00 – 18.00 horas**

1. Resumen ejecutivo

Este documento apoya el objetivo de la Mesa Redonda 2.1 y examina formas prácticas y factores que pueden fomentar más oportunidades para los programas de trabajadores extranjeros temporales, que optimizan las ventajas para los trabajadores migrantes, los empleadores, los países de origen y los países de destino, esto es, que ofrecen una situación ventajosa para todos. Para ello, se presentan los elementos fundamentales de los programas gestionados de trabajadores extranjeros temporales e identifica las interrogantes de políticas a las que deben responder los gobiernos y demás partes interesadas.

¹ El presente documento ha sido redactado por el Sr. Brian Grant (Director General de Ciudadanía e Inmigración del Canadá (CIC)), del Gobierno del Canadá, y el Dr. Hamid Rashid, (Director General del Departamento de Asuntos Económicos Multilaterales del Ministerio de Relaciones Exteriores) del Gobierno de Bangladesh, que presiden conjuntamente esta Mesa Redonda. Dicho documento ha sido preparado gracias a los comentarios e insumos de los gobiernos que integran el equipo de esta Mesa Redonda y a los estudios y conclusiones de otros expertos y organizaciones no gubernamentales. Todo ello con el propósito de informar y facilitar las deliberaciones en la Mesa Redonda 2.1 del Foro Mundial sobre Migración y Desarrollo, que tendrá lugar en Manila en Octubre 2008. Este documento no aborda exhaustivamente el tema de la Mesa Redonda 2.1. Tampoco refleja necesariamente las opiniones de los organizadores del Foro Mundial sobre Migración y Desarrollo, ni de los gobiernos u organizaciones que participan en el proceso del Foro antedicho. En cualquier reproducción total o parcial de este documento habrá que citar la fuente.

Este documento no propone respuestas ni tampoco sugiere que existan, de hecho, respuestas "correctas" a esas interrogantes. Cada país debe encontrar las respuestas que mejor se adapten a su entorno jurídico, político y social. Los programas existentes de gestión de las migraciones podrían ofrecer ejemplos, pero son pocas las ocasiones en que son totalmente transferibles. A pesar de ello, este ensayo revisa los aspectos fundamentales a tomarse en cuenta tanto desde la perspectiva del país emisor de mano de obra como del país anfitrión a fin de fomentar más oportunidades para lograr una migración regular que beneficie a todos.

2. Contexto

Existen diferentes programas de trabajadores migrantes que, a pesar de ser bien conocidos, no siempre se entienden bien: programas de trabajadores huéspedes, programas de trabajadores estacionales, programas de trabajadores extranjeros temporales, sistemas de migración circular. Se trata de programas sólidamente establecidos, apoyados por marcos jurídicos, códigos de conducta y redes de apoyo. Existen también programas más rudimentarios que técnicamente permiten a un trabajador migrante entrar en un país de forma legal, pero no ofrecen mucho más en cuanto a una estructura de programa y políticas. Y por último, hay países que no ofrecen a los trabajadores migrantes ningún medio legal para trabajar, no obstante hay migrantes que lo hacen. Resulta útil reconocer que restringir las oportunidades de migración regular y la falta de programas bien establecidos para los trabajadores extranjeros pueden aumentar la tendencia y la incidencia de la migración ilegal o irregular.

Por lo general, los trabajadores extranjeros temporales reciben salarios inferiores y muchos de ellos aceptan trabajos que los residentes del país de acogida a menudo no están dispuestos a aceptar. Estos factores permiten a los empleadores ahorrar en los salarios que pagan a sus trabajadores. Los gobiernos de los países de acogida se benefician también de la presencia de trabajadores extranjeros temporales ya que éstos pagan impuestos sobre su nómina y contribuyen a los fondos de seguridad social. Los trabajadores extranjeros temporales también ofrecen ventajas económicas a los gobiernos de sus propios países, puesto que sus remesas de fondos ayudan a los bancos centrales de sus países de origen a acumular reservas de divisas extranjeras y contribuyen a consolidar las tasas de cambio. Las remesas también ayudan a sus familias en su país de procedencia a disfrutar de una mejor calidad de vida, fomentando de ese modo el desarrollo económico en los países de origen.

No obstante, este nivel de abstracción no resulta demasiado útil a la hora de sugerir cómo se podrían crear más oportunidades de migración legal, sobre todo programas que respeten las exigencias legales, respondan a las necesidades de los empleadores, ofrezcan una remuneración justa a los trabajadores, identifiquen los derechos de los trabajadores y sean capaces de contribuir al desarrollo de los migrantes en sus propios países. Para ello necesitamos entender más a fondo cuáles son los componentes fundamentales de un programa de gestión de las migraciones.

Empecemos con una definición. La Mesa Redonda 2.1 examinará únicamente la migración temporal. Martin Ruhs propuso la siguiente definición útil de la migración temporal: "residencia y empleo basados en un permiso de trabajo, que por sí solo no constituye un derecho a quedarse de forma permanente en el país de acogida". Philip Martin agregó que el objetivo de los programas de trabajadores migrantes es añadir trabajadores de forma temporal a la fuerza laboral, pero sin animarlos a establecerse como residentes en el país de acogida...

¿Qué tipo de persona decide migrar y por qué? La migración temporal abarca todos los niveles de competencias, esto es, mano de obra de alta, mediana y pobremente cualificadas, aunque las pruebas sugieren que la mayor parte de los migrantes temporales son personas poco cualificadas que trabajan en empleos mal remunerados que a menudo muchos de los residentes del país de

destino no están dispuestos a aceptar. Las razones por las que las personas migran varían enormemente, pudiendo deberse a un excedente de mano de obra en su país de origen, a la búsqueda de mejores oportunidades económicas y salarios más altos o incluso a simple curiosidad (por ejemplo, los programas de vacaciones-trabajo).

3. Partes interesadas

¿Quiénes son las distintas partes interesadas y qué resultados desean obtener mediante la migración laboral temporal?

Gobiernos – A los gobiernos les interesan las ventajas económicas de la migración, que les permite acoger a trabajadores extranjeros temporales para responder a las necesidades de su mercado laboral o enviarlos a un país extranjero para crear una fuente de ingresos financieros o inversión, por ejemplo, mediante las remesas de fondos que envían. Los gobiernos suelen considerarse como remitentes o receptores de mano de obra, aunque en realidad la mayoría de los gobiernos son ambos.

A los gobiernos les interesa también asegurar que las personas que no son ciudadanas en su territorio tengan derecho legal a estar en su país y tengan permiso para desempeñar distintas actividades como la realización de un trabajo, garantizando de ese modo la protección de su mercado laboral nacional y el debido manejo de las cuestiones relacionadas con licencias y acreditación.

A los gobiernos les interesa asegurar el mantenimiento de la integridad de los centros de trabajo mediante la adopción de normas básicas de empleo y seguridad laboral que protejan a los trabajadores frente a la explotación.

Además, a los gobiernos les interesa y son responsables de asegurar que las personas que tienen acceso a su territorio no constituyan una amenaza criminal o para la seguridad o la salud pública.

Por último, a los gobiernos les interesa asegurar que sus propios ciudadanos sean tratados de forma justa cuando migran a otros países por razones de trabajo y que existan dividendos para el desarrollo en los países de origen.

Empleadores – A los empleadores les interesa que los trabajadores estén cualificados para desempeñar su trabajo y también que los trabajadores realicen su trabajo al costo mínimo, manteniendo un control sobre el costo de la mano de obra.

Trabajadores – Los trabajadores desean ganar el mayor dinero posible a largo plazo, adquirir nuevas competencias y experiencia, y evitar ser explotados. A los trabajadores les interesa también proteger su salud y seguridad, y asegurar que sus familias en su país de origen utilicen de forma óptima sus remesas para mejorar el bienestar familiar, sobre todo de los niños.

Intermediarios – Puede tratarse de distintas partes interesadas que actúan de intermediarios entre los gobiernos, empleadores y trabajadores. Se trata, por ejemplo, de representantes de los trabajadores como sindicatos y defensores, cuyo principal interés es obtener para sus miembros mayores beneficios de los empleadores y gobiernos. Otros intermediarios pueden ser agentes que actúan en nombre de empleadores para reclutar trabajadores o que actúan en nombre de los trabajadores durante el proceso de búsqueda de empleo y migración.

4. Anatomía de un programa de trabajadores extranjeros temporales

Fundamentalmente existen dos formas de fomentar más oportunidades de migración regular. La primera es ampliar los programas existentes, y la segunda es establecer programas de trabajadores extranjeros temporales si no existiese ninguno.

La creación de un programa de trabajadores extranjeros temporales exige que los gobiernos interesados resuelvan una serie de cuestiones o asuntos y tomen ciertas decisiones, teniendo en cuenta los costos y beneficios de poner en marcha un nuevo programa de trabajadores extranjeros. Merece la pena examinar estos aspectos debido a la importancia que reviste para todas las partes interesadas contar con un sistema ordenado y transparente para gestionar el movimiento de mano de obra extranjera, tanto desde la perspectiva de un país emisor como de un país de acogida. Para los gobiernos receptores, un sistema transparente y gestionado puede facilitar: una mejor gestión de las necesidades de la economía nacional en materia de trabajadores extranjeros; menores costos de aplicación de la ley como resultado de una reducción de la migración irregular; y, para los gobiernos remitentes, puede ayudarlos a reducir los costos de transacción y colocación de los programas de trabajadores temporales y gestionar mejor las expectativas de sus ciudadanos cuando trabajan en el extranjero.

Para los trabajadores, la transparencia debería conllevar un proceso de conocer la toma de decisiones. Conocer las reglas que rigen el empleo en un país extranjero, independientemente del país de que se trate o de los aspectos específicos de sus reglas, debería permitir a los trabajadores decidir de forma más fundamentada dónde desean trabajar, ponderando los beneficios y costos de trabajar en el extranjero. Para los empleadores, un sistema transparente y gestionado debería facilitar una oferta de mano de obra más confiable y previsible. Para los intermediarios, un sistema transparente y gestionado debería proporcionarles una mayor claridad y responsabilidad sobre su rol a jugar.

Dado que la mayoría de los gobiernos deben tratar la cuestión de los trabajadores extranjeros temporales (ya sea porque los envían a otros países o los acogen en su país), conviene examinar más a fondo cuáles son sus respectivos papeles; algunas de las cuestiones que hay que plantearse son:

i.) Para los países que reciben trabajadores extranjeros temporales:

¿Cuáles son los objetivos del programa de trabajadores extranjeros temporales? Los programas pueden ser concebidos para responder a una serie de objetivos. Muchos se proponen responder principalmente a las necesidades a corto plazo o cíclicas del mercado laboral en determinadas industrias o regiones. Otros han sido diseñados para formalizar la situación de esos migrantes, que entraron de forma ilegal al país y posteriormente encontraron empleo, o para establecer una reserva de posibles inmigrantes permanentes. Uno de los aspectos clave que deben considerar los gobiernos, independientemente del objetivo que se propongan, es si existen los mecanismos necesarios para controlar y evaluar si el programa ha logrado alguno o todos sus objetivos.

Si la finalidad es satisfacer las necesidades del mercado laboral, se podría utilizar la información actual o las previsiones sobre los mercados laborales nacionales, regionales o locales para diseñar y administrar un programa de trabajadores extranjeros temporales, pero los gobiernos tendrían que decidir cómo incorporar esa información.

Los gobiernos deben tener en cuenta también su capacidad para determinar si el programa de trabajadores extranjeros tiene alguna consecuencia imprevista. Recurrir a trabajadores extranjeros temporales para responder a las necesidades a corto plazo del mercado laboral puede crear situaciones de dependencia a largo plazo de dichos trabajadores por parte de ciertos empleadores o

de industrias enteras. Si los gobiernos desean evitar este problema, es recomendable que adopten mecanismos para controlar el impacto de un programa en el mercado laboral.

¿Cuáles son las reglas legales relativas a la entrada a un país para fines laborales? Existen distintos mecanismos para regular las admisiones al país. Entre las posibilidades figuran establecer cuotas en ciertas industrias o para ciertas competencias “solicitadas” a fin de admitir a ciertos trabajadores teniendo en cuenta la demanda de los empleadores y la capacidad del gobierno de tramitar las admisiones. El control de la salud y seguridad puede formar parte también del conjunto de reglas que rigen la entrada de extranjeros para ocupar trabajos temporales. Un aspecto fundamental que debe tenerse en cuenta es cómo dar a conocer y hacer cumplir los reglamentos. Los gobiernos podrían considerar si resulta adecuado que los patronos, intermediarios y otros gobiernos den a conocer y ayuden a hacer cumplir las reglas relativas a la entrada y estadía de trabajadores en un país, y cuál sería el mecanismo más acertado para ello.

¿Existe una base legal transparente para decidir quién puede entrar en un país y quién puede trabajar en un país? Podría tratarse de una ley, reglamento o política. Uno de los elementos centrales para fomentar la transparencia es la existencia de medidas que aseguren la responsabilidad de la persona que decide que un extranjero puede entrar en un país para fines de trabajo o que le niega su entrada, y si el trabajador extranjero dispone de algún recurso para responder a las decisiones que afectan su capacidad de entrar y trabajar en un país. Un aspecto importante a tener en cuenta es el de saber si los ciudadanos de todos los países deberían tener la misma oportunidad de empleo en un país determinado. De forma alternativa, podría ocurrir que algunos Estados prefieran basar sus programas en acuerdos bilaterales o multilaterales que faciliten la entrada de trabajadores temporales de ciertos países particulares.

¿Cuál es la situación jurídica de un trabajador migrante? Crear la oportunidad de migrar de forma legal presupone que se otorgará al trabajador migrante algún tipo de condición jurídica en el país. A la hora de concebir un programa de trabajadores extranjeros temporales, los gobiernos deberán considerar qué es lo que conllevará esa condición y de qué modo reconocerá el gobierno que el trabajador tiene la misma. Por ejemplo, ¿se proporcionará a los trabajadores migrantes documentación que garantice su condición? Los gobiernos deberán examinar también si se debe mantener el principio de trato nacional.

¿Qué límites se impondrán respecto a los trabajadores migrantes? La mejor forma de responder a esta pregunta es tener en cuenta los objetivos de los programas. A menudo, la solución para responder a las necesidades a corto plazo del mercado laboral sin crear situaciones de dependencia indebida de los trabajadores extranjeros es limitar la duración de su estadía. En la mayoría de los programas de trabajadores temporales se otorgan permisos para trabajar que oscilan entre los 3 meses y los 5 años, siendo más comunes las estadías más cortas en sectores con un trabajo de tipo estacional. Los gobiernos pueden examinar también la conveniencia de instaurar mecanismos que ofrezcan a los trabajadores la posibilidad de ampliar su estadía si las necesidades a corto plazo se extienden más allá de lo previsto inicialmente.

Al mismo tiempo, los gobiernos deben tener cuidado de no crear ineficiencias burocráticas exigiendo una revisión de la condición de los trabajadores que no se ajuste a las necesidades del mercado laboral (por ejemplo: otorgar un permiso de trabajo de un mes de duración cuando el empleador necesita al trabajador durante tres meses, y obligar después al empleador y trabajador a someterse a otro proceso a fin de ampliar el permiso original).

En programas basados en la demanda de los patronos, es posible que los gobiernos deban decidir si el trabajador debe ser asignado a un empleador específico para la duración completa de su período

de trabajo o si tienen la libertad de cambiar de patrono, realizar distintos tipos de trabajo o viajar dentro del país, así como entre su país de trabajo y su país de origen. En la actualidad, la mayoría de los programas exigen a los trabajadores que trabajen para un empleador determinado, lo que resulta lógico cuando un empleador invierte costos iniciales que deben ser amortizados a lo largo del contrato laboral. La alternativa, dispensar al migrante de cualquier obligación para con el patrono, podría necesitar un mecanismo de compensación para el patrono, siempre que éste incurriera en el costo inicial. Esto agregaría costos al propio programa y complicaría su funcionamiento, pero podría ser más ventajoso para el trabajador e incrementar la competitividad del mercado laboral.

¿A qué prestaciones tienen derecho los trabajadores migrantes? Se incluirían en este apartado las reglas relativas a la remuneración e imposición. Por ejemplo, ¿reciben los trabajadores migrantes la misma paga que los trabajadores nacionales?; ¿existe un salario mínimo aplicable?; ¿deben pagar impuestos los trabajadores migrantes?; ¿qué tipo de deducciones de su salario de base se realizan para fines de impuestos sobre la renta y prestaciones laborales?; ¿qué tipo de acceso tienen los trabajadores migrantes a los servicios nacionales sanitarios y sociales?; ¿se les proporcionará un seguro de salud? En otras palabras, ¿qué prestaciones se garantizan al trabajador a cambio de su trabajo? Los gobiernos deberán tener en cuenta si mantienen el principio de "trato nacional", esto es, otorgar a los trabajadores extranjeros los mismos derechos de que disfrutaban los trabajadores locales.

¿Desea el gobierno reglamentar o autorizar las actividades de los agentes extranjeros o nacionales que reclutan a trabajadores en el extranjero? Los agentes y reclutadores autorizados o de otra índole pueden desempeñar un importante papel en la facilitación del proceso de migración temporal; no obstante, cuando los reclutadores o agentes no actúan con la suficiente transparencia, existe el riesgo de que los migrantes temporales reciban expectativas financieras o de otro tipo que finalmente no se cumplan. Los trabajadores pueden verse también obligados por los agentes a pagar costos, como los de reclutamiento, transporte y alojamiento, que el agente no les indicó de forma clara al iniciar el proceso de migración. Una opción podría ser reglamentar el trabajo de los reclutadores y agentes de tal modo que estén obligados a comunicar toda la información pertinente, indicando la remuneración, deducciones, prestaciones y costos de alojamiento, y ganancias financieras netas en el contrato, que constituye un acuerdo vinculante para las tres partes interesadas, esto es, el empleador, el trabajador y el gobierno. Los gobiernos tendrán que estimar las ventajas que les reporta a los intermediarios no divulgar cierta información y el modo en que los reglamentos pueden crear una situación que beneficie a los trabajadores extranjeros, empleadores e intermediarios. No obstante, incumbe al gobierno decidir en qué medida gestionará el funcionamiento de dichos intermediarios.

¿Cómo se gestionará el interés de un gobierno emisor en asegurar que sus ciudadanos que trabajan en el extranjero sean tratados de forma justa? Este aspecto podría abordarse en el marco de las relaciones bilaterales o multilaterales habituales, simplemente permitiendo o facilitando el acceso consular, o mediante acuerdos más formales que estipulen las responsabilidades específicas y los mecanismos de recurso. Una vez más, incumbe a los gobiernos decidir cuál sería la mejor opción teniendo en cuenta su propio contexto jurídico, político y económico.

ii.) Para los países de origen de trabajadores extranjeros temporales

¿Cuál es el objetivo de un programa de trabajadores extranjeros temporales? Una vez más, las respuestas a esta pregunta pueden variar, desde paliar el exceso de oferta de mano de obra en el mercado laboral nacional, hasta recibir remesas de fondos, pasando por ofrecer oportunidades para la capacitación y el desarrollo profesional en el extranjero, o enviar al extranjero "embajadores

culturales”. Aunque las respuestas pueden variar, al igual que cuando el objetivo es importar mano de obra, un elemento esencial a tener en cuenta deberían ser los mecanismos existentes para permitir a un gobierno evaluar si el programa está obteniendo los objetivos establecidos.

¿Cómo se logrará el objetivo de asegurar un trato justo para los nacionales que trabajan en el extranjero? Una vez más, esta meta podría lograrse mediante la prestación de servicios consulares, en el marco de las relaciones bilaterales y multilaterales con el país de acogida o mediante acuerdos más formales. Además, algunos gobiernos ofrecen ahora a los trabajadores orientación y asesoría antes de salir de su país de forma que sean conscientes de sus derechos y responsabilidades durante su estadía en el extranjero.

¿Desempeñará el gobierno un papel directo en la contratación de sus ciudadanos para trabajar en el extranjero o reglamentará el trabajo de los intermediarios? Los intermediarios pueden tener un efecto tanto positivo como negativo en la experiencia de trabajo en el extranjero. Los gobiernos deberían considerar qué papel podrían desempeñar los intermediarios y de qué herramientas disponen los gobiernos para asegurar que dichos intermediarios sean una fuerza positiva.

¿Cómo puede el gobierno aprovechar al máximo el tiempo y experiencia de los trabajadores en el extranjero? Las remesas de fondos, la adquisición de competencias y las interacciones transculturales son algunos de los beneficios que un gobierno podría obtener en favor de su propia economía nacional gracias a la estadía de sus trabajadores en el extranjero. Los gobiernos deberían examinar también de qué modo se podría facilitar y/o canalizar el flujo de remesas en favor del desarrollo sostenible, qué incentivos impositivos o de pensión existen para quienes tienen una experiencia laboral en el extranjero, y cómo se puede reintegrar a los trabajadores en la economía nacional a su regreso.

¿Cómo se gestionarán los costos sociales de trabajar en el extranjero? En los últimos años se han disparado las oportunidades de trabajo temporal y es probable que esta tendencia se intensifique y evolucione, teniendo en cuenta la transformación demográfica de ciertas regiones, sobre todo en el área Asia-Pacífico, donde reside el 59% de la población mundial en edad de trabajar (15 a 64 años). Los costos sociales se pueden manifestar de varias formas: hijos que se crían sin sus padres, la separación prolongada de los cónyuges puede contribuir a una mayor tasa de rupturas familiares, la supervisión mínima o inexistente de los jóvenes puede contribuir a una mayor tasa de delincuencia y un mal rendimiento académico, etc. Una vez más, será el contexto político, social y cultural particular de un país lo que determine su forma de responder a esos costos.

5. Preguntas para un debate de mesa redonda

El objetivo del debate es estudiar más a fondo las cuestiones centrales que deben tenerse en cuenta a la hora de crear más oportunidades de migración legal mediante programas de trabajadores extranjeros temporales.

Los participantes en la mesa redonda deberán estar listos para debatir las siguientes cuestiones:

- ¿Qué otras cuestiones es necesario examinar en la anatomía de un programa de trabajadores extranjeros temporales?
- ¿Qué estándares y normas pueden adoptar los gobiernos para optimizar los beneficios que les reportan los trabajadores extranjeros temporales?
- ¿Cómo definiría su país un programa de migración temporal exitoso?
- ¿Cuáles son en su opinión las lagunas más urgentes en las políticas de su país con relación a la migración temporal?
- ¿Qué papel puede desempeñar el Foro Global en la búsqueda de soluciones a esas lagunas?
- ¿Cuál es la próxima etapa en nuestro debate?