



# En el centenario de la OIT. Una mirada cercana en el tiempo a su política sobre las migraciones laborales

**Eduardo Rojo Torrecilla**

*Catedrático de Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social.  
Universidad Autónoma de Barcelona*

## Extracto

2019 es el año de celebración del centenario de la OIT, el máximo foro mundial, tripartito, en cuestiones sociales y laborales. La problemática de la inmigración ha sido abordada desde su creación, poniendo de manifiesto la necesidad de tratar a todas las personas trabajadoras y sin ninguna diferencia de trato discriminatoria por razón de su nacionalidad. El artículo repasa en primer lugar los datos estadísticos más recientes sobre la importancia del fenómeno laboral migratorio. Tras proceder después a un breve recordatorio de los contenidos normativos dedicados específicamente a la población migrante, analiza con detalle la importante aportación más reciente de la OIT a la regulación de los derechos de la población trabajadora migrante, destacando también el impacto que las normas, informes y documentos elaborados han tenido sobre convenios y actos adoptados por las Naciones Unidas.

**Palabras clave:** migración; trabajadores; convenios; nacionalidad; discriminación.

Fecha de entrada: 25-03-2019 / Fecha de aceptación: 25-03-2019

**Cómo citar:** Rojo Torrecilla, E. (2019). En el centenario de la OIT. Una mirada cercana en el tiempo a su política sobre las migraciones laborales. *Revista de Trabajo y Seguridad Social. CEF*, 434, 189-222.



# On the centenary of the ILO. A close look back in time at its policy on labour migration

Eduardo Rojo Torrecilla

## Abstract

2019 is the year of celebration of the centenary of the ILO, the world's foremost tripartite forum on social and labour issues. The issue of immigration has been addressed since its inception, highlighting the need to treat all working people without any difference in discriminatory treatment on grounds of nationality. The article first reviews the most recent statistical data on the importance of the migrant labour phenomenon. After a brief reminder of the normative contents dedicated specifically to the migrant population, it analyses in detail the most recent important contribution of the ILO to the regulation of the rights of migrant workers, also highlighting the impact that the standards, reports and documents drawn up have had on conventions and acts adopted by the United Nations.

**Keywords:** migration; workers; conventions; nationality; discrimination.

**Citation:** Rojo Torrecilla, E. (2019). On the centenary of the ILO. A close look back in time at its policy on labour migration. *Revista de Trabajo y Seguridad Social. CEF*, 434, 189-222.





## Sumario

1. Introducción
  2. El conocimiento de los datos sobre la población migrante en general y la trabajadora en particular
  3. La migración en la historia de la OIT
    - 3.1. De 1919 a 2007. Del Tratado de Versalles a la aprobación del marco multilateral
    - 3.2. Un apunte especial sobre la Convención de la ONU de 1990 sobre los derechos de los trabajadores migratorios y sus familiares
  4. Las aportaciones más recientes de la OIT a la protección de la población migrante (2014-2019)
    - 4.1. La CIT de 2014
    - 4.2. Estudio general sobre los instrumentos de los trabajadores migrantes. «Promover una migración equitativa»
    - 4.3. La CIT de 2017. Discusión y debate sobre el documento «Migración laboral: nuevo contexto y desafío de la gobernanza»
    - 4.4. Documento conjunto de la OIT, OCDE, Banco Mundial y FMI sobre cómo lograr una más justa y efectiva integración de la población migrante en el mercado de trabajo
    - 4.5. El seguimiento de las conclusiones de la CIT 2017 y la aprobación de un plan de acción
  5. Una nota sobre el Pacto mundial para la migración segura, ordenada y regular
  6. Recapitulación final
- Referencias bibliográficas

## 1. Introducción

En mi exposición utilizaré la terminología de migrante permanente recogida en los documentos de la Organización de las Naciones Unidas (ONU) desde 1998, es decir:

Toda persona que se traslada, por un periodo de por lo menos un año, a un país distinto de aquel en el que tiene su residencia habitual, de modo que el país de destino se convierte efectivamente en su nuevo país de residencia habitual.

Distinta es, lógicamente, la tipificación de las personas trabajadoras migrantes, ya que un número no menos apreciable de ellas son trabajadores y trabajadoras temporales o circulares, siendo un ejemplo paradigmático de ello, por referirme por una vez a la realidad española, el de quienes trabajan en las distintas campañas agrícolas<sup>1</sup>.

En mi exposición me refiero a la normativa que aborda específicamente la situación de la población migrante. Es obvio, si bien es conveniente subrayarlo, que la gran mayoría de normas aprobadas por la Organización Internacional del Trabajo (OIT) se refieren a todos los trabajadores, incluyendo pues a los migrantes, y de ahí que un estudio mucho más amplio que el que ahora voy a realizar debería prestar atención, como así se ha hecho por la doctrina, a muchas otras, señaladamente los considerados ocho convenios fundamentales<sup>2</sup>.

---

<sup>1</sup> Dado que el artículo no aborda la realidad española, solo dejo constancia en esta nota, por su importancia, del reciente [Informe CES \(2019\)](#), elaborado por el Consejo Económico y Social de España, aprobado en sesión plenaria de 20 de marzo.

<sup>2</sup> Así lo ha puesto de manifiesto el profesor [López \(2016\)](#), al explicar que:

Dichos convenios (los relativos a las migraciones) se complementan a efectos de tutela con otros convenios de la OIT generales como el Convenio sobre discriminación en el empleo y la ocupación núm. 111 de 1958, el Convenio sobre igualdad de remuneración núm. 100 de 1951 o los convenios relativos a la Seguridad Social (*vid. infra*). Sin duda, uno de los aspectos esenciales de estos instrumentos normativos se refiere a su ámbito subjetivo de aplicación, ya que dichas normas se aplican, como sucede con carácter general con los derechos humanos, a todas las personas por igual, incluidos los trabajadores migrantes irregulares, a menos que se indique expresamente lo contrario como así hacen los convenios expresamente en determinados aspectos.

## 2. El conocimiento de los datos sobre la población migrante en general y la trabajadora en particular

Es obligado acudir, antes de iniciar el estudio de las aportaciones de la OIT a la regulación y protección de los derechos de las personas trabajadoras migrantes, donde centraré mi atención en las etapas más recientes, a los datos estadísticos, generales y laborales, facilitados por dicha organización, que no se olvide que es el máximo foro mundial socio-laboral. Me refiero a tres documentos.

A) En primer lugar, a los datos presentados en la reunión de ministros de Trabajo y de Empleo del G20 celebrada en la ciudad turca de Ankara los días 3 y 4 de septiembre de 2015 ([Informe OIT, 2015](#)). Pues bien, en dicho año, el número de migrantes internacionales era de 243,7 millones (48 % mujeres), alrededor de un 3 % de la población mundial, mientras que al iniciarse el siglo XXI eran 60 millones menos, en concreto 172,7. La principal causa de las migraciones sigue siendo la búsqueda de empleo, ya que el 72,7 % de la población migrante en edad de trabajar, 207 millones (66,6 millones de mujeres), con datos de 2013, estaba trabajando o había sido económicamente activo, siendo un dato especialmente relevante que casi la mitad de los trabajadores migrantes (48,5 % en términos globales, con diferencias entre las mujeres, 52,9 %, y los hombres, 45,1 %) se concentra en dos grandes zonas regionales: por una parte, América del Norte (es decir, Estados Unidos y Canadá); por otra, el norte, sur y oeste de Europa (es decir, sustancialmente, la Unión Europea, más exactamente una parte de sus Estados miembros que dejaría de lado los incorporados a partir de 2004, 2007 y 2015). El citado porcentaje de población trabajadora migrante es superior al de la no migrante (63,9 %), siendo la principal razón de ser de la diferencia el hecho de que el porcentaje de la población femenina trabajadora migrante es muy superior al de la no migrante (67 % y 50,8 %, respectivamente), ya que no hay prácticamente diferencia entre los trabajadores (78 % migrantes y 77,2 % no migrantes).

Si el número de migrantes internacionales se sitúa alrededor del 3 % a escala mundial, el porcentaje se incrementa hasta el 4,4 % cuando nos referimos a personas trabajadoras, y aquí, a diferencia de lo que ocurría en términos cuantitativos, el mayor porcentaje lo encontramos en los países árabes (35,6 % de todos los trabajadores, mientras que solo representan el 10 % de los trabajadores migrantes del mundo), mientras que las dos zonas regionales con mayor presencia cuantitativa de trabajadores migrantes se sitúan por detrás, 20,2 % en América del Norte y 16,4 % en Europa del Norte, Sur y Occidental. Un dato añadido para poner de relieve la importancia de la migración en algunos países árabes:

En 2013, los Estados del Golfo acogieron más de 22 millones de trabajadores migrantes, o casi un 10 % de los migrantes internacionales mundiales, incluyendo a la Arabia Saudita y los Emiratos Árabes Unidos que recibieron a más de 9 y casi 8 millones, respectivamente.

¿Dónde trabaja la mayor parte de la población migrante? Es fácil adivinar la respuesta: el 74,7 % presta servicios en los países «de altos ingresos», y el porcentaje casi alcanza el 80 % (79,2 %) cuando se trata de trabajadores domésticos. La mayor presencia se concentra en el sector de los servicios, 71,1 % del total (106,8 millones de personas sobre un total de 150,3 en 2013, de los que el 7,7 % eran trabajadores domésticos), mientras que el 17,8 % (26,7 millones) se concentra en la industria y la construcción, y el 11,1 % (16,7 millones) en la agricultura.

El informe de la OIT aporta datos de especial interés para conocer la realidad del trabajo migrante doméstico, poniendo de manifiesto que los 11,5 millones que forman este grupo suponen el 17,2 % de los 67,1 millones de trabajadores domésticos en el mundo, siendo el 73,4 % (8,5 millones) mujeres. En fin, otro dato significativo es que uno de cada ocho trabajadores migrantes tiene entre 15 y 24 años, desplazándose en gran parte desde regiones con elevado número de trabajadores pobres y niveles bajos de protección social «para buscar mejores medios de subsistencia». Para la OIT, la migración laboral podría ser una solución adecuada, obviamente si se gestiona bien, para dar respuesta en países desarrollados al envejecimiento de su población y la reducción de la fuerza de trabajo como consecuencia de ello, ya que cerca del 20 % de la población en las economías avanzadas tiene 60 años o más, mientras que ese porcentaje no alcanza el 10 % en países en desarrollo.

Por fin, la OIT no olvida los problemas del reconocimiento de los derechos de los trabajadores migrantes, o más crudamente su vulneración, el llamado déficit de trabajo decente, calculando que «9,1 millones de víctimas del trabajo forzoso (el 44 % de un total de 20,9 millones) se han desplazado en el interior de su país o a otro país».

**B)** En segundo lugar, y con actualización de los datos anteriores, me refiero al informe «Estimaciones mundiales sobre los trabajadores migrantes [internacionales]» ([Informe OIT, 2018](#)), cuya segunda edición se publicó a principios del mes de diciembre de 2018.

La OIT estima que 164 millones de personas son trabajadores migrantes, un aumento del 9 % desde 2013, cuando la cifra era de 150 millones. 96 millones son hombres, mientras que 68 millones son mujeres. Esto representa un incremento de la proporción de trabajadores migrantes de sexo masculino, del 56 % al 58 %, entre 2013 y 2017, y una disminución de dos puntos porcentuales en la participación de las mujeres, del 44 % al 42 %, durante el mismo periodo de tiempo.

Alrededor del 87 % de los trabajadores migrantes pertenecen al grupo de edad más productivo, entre 25 y 64 años. Los trabajadores migrantes constituyen el 18,5 % de la fuerza de trabajo de los países de ingreso alto, pero solo entre el 1,4 y 2,2 de los países de ingreso más bajo. De 2013 a 2017, la concentración de trabajadores migrantes en los países de ingreso alto disminuyó del 74,7 % al 67,9 %, mientras que la proporción en los países de in-

greso mediano-alto aumentó, algo que el [informe](#) argumenta que podría ser atribuido al desarrollo económico de estos últimos<sup>3</sup>.

C) En fin, también cabe acudir a otra fuente fiable, la Organización Internacional para las Migraciones (OIM), que recientemente ha publicado su [Informe sobre las migraciones en el mundo en 2018](#) (Informe OIM, 2018). Trabajando aún con datos de 2015, el estudio pone de manifiesto que había aproximadamente 244 millones de migrantes internacionales en todo el mundo, lo que equivale al 3,3 % de la población mundial, añadiendo que:

[...] este porcentaje representa una ínfima minoría de la población mundial, lo que significa que la permanencia en el país de nacimiento sigue siendo la norma. La gran mayoría de las personas no cruzan una frontera cuando migran; es mucho más frecuente que migren dentro de su mismo país (según las estimaciones, en 2009 existían 740 millones de migrantes internos)<sup>4</sup>.

<sup>3</sup> Otros datos relevantes del nuevo [informe](#) son que de los 164 millones de trabajadores migrantes, 111,2 millones (67,9 %) viven en países de ingreso alto, 30,5 millones (18,6 %) en países de ingreso mediano-alto, 16,6 millones (10,1 %) en países de ingreso mediano-bajo y 5,6 millones (3,4 %) en países de ingreso bajo), y también que:

Cerca del 61 % de los trabajadores migrantes se encuentran en tres subregiones: 23 % en América del Norte, 23,9 % en Europa Septentrional, Meridional y Occidental y 13,9 % en los países árabes. Otras regiones que también reciben un gran número de migrantes –más del 5 %– incluyen a Europa Oriental, África Subsahariana, Asia Sudoriental y el Pacífico, y Asia Central y Occidental. Por el contrario, África del Norte acoge menos del 1 % de los trabajadores migrantes.

<sup>4</sup> De interés para mi artículo son las constataciones que efectúa el [informe](#) en estos términos:

Las iniciativas encaminadas a mejorar la gobernanza mundial de la migración no son nuevas. En los periodos subsiguientes a la Primera y Segunda Guerras Mundiales, se produjeron avances significativos en el establecimiento de leyes, normas, procedimientos e instituciones internacionales en el ámbito de la migración laboral y los movimientos de refugiados, como parte del establecimiento más amplio del sistema internacional moderno que se ocupa de diversas cuestiones económicas, sociales y políticas. Ello no obstante, al mismo tiempo la gobernanza mundial de la migración sigue estando fragmentada, pues existe una firme normativa internacional en algunos ámbitos, pero deficiencias significativas en otros, así como procesos y mecanismos inadecuados para la implementación de políticas. Los marcos jurídicos e institucionales más sólidos y antiguos, que además cuentan con un convenio de las Naciones Unidas ampliamente ratificado y un claro organismo coordinador, el Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados (ACNUR), son los relativos a los refugiados. Los tratados internacionales sobre trata de personas y tráfico de migrantes también han sido ampliamente ratificados. Por el contrario, los diversos instrumentos destinados a proteger a los trabajadores migrantes han recibido menos apoyos. Aunque los trabajadores migrantes –en realidad, todos los migrantes– están protegidos por instrumentos internacionales fundamentales de derechos humanos, persisten deficiencias normativas, en especial en relación con la entrada a un país y la estancia en él de migrantes en situación de alta vulnerabilidad, sobre todo de aquellos que no reúnen las condiciones para recibir protección como refugiados.

Una última, y desde luego no menos importante, anotación: en general, los informes y documentos de la OIT abordan la problemática de los migrantes laborales en situación regular, aunque no olvidan referenciar a quienes están trabajando en situación irregular, si bien destacando la dificultad de su cuantificación o medición, si bien se calculaba que «aproximadamente una quinta parte (50 millones) de todos los migrantes internacionales no cuentan con la autorización correspondiente».

### 3. La migración en la historia de la OIT

#### 3.1. De 1919 a 2007. Del Tratado de Versalles a la aprobación del marco multilateral

En la publicación «[Migración, derechos humanos y gobernanza](#)» (2015), elaborada por la Unión Interparlamentaria, la OIT y la Oficina del Alto Comisionado para los derechos humanos de las Naciones Unidas, para su utilización por quienes son representantes parlamentarios, se destaca que, desde el momento mismo de su creación, la OIT decidió que los trabajadores migrantes merecían atención especial, quedando esta consagrada en el preámbulo de la [Constitución de la OIT](#) (segundo considerando) de 1919.

Por su parte, la [Declaración de Filadelfia de 1944](#) proclamó que:

La conferencia reconoce la obligación solemne de la Organización Internacional del Trabajo de fomentar, entre todas las naciones del mundo, programas que permitan: (a) lograr el pleno empleo y la elevación del nivel de vida [...]; (c) conceder, como medio para lograr este fin y con garantías adecuadas para todos los interesados, oportunidades de formación profesional y medios para el traslado de trabajadores, incluidas las migraciones de mano de obra y de colonos.

En 1998, la Conferencia Internacional del Trabajo (CIT) aprobó la [Declaración relativa a los principios y derechos fundamentales en el trabajo](#). En su preámbulo se presta especial atención a la problemática de las personas migrantes en estos términos:

La OIT debería prestar especial atención a los problemas de personas con necesidades sociales especiales, en particular los desempleados y los trabajadores migrantes, movilizar y alentar los esfuerzos nacionales, regionales e internacionales encaminados a la solución de sus problemas, y promover políticas eficaces destinadas a la creación de empleo.

Un impulso importante a la protección de los trabajadores migrantes se realizó en 2007 con la adopción del [Marco multilateral de la OIT para la migración laboral](#), como ha destacado el profesor [López \(2016\)](#), enfatizando que:

Este nuevo marco de actuación hace especial énfasis en la discriminación que sufren los trabajadores migrantes y se solicita la promoción de sus derechos desde la perspectiva de los derechos humanos. Ciertamente, ello supuso un importante paso adelante, enfocando la migración desde un tratamiento basado en los derechos. Esta nueva perspectiva basada en la protección mediante derechos intenta ofrecer un tratamiento justo al colectivo de trabajadores migrantes en el mundo e intenta promover la adopción de normas jurídicas que puedan impulsar políticas y prácticas en beneficio de la igualdad de las condiciones de vida y trabajo de los trabajadores migrantes.

Las propuestas de actuación contenidas en dicho documento, que ciertamente han marcado la política migratoria de la OIT desde ese momento, son las siguientes:

- Integrar e incorporar las migraciones laborales en las políticas nacionales de empleo, de mercado de trabajo y de desarrollo.
- Extender los análisis de la contribución de las migraciones laborales y de los trabajadores migrantes a las economías de los países de destino, incluidas la creación de empleo, la formación de capital, la cobertura de seguridad social y el bienestar social.
- Promover el papel positivo de las migraciones laborales en el fomento o la intensificación de los procesos de integración regional.
- Promover y ofrecer incentivos para la creación y el desarrollo de empresas, incluida la puesta en marcha de iniciativas empresariales transnacionales y microempresas por los trabajadores y las trabajadoras migrantes, tanto en los países de origen como de destino.
- Proporcionar incentivos para promover la inversión productiva de las remesas en los países de origen. Reducir los costos de las transferencias de remesas, inclusive mediante la facilitación de unos servicios financieros accesibles, la reducción de las comisiones por transacciones, el suministro de incentivos fiscales y la promoción de una mayor competencia entre las instituciones financieras.
- Adoptar medidas para mitigar la pérdida de trabajadores con calificaciones decisivas, entre otras cosas mediante la elaboración de directrices para un reclutamiento ético.
- Adoptar políticas para alentar las migraciones circulares y de retorno y la reintegración en los países de origen, por ejemplo, mediante la promoción de programas de migraciones laborales temporales y políticas favorables a la concesión de visados de circulación.
- Facilitar las transferencias de capital, calificaciones y tecnología por los trabajadores migrantes, entre otras cosas mediante el ofrecimiento de incentivos. Promover los vínculos con las comunidades transnacionales y las iniciativas empresariales.

### 3.2. Un apunte especial sobre la Convención de la ONU de 1990 sobre los derechos de los trabajadores migratorios y sus familiares

Pero antes, en 2003, había entrado en vigor la [Convención aprobada en 1990 sobre la protección de los derechos de todos los trabajadores migratorios y de sus familiares](#). Uno de sus máximos impulsores, Patrik Taran, explicaba así su finalidad:

El nuevo Convenio de las NU ofrece un desarrollo ulterior de estos dos instrumentos (Convenios núms. 97 y 143), de los que puede considerarse como complemento. Su intención es garantizar los derechos humanos fundamentales de los migrantes, y su labor es garantizar que todos los migrantes, legales o ilegales, así como sus familias, tengan acceso a un nivel mínimo de protección. En los países en los que se aplican las disposiciones de los convenios, los numerosos hombres y, sobre todo, mujeres que trabajan en el sector informal pueden esperar también una mejor protección. El nuevo convenio recomienda asimismo que se adopten medidas para la eliminación de los movimientos clandestinos de los trabajadores migrantes (2003, p. 22).

He examinado con atención esta convención en anteriores artículos, junto con el profesor Ignacio Camós (Rojo y Camós, 2004), considerando que se trata de un avance en el reconocimiento internacional de los derechos de los migrantes como mecanismo de superación de la vulnerabilidad de que son objeto y para hacer frente al uso de la inmigración irregular. En efecto, a partir de los principios consagrados en los instrumentos fundamentales de las Naciones Unidas en materia de derechos humanos, en particular la [Declaración Universal de Derechos Humanos de 1948](#), el [Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos](#) y el [Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales de 1966](#), así como la [Convención internacional sobre la eliminación de todas las formas de discriminación racial](#), la [Convención sobre la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer](#) y la [Convención sobre derechos del niño](#), y teniendo en cuenta los principios y normas establecidos en el marco de la OIT sobre esta materia, no solo los convenios y las recomendaciones en materia de inmigración, sino también los Convenios núms. 29 y 105 relativos al trabajo forzoso u obligatorio, así como a la abolición del trabajo forzoso, respectivamente, la ONU adoptó por la Asamblea General en su [Resolución 45/158, de 18 de diciembre de 1990](#), la citada convención.

La ONU, aunque reconoce en el preámbulo de esta [convención](#), de un lado, el importante trabajo realizado en relación con los trabajadores migrantes y sus familias en los distintos órganos de las Naciones Unidas, particularmente en la Comisión de Derechos Humanos y la Comisión de Desarrollo Social, así como por parte de la Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y Alimentación, la Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura, y la Organización Mundial de la Salud y en otras organi-

zaciones internacionales, y, de otro, los progresos realizados por algunos Estados mediante acuerdos regionales o bilaterales para la protección de los derechos de los trabajadores migrantes y de sus familiares, es consciente no solo de la importancia y magnitud del fenómeno migratorio, de la repercusión que las corrientes de trabajadores migratorios tienen sobre los Estados, sino también de un hecho esencial como es que los derechos de los trabajadores migrantes y de sus familiares no han sido debidamente reconocidos en todas partes y, por tanto, requieren una protección internacional apropiada.

Sin duda alguna la vulnerabilidad en la que con frecuencia se encuentran los trabajadores migrantes y sus familias, en gran parte debida al desplazamiento de su país de origen y a las dificultades con las que se encuentran en los países de acogida, especialmente por lo que respecta al reconocimiento de derechos, ha sido uno de los motivos, si no el motivo principal, que movió a las Naciones Unidas a la aprobación de esta [convención](#), teniendo en cuenta la necesidad de proceder a extender la protección de los trabajadores migrantes y de sus familias mucho más allá de una simple declaración referida a la «igualdad de trato» entre nacionales y extranjeros, por cuanto que se entiende que la protección de los derechos de estos requiere una protección internacional apropiada.

Es indudable que el hecho de emigrar genera una serie de problemas sobre quienes forzados por la imperiosa necesidad de buscarse un futuro más esperanzador o huyendo de unas determinadas circunstancias políticas se ven compelidos a abandonar, transitoriamente, aunque sin fecha cierta, a sus familias, problemas que, en parte, pueden resolverse, o cuanto menos, paliarse, a través del reconocimiento de los derechos humanos fundamentales, en especial aquellos que se derivan de la inexistencia de vínculo con el país de acogida.

Movido por ese afán de extender el reconocimiento de estos derechos y teniendo presente que los problemas humanos que plantea la migración son más graves si cabe en el caso de la migración irregular, las Naciones Unidas han actuado por medio de esta norma convencidas de que debe alentarse la adopción de medidas adecuadas a fin de evitar y eliminar los movimientos y el tránsito clandestinos de los trabajadores migratorios, asegurándoles a la vez la protección de sus derechos humanos fundamentales.

En no pocas ocasiones estos trabajadores son empleados en condiciones de trabajo menos favorables que las de otros trabajadores, constituyendo para algunas empresas un aliciente para buscar este tipo de mano de obra con el objetivo de obtener los beneficios de una competencia desleal. Es frecuente considerar que el empleo de trabajadores migrantes indocumentados ha degradado las condiciones de trabajo de los trabajadores en general cuando no es así, sino que estos por su situación de irregularidad se ven abocados a trabajos en los que la degradación de las condiciones laborales son ya de por sí considerables y contra las que las instancias judiciales, administrativas, políticas y sindicales deben actuar por el bien de los trabajadores en su conjunto y, especialmente, por el de los inmigrantes irregulares.

La ONU considera en el preámbulo de la [convención](#) que esta práctica censurable de emplear a trabajadores migrantes que se hallan en situación de irregularidad será desalentada si se reconocen más ampliamente los derechos humanos fundamentales de los trabajadores migrantes y, además, que la concesión de determinados derechos adicionales a los trabajadores migratorios y a sus familiares que se hallen en situación regular estimulará que estos trabajadores respeten y cumplan las leyes y procedimientos establecidos por los Estados interesados. También es importante enfatizar que la convención no crea nuevos derechos para los inmigrantes y que solo asegura que los derechos humanos sean aplicados propiamente a los trabajadores migratorios, y de ahí que se critique en foros internacionales el temor de los Estados a la ratificación, si bien es cierto que la [convención](#) reconoce el acceso a los derechos, mientras que las tendencias de las políticas actuales de muchos Estados van en sentido contrario, es decir, tienden a establecer más restricciones a la entrada de inmigrantes y a facilitar la expulsión de quienes se encuentren en situación irregular.

## 4. Las aportaciones más recientes de la OIT a la protección de la población migrante (2014-2019)

### 4.1. La CIT de 2014

Inicio mi exposición en este punto recordando que en la CIT de 2014 uno de los informes presentados trató sobre «[Migración equitativa. Un programa para la OIT](#)», en el que se exponía que «[...] si bien es cierto que hay algunas experiencias positivas que pueden y deberían ser mencionadas, la migración sigue estando asociada con demasiada frecuencia a abusos laborales inaceptables, con respecto a los cuales toda inacción constituye una abdicación de responsabilidad [...]», por lo que:

[...] debemos dotarnos de un programa para una migración equitativa que no solo respete los derechos fundamentales de los trabajadores migrantes, sino que también les ofrezca oportunidades reales de obtener un trabajo decente. El reconocimiento de la contribución que los migrantes aportan a la sociedad, tanto en sus comunidades de origen como en las comunidades donde trabajan, tiene que plasmarse en instrumentos de gobernanza que garanticen un reparto equitativo de la prosperidad que la población migrante contribuye a crear [...].

Se trata, en definitiva, de garantizar que las migraciones laborales se desarrollen con pleno respeto a los derechos laborales y que eviten los abusos que algunos colectivos (con especial atención a las mujeres migrantes) experimentan en la práctica; o lo que es lo mismo, que las migraciones laborales «beneficien a los trabajadores, a los empleadores y a la comunidad en general», siendo necesario «un equilibrio entre los derechos, las responsabilidades y las necesidades de todas las partes interesadas», y el pleno reconocimiento de

que una eficaz gestión de la migración laboral internacional «exige una buena gobernanza mundial y la cooperación internacional [...]».

## 4.2. Estudio general sobre los instrumentos de los trabajadores migrantes. «Promover una migración equitativa»

Dos años después, la OIT hizo público el 22 de febrero de 2016 el informe de la Comisión de Expertos en Aplicación de Convenios y Recomendaciones presentado como tercer punto del orden del día de la 105.<sup>a</sup> CIT, que se celebraría en Ginebra del 30 de mayo al 11 de junio de 2016. Está dedicado a un estudio general sobre los instrumentos de los trabajadores migrantes y lleva por título «[Promover una migración equitativa](#)».

El citado estudio fue objeto de debate en la Comisión de aplicación de normas. Se ponía de manifiesto que:

Los cuatro instrumentos objeto de análisis en cuanto a su aplicación por los Estados miembros que los han ratificado (en el caso de los convenios) o las razones para que ello no haya sido así son los Convenios núms. 97 de 1949 y 143 de 1975 sobre los trabajadores migrantes, y las Recomendaciones núms. 86 y 151 de los mismos años, respectivamente. Han presentado memorias 122 Estados, y 43 organizaciones de trabajadores y 18 de empresarios han aportado sus informes sobre tales instrumentos.

En el informe de la OIM antes citado ([Informe OIM, 2018](#)) se recuerda que:

Entre los principales temas que aborda el Convenio de la OIT núm. 97 se encuentran las condiciones que rigen la contratación ordenada de trabajadores migrantes, así como el trato igualitario de los migrantes con residencia legal y los nacionales en lo relativo a las condiciones de trabajo, la afiliación a organizaciones sindicales y el disfrute de las ventajas de los contratos colectivos, la seguridad social y los impuestos sobre el trabajo. El Convenio núm. 143 complementa el Convenio núm. 97 al incluir, por ejemplo, disposiciones específicas sobre los migrantes en situación irregular<sup>5</sup>. Los ocho convenios fundamentales de derechos de la OIT

<sup>5</sup> Para el profesor [López \(2016\)](#):

El Convenio núm. 143 asegura la ausencia de discriminación en el acceso al empleo, así como en el propio desarrollo de la relación laboral, el derecho de sindicación y se garantiza la igualdad en el acceso a derechos básicos como la educación y la formación profesional a los efectos de conseguir la promoción personal y profesional (arts. 8 y 12). En este sentido, y en comparación con el Convenio de 1949, se produce un avance en la garantía de la igualdad, al referirse a la igualdad de oportunidad y de trato en el empleo y la ocupación, los derechos sindicales y, en general, a las

–considerados primordiales para los derechos de las personas en el lugar de trabajo–, así como los instrumentos de aplicación general de la organización, como el Convenio sobre el trabajo decente para las trabajadoras y los trabajadores domésticos (Convenio de la OIT núm. 189) de 2011, también son pertinentes para los trabajadores migrantes.

Conviene recordar que un [estudio](#) general sobre los mismos convenios y recomendaciones se realizó en 1999, siendo el actual una actualización de aquel, en el bien entendido, afirmo, que creo que es mucho más que una actualización dados los importantes cambios operados a escala internacional en la problemática de las migraciones durante el siglo XXI, y así se puso de manifiesto por la propia OIT con ocasión de la selección nuevamente de los convenios y recomendaciones sobre los trabajadores migrantes, al exponer que:

[...] en un mundo cada vez más globalizado, la migración laboral internacional se ha convertido en una cuestión que evoluciona a un ritmo vertiginoso y concierne a casi todos los países, ya fueran los países de origen, de destino o de tránsito.

En el [estudio de 1999](#) se puso de manifiesto que, respecto al Convenio núm. 97, los artículos que los Gobiernos mencionaron con más frecuencia como fuente de dificultad son los artículos 6 (sobre igualdad de trato entre trabajadores extranjeros y nacionales) y 8 (conservación del derecho de residencia en caso de incapacidad para trabajar), y, sobre el Convenio núm. 143, los artículos que los Gobiernos han indicado que planteaban más dificultades de aplicación son los artículos 8 (protección en caso de pérdida del empleo), 10 (igualdad de oportunidades y de trato) y 14 a) (derecho a la movilidad geográfica y profesional del trabajador migrante). Igualmente, constató, y lo destaco por su importancia, porque aún siguen siendo plenamente vigentes estos problemas en muchos países, que:

[...] de manera general, las disposiciones que figuran en los instrumentos son aplicadas –en sus grandes lineamientos– por los Estados pero lo son menos aquellas que exigen compromisos más precisos, en particular en lo que se refiere a la protección de los trabajadores migrantes. Las divergencias se refieren a los aspectos fundamentales de los instrumentos: modalidades de reclutamiento de trabajadores migrantes, derechos que se reconocen a los trabajadores migrantes en situación irregular, política de promoción de la igualdad de oportunidades y de trato.

---

libertades individuales y colectivas, que son aplicables a los trabajadores migrantes o a los miembros de sus familias con residencia legal. Asimismo, se garantiza el derecho a la protección social asegurando la igualdad de trato, pero condicionado a la situación legal del trabajador migrante (art. 10). Ello conecta el Convenio núm. 143 con los convenios generales de la OIT relativos a la Seguridad Social, que se refieren a la adquisición, conservación y, en su caso, exportación de los derechos de Seguridad Social [...].

En sus informes y documentos adicionales sobre la problemática relativa a la poca aplicación efectiva de los citados convenios, la OIT analizó sus contenidos y subrayó los problemas de aplicación en estos términos:

El Convenio núm. 97 sobre los trabajadores migrantes, adoptado en 1949, sienta las bases para la igualdad de tratamiento entre trabajadores nacionales y extranjeros en situación regular en lo relativo a contratación, condiciones de vida y de trabajo, acceso a la justicia, reglamentación de impuestos y asuntos de seguridad social. También contempla el tema de la reunificación familiar y medidas para regular de manera general los procesos migratorios. Su correspondiente recomendación, la núm. 86, establece estrategias para la recolección de datos que permitan tener un panorama de la problemática específica de cada país, la ayuda técnica de la OIT para la vigilancia y protección de los derechos de los trabajadores e instrumentos para la implementación de este convenio.

El Convenio núm. 143 sobre los trabajadores migrantes fue aprobado en 1975, cuando la comunidad internacional tomó conciencia del aumento de la migración irregular. El convenio estimula la regulación de flujos migratorios, la eliminación de la migración clandestina y de los delitos que la acompañan: el tráfico y trata de personas, y la facilitación de la integración de los migrantes a las sociedades de acogida. Su respectiva recomendación, la núm. 151, precisa medidas a adoptar para asegurar el respeto de principio de igualdad de todos los trabajadores –uno de los principios fundamentales de la OIT, sea cual sea el tema específico a abordar– y también define las bases de toda política social destinada a permitir que trabajadores migrantes y sus familias se puedan beneficiar de los mismos derechos que los trabajadores nacionales, propugnando la adopción de ciertas normas mínimas de protección laboral, como, por ejemplo, en casos de pérdida de empleo, expulsión y salida del país.

A pesar de que la OIT planteó estos dos convenios de la manera más amplia y flexible para que todos los países pudiesen ratificarlos lo más pronto posible y aun cuando su implementación sería de gran beneficio para todos, muchos países se resistieron a hacerlo y el ritmo de ratificaciones fue muy lento, en ambos casos. Hubo países que exigieron primero la promulgación de una ley internacional de migraciones; otros alegaron que no era el momento oportuno, algunos alegaron que el problema es muy complejo y por lo tanto la legislación en esa materia evoluciona constantemente. En fin, las explicaciones y justificaciones para dilatar la implementación de estos convenios fueron muchas y diversas. Pero sin duda, la razón principal de la resistencia a ratificarlos reside en la contradicción que hay en una considerable cantidad de países que alientan y combaten la migración al mismo tiempo, porque si bien comprenden cuán importante es el tema de los derechos sociolaborales y humanos de los trabajadores extranjeros, se benefician del tipo de trabajo y los bajos costos que significa el trabajo de estos.

El informe presentado en 2016 de la OIT consta de una amplia introducción de carácter general, con numerosos datos sobre la realidad actual de la migración, a los que me referiré seguidamente. A continuación aborda el impacto de los instrumentos, deteniéndose después en cuál es su ámbito de aplicación y cobertura, de qué forma puede ser objeto de gobernanza a escala internacional, cuál es la protección de los trabajadores migrantes, cómo puede garantizarse el control del cumplimiento de las normas y el acceso a la justicia por parte de aquellos, las dificultades en su aplicación y la manera de conseguir una mejor aplicación, para finalizar con unas conclusiones y observaciones finales.

En dichas conclusiones se constata que los convenios y recomendaciones siguen siendo válidos, pero que lógicamente no pudieron prever cuando se elaboraron los cambios tan importantes que iban a producirse en las políticas migratorias, por lo que «ciertos detalles de las disposiciones de estos instrumentos parecen algo obsoletos», debiendo además los cambios que pudieran producirse tomar en consideración los objetivos de la Agenda 2030 para el desarrollo sostenible aprobada por la ONU, cuyo objetivo 10.7 «exige facilitar la migración y la movilidad ordenadas, seguras, regulares y responsables de las personas, entre otras cosas mediante la aplicación de políticas migratorias planificadas y bien gestionadas»<sup>6</sup>.

El estudio general fue objeto de examen durante la 105.ª CIT en el seno de la Comisión de aplicación de normas. La Comisión aprobó unas conclusiones a partir de los debates previos, que sin duda fueron el punto de referencia obligado para la discusión general sobre la migración laboral que la OIT celebró en la Conferencia internacional de 2017.

En las conclusiones de la discusión en la Comisión de aplicación de normas, se destaca la importancia de abordar en el máximo foro mundial sociolaboral la que se califica de «cuestión extremadamente actual y crítica de la gobernanza efectiva de la migración laboral y la protección de los trabajadores migrantes».

En las conclusiones, la Comisión no duda en manifestar que los derechos fundamentales de los trabajadores migrantes (Convenios núms. 97 y 143, y Recomendaciones núms.

---

<sup>6</sup> En síntesis, el [Informe OIM \(2018, p. 218\)](#) se manifiesta en los siguientes términos:

Al tiempo que destaca el potencial de los instrumentos para encarar muchos de los desafíos actuales que plantea la migración a los Estados miembros, así como su naturaleza inherentemente flexible, la Comisión alienta a la OIT a llevar a cabo una campaña general con el fin de promover la aplicación efectiva de los Convenios núms. 97 y 143, y la sensibilización acerca de los mismos, así como la aplicación de las Recomendaciones núms. 86 y 151, en el contexto de su Programa sobre la migración equitativa. La Comisión subraya a este respecto medidas encaminadas a atender las necesidades de las mujeres, así como de grupos particulares de trabajadores migrantes, tales como las minorías étnicas y religiosas, las poblaciones rurales e indígenas, los jóvenes, las personas con discapacidad, y las personas que viven con el VIH y el sida. En este contexto, la Comisión pone de relieve la importancia que reviste la adopción de medidas concretas orientadas específicamente a los trabajadores migrantes en ocupaciones vulnerables y peligrosas, como el trabajo doméstico, la agricultura y la construcción y ciertas industrias.

86 y 151) deben garantizarse no solo en la ley, sino también en la práctica, así como también la mejora de la gobernanza de las migraciones a escala mundial por ser un fenómeno que afecta a todo el mundo del trabajo y por estar estas en gran medida relacionadas con la búsqueda de empleo por los migrantes, aun cuando no convenga olvidar que hay otras, variadas e importantes, causas de las migraciones, como «presiones climáticas y medioambientales, conflictos y situaciones de crisis, pobreza y desigualdades dentro de los países y entre los mismos, así como necesidades de la empresa».

Por todo ello, la necesidad de una regulación y control adecuado de la normativa es necesaria, al objeto de evitar que los trabajadores migrantes «sean sometidos a condiciones fraudulentas y abusivas», y en este punto la Comisión destacó con acierto la importancia del [Protocolo relativo al trabajo forzoso](#), aprobado en la CIT de 2014. En este, se constata la importancia que han tenido, y siguen teniendo, los Convenios núms. 29 y 105 para luchar contra el trabajo forzoso, pero también se manifiesta que su aplicación ha tenido lagunas que requieren, para su corrección, de medidas adicionales; medidas que pueden tener una importancia indudable en el ámbito laboral para evitar situaciones de *dumping* social, con independencia de que las relaciones laborales existentes sean o no conformes a derecho, en cuanto que la supresión efectiva de un trabajo forzoso contribuiría «a garantizar una competencia leal entre los empleadores, así como protección a los trabajadores». Se trata pues, y tomando en consideración los convenios de la OIT que regulan derechos fundamentales en el trabajo y otras normas internacionales que garantizan también la protección de todos los trabajadores, de «reforzar las medidas de prevención, protección e indemnización de las víctimas con vistas a la supresión efectiva del trabajo forzoso u obligatorio [...]». Las medidas que adopten los Estados miembros para lograr esa supresión deben incluir: actividades específicas para luchar contra la trata de personas con fines de explotación laboral; la ampliación del ámbito de aplicación de la legislación relacionada con el trabajo forzoso u obligatorio, incluida la legislación laboral, a todos los trabajadores y a todos los sectores de la economía, y el fortalecimiento de los servicios de inspección del trabajo y de otros servicios responsables de la aplicación de esta legislación, cuando sea necesario; así como también, y este es un aspecto muy importante en relación con la buena gobernanza de la migración, proteger a los trabajadores, en especial a los migrantes, que recurren a servicios de contratación y colocación para acceder al mercado de trabajo, en su país de origen o en un tercero, al objeto de evitar «abusos y prácticas fraudulentas».

### 4.3. La CIT de 2017. Discusión y debate sobre el documento «Migración laboral: nuevo contexto y desafío de la gobernanza»

Como ya he indicado, las conclusiones de los debates de 2016 fueron el punto de referencia en la muy amplia discusión que tuvo lugar en la CIT de 2017 sobre la migración laboral, celebrada del 5 al 16 de junio en Ginebra, que hay que enlazar con el informe publicado el 10 de abril con el título «[Migración laboral: nuevo contexto y desafío de la gobernanza](#)».

Como la mayor parte de los documentos elaborados en el seno de la más importante institución mundial dedicada al estudio, examen y elaboración de normas sobre el mundo del trabajo, los textos citados tienen especial interés porque permiten conocer, por una parte, cuál es el estado actual de la migración laboral en el mundo y los retos que se presentan en el nuevo entorno político, económico y social, algo olvidado o dejado de lado en los últimos tiempos ante la importancia que ha adquirido el fenómeno de los refugiados como consecuencia de las crisis bélicas, y, por otra, hasta qué punto se están primero reconociendo, cuando aún no hubiera sido así, y después aplicando realmente y de forma efectiva los principios y derechos fundamentales en el trabajo. Examinó a continuación los contenidos más relevantes a mi parecer, siquiera sea de forma sucinta en atención a la extensión permitida del artículo, del citado [informe](#), texto que tuvo un innegable interés para los [trabajos llevados a cabo en el seno de la ONU](#) para la aprobación en diciembre de 2018 del [Pacto internacional sobre una migración «segura, regular y ordenada»](#)<sup>7</sup>.

El documento de la OIT, que se nutre de todo el trabajo realizado en el seno de reuniones y conferencias, así como de estudios doctrinales, llevados a cabo en los últimos años tanto en la propia OIT como en otros foros internacionales, señaladamente las Naciones Unidas, parte de una tesis que es la defendida por la organización en sus anteriores informes y estudios y que conviene ahora recordar: que una migración bien administrada «es una fuerza positiva para el desarrollo sostenible».

Igualmente, subraya algo que acabo de apuntar, como es la importancia que han tenido en el debate político, económico y social los movimientos de refugiados, y como estos han alterado el debate «acerca de la relación entre la migración, el empleo y el desarrollo». Pero, en cualquier caso, el debate sobre el impacto de la migración laboral en diferentes ámbitos territoriales, desde el nacional hasta el interregional, pasando por los ámbitos bilaterales y regionales, sigue siendo de primera importancia. Su gobernanza, apunta con pleno acierto a mi parecer el documento, debe ser analizada y abordada «a la luz de la naturaleza rápidamente cambiante del trabajo, las disparidades económicas y demográficas cada vez mayores y la necesidad de competencias y empleos que respondan a los requisitos del

---

<sup>7</sup> El documento fue el resultado de los trabajos realizados a lo largo de tres fases, teniendo la primera como punto de referencia seis esferas temáticas que por su indudable importancia me permito reproducir:

- 1) Los derechos humanos de los migrantes.
- 2) La migración irregular y por vías regulares, incluido el trabajo decente, la movilidad de la mano de obra y el reconocimiento de las aptitudes y calificaciones.
- 3) La cooperación internacional y la gobernanza de la migración.
- 4) Las contribuciones de los migrantes y las diásporas a todas las dimensiones del desarrollo sostenible, incluidas las remesas y la transferibilidad de las prestaciones ganadas.
- 5) La respuesta a los factores que impulsan la migración, incluidos los efectos adversos del cambio climático, los desastres naturales y las crisis creadas por el hombre.
- 6) El tráfico de migrantes, la trata de personas y las formas contemporáneas de la esclavitud.

mercado de trabajo»; una regulación en los diferentes ámbitos territoriales abordados en el documento, la de la migración laboral, que tiene numerosos retos ante sí, como consecuencia de los cambios que se han operado en los últimos años en los mercados de trabajo y en las políticas económicas y sociales de los Estados miembros, y que aumentarán «debido a tendencias como los cambios tecnológicos, la evolución de la relación del empleo y el desgaste del contrato social entre el Estado y otros agentes».

Sobre las disparidades demográficas, el documento apunta una tesis que ya ha sido ampliamente desarrollada en informes y estudios anteriores, cual es que el envejecimiento de la población y la reducción de la fuerza de trabajo interna en la mayoría de las economías avanzadas y algunas economías emergentes grandes «sugieren que los trabajadores migrantes cumplirán una función importante para mantener la oferta laboral, resolver la escasez de mano de obra y contribuir a los fondos de protección social en esos países», o más correcto es afirmar, y así lo reconoce también el propio documento, que ello ya está sucediendo, y si para muestra vale un botón, recordemos que el 70 % del aumento de la fuerza de trabajo en Europa se debe a la población migrante de trabajo.

El capítulo 1 está dedicado a las tendencias mundiales y regionales de la migración laboral, poniendo previamente de manifiesto que la migración, no solo de quienes migran en primer lugar, sino también de la de su familiares que se reúnen por medio de un proceso de reunificación familiar, «está vinculada, directa o indirectamente, con la búsqueda de empleo», y que las migraciones laborales se han incrementado en gran medida en algunos «corredores de migración» (por ejemplo, entre Asia y los Estados árabes), siendo un dato de especial importancia a destacar el del crecimiento de la migración laboral temporal, en especial de los trabajadores poco cualificados, circunstancia que representa «un importante problema de gobernanza en cuanto a asegurar el trabajo decente y reducir los costos de migración para esta categoría de trabajadores migrantes».

El capítulo 2 está dedicado a los desafíos de la gobernanza de la migración laboral, enfatizándose que las migraciones laborales, con carácter general, son beneficiosas para los trabajadores migrantes y también para sus familias, y que tiene asimismo una especial trascendencia para las arcas públicas de muchos países de origen de la inmigración, calculándose por el Banco Mundial que las corrientes de remesas de emigrantes «se estimaron en unos 441.000 millones de dólares de los Estados Unidos para los países en desarrollo en 2015, lo que representa casi el triple de la cuantía de la asistencia oficial para el desarrollo», siendo los tres principales países receptores de remesas India, China y Filipinas.

El documento de la OIT, que repito que es de carácter general y por ello susceptible de matizaciones y concreciones en atención a la realidad propia de cada ámbito territorial objeto del informe, mantiene tesis que evidentemente no serán del agrado de quienes solo contemplan la inmigración como un problema, ya que los inmigrantes en edad de trabajar, que son la gran mayoría de la población migrante (a diferencia de lo que ocurre en las poblaciones de las economías desarrolladas), «suelen contribuir positivamente a las finanzas

públicas», siempre y cuando, y nuevamente el debate sobre la regularidad o irregularidad administrativa adquiere plena importancia, «se haya integrado al mercado de trabajo», y que en la mayoría de países de destino (los migrantes) «aportan más impuestos y contribuciones sociales de los que reciben a cambio», y que por lo que respecta a los países de destino con ingresos elevados, los estudios llevados a cabo por la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE), OIT, Banco Mundial y Fondo Monetario Internacional (FMI) ponen de manifiesto que la migración «tiene solo un efecto limitado en los salarios medios y el empleo de los trabajadores nacionales».

No obstante, son los trabajadores migrantes menos cualificados, y en especial los que suelen acogerse a programas de migración temporal (aunque este último término sea en ocasiones bastante más permanente de lo que parece indicar), los que tienen más dificultades para acceder a un trabajo decente y para que se respeten sus derechos fundamentales en el trabajo, y también antes de acceder al mismo, siendo esto el fenómeno denominado por la OIT de «costos de la migración laboral».

Tales son, por ejemplo, las diferencias salariales injustificadas con los trabajadores nacionales, mencionándose en el documento que en Europa la brecha salarial general entre nacionales y migrantes es del 17,5 %, «de la que el 11,3 % no está explicado y podría obedecer a discriminación». No obstante, la OIT es optimista sobre la reducción de las diferencias salariales que, inicialmente, pudieran tener una justificación como consecuencia, por ejemplo, del desconocimiento, o menor conocimiento, del idioma, y la falta de reconocimiento de la titulación obtenida en el país de origen, previendo su reducción a medida que el trabajador migrante se inserte de forma regular y más permanente en el mercado de trabajo del país de acogida, «ya que, con el tiempo, es más probable que adquieran la educación, los diplomas y las competencias lingüísticas necesarias y establezcan las redes sociales».

Otras diferencias existentes son las malas condiciones de trabajo y las dificultades para acceder a los sistemas de protección social, no ya por su desconocimiento real en muchas ocasiones, sino también porque, al proteger los marcos jurídicos existentes a los trabajadores regulares, los migrantes que se encuentran en situación irregular se ven especialmente desprotegidos<sup>8</sup>.

Una especial preocupación se muestra en el estudio por las discriminaciones múltiples que pueden sufrir los migrantes en el trabajo, ya que a su condición de tales se añade en

---

<sup>8</sup> Con respecto a la protección social, el [informe de la OIT](#) se refiere a un estudio realizado en 2011 y cuyas líneas generales siguen plenamente vigentes respecto a cuándo puede considerarse que un acuerdo bilateral vela por los derechos de los migrantes en materia de dicha protección, debiendo cumplir cinco objetivos: «i) igualdad de trato; ii) pago de prestaciones en el extranjero ("transferibilidad" o "exportabilidad" de las prestaciones); iii) determinación de la legislación aplicable; iv) conservación de los derechos en curso de adquisición ("totalización"), y v) asistencia administrativa».

más de una ocasión las existentes por motivos raciales, étnicos, religiosos, y, obviamente, por razón de género, destacándose que las trabajadoras migrantes, «en particular las trabajadoras domésticas migrantes jóvenes, son especialmente vulnerables a la violencia física y sexual en el lugar de trabajo», explicándose con detalle las limitaciones de movilidad que tienen muchos de estos trabajadores en sus países de destino (*vid.* la realidad de los Estados árabes y el sistema *kafala*), con prácticas tales como la retención de los salarios, la confiscación de sus pasaportes, e incluso «impidiendo que los trabajadores salgan de su casa el día libre», siendo del todo punto necesario lograr la plena aplicación de la normativa internacional sobre protección de la población migrante<sup>9</sup>.

Por todo ello, el capítulo concluye con la manifestación de que es necesario velar para que las políticas de migración temporal sean correctamente formuladas y aplicadas, y que se vigile su cumplimiento para garantizar que respeten el propósito concreto para el que fueron concebidas, que no sean utilizadas para ocupar empleos de largo plazo o permanentes, y que los trabajadores que emigran en virtud de esos planes no estén en una situación de desventaja injusta en lo referente a la igualdad de trato respecto de derechos sindicales, salarios, condiciones de trabajo y protección social, cumpliendo un papel de primera importancia la actuación conjunta de todas las autoridades implicadas en la política de migración, y la existencia de un diálogo social fluido y adecuado entre los agentes sociales y los Gobiernos, tanto a escala nacional como internacional, «para garantizar que no se penalice a los trabajadores migrantes cuando afirmen sus derechos laborales».

El capítulo 3 está dedicado al examen de los contenidos de los acuerdos bilaterales sobre migración laboral; el 4, a la migración y movilidad regional de la mano de obra; el 5, a la contratación equitativa, y el 6, a las conclusiones (síntesis de todo lo anteriormente expuesto) y el camino a seguir.

El interés del capítulo 3, al menos en mi caso, radica en tener conocimiento, a partir de un estudio realizado con anterioridad, de 151 acuerdos bilaterales, ya sean jurídicamente vinculantes o no, y que adoptan diferentes denominaciones además de la ya citada, tales como memorando de entendimiento, memorando de acuerdo, entendimiento institucional, acuerdo marco, o protocolo. Según el citado estudio, «aproximadamente del 70 al 80 % de los acuerdos bilaterales sobre migración laboral de África, Europa y América son jurídicamente vinculantes, mientras que casi el 70 % de los acuerdos de Asia son memorandos de

<sup>9</sup> Hay una mención expresa en el documento a la [Declaración adoptada el 9 de diciembre de 2016 en la reunión regional de Asia y el Pacífico de la OIT en Bali](#), en la que se acordó que tal debía ser la prioridad de los Estados de dicho ámbito territorial, con cita concreta de la necesidad de:

[...] reparar las relaciones entre empleadores y trabajadores que impiden la libertad de circulación de los trabajadores, su derecho a rescindir el empleo o cambiar de empleador, tomando en cuenta toda obligación contractual que pueda aplicarse, y su derecho a regresar libremente a sus países de origen.

entendimiento», justificándose la razón de ser de estos últimos en la mayor facilidad para su adaptación permanente a condiciones económicas y de mercado de trabajo cambiantes.

Respecto a los acuerdos bilaterales, el documento pone de manifiesto que uno de los criterios relevantes para medir su éxito y eficacia será de qué forma contribuyen a abordar, y por tanto a dar respuesta adecuada para su evitación, «las prácticas de contratación abusivas y fraudulentas», y que para lograr tal éxito y eficacia deseada dependerá en gran medida de factores externos propiamente al mismo, aunque innegablemente unidos, como el grado de evolución de los sistemas nacionales de gobernanza de la migración en los países de origen y de destino y la medida en que las leyes laborales nacionales, basadas en las normas internacionales del trabajo, ofrezcan una protección integral a los trabajadores de todos los sectores.

Pues bien, el examen de los acuerdos bilaterales, con esta u otra denominación, pone de manifiesto algunas importantes lagunas en cuanto a determinados aspectos de indudable importancia, como, por ejemplo, el papel del diálogo social en la elaboración, negociación y aplicación de tales acuerdos, o «la falta de atención a las cuestiones de género y de mecanismos de vigilancia que tengan en cuenta la perspectiva de género», o la falta de mención sobre la prohibición de confiscar o retener los documentos de viaje o de identidad, lo cual, enfatiza la OIT, «es sorprendente habida cuenta de que se trata de un problema reconocido en algunos países de destino en Asia y los Estados árabes y es uno de los indicadores de trabajo forzoso».

En relación con la migración y movilidad regional de la mano de obra, capítulo 4, el documento presta especial atención a la gobernanza regional y subregional de la migración en África, los Estados árabes, Asia y el Pacífico, América Latina y el Caribe, no abordando la regulación de la movilidad regional o libre circulación en el seno de la Unión Europea, «ampliamente reconocido como el más desarrollado»; gobernanza que se concreta en medidas de alcance más o menos limitado en cuanto a la amplitud de la libertad de circulación, que van desde la libre existencia de la misma, su concreción para algunas categorías específicas de trabajadores, convenios de reciprocidad en el otorgamiento de visados o intercambios periódicos de información, o protección de los trabajadores de las subregiones en países de destino fuera de la región (*vid.* una amplia explicación de estos acuerdos, decisiones o medidas en el cuadro 4.1).

En este punto, el documento constata que sigue siendo muy necesario velar por la aplicación de los principios y derechos fundamentales en el trabajo de los migrantes, ya que «se siguen protegiendo de forma muy limitada».

En fin, la estrecha relación entre las políticas nacionales y las que se adoptan en los ámbitos territoriales regionales (es decir, supraestatales) es destacada por la OIT, que pone especial importancia en el buen funcionamiento de las primeras para que sean eficaces las segundas, ya que ha sido constatado que:

Una lección fundamental en materia de intervenciones es que los proyectos nacionales son esenciales para apoyar los esfuerzos a nivel de las comunidades económicas regionales y, en cambio, los marcos adoptados a ese nivel tienen pocas probabilidades de aplicarse eficazmente sin Administraciones públicas nacionales eficientes e interlocutores sociales que puedan asumir su control y coordinación, y mantener informados a los mecanismos regionales.

Por último, la lectura del capítulo 5 nos permite conocer la importancia de la contratación equitativa, aquella en la que se cumplen las normas internacionales (y por supuesto también las estatales) de protección de todos los trabajadores en general y de los migrantes en particular, tanto desde la fase previa de acceso al empleo, como por lo que respecta a las condiciones de trabajo durante la prestación de servicios y al ejercicio en sede administrativa y judicial de los derechos que se consideren incumplidos por el empleador.

Un dato realmente importante es el de la existencia de casi ¡260.000! agencias de empleo privadas en todo el mundo, si bien el informe matiza que no todas realizan actividades transfronterizas, y que el 56 % se encuentran en la región de Asia y el Pacífico. La Comisión de Expertos en Aplicación de Convenios y Recomendaciones ha destacado que el establecimiento de procesos de contratación equitativos:

[...] también puede contribuir a una mayor protección de los trabajadores migrantes, especialmente frente al trabajo forzoso y la trata de personas, y una reducción de la desigualdad y de las prácticas discriminatorias por múltiples motivos; mercados de trabajo más eficientes; mejores trabajos y una mayor articulación entre la oferta y la demanda de las calificaciones laborales; una competencia más sana entre empresas; y mejores resultados en materia de desarrollo sostenible para los trabajadores migrantes y sus familias, así como para sus países de origen y de destino.

Es particularmente interesante conocer cuáles son los costos de contratación en algunos ámbitos regionales, y obsérvese esta sustancial diferencia: en el corredor de migración laboral entre Asia meridional y los Estados árabes, pueden significar «nueve meses o más de ingresos medios mensuales», mientras que tales costos, en el caso de trabajadores que migran a España, «equivalen a menos de un mes de ingresos medios mensuales».

Es una temática sobre la que el informe solicita que se siga avanzando en su estudio, al objeto de tener un mejor conocimiento de cómo se lleva a cabo la contratación de trabajadores migrantes en los distintos ámbitos territoriales, «especialmente en el contexto cada vez más complejo de las cadenas de suministro de mano de obra, y se promueven y aplican mejor, en los corredores de migración, los modelos empresariales que respetan la equidad en la contratación».

El informe al que he dedicado especial atención fue objeto de amplio debate en la CIT anual del pasado año<sup>10</sup>, en el seno de la Comisión para la migración laboral<sup>11</sup>.

A) De un total de 17 **conclusiones**, a cuya lectura detallada remito a todas las personas interesadas, las 4 primeras están dedicadas a las «oportunidades, retos y riesgos de la migración laboral», poniendo de manifiesto que esta «es una característica de los mercados de trabajo contemporáneos y del futuro del trabajo», su carácter cada vez más diverso y complejo (mayor temporalidad, mayor feminización, más países implicados) y la presencia mayoritaria en sectores de actividad como el cuidado de personas y el servicio doméstico. Además de los factores positivos, y de los riesgos negativos, ya enunciados, se apuesta porque la OIT juegue un papel prioritario en la gobernanza de la migración laboral y que mantenga un enfoque «basado en los derechos».

B) Los apartados 5 y 6 se refieren a la «gobernanza equitativa y eficaz de la migración laboral». Se recuerda que son los Estados quienes elaboran sus propias políticas de migración y que la tarea de la OIT consiste en formular «respuestas de políticas específicas y eficaces» a las cuestiones que se plantean a escala internacional, basadas en información debidamente contrastada y también en las normas internacionales del trabajo y en los principios y dere-

---

<sup>10</sup> En la nota de prensa publicada sobre la clausura de la reunión, con el título «[La OIT está preparada para hacer frente a los desafíos generados por la crisis, la migración laboral y la transición hacia economías más verdes](#)», y junto al video de la intervención del director general Guy Rider, puede leerse la referencia concreta que realizó a los delegados y delegadas participantes en la CIT en relación con la migración laboral. El señor Ryder hizo referencia a los «déficits generalizados de gobernanza que dejan espacio a los abusos y, con mucha frecuencia, a la degradación de la actitud pública y del discurso político hacia los migrantes y la migración». Guy Ryder hizo un llamado a la comunidad internacional:

[...] a no hacer concesiones a las actitudes que sean ofensivas hacia los valores y las normas de la OIT, y a ofrecer una orientación y liderazgo verdaderos en la construcción de los sistemas de gobernanza [...] que permitan la realización de los beneficios de la migración para todas las partes implicadas.

<sup>11</sup> En las **conclusiones de los trabajos de la CIT** se pone de manifiesto que la Comisión encargada de los debates y deliberaciones sobre la migración laboral reconoció la urgencia de fortalecer su gobernanza, ya que:

La gobernanza eficaz y justa de la migración laboral es esencial para maximizar sus beneficios y minimizar sus riesgos y el costo social. Si bien las políticas deben ajustarse a las diferentes realidades de los países y de los corredores de migración, la cooperación entre las agencias gubernamentales pertinentes en todos los niveles es indispensable, así como lo es el diálogo social. Este diálogo entre Gobiernos, empleadores y trabajadores ayuda a responder a las nuevas necesidades de las empresas y de los trabajadores, y, a la vez, a garantizar oportunidades de trabajo decente tanto para los trabajadores migrantes como para los nacionales.

Al mismo tiempo, la Comisión instó a la OIT a:

[...] desempeñar un papel protagónico en la promoción del trabajo decente en el contexto de la migración laboral, incluso en el proceso preparatorio del Pacto mundial para una migración justa, segura, regular y ordenada de las Naciones Unidas, que debería ser adoptado en 2018.

chos fundamentales en el trabajo. Se pone de manifiesto que las instituciones del mercado de trabajo «son medios reconocidos para aplicar políticas inclusivas, equitativas y justas para todos los trabajadores, incluidos los trabajadores migrantes», que la gobernanza eficaz de la migración laboral «requiere la coordinación entre los organismos gubernamentales competentes para formular y alcanzar objetivos comunes (enfoque del "Gobierno en su conjunto")», y que el diálogo social, en todas sus formas, «ocupa un lugar central en el mandato de la OIT y es esencial para lograr una migración laboral equitativa».

C) El tercer bloque de las conclusiones lleva por título «Esferas que requieren especial atención», siendo el grueso de las mismas los números 7 a 16.

Se aborda primeramente la protección de los trabajadores migrantes y la integración en el mercado de trabajo, poniendo el acento en la importancia de la ratificación y aplicación de los Convenios núms. 97 y 143, así como también el relativo a las agencias privadas de empleo (núm. 181) y a los trabajadores domésticos (núm. 189), enfatizando la importancia de que haya un control efectivo del cumplimiento de los derechos laborales fundamentales de los trabajadores migrantes, y acceso a la justicia, «independientemente del estatus migratorio».

Se apuesta por el reconocimiento y desarrollo de las competencias, haciendo hincapié en que los programas de migración laboral, a fin de corregir las deficiencias observadas en la práctica, «deberían basarse en evaluaciones precisas de las necesidades y las carencias en materia de competencias, y ofrecer en particular posibilidades de perfeccionamiento y readaptación profesionales a los trabajadores migrantes y nacionales», con un papel relevante al respecto del sector privado, los agentes sociales y los servicios de empleo.

La OIT concede mucha importancia a la contratación equitativa a fin de evitar irregularidades (que en bastantes ocasiones acaban convirtiéndose en explotación de mano de obra), y las conclusiones reiteran la misma, en especial por la relevancia que están adquiriendo las cadenas de suministro en la economía mundial.

Del todo punto necesario es garantizar una protección social adecuada, a través de las diversas modalidades de acuerdos multilaterales o bilaterales de seguridad social que permitan la transferibilidad de los derechos y las prestaciones de los migrantes. En este punto cobra especial relevancia la aplicación de la [Recomendación de la OIT sobre un piso de protección social](#), al objeto de garantizar la protección tanto de los trabajadores migrantes como de sus familias.

En fin, el reconocimiento del derecho de libertad sindical se considera como «una condición propicia para lograr el trabajo decente», y yo diría que casi necesaria para poder ejercer los otros derechos que la normativa laboral legal y convencional reconozca en cada Estado a los trabajadores migrantes.

La importancia de contar con datos y estadísticas debidamente «actualizados, fiables, comparables y desglosados» es destacada en las conclusiones, con desglose por razón de sexo y edad. La gobernanza eficaz de la migración laboral temporal es necesaria para que los trabajadores migrantes puedan gozar de la igualdad de trato en el trabajo y del respeto de la normativa, siendo además los acuerdos bilaterales entre Estados una buena herramienta para regular las políticas migratorias que respondan a los intereses de quienes los suscriben, tanto los de origen como los de destino, en el bien entendido, como he indicado con anterioridad, que cada vez es mayor el número de Estados que reúnen ambas características y también la de ser países de tránsito.

Por fin, las conclusiones dedican un apartado específico a la migración laboral irregular, de la que se constata su aumento, en especial de los trabajadores poco cualificados, algo que no sorprende si se repara en que buena parte de la normativa tanto internacional, europea y de distintos Estados tiende a privilegiar el acceso de los trabajadores de alto nivel profesional. No se plantean respuestas concretas, aun cuando el tono de la conclusión 14 da a entender claramente que han de tomarse las medidas adecuadas para evitar que se produzca tal irregularidad:

Este tipo de migración agrava la vulnerabilidad de los trabajadores migrantes a la explotación y a las violaciones de los derechos humanos y, en algunos casos, puede menoscabar los salarios y las condiciones de trabajo establecidos. Así pues, puede plantear problemas para los trabajadores migrantes, las comunidades locales y los propios Gobiernos. Puede socavar la confianza pública en la capacidad de los Gobiernos de gestionar eficazmente la migración laboral y puede redundar en una percepción negativa de la población.

D) Finalmente, la última conclusión, número 17, está dedicada al camino que debe seguir la actuación de la OIT en el futuro inmediato, y cuáles deben ser sus prioridades. Destaco las de:

- Promover la ratificación y aplicación efectiva de los convenios y las recomendaciones de la OIT, cuando corresponda, y los marcos de políticas pertinentes para la gobernanza de la migración laboral y la protección de los trabajadores migrantes.
- Respalda y promover los esfuerzos de los mandantes para poner en práctica los principios generales y directrices prácticas para una contratación equitativa de la OIT, en particular a través de la difusión, el desarrollo de la capacidad y la asistencia técnica, y aprovechar las sinergias con otras herramientas e iniciativas destinadas a promover una contratación equitativa.
- Desarrollar las capacidades de los mandantes para elaborar y aplicar acuerdos de seguridad social bilaterales y multilaterales y hacer extensivos los sistemas de protección social a los trabajadores migrantes, por ejemplo, a través de los

pisos de protección social, definidos en la legislación nacional y con sujeción a las obligaciones internacionales.

Para concluir, con respecto a la migración laboral irregular, la OIT tendrá entre sus prioridades inmediatas la promoción del intercambio de buenas prácticas para su prevención y velar por los derechos de los trabajadores con independencia de su estatus migratorio, alentando a los Gobiernos a velar a fin de que los trabajadores migrantes en situación irregular «puedan denunciar sin riesgos condiciones de trabajo abusivas y tengan acceso a la justicia».

#### 4.4. Documento conjunto de la OIT, OCDE, Banco Mundial y FMI sobre cómo lograr una más justa y efectiva integración de la población migrante en el mercado de trabajo

Es también de interés para este artículo un [documento](#) elaborado recientemente por la OIT junto con otras organizaciones internacionales, OCDE, Banco Mundial y FMI (diciembre de 2016), en el que analizan las diferentes políticas puestas en el grupo de países «selecionados» que conforman el G20 para lograr una más efectiva y eficaz integración de las personas migrantes en el mercado de trabajo, si bien hay que señalar que se refiere a migrantes regulares, ya que aquellos que carecen de documentación, es decir, irregulares a los efectos de su presencia (oculta jurídica y estadísticamente, pero no en la vida real), quedan fuera del estudio.

El informe destaca primeramente los factores que influyen en los flujos de migraciones internacionales y que con casi toda probabilidad lo seguirán haciendo en los próximos años, como son las necesidades de los mercados de trabajo, los cambios demográficos, los conflictos geopolíticos, el cambio climático y, por supuesto, las diferencias de desarrollo y de oportunidades de vida y de trabajo entre diferentes países.

El documento examina cómo se encuentra la población migrante en los diferentes Estados en comparación con la población nacional (más exactamente las personas nacidas en el Estado), tomando como punto de referencia tres elementos centrales de las relaciones de trabajo, como son los niveles de empleo, las tasas de desempleo y los salarios. La síntesis del examen de tales datos pone de relieve la muy diferente situación en la que se encuentra la población migrante en los diferentes Estados, que guarda relación directa con la diferente composición de dicha población y con las diferentes políticas adoptadas por los Estados miembros.

Todo ello sugiere para los autores del texto la necesidad de poner en marcha políticas de integración que sean plenamente adecuadas a las necesidades y conocimientos individuales de cada persona para que puedan ser efectivas, y manifiesta que:

Dada la riqueza de experiencias de los países del G20 con diferentes grupos de migrantes, el G20 está bien posicionado para revisar los retos comunes, así como para compartir buenas prácticas que puedan ayudar a facilitar la integración de los inmigrantes en el mercado laboral. El fortalecimiento de la cooperación internacional y el aprendizaje mutuo en este campo es crucial para garantizar que la migración tenga efectos económicos y fiscales positivos en los países de origen y de acogida y, en última instancia, beneficie también a los propios migrantes.

La importancia de la migración regular y ordenada, y por consiguiente con plenos derechos laborales y de protección social, es valorada en el documento como muy recomendable por los efectos positivos que tiene no solo para la población migrante, sino para el conjunto de la población trabajadora, en términos tanto de incremento de la población activa en el mercado de trabajo, como de mejora de los niveles de productividad, y se recuerdan los estudios llevados a cabo por la OCDE que constatan la relación directa existente entre el impacto fiscal neto de los migrantes y su presencia regular en el mercado de trabajo.

No menos importante es la repercusión positiva que la regularidad laboral tiene sobre otros ámbitos sociales, muy especialmente el de la tranquilidad y bienestar de dicha población, habiendo demostrado diversos estudios realizados al respecto que:

[...] los propios migrantes consideran que la integración en el mercado laboral es el elemento más importante para sentirse parte de la sociedad del país de acogida. Si los migrantes tienen un trabajo decente, se convierten en económicamente independientes, lo que les permite funcionar como residentes autónomos en el país de acogida y mejorar sus condiciones de vida, en particular para permitirse una mejor vivienda.

Integración, laboral y social, que requiere el conocimiento o aprendizaje del idioma, o idiomas, del país de acogida, destacándose que en el ámbito de la Unión Europea (territorio de pluralidad de lenguas, con independencia de cuáles sean las más utilizadas) uno de cada cinco migrantes es del parecer que las dificultades con las que se encuentran para el conocimiento o aprendizaje son un «obstáculo considerable» para encontrar trabajo.

Además, la regularidad laboral tiene también un aspecto positivo para el conjunto de la población en cuanto que puede ayudar a desactivar estereotipos sobre la «absorción» de trabajos de nacionales por aquella, siempre y cuando, se advierte con tesis que comparto, se haga una clara explicación de cómo funcionan, y bien, tales políticas de integración, que pasan, añadido yo ahora, por el respeto de los mismos derechos laborales (condiciones de trabajo, salarios...) que tienen los restantes trabajadores. De ahí que la informalidad laboral (que se puede asociar a la irregularidad en muchas ocasiones) y la adopción de medidas que eviten la dualización de la población trabajadora presente en el mercado de trabajo se consideren especialmente relevantes en todos los países, y que para lograrlo «la cooperación a todos los niveles (bilateral, regional y multilateral) entre Gobiernos, interlocutores sociales y otras partes interesadas es un pilar esencial para garantizar unas condiciones de trabajo dignas y la protección de los trabajadores migrantes».

El estudio concluye con la tesis de que las políticas de integración en el mercado de trabajo son un elemento relevante para lograr el desarrollo económico y social, y que hay que adoptar las medidas necesarias para aprovechar al máximo las capacidades, habilidades y conocimientos de la población migrante<sup>12</sup>.

## 4.5. El seguimiento de las conclusiones de la CIT 2017 y la aprobación de un plan de acción

Por último, hay que hacer referencia a dos documentos relacionados con la temática migratoria y que han sido objeto de atención en dos reuniones del Consejo de Administración, en diciembre de 2017 y en marzo de 2019 (la última celebrada hasta el momento de finalizar la redacción del artículo), respectivamente.

El primero lleva por título «[Cuestiones derivadas de las labores de la 106.ª reunión \(2017\) de la CIT. Seguimiento de la resolución relativa a la gobernanza equitativa y eficaz de la migración laboral](#)», y en él se diseña un plan de acción cuyo objetivo es:

[...] lograr una gobernanza de la migración laboral sólida y eficaz en todos los niveles a fin de aumentar los beneficios de la migración laboral, atender las necesidades del mercado de trabajo en todos los niveles de competencia y proteger y fomentar los derechos de los trabajadores migrantes y nacionales, en consonancia con las conclusiones de la conferencia<sup>13</sup>.

<sup>12</sup> Por su interés, reproduzco el último párrafo del documento:

Cada vez hay más pruebas de lo que funciona y lo que no funciona en la integración de los migrantes. En términos generales, parece especialmente prometedor un planteamiento cuádruple: en primer lugar, hacer balance de las competencias que ya poseen los inmigrantes, que abarca, mediante mejores procedimientos, el reconocimiento de las cualificaciones extranjeras, incluido el aprendizaje no formal e informal. En segundo lugar, sobre esa base, algunos migrantes tendrán que adquirir nuevas aptitudes, en particular en materia de idiomas. Los que carecen de las competencias básicas de lectura y escritura necesarias para ser empleados en el país de acogida se enfrentan a retos particulares: en este caso, la integración es un objetivo a largo plazo y debe considerarse como una inversión, incluso para una mejor integración de sus hijos. En tercer lugar, es esencial garantizar que las cualificaciones de los migrantes se utilicen y activen adecuadamente, lo que implica una mejor adecuación a las necesidades del mercado laboral local, pero también la lucha contra la discriminación. En cuarto lugar, la adhesión a las normas internacionales del trabajo puede desempeñar un papel importante a la hora de evitar cuestiones relacionadas con el mercado de trabajo, como la presión a la baja sobre los salarios y las condiciones de trabajo, así como la creación de las condiciones sociales propicias para la plena integración.

<sup>13</sup> El plan de acción se asienta en los derechos y en el diálogo social:

Se rige por las normas internacionales del trabajo, en particular, los principios y derechos fundamentales en el trabajo y los convenios y recomendaciones de la OIT pertinentes, como el Convenio sobre los trabajadores migrantes (revisado), 1949 (núm. 97), y el Convenio sobre los trabajadores migrantes

El segundo documento lleva por título «[Revisión del plan de acción sobre la gobernanza de la migración laboral en el marco del Pacto mundial para la migración segura, ordenada y regular](#)». Se recuerda que en diciembre de 2018 la Asamblea General de las Naciones Unidas refrendó el citado pacto, que abarca todos los aspectos de la migración internacional, incluidos el trabajo decente y la migración laboral, en el bien entendido que «no es un tratado internacional, sino que tiene por objeto proporcionar orientación general a los Estados miembros y otras partes interesadas sobre la manera más eficaz de tratar las cuestiones migratorias y de promover la cooperación internacional», y que se inspira en gran medida en las normas, informes y documentos de la OIT. En fin, se destaca que:

La cooperación internacional es un elemento medular del pacto mundial, tal y como se expresa en el objetivo 23, en particular para la coordinación de una respuesta más coherente del sistema de las Naciones Unidas a la migración, algo que se espera lograr a través de la nueva Red de las Naciones Unidas sobre Migración [...] [y que] Al adquirir la calidad de miembro del Comité Ejecutivo, la OIT pasa a desempeñar una función importante en la determinación de las acciones concertadas de las Naciones Unidas para la migración.

Al pacto, y su contenido, me refiero brevemente a continuación.

## 5. Una nota sobre el Pacto mundial para la migración segura, ordenada y regular

Pocos documentos jurídicamente no vinculantes de la ONU habrán causado tanto debate como el [Pacto mundial para la migración segura, ordenada y regular](#), suscrito en Marrakech el 10 de diciembre de 2018 después de que la Asamblea General de la ONU acordara que podía elevarse para su aprobación. En el camino desde la decisión de la Asamblea General hasta su firma se han descolgado varios e importantes países y se ha provocado una fractura notable en el seno de la Unión Europea.

En el preámbulo se menciona que el pacto se basa, entre otros muchos documentos internacionales, en los Convenios de la OIT sobre la promoción del trabajo decente y la migración laboral, con una mención concreta al [núm. 189](#) sobre trabajadoras y trabajadores domésticos. Igualmente, se basa en los contenidos de la [Agenda 2030 para el desarrollo sostenible](#).

---

(disposiciones complementarias), 1975 (núm. 143), con sus recomendaciones conexas, la Recomendación sobre los trabajadores migrantes (revisada), 1949 (núm. 86), y la Recomendación sobre los trabajadores migrantes, 1975 (núm. 151), los marcos de políticas, incluido el Marco multilateral de la OIT para las migraciones laborales, y directrices, como los Principios generales y directrices prácticas para una contratación equitativa; además, se basa en el tripartismo y en el diálogo social.

Que se trata de un texto jurídicamente no vinculante se deja meridianamente claro desde su inicio, siendo su propósito «fomentar la cooperación internacional sobre la migración entre todas las instancias pertinentes, reconociendo que ningún Estado puede abordar la migración en solitario, y respetar la soberanía de los Estados y sus obligaciones en virtud del derecho internacional», teniendo entre sus objetivos el de «proporcionar a todos nuestros ciudadanos acceso a una información clara, objetiva y con base empírica sobre los beneficios y desafíos de la migración, a fin de contrarrestar los discursos engañosos que generan percepciones negativas de los migrantes», así como también el de sentar las bases para «respetar, proteger y cumplir los derechos humanos de todos los migrantes, independientemente de su estatus migratorio, pero promoviendo también la seguridad y la prosperidad de todas nuestras comunidades».

Y por si a alguien todavía le quedara alguna duda del carácter no vinculante, la lectura del párrafo c) del apartado 15 («soberanía nacional») las desvanecerá todas (aunque no solventará la visión negativa que del fenómeno migratorio tienen los dirigentes que han manifestado su rechazo a la firma del pacto):

El pacto mundial reafirma que los Estados tienen el derecho soberano a determinar su propia política migratoria y la prerrogativa de regular la migración dentro de su jurisdicción, de conformidad con el derecho internacional. Dentro de su jurisdicción soberana, los Estados podrán distinguir entre el estatus migratorio regular e irregular, incluso al decidir con qué medidas legislativas y normativas aplicarán el pacto mundial, teniendo en cuenta sus diferentes realidades, políticas y prioridades, y los requisitos para entrar, residir y trabajar en el país, de conformidad con el derecho internacional.

El pacto se plantea desde una perspectiva de género, para garantizar los derechos humanos y la igualdad de trato, tratando de poner de relieve la importancia del contenido positivo de la actuación y actividad femenina y «dejar de percibir a las migrantes casi exclusivamente desde el prisma de la victimización».

Entre los 23 objetivos propuestos para su aplicación y desarrollo, y siendo consciente de que todos ellos tienen relevancia para el mundo del trabajo, destaco 3 que me parecen especialmente relevantes: en primer lugar, el de aumentar la disponibilidad y flexibilidad de las vías de migración regular; en segundo término, «facilitar la contratación equitativa y ética y salvaguardar las condiciones que garantizan el trabajo decente»; en fin, desde la perspectiva de protección social, el establecimiento de mecanismos para «la portabilidad de la Seguridad Social y las prestaciones adquiridas».

Dentro del primer objetivo citado, me parece relevante destacar la medida propuesta de:

Elaborar planes de movilidad laboral flexibles, basados en los derechos y con perspectiva de género para los migrantes, en función de las necesidades del mercado de trabajo y la oferta de aptitudes locales y nacionales en todos los niveles de

cualificación, incluidos programas de empleo temporal, estacional, circular y acelerado en sectores donde escasee la mano de obra [...].

Dentro del segundo, los de:

Promover la firma y ratificación de los instrumentos internacionales pertinentes relacionados con la migración laboral internacional, los derechos laborales, el trabajo decente y el trabajo forzoso, la adhesión a dichos instrumentos y su aplicación [...] [y] [...] Aprovechar la labor de las plataformas bilaterales, subregionales y regionales que han superado obstáculos y establecido mejores prácticas respecto de la movilidad laboral, facilitando el diálogo interregional para compartir esos conocimientos y promover el pleno respeto de los derechos humanos y laborales de los trabajadores migrantes, sea cual sea su cualificación, incluidos los trabajadores domésticos migrantes.

En todas las propuestas formuladas se contiene la idea general de que deben facilitarse a las y los trabajadores migrantes «mayores oportunidades para el trabajo decente y el respeto del derecho internacional de los derechos humanos y del trabajo».

De particular importancia considero las medidas recogidas en los apartados h) a k) del apartado 22, tales como «adoptar medidas que prohíban confiscar los contratos de trabajo y los documentos de viaje o identidad de los migrantes o retenérselos sin su consentimiento», igualar sus condiciones de trabajo a las de los restantes trabajadores, posibilitar que los trabajadores en economía informal puedan denunciar su situación, y en fin:

Revisar la legislación laboral y las políticas y programas de empleo nacionales pertinentes para que tengan en cuenta las necesidades y contribuciones específicas de las trabajadoras migrantes, especialmente en el trabajo doméstico y las ocupaciones menos cualificadas, y adoptar medidas concretas para evitar cualquier forma de explotación y abuso, incluida la violencia sexual y de género, denunciar y abordar esos casos y proporcionar vías efectivas de recurso, como base para promover las políticas de movilidad laboral con perspectiva de género.

Por fin, con respecto al tercer objetivo antes referenciado, cabe destacar la propuesta de que se establezcan, o mantengan, «sistemas nacionales de protección social que no discriminen, incluidos niveles mínimos de protección social para los nacionales y los migrantes, en consonancia con la Recomendación sobre los pisos de protección social, 2012 (núm. 202), de la OIT».

## 6. Recapitulación final

En el presente artículo he tratado de describir y explicar los hitos más importantes de la política sobre migración puesta en marcha por la OIT desde su creación en 1919, hacien-

do especial énfasis en la importante, cada vez más, tarea que está llevando a cabo en los últimos años y que ha servido también para que las Naciones Unidas hayan avanzado en este terreno.

Dado que las migraciones no van a desaparecer, sino que las tendencias apuntan a un incremento gradual y paulatino, consecuencia de diversos factores, siendo uno de ellos el deseo de gran parte de la población migrante de mejorar sus condiciones de vida y de trabajo, la OIT tiene ante sí un largo camino para seguir tratando de proteger, en estrecha relación con otras organizaciones internacionales, los derechos de la población trabajadora migrante.

La igualdad y la solidaridad deben seguir siendo santo y seña de sus normas y políticas, aunque de poco servirán si no guían también la actuación de las políticas estatales. ¿Vaso medio lleno o medio vacío? Vistos los cambios a lo largo de la historia, me quedo con la primera opción... y ahora toca seguir llenando el vaso.

## Referencias bibliográficas

- Informe CES. (2019). Informe sobre la inmigración en España: retos y oportunidades. Recuperado de <<http://www.ces.es/documents/10180/6053176/Inf0219.pdf>> (consultado el 24 de marzo de 2019).
- Informe OIM. (2018). Informe sobre las migraciones en el mundo 2018. Recuperado de <[https://publications.iom.int/system/files/pdf/wmr\\_2018\\_sp.pdf](https://publications.iom.int/system/files/pdf/wmr_2018_sp.pdf)> (consultado el 21 de marzo de 2019).
- Informe OIT. (2015). Los mercados laborales del G20: estrechar los vínculos sobre el crecimiento y el empleo. Recuperado de <[http://ilo.org/wcmstp5/groups/public/---dgreports/---dcomm/---publ/documents/publication/wcms\\_398025.pdf](http://ilo.org/wcmstp5/groups/public/---dgreports/---dcomm/---publ/documents/publication/wcms_398025.pdf)> (consultado el 20 de marzo de 2019).
- Informe OIT. (2018). Estimaciones mundiales de la OIT sobre los trabajadores y las trabajadoras migrantes. Resultados y metodología. Resumen ejecutivo. Recuperado de <<https://www.refworld.org/es/docid/5c085d6e4.html>> (consultado el 15 de marzo de 2019).
- López Ahumada, J. E. (2016). La respuesta de los convenios internacionales de la OIT al trabajo migrante: un análisis transversal. *Revista Internacional Consinter de Direito*, 3. Recuperado de <<https://editorialjrua.com/revistaconsinter/es/revistas/ano-ii-volumen-iii/parte-4-direito-internacional/la-respuesta-de-los-convenios-internacionales-de-la-oit-al-trabajo-migrante-un-analisis-transversal/>> (consultado el 22 de marzo de 2019).
- Migración, derechos humanos y gobernanza. (2015). Recuperado de <[https://www.ohchr.org/Documents/Publications/MigrationHR\\_and\\_Governance\\_HR\\_PUB\\_15\\_3\\_SP.pdf](https://www.ohchr.org/Documents/Publications/MigrationHR_and_Governance_HR_PUB_15_3_SP.pdf)> (consultado el 22 de marzo de 2019).



Rojo Torrecilla, E. y Camós Victoria, I. (2004). La convención internacional sobre la protección de los derechos de los trabajadores migrantes y de sus familias. *Migraciones*, 16, 7-40. Recuperado de <<https://revistas.comillas.edu/index.php/revistamigraciones/article/view/4237/4061>> (consultado el 10 de marzo de 2019).

Taran, P. (2003). Un nuevo convenio para millones de inmigrantes. *Revista de Trabajo (OIT)*, 48, 21-23. Recuperado de <[https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---dgreports/---dcomm/documents/publication/dwcms\\_080709.pdf](https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---dgreports/---dcomm/documents/publication/dwcms_080709.pdf)> (consultado el 10 de marzo de 2019).