



Organización
Internacional
del Trabajo

► Migración temporal de mano de obra: dos estudios sobre las perspectivas y las acciones de los trabajadores



Migración temporal de mano de obra: dos estudios sobre las perspectivas y las acciones de los trabajadores

Nicola Yeates y Nora Wintour

Copyright © Organización Internacional del Trabajo 2021

Primera edición 2021

Las publicaciones de la Oficina Internacional del Trabajo gozan de la protección de los derechos de propiedad intelectual en virtud del protocolo 2 anexo a la Convención Universal sobre Derecho de Autor. No obstante, ciertos extractos breves de estas publicaciones pueden reproducirse sin autorización, con la condición de que se mencione la fuente. Para obtener los derechos de reproducción o de traducción, deben formularse las correspondientes solicitudes a Publicaciones de la OIT (Derechos de autor y licencias), Oficina Internacional del Trabajo, CH-1211 Ginebra 22, Suiza, o por correo electrónico a rights@ilo.org, solicitudes que serán bien acogidas.

Las bibliotecas, instituciones y otros usuarios registrados ante una organización de derechos de reproducción pueden hacer copias de acuerdo con las licencias que se les hayan expedido con ese fin. En www.ifrro.org puede encontrar la organización de derechos de reproducción de su país.

Migración temporal de mano de obra: dos estudios sobre las perspectivas y las acciones de los trabajadores

ISBN 978-92-2-035830-6 (print)

ISBN 978-92-2-035831-3 (pdf Web)

Publicado también en inglés: *Temporary labour migration: Two studies on workers' perspectives and actions*; ISBN 978-92-2-034856-7 (print), ISBN 978-92-2-034857-4 (web PDF); y francés: *Migrations temporaires de main-d'œuvre – Deux études sur les perspectives et les actions des travailleurs*; ISBN 978-92-2-035828-3 (imprimé); ISBN 978-92-2-035829-0 (pdf Web).

Las denominaciones empleadas, en concordancia con la práctica seguida en las Naciones Unidas, y la forma en que aparecen presentados los datos en las publicaciones de la OIT no implican juicio alguno por parte de la Oficina Internacional del Trabajo sobre la condición jurídica de ninguno de los países, zonas o territorios citados o de sus autoridades, ni respecto de la delimitación de sus fronteras.

La responsabilidad de las opiniones expresadas en los artículos, estudios y otras colaboraciones firmados incumbe exclusivamente a sus autores, y su publicación no significa que la OIT las sancione.

Las referencias a firmas o a procesos o productos comerciales no implican aprobación alguna por la Oficina Internacional del Trabajo, y el hecho de que no se mencionen firmas o procesos o productos comerciales no implica desaprobación alguna.

Para más información sobre las publicaciones y los productos digitales de la OIT, visite nuestro sitio web: www.ilo.org/publns.

Impreso por la Oficina Internacional del Trabajo, Ginebra, Suiza

REP

Diseño y compaginación en Suiza

BIP

► Sumario

Prefacio	1
Parte I.	
Federaciones sindicales globales y migración circular y temporal de mano de obra: una reseña ilustrativa	2
Resumen ejecutivo	3
Agradecimientos	5
1. Introducción	5
2. Migración temporal y circular: términos, modalidades, gobernanza	6
3. Métodos de investigación	9
4. Resultados de la búsqueda	10
5. Migración circular y temporal: cuestiones problemáticas y evidencia de la investigación	15
6. El sector de la salud bajo la lupa	22
7. Conclusión	27
Referencias.....	28
Parte II.	
Evaluación sindical del alcance, uso y efectos de la migración temporal y circular y de políticas y programas asociados	30
Resumen ejecutivo	31
Agradecimientos	32
Siglas y abreviaturas	33
1. Introducción	35
2. Los marcos legales regionales e internacionales	35
3. Comunidades Económicas Regionales (CER)	37
Unión Europea	38
ASEAN/Comunidad Económica de la ASEAN (CEA)	39
MERCOSUR	40
Unión Africana	40
4. Acuerdos bilaterales de migración laboral	41
5. Políticas sindicales sobre sistemas de migración temporal y circular de mano de obra	41
Consejo de Sindicatos Globales (CSG)	42
Confederación Sindical Internacional (CSI)	43
Internacional de los Trabajadores de la Construcción y la Madera (ICM).....	45
Internacional de la Educación (IE)	45
Unión Internacional de los Trabajadores de la Alimentación, Agrícolas, Hoteles, Restaurantes, Tabaco y Afines (UITA)	47
Internacional de Servicios Públicos (ISP)	48
UNI Sindicato Global	50

6. Programas sindicales y de defensa de la migración temporal y circular	51
Buenas prácticas en la negociación de acuerdo bilaterales con interlocutores sociales	51
El Proyecto Triple Beneficio: contratación por parte de Alemania de profesionales de la enfermería de terceros países	51
Acciones para fortalecer estructuras nacionales de gobernanza de la migración	52
Acuerdos bilaterales intersindicales para la organización y la defensa de los trabajadores migrantes	53
Portales informativos y líneas de ayuda telefónica para trabajadores migrantes de distintos sectores	54
Apoyo a los caminos hacia la ciudadanía para trabajadores migrantes	55
Buena práctica en la inspección conjunta de las obras para la Copa Mundial de 2022 en Qatar	55
Investigación y estudios de caso sobre programas de migración temporal y circular de mano de obra	56
Estudios de casos del Consejo de Cooperación del Golfo Árabe (CCG)	58
Prácticas y reglamentaciones de contratación	59
7. Hallazgos y conclusiones	63
Recomendaciones de seguimiento a cargo de la OIT	65
Réferéncias	67

► Prefacio

Este trabajo es parte de un proyecto mayor de la OIT para construir conocimiento sobre la migración temporal de mano de obra y estudia las perspectivas y las acciones de los trabajadores acerca de la migración temporal con fines laborales.

La Conferencia Internacional del Trabajo de junio de 2017 le solicitó a la Oficina Internacional del Trabajo nuevas investigaciones sobre la migración temporal de mano de obra; la Oficina debía realizar un análisis comparativo global. Los mandantes debatieron el tema, de gran preocupación para ellos, y destacaron su importancia para el futuro del trabajo (106ta Sesión de la Conferencia Internacional del Trabajo -2017-, Resolución relativa a la gobernanza equitativa y eficaz de la migración laboral). En respuesta a la solicitud de la OIT, la Oficina se propuso relevar el conocimiento existente sobre el alcance, los usos y los efectos de los sistemas de migración temporal y circular, y preparará un informe sintético para presentarlo ante el Consejo de Administración en 2022 (GB.331/INS/4/1(Rev.)).

Los programas de migración temporal de mano de obra pueden ser puestos en práctica de manera unilateral por países que reciben migración, pero con frecuencia se fundan en algún tipo de acuerdo (acuerdo bilateral, memorándum de entendimiento o similar) entre el país de origen y el de destino. Una parte importante de la migración temporal de hoy también ocurre en el marco de sistemas de integración regional y de sus disposiciones de libre circulación.

Las perspectivas sobre la migración temporal de mano de obra varían significativamente, inclusive entre los mandantes de la OIT. Considerando las muchas preocupaciones que causa la compleja dinámica de la migración temporal de mano de obra, será crucial para enriquecer el debate que la Oficina registre los distintos pareceres de los mandantes. El presente documento reúne estudios que aportan el punto de vista de los trabajadores sobre este proceso. Aunque difieren en términos de método, son altamente complementarios en su comunicación de diferentes visiones sobre abordajes del tema alrededor del mundo.

En la Parte I, el profesor Nicola Yeates explora los términos en uso y los mecanismos de gobernanza en relación con la migración temporal de mano de obra y provee un estudio preliminar de formas de interacción por parte de organizaciones de trabajadores, incluyendo campañas, con especial atención al sector de la salud. La Parte II, escrita por la consultora Nora Wintour, examina marcos legales multi-nivel que incluyen políticas sobre la migración temporal de mano de obra y otros programas sindicales relacionados; esta parte se basa en entrevistas abiertas con numerosos representantes y funcionarios sindicales.

Esperamos que estos estudios ayuden a los lectores a comprender mejor la posición de los trabajadores sobre el tema.

Manuela Tomei

Directora
Departamento de Condiciones de Trabajo e Igualdad
(Workquality)
OIT – Ginebra

Maria Helena André

Oficina de Actividades para los Trabajadores
(ACTRAV)
OIT – Ginebra

Parte I.

Federaciones sindicales globales y migración circular y temporal de mano de obra: una reseña ilustrativa

Nicola Yeates

► Resumen ejecutivo

Significación de la migración circular y temporal

- La migración temporal y circular (MTC) es de gran importancia para todos los participantes en la producción y el consumo de bienes y servicios en el mundo. Es parte integral de un proceso continuo de reestructuración social y económica global. A veces promocionada como una opción deseable de triple beneficio, ya que les conviene a todos los sectores involucrados –favorece a los países de origen, a los países de destino/empleo y a los trabajadores migrantes (y a sus familias)– la MTC es una práctica que se asocia con explotación laboral, deterioro medioambiental y vaciamiento social. Asegurar condiciones laborales decentes para todos los trabajadores del mundo constituye una prioridad para los sindicatos internacionales.

Propósito, alcances, método y fuentes

- Este estudio recopila información acerca de actividades sindicales relacionadas con la MTC. En términos de alcance, no incluye la efectividad y el impacto de estas actividades. Su objetivo es el de mostrar dichas actividades, por lo que no se trata de un estudio exhaustivo. Se basa en una investigación preliminar de sitios web públicos de federaciones sindicales globales (FSG), complementada con información derivada de literatura académica, de literatura sobre políticas, y de fuentes de carácter “gris”. La investigación se condujo durante noviembre de 2019, mes durante el cual se escribió, además, este artículo. Parte del apartado sobre Alianza Mundial de Habilidades y Migración (AMHM) se nutre de investigaciones dirigidas por la Dra. Jane Pillinger durante 2018. En febrero-marzo 2021 se hicieron ajustes finales a este trabajo que implicaron una revisión exhaustiva del borrador anterior.

Definiciones de términos

- La MTC es una realidad de muchos años en algunos sectores y en algunos países, en todos los niveles de “habilidad”. La migración temporal se refiere a movimientos de una duración determinada a través de fronteras internacionales, usualmente para trabajar. La migración circular implica movimientos repetitivos de los mismos migrantes, por plazos cortos, a través de fronteras y usualmente para trabajar. La migración circular es por definición temporal, aunque puede a veces conducir a migración y asentamiento permanentes (a largo plazo).
- La MTC ocurre por dentro y por fuera de programas de migración gestionada.
- La gobernanza de la MTC se construye sobre una base multinivel e involucra a un gran número de actores sociales y de ejecutores de políticas, como el movimiento obrero internacional, las organizaciones de trabajadores y los trabajadores mismos.

Interacción de FSG con la MTC

- Las formas de abordar la MTC varían entre las FSG (Federaciones Sindicales Globales). Algunas la tratan como una problemática relacionada con los derechos de los migrantes y de los trabajadores migrantes, mientras que otras lo hacen como una problemática del trabajo precario y atípico. No siempre distinguen entre trabajo migrante y no-migrante, o entre migración temporal y circular.
- Las iniciativas de fomento constituyen una forma importante de acción de las FSG, seguida de la prestación de servicios. Las actividades de las organizaciones de trabajadores orientadas a la MTC se desarrollan a través de iniciativas de fomento y de la prestación de servicios.

- Las iniciativas de fomento de las FSG orientadas a la MTC toman diferentes formas. El balance entre estas formas varía entre FSG, así como la intensidad de involucramiento a lo largo del tiempo. Actividades puntuales incluyen la cooperación con sectores específicos y los acuerdos marco con empleadores, la conformación de redes regionales, recursos para migrantes y para quienes planean migrar, y acuerdos conjuntos intersindicales.
- Futuras investigaciones permitirían elaborar una imagen más amplia de cómo la relación entre las FSG y la MTC se distribuye a nivel país, región o industria, junto con sus impactos.

Evidencia investigativa sobre las FSG en relación con la MTC

- Los migrantes temporales y circulares enfrentan severas condiciones de explotación laboral. Una década atrás, la Confederación Sindical Internacional (CSI) destacó que estos migrantes son mucho más susceptibles de tratos abusivos y de condiciones de trabajo inadecuadas que los migrantes a largo plazo. Los problemas detectados incluyen: limitaciones a su derecho a unirse a un sindicato o a fundarlo y a practicar convenios colectivos; salarios más bajos; acceso restringido a la seguridad social y a la capacitación; restricciones a sus derechos a cambiar de empleo o de empleador y a reagrupar la familia.
- Más recientemente, estudios encargados por FSG pusieron en evidencia un espectro de daños sociales a trabajadores migrantes temporales como resultado de prácticas abusivas por parte de los empleadores. Estos estudios encontraron fuertes relaciones entre:
 - empleos de baja calidad, el uso de trabajo migrante –incluyendo el uso de contratos temporales– y la producción de pobreza y dependencia;
 - el uso de mano de obra temporal/casual (migrante) y daños generados por el empleador a la salud de los trabajadores y al medioambiente local, esto último bajo la forma de degradación ecológica;
 - la migración de mano de obra temporal, el trabajo casual y el acoso y la violencia sexual.

MTC altamente calificada en el sector de la salud

- Desde los primeros años del siglo XXI, ha aumentado la MTC en el sector de la salud.
- La Internacional de Servicios Públicos (ISP) y la Confederación Sindical Internacional (CSI) no apoyan la MTC.
- Los acuerdos bilaterales sobre migración laboral (ABML) son el principal instrumento para la promoción de la MTC. La mayoría de los ABML son poco más que acuerdos a corto plazo para proveer cuotas temporales de trabajadores de la salud. Estos ABML no suelen tomar recaudos para compensar a los países de origen por la pérdida de trabajadores de la salud ni respetan los derechos laborales.
- Los ABML que promueven la MTC se insertan en iniciativas internacionales como las de asociaciones europeas promotoras de la movilidad y el Programa de Residencia para Graduados Médicos Internacionales de Irlanda. Los sindicatos del sector de salud no integran las estructuras de gobernanza formal de estas iniciativas.
- Existe un creciente apoyo internacional a la Alianza Mundial de Habilidades y Migración (AMHM). La ISP y la CSI se oponen fuertemente al modelo dominante de la AMHM. La ISP trabaja con un modelo alternativo acorde al marco normativo de la OIT sobre migración, derechos laborales y contratación justa, con una implementación basada en cooperación gobierno a gobierno y asociaciones entre los sectores públicos, con el involucramiento pleno de los sindicatos.
- Las organizaciones sindicales tienen hoy la gran oportunidad de darle una forma más acabada a los términos en debate en lo relativo a las AMHM.

► Agradecimientos

El autor agradece sinceramente a todos los funcionarios de los sindicatos y a los colegas de la Oficina de Actividades para los Trabajadores (ACTRAV) y de la Oficina de Migración y Trabajo (MIGRANT) que colaboraron con información y aclararon muchos puntos durante el proceso de preparación de este trabajo. El artículo es ilustrativo y no exhaustivo de las actividades relacionadas con la MTC. Cualquier error de datos o de interpretación son responsabilidad del autor.

1. Introducción

Este trabajo trata sobre temas y problemáticas complejas relacionadas con la migración temporal y circular (MTC) a escala internacional, desde la perspectiva de los trabajadores y de sus organizaciones.¹ Este tema es de gran importancia para todos los participantes en la producción y el consumo de bienes y servicios a nivel mundial, más evidentemente para los trabajadores y sus familias, y para las organizaciones de trabajadores, pero también para empleadores, negocios, asociaciones industriales, gobiernos, clientes, consumidores y ciudadanos de un modo más amplio. Todos y cada uno de estos actores tiene una participación en el mejoramiento de todos los estamentos del proceso económico, en concordancia con las obligaciones de su país como miembro de la OIT. El grado, la importancia y las implicaciones de esta migración en el mundo de hoy son tales que han hecho evidente la manera en que la migración fortalece la infraestructura socio-económica de muchos países y regiones del mundo. La moralidad y la sostenibilidad de estos sistemas está hoy cuestionada, al punto que estas infraestructuras se fundan en inequidades sociales y económicas, con millones de trabajadores migrantes que, junto con sus familias, están obligados a tolerar condiciones de vida y de trabajo indecentes y a sufrir daños en consecuencia.

La MTC se promueve a veces como una opción deseable de triple beneficio, ya que les conviene a todos los participantes: a los países de origen, a los de destino, y a los trabajadores migrantes junto con sus familias. Los discursos sobre la MTC no reflejan, en apariencia, las opiniones de los trabajadores y de sus organizaciones. Es más: estas formas de migración pueden convertirse fácilmente en sinónimo de explotación laboral, degradación ambiental y vaciamiento social. Asegurarse de que se prioricen las condiciones laborales decentes sobre la base del principio básico de igualdad es una cuestión acerca de la cual los sindicatos internacionales se han mostrado sensibles. En consecuencia, en la última década han estado en la primera línea de campañas que han buscado visibilizar los riesgos sociales y los costos económicos de la MTC, contribuyendo a enfrentarla como modelo social y como abordaje para reconciliar múltiples objetivos de políticas públicas (Wickramasekara 2011).

Aun así, queda mucho por conocer todavía acerca de la variedad de formas en que las organizaciones de trabajadores se involucran con la MTC. Con este fin, los cometidos de este trabajo son:

- destacar ejemplos de experiencias de trabajadores y de iniciativas de organizaciones de trabajadores que se relacionan directamente con la MTC;
- mostrar cómo las organizaciones de trabajadores, en su relación con la MTC en distintos países y contextos, promueven experiencias laborales;
- proveer una base sobre la cual se puedan desarrollar futuras entrevistas focalizadas con organizaciones de trabajadores (a cargo de un consultor independiente); y
- apoyar a los distintos agentes para que se involucren en procesos dialógicos sobre esta problemática.

¹ La migración circular usualmente se refiere a la migración interna, pero en este artículo nos ocupamos de la migración internacional.

Este trabajo ofrece ejemplos de diferentes sectores económicos. Hace especial referencia al sector de salud (Apartado 5) donde la MTC es prominente en agendas de políticas globales como una solución de triple beneficio, ya que mitiga los impactos adversos sobre la salud y el desarrollo de niveles altos y sostenidos de contratación internacional y de migración de trabajadores del área de la sanidad.

Este artículo no pretende ser una investigación exhaustiva. No ha sido escrito con ese espíritu y no debe ser leído de esa manera.

2. Migración temporal y circular: términos, modalidades, gobernanza

Comenzaremos haciendo explícitas algunas distinciones amplias entre migración temporal y circular, junto con los puntos de conexión entre ellas. El término **migración temporal** se refiere a los movimientos a través de fronteras internacionales, por un período determinado, usualmente para trabajar. Los migrantes temporales migran por un período limitado –de unos pocos meses a varios años– con el fin de tomar empleo y enviar dinero a sus casas mediante remesas (Castles, 2000). Ingresan a un país por un período de tiempo fijo, para desarrollar una ocupación específica o trabajar para un empleador, y deben dejar el país terminado ese período. Dicho esto, la temporalidad (o, de hecho, la permanencia) puede no ser siempre la intención inicial en la trayectoria del migrante, y las decisiones cambian cuando cambian las circunstancias personales o profesionales.

Por **migración circular** se entiende una modalidad específica de migración temporal: “movimientos temporales de carácter *repetitivo* ya sea formal o informal a través de fronteras, usualmente para trabajar, y *referidos a los mismos migrantes*” (Wickramasekara 2011: 2; nuestro énfasis). La migración ‘circular’ capta movimientos múltiples de ida y vuelta entre el país de origen y uno o más países de destino o de empleo. El número de países de empleo implicados puede limitarse a dos, pero puede extenderse a destinos múltiples. Esos movimientos ‘circulares’ varían entre unas pocas semanas a varios meses por vez. En este sentido, la migración circular se diferencia de la migración permanente o de la migración de retorno. Es, por definición, una migración temporal, por lo cual “migración circular” muchas veces se ve como una etiqueta alternativa para “migración temporal” (Castles y Ozkul 2014). Sin embargo, puede a veces llevar a una migración permanente, a largo plazo, o a un regreso final (Wickramasekara 2011).

Podemos distinguir entre modalidades “**espontáneas**” y “**gestionadas**” de migración temporal y circular. La modalidad “espontánea” consiste en movimientos migratorios fuera de programas de migración gestionada, mientras que la modalidad “gestionada” se refiere a migraciones “auspiciadas” por programas formales (en Wickramasekara 2011; ver también ITUC 2011, y Castles 2000). La modalidad gestionada es una herramienta política clave que permite abordar cuestiones sensibles y controvertidas de la migración internacional de nuestros días (Wickramasekara 2011). Se trata de una característica de larga data en algunos sectores y países, no solo en los trabajadores “poco calificados” sino también en los “altamente calificados” (por ejemplo, los sistemas de intercambio entre países de enfermeros diplomados o de médicos se han venido desarrollando por varias décadas). Los actores sociales que intervienen en las modalidades de migración gestionada son diversos: “Las entidades más comúnmente involucradas en programas temporales o circulares son las agencias privadas de contratación y colocación, asociaciones públicas o sin fines de lucro que obedecen acuerdos gubernamentales bilaterales, y oficinas de organización de empleadores que pueden ellos mismos contratar agencias de selección de personal” (ITUC 2011: 7).

Es importante notar que las modalidades espontáneas y gestionadas no son análogas con migración “irregular” y “regular”, aunque la MTC irregular tiende a asociarse más con la modalidad espontánea. También, en la práctica, las modalidades “espontánea” y “gestionada”, igual que ocurre con la migración “regular” e “irregular”, se encuentran reglamentadas por *marcos regulatorios múltiples (y cambiantes)*,

por instituciones, políticas y normas que abarcan varios sectores específicos. Estos van más allá de los términos de admisión (y el derecho a permanecer) en un país y de la relación laboral. El bienestar social, la salud, la educación, la vivienda, las políticas de repatriación familiar también le dan forma a las estrategias laborales de los trabajadores migrantes, a sus experiencias de trabajo, ya sea en su tierra o en el extranjero, y a la frecuencia de viajes de regreso en el caso de la migración circular.

Asimismo, la dispersión de una multitud de participantes en dichos programas en diferentes jurisdicciones desafía supuestos que ubican en la misma jurisdicción las obligaciones legales de los empleadores y los derechos de los trabajadores. El movimiento sindical ha estado alerta a la necesidad de formas de organización y de involucramiento que contemplen esta “fragmentación” internacional. Las organizaciones de trabajadores le dan cada vez más prioridad a esta cuestión en relación con la migración circular.

El “espesamiento” de la **gobernanza de la migración global** hace necesario que miremos más allá del nivel país o de las experiencias específicas de a un país para examinar también cómo participan las organizaciones de trabajadores (y otros actores sociales) en el diseño de políticas y de reglamentaciones en esferas de gobernanza *que atraviesan fronteras*.

Una de esas esferas, a la que cada vez se le reconoce más importancia, es la esfera relacionada con regiones del mundo. Los proyectos de integración regional han buscado “encerrar” flujos internacionales de capital y de trabajo en una región determinada. El ejemplo más conocido es el Mercado Único europeo, pero otras formaciones en otras partes del mundo también tratan de facilitar la migración de mano de obra internacional dentro de una región como una forma de contribuir a la creación de un área económica común. En el sector de la salud, el Programa de Migración Gestionada de la Comunidad del Caribe inició un programa de migración circular para trabajadores de la salud en un intento de frenar la pérdida permanente de trabajadores capacitados que dejaban la región.² Los gobiernos de la Asociación de Naciones del Sudeste Asiático (ASEAN) han establecido acuerdos de reconocimiento mutuo para promover la migración temporal de trabajadores de la salud altamente capacitados, sin disponer necesariamente normativas sociales que respeten la igualdad (Yeates y Pillinger 2018). Una de las cuestiones que surge de esta situación es la aparición de diferenciales en el trabajo regional y en los derechos sociales de la mano de obra “altamente capacitada” y de la “poco capacitada”³, no solo el derecho de trabajadores individuales a migrar, sino además el de sus familias, así como el derecho colectivo a condiciones de trabajo decente, protección social, educación y cuidado de la salud. Nuevas investigaciones permitirían comprender mejor cómo se hacen presentes o quedan ausentes esos derechos en distintos tipos de procesos de integración regional. Un tema a investigar es si los estándares laborales internacionales y los principios sobre trabajo decente se incluyen *desde el principio* en los proyectos de integración regional (y transregional). Otro tema a investigar es hasta qué punto se considera que las organizaciones de trabajadores constituyen socios igualitarios con pleno “derecho a hacer propuestas” en el diseño de estos proyectos desde un lugar formal en las estructuras de gobernanza.

Las esferas transfronterizas de gobernanza y de diseño de políticas son plataformas importantes para el desarrollo, la ampliación y la diseminación de MTC como una solución a varios desafíos de las políticas públicas. Algunas organizaciones internacionales han adoptado el discurso del llamado “triple beneficio”. El artículo de Wickramasekara (2011: 5) sobre migración circular, que se refiere a los trabajadores con poca capacitación, identificó como ejemplos de esto el Foro Mundial sobre Migración y Desarrollo (FMMD) y a la Comisión Europea (CE). Señala

2 Por ejemplo, alentando a personal de enfermería migrante del Caribe a regresar voluntariamente a la región y compartir su conocimientos; contratando personal de los países de destino para trabajar en el Caribe por un período limitado; ofreciendo incentivos al personal migrante para que regrese al Caribe a la vez que se reglamentan desincentivos para quienes deciden permanecer en el país de destino (Salmon et al., 2007; Yeates 2010).

3 Para ahondar en el debate sobre las implicancias de las políticas sociales, sanitarias y laborales de las tendencias a la regionalización en la política y la economía mundiales, ver Yeates 2014 y 2017.

Actualmente la migración circular parece haber reemplazado la cuestión de las remesas de los migrantes como un elemento clave en el nexo entre migración y desarrollo. Se ha proyectado como punta de lanza de la migración y el desarrollo. Sin embargo, hay quien ha señalado que los argumentos a favor de la migración circular son los mismos que antes se destacaban en el contexto de los programas de migración temporal.”

Con posterioridad a la publicación de estas palabras de Wickramasekara, la MTC, como un importante fenómeno de política social mundial, ha crecido en tracción y relevancia:

- se ha extendido más allá de los trabajadores poco calificados a los altamente calificados, como los trabajadores de la salud;
- se ha hecho de interés para las organizaciones internacionales; y
- aparece en muchas iniciativas internacionales.

La MTC ha tomado un lugar central en acuerdos y objetivos de desarrollo global. El Pacto Global para la Migración Regular, Ordenada y Segura (de aquí en más, Pacto Global) (AG-ONU 2018) se refiere explícitamente a la MTC como un “sistema de movilidad laboral flexible, basado en derechos, sensible al género”, desarrollado como respuesta a la escasez de mano de obra de diferentes grados de competencia en algunos mercados laborales. Así como el ODS (Objetivo de Desarrollo Sostenible) se compromete con los derechos humanos y el trato humanitario, el Pacto Global se compromete con opciones de permisos y visas “flexibles”, “convertibles” y “no discriminatorias”, a la vez que refuerza el compromiso existente de implementar los convenios de la OIT para asegurar que los derechos a la seguridad social y otros beneficios obtenidos en el extranjero se transfieran entre países (Objetivo 22(b)). Estas iniciativas son importantes en sí mismas, pero como “avanzadas” de iniciativas globales son aún más importantes por su conexión con otras iniciativas de sectores específicos: en especial, en el campo de la salud, la Alianza Mundial de Habilidades y Migración (AMHM) y las Alianzas para la Movilidad. Acerca de este punto, es altamente notable que aunque la CSI celebró que se reconociera el rol importante de los sindicatos en la defensa del derecho a trabajo decente de los trabajadores migrantes, también denunció que potencialmente millones de trabajadores pueden quedar excluidos de las normas de la OIT.⁴

La MTC se afirma ahora en la corriente principal de políticas internacionales. La variedad de razones para esto parece haber cambiado fundamentalmente desde la publicación del estudio de Wickramasekara (2011), más precisamente como forma de responder “con flexibilidad” a las necesidades del mercado laboral y de combatir la migración irregular. Aunque no se ve la MTC a través de la lente “Migración-Desarrollo”, se invoca el discurso del triple beneficio en un amplio rango de circunstancias listadas por Wickramasekara: “...satisfacer las necesidades del mercado en los países de destino, sin llegar al asentamiento permanente de los migrantes; mitigar la fuga de cerebros; promover el desarrollo en el país de origen a través de un ingreso estable de remesas como retribución por la creación de habilidades e iniciativas, minimizando la migración irregular y satisfaciendo las aspiraciones de los mismos migrantes a permanecer en el extranjero por un tiempos breves” (p. 85). En todo caso, el ODS y el Pacto Global han fortalecido su apoyo a la MTC en sus discursos internacionales sobre políticas sociales, migratorias y de desarrollo. Dicho esto, sería injusto negar los muchos logros reales de quienes han buscado defender los derechos de los migrantes a un trato justo e igualitario dentro del mismo Pacto Global⁵ y atravesando diferentes ámbitos por su continuo compromiso que, como muestra este artículo, ha tomado diferentes formas.

La manera en que los gobiernos (y en que otros) interpretan y ponen en práctica sus compromisos bajo los ODS y el Pacto Global se supervisará de cerca: los trabajadores confían en que los sindicatos reaccionen enérgicamente contra interpretaciones abusivas, injustas o de incumplimiento en el marco

4 Se puede acceder a la visión de la CSI en <https://www.ituc-csi.org/global-compact-on-migration>.

5 Exigencias de los Trabajadores por un Pacto Global en Migración 13-12-2017 (CSI).

de esos acuerdos. También esperan que le den forma al ambiente político y a las prácticas permitidas dentro de la MTC. Estas acciones son probablemente contingentes (específicas a un lugar y a un momento) y reflejan el balance de poder en lugares y momentos puntuales. La investigación en el campo del activismo laboral confirma esto y señala la importancia sostenida de los sistemas políticos nacionales, de los perfiles de los mercados laborales e industriales de los diferentes países y de las políticas gubernamentales en la determinación del “espacio” disponible para las organizaciones de trabajadores al nivel de países individuales. Muestran además la manera en que el activismo sindical y el poder varían considerablemente dentro de los países según el sector y la región geográfica. Estos factores inciden fuertemente sobre la capacidad de las organizaciones de trabajadores para implementar proyectos específicos, cumplir objetivos amplios del movimiento o, por el contrario, influir en el movimiento sindical local (Ford 2013, 2019). Además, deben defender continuamente la maximización de la integración de derechos laborales y de principios de trabajo decente y de protección social para todos los obreros migrantes, ya sean migrantes a largo plazo o migrantes temporales, y trabajar por esto de manera renovada, local, nacional e internacionalmente, atravesando diferentes sitios y foros de gobernanza. Esto implica un compromiso fuerte y duradero con la provisión de recursos para ese compromiso y de “centinelas” que identifiquen los problemas que van surgiendo.

3. Métodos de investigación

Para este trabajo de investigación se me solicitó que me centrara solo en sitios web de las FSG (Federaciones Sindicales Globales). Durante noviembre de 2019, se hicieron búsquedas en dichos sitios usando los términos “temporal”, “circular”, “migración”, “migrante”, “migrantes”, “agencia de empleo”, “contrato laboral” y [trabajo] “precario” y combinaciones de estos términos. La búsqueda cubrió diferentes secciones de los sitios web, tales como documentos, publicaciones, acuerdos, noticias, novedades y campañas. Se seleccionaron noticias sobre la problemática y campañas de hasta tres años atrás, y se incluyeron otros materiales de fechas aun anteriores. La investigación capturó lo que los sitios web presentaban. Si no proveían información, esto se registraba como en blanco. Puede haber ocurrido que los sindicatos mandantes hayan estado trabajando en cuestiones de migración temporal o circular en contextos nacionales o regionales, pero si esto no se informaba en la página web, no ha sido incluido en este trabajo. Un análisis exhaustivo analizaría los sitios web y las redes sociales de las organizaciones miembros tanto regional como nacionalmente y en todo el mundo, además de hacer un estudio detallado por país y específico por sector.

La falta de información disponible en el sitio web de una organización no necesariamente significa que esa FSG no esté trabajando en relación con la MTC. No puede suponerse que lo que se informa sobre las actividades propias a través de un sitio web equivale a todo el espectro de actividades del que se ocupa una FSG. De la misma manera, lo que se informa puede no incorporar explícitamente los términos seleccionados en este artículo. Por ejemplo, nos encontramos con proyectos o campañas sobre trabajo precario o “atípico” y sobre medidas para combatir la precariedad laboral que no se referían explícitamente a la migración o a los migrantes temporales o circulares. De igual manera, no todas las formas de involucramiento de una FSG con la MTC pueden ser informadas de manera completa en su sitio web. Esto puede explicar la preponderancia de diferentes formas de participación y de acción relacionadas con la defensa y la ayuda, en contraste con el menor número de hallazgos relacionados con formas de organización y de provisión de servicios.

4. Resultados de la búsqueda

La investigación reveló una considerable variación en el grado de involucramiento explícito y directo con la migración temporal y/o circular, ya sea en su modalidad “espontánea” o “gestionada”. De las catorce FSG cuyos sitios web analizamos en este trabajo, las que se relacionan de manera explícita con la MTC son:

- Internacional de los Trabajadores de la Construcción y la Madera (ICM);
- Internacional de la Educación
- Sindicato Internacional IndustriALL;
- Unión Internacional de los Trabajadores de la Alimentación, Agrícolas, Hoteles, Restaurantes, Tabaco y Afines (UITA);
- Internacional de Servicios Públicos (ISP);
- Federación Internacional de los Trabajadores del Transporte (FITT)
- Confederación Sindical Internacional (CSI)
- UNI Sindicato Global.

Cada uno de ellos aborda cuestiones de MTC de una u otra forma y de manera comprobable, aunque mayormente como parte del tema más general de la migración laboral. No se han encontrado referencias explícitas a la migración circular (como diferente de la temporal) a excepción del sitio web de la ISP y, en menor medida, en el de la CSI. Los sitios web de las organizaciones varían considerablemente en su cobertura de las actividades de sus sindicatos mandantes en lo relativo a la MTC, tanto en términos de alcance como de naturaleza de la acción. Con frecuencia no quedaba claro si las organizaciones se ocupaban de la migración permanente, circular o temporal, algo que puede reflejar las dificultades para distinguir claramente entre estas categorías (Apartado 2, arriba).

La [Tabla 1](#) identifica siete formas de involucramiento de las FSG con la organización, la prestación de servicios y las iniciativas de ayuda relacionadas con la MTC. Esta información no es exhaustiva, sino indicativa e ilustrativa. El tamaño del símbolo en cada una de las celdas marca la importancia de esta modalidad en relación con las demás actividades de los sindicatos según informan sus sitios web: una tilde pequeña indica que hay evidencia de actividad en esta modalidad; una tilde grande indica que esta modalidad es en apariencia dominante; una equis indica que no se ha hallado información. La [Tabla 2](#) muestra diferentes modalidades e instancias de colaboración por parte de los sindicatos internacionales.

El esquema resumido a continuación ilustra los tipos de trabajos que están llevando a cabo algunas FSG.

La **UITA** ha encargado la publicación de investigaciones sobre dimensiones de la MTC en términos de precarización en los sectores con los que opera. Reuniones con los obreros en el contexto de campañas se han convertido en oportunidades de ofrecer actividades que salieron al encuentro de los trabajadores migrantes (“*servicing*”).⁶ El principal interés de la UITA se ubica en el sector de la agricultura, donde los obreros migrantes llegan a ser el 80 % de la mano de obra, e identifica como un problema que, en vez de contratarse mano de obra migrante local, se hayan traído migrantes de países del otro lado del mar para trabajar (IUF 2008). También se han mostrado activos en cuanto al empleo de trabajo migrante temporal/precario en la industria de los alimentos, por ejemplo: “Las personas migrantes se están convirtiendo en parte clave de la fuerza laboral en la producción de alimentos, después de que los granos y los animales dejan el campo hacia los mataderos y las líneas de producción fabriles. Hasta las tareas permanentes, antes en manos de trabajadores con contratos de empleo en regla, ahora quedan a cargo de una mano

6 Por ejemplo, ‘FLAI-CGIL’s Red Gold Campaign to stop exploitation in Italian tomato fields brings results’ (2009) <http://www.iuf.org/w/?q=node/232>. Nótese que esto ejemplifica un hallazgo que es importante pero no está enlazado con la migración temporal y circular.

de obra siempre cambiante, en muchos casos migrante” (IUF 2008: 5).⁷ La UITA también se ha ocupado del riesgo creciente del acoso sexual que sufren o al que se ven expuestas las trabajadoras en la industria de la hotelería y la gastronomía. En 2010, previo al Convenio sobre Trabajo Doméstico de la OIT, la UITA organizó una campaña sobre el trabajo doméstico, una ocupación en la que predominan las mujeres migrantes, y colaboró en la organización de la Federación Internacional de Trabajadores del Hogar, que se hizo cargo del trabajo de concientización y defensa de derechos.

► Tabla 1. Tipología de involucramiento con la migración temporal y circular de siete FSG

	Organización	Servicios	Defensa /Ayuda
ICM	✓	✓	✓
IndustriALL	X	X	✓
FITT	X	X	✓
CSI	✓	✓	✓
UITA	✓	✓	✓
ISP	X	✓	✓
UNI	X	✓	✓

Fuente: el autor, adaptando la tipología de involucramiento de FSG propuesta por Ford (2013)⁸

Nota: ICM: Internacional de los Trabajadores de la Construcción y la Madera; IndustriAll, Sindicato Internacional IndustriAll; FITT: Federación Internacional de los Trabajadores del Transporte; CSI: Confederación Sindical Internacional; UITA: Unión Internacional de los Trabajadores de la Alimentación, Agrícolas, Hoteles, Restaurantes, Tabaco y Afines; ISP: Internacional de Servicios Públicos; y UNI, UNI Sindicato Global.

7 Ver también: Global agreement on sustainable employment in Unilever manufacturing (<http://www.iuf.org/w/?q=node/6861>) 13 Mayo 2019; European meat affiliates demand action to stop abuses (<http://www.iuf.org/w/?q=node/5193>), 25 Octubre 2016; Australia: meat workers stood down, migrants cast adrift (<http://www.iuf.org/w/?q=node/4216>), 7 Mayo 2015); FLAI-CGIL's Red Gold Campaign to stop exploitation in Italian tomato fields brings results (<http://www.iuf.org/w/?q=node/232>), 1 Octubre 2009.

8 Ford define “servicios” (“*servicing*”) como “la relación entre sindicatos y trabajadores migrantes que no es parte de la estructura del sindicato. Esta modalidad de intervención mantiene distancia entre los obreros locales y los migrantes temporarios, ya que los sindicatos “van al encuentro” de los obreros migrantes para ofrecerles un “servicio” pero no para integrarlos a los locales” (p. 268). “Organización”, por otra parte, “supone ya sea la organización de los trabajadores migrantes en sindicatos con fines específicos (que también ponen distancia entre trabajadores locales y migrantes) o su incorporación a un sindicato ya existente (*ibid*). Organizar implica una mayor integración entre sindicatos y trabajadores migrantes que la prestación de servicios. “*Advocacy*”, traducida aquí como “Defensa/Ayuda”, se refiere a la participación en (la fundación o la conducción de) campañas para, por ejemplo, crear conciencia, alentar la participación de otros en la situación, y promover la colaboración (Ford 2013: 268). He interpretado que “*Advocacy*” incluye la investigación que se alienta desde los sindicatos o para los sindicatos, y también las actividades que promueven la colaboración, no solo entre sindicatos y ONG, sino también entre sindicatos y empleadores (por ejemplo, a través de acuerdos marco globales). La información relativa a acciones de ayuda se provee separadamente en la Tabla 2.

► **Tabla 2. Formas de colaboración relativas a la defensa de migrantes temporales y circulares, con ejemplos, de seis FSG**

	ICM	IndustriALL	CSI	UITA	ISP	Uni
Investigación				✓ Migrantes en la agricultura	✓ Migrantes en el sector de salud	
Negociaciones colectivas de trabajo	✓ Acuerdo de cooperación con el Comité Supremo de Entrega y Legado (2016), y con QDVC y Vinci (2017) (ambos en Qatar)	✓ Acuerdo marco global Trabajadores del Metal-Brunel2012		✓ Acuerdo marco global Unilever 2019		
Actividades de colaboración no negociativas			✓ Plataforma "Asesoría de Contratación" para trabajadores migrantes Redes regionales		✓ Recursos informativos pre-partida Modelo de acuerdos laborales bilaterales	✓ Red de trabajadores migrantes Uni-Europa
Colaboración intersindical	✓ Manifiesto de Marruecos 2018		✓ Principios conjuntos sobre acuerdos con Agencias de trabajo temporal 2010 (IUF/ITUC/TUAC)			

Fuente: compilación del autor

Nota: ICM: Internacional de los Trabajadores de la Construcción y la Madera; IndustriALL: Sindicato Internacional IndustriALL; CSI: Confederación Sindical Internacional; UITA: Unión Internacional de los Trabajadores de la Alimentación, Agrícolas, Hoteles, Restaurantes, Tabaco y Afines; ISP: Internacional de Servicios Públicos; y UNI, UNI Sindicato Global.

La **CSI** subraya que el uso más extendido de la MTC es un flagelo que resulta del neoliberalismo global contemporáneo (CSI 2011, 2012). La CSI no ha cesado de expresarse sobre el tema, que fue central en sus tareas de defensa de derechos durante las negociaciones sobre el Pacto Mundial para la Migración (PMM): la CSI y sus sindicatos afiliados denunciaron activamente la falta de trabajo decente en la MTC.⁹ Estas posturas también se manifestaron en 2017 durante el Debate General de la CIT, y la iniciativa, de la cual este trabajo es parte, es el resultado de la defensa de los trabajadores que encabezó la CSI durante el Debate General de la CIT. La CSI continúa argumentando a favor de un mayor número de caminos para la migración laboral, caminos más justos, inclusive que lleven a la residencia permanente y a la ciudadanía, si es ese el deseo del migrante. También ha puesto énfasis en el peligro de los acuerdos bilaterales, a través de los cuales la MTC se "gestiona" y que se ha convertido en el principal modelo de gobernanza en lugar de las normas internacionales que reglamentan la migración. Esta sigue siendo su posición en cuanto a la implementación del Pacto Mundial para la Migración y es parte de las instrucciones para los sindicatos que participan en procesos regionales de revisión.

9 Ver los informes para filiales, inclusive los dirigidos a sindicatos globales (<https://www.ituc-csi.org/labour-s-demands-for-the-global>) que son enfáticos acerca de la migración circular y temporal; ver también <https://www.solidaritycenter.org/wp-content/uploads/2017/07/Migration.SBB-Statement.UN-Global-Compact-on-Migration.7.17.pdf>. La CSI es miembro de la red de mujeres migrantes Women in Migration Network y colabora de cerca con Solidarity Center, como muchos de sus sindicatos afiliados.

La Campaña Nuevos Frentes y Cuatro Pilares de Acción de la CSI para 2020 (2019) no hace referencia explícita a la MTC, pero muchos aspectos de esta campaña son importantes: la gobernanza justa y equitativa de la migración global, que es parte del Pilar de la Equidad en el trabajo de la CSI, incluyendo la calidad de los empleos, así como las condiciones de trabajo en contratos de trabajo temporal y/o circular. Asimismo, la CSI se centra en 5 exigencias claves en 2021: 1) Empleos que protejan el clima, 2) Derechos laborales, 3) Protección social universal, 4) Equidad y 5) Inclusión, de los cuales los primeros cuatro son particularmente pertinentes para la MTC. Su plataforma para trabajadores migrantes “Asesoría de Contratación” (“*Recruitment Advisor*”)¹⁰ creada en abril de 2018, es la razón por la que incluimos una tilde en la celda “Servicios” en la [Tabla 1](#). Esta plataforma no es solo para migrantes circulares o temporales, aunque los incluye, por supuesto. La plataforma es un medio a través del cual los trabajadores migrantes pueden conseguir información sobre sus derechos laborales y publicar comentarios acerca de sus experiencias en las agencias de contratación allí nombradas. La colaboración entre sindicatos a través de fronteras se alienta mediante las redes sobre migración de los miembros de la CSI, entre ellas la red sindical africana ATUMNET¹¹ (*African Trade Union Migration Network*) y la RSMMS (Red Sindical de Migraciones Mediterráneas-Subsaharianas).¹² Desde 2015-16, la CSI ha establecido redes entre África, Europa y América Latina para desarrollar marcos comunes de prioridades y de acción. Parte de esta colaboración es el tratamiento de las falencias en el trabajo decente y en los derechos humanos (inclusive derechos de asentamiento, ciudadanía y reagrupación familiar) inherentes a la MTC. Una de las exigencias claves de la red africana ATUMNET ha sido la promoción de la libre circulación dentro de la región de África.

El Sindicato Internacional **IndustriALL** ofrece un ejemplo interesante: el Acuerdo Marco Internacional (AMI) del Sindicato Metalúrgico de Australia (AMWU) con la empresa de contratación Brunel, con base en los Países Bajos. Según este acuerdo, los trabajadores migrantes temporales serán contratados solo donde sean esenciales y se permitirá contar con la protección total del sindicato y con condiciones de trabajo igualitarias (<http://www.industriall-union.org/brunel>). El AMWU firmó el AMI con la idea rectora de “apoyar la inmigración siempre que los trabajadores migrantes tengan ciudadanía plena y otros derechos ... [El acuerdo con Brunel asegura que] se recurrirá a trabajadores migrantes temporales solo cuando sea necesario y que recibirán capacitación, salarios y condiciones igualitarias y la protección del sindicato y del convenio colectivo” (2012). Este AMI surge como respuesta al uso excesivo de trabajo migrante temporal para disminuir los salarios y las condiciones en Australia. Solo se aplica a ese sector y a ese país, aunque Brunel opera en muchos sectores económicos y en más de 100 países. Otros AMI listados en el sitio web de IndustriALL no se refieren explícitamente al trabajo migrante, sino a la necesidad de evitar el uso excesivo de mano de obra temporal o de agencia, y de priorizar el empleo permanente por sobre el temporal. En ese sentido, el AMI AMWU-Brunel es excepcional. No hallamos información sobre el monitoreo de la implementación de este AMI en el sitio web público.

El Sindicato Internacional **UNI** (UNI-Europa) informa sobre la ampliación de su Red de Trabajadores Migrantes para salir al encuentro de trabajadores migrantes y construir puentes con sus comunidades.¹³ También publicó un artículo sobre el uso de mano de obra migrante temporal en Sabah, Malasia.¹⁴

El **FITT** publicó un comunicado de prensa y un video sobre el uso de trabajadores migrantes temporales en la industria de la aviación de Qatar. (<https://www.itfglobal.org/en/news/itf-lobbies-icao-action-qataruae-rights-abuses>, Julio 2014; Qatar Airways One voice -https://youtu.be/B9A6Ya_Dxyg, Enero 2015).

10 <https://www.ituc-csi.org/ituc-launches-migrant-worker> (abril 2018) El enlace a la plataforma es <https://www.recruitmentadvisor.org>.

11 Ver, por ejemplo, <https://www.eesc.europa.eu/en/news-media/presentations/migrant-workers-experience-atumnet>.

12 Ver, por ejemplo, https://mena.fes.de/fileadmin/user_upload/pdf-files/general/EN_Tunis_Declaration_RSMMS_072019.pdf y https://mena.fes.de/fileadmin/user_upload/pdf-files/general/EN_RSMMS_Conf.Agenda_2-4_July_2019.pdf.

13 *Reaching out to all Migrant workers* <https://uniglobalunion.org/news/reaching-out-all-migrant-workers>, 7 marzo 2008.

14 Sabah - migration of foreign workers Publicado: 19 marzo 2009, <https://uniglobalunion.org/news/sabah-migration-foreign-workers> [fecha en el sitio web: 22 octubre 2013].

La **ICM** cuenta con varias publicaciones para trabajadores que están considerando la posibilidad de migrar y con numerosos artículos sobre investigaciones. Por ejemplo, publicó un comunicado de prensa sobre una investigación académica de Michele Ford (Ford 2019) sobre las FSG y la migración temporal en Asia, en la que aparece la ICM (entre otras FSG).¹⁵ En noviembre de 2016, la ICM firmó un acuerdo de cooperación con el Comité Supremo de Entrega y Legado (responsable de la planificación y de la operación del Mundial de Fútbol), centrado en las inspecciones de salud y de seguridad laboral en los alojamientos para trabajadores y en las obras en construcción para el Mundial de Fútbol de la FIFA en 2022.¹⁶ A partir de esto, en 2017 la ICM, *Qatari Diar Vinci Construction* (QDVC) y Vinci (dos empresas constructoras) firmaron un acuerdo sobre derechos humanos laborales, alojamiento y cuestiones ligadas a la contratación justa y a los derechos al empleo de los trabajadores. Alcanza a todos los obreros contratados por QDVC en Qatar y a sus subcontratistas. Este acuerdo es el primero de su tipo en Qatar entre una federación sindical y una empresa catari. Incluye un vasto sistema de seguimiento, informes, supervisiones, inspecciones y auditorías bajo la autoridad de un grupo de referentes compuesto por representantes de las tres partes.¹⁷

La **ISP** ha publicado numerosas guías informativas sobre migración laboral para trabajadores de la salud que están pensando en migrar, que incluyen (entre otras cosas) resúmenes de documentos del Convenio de la OIT sobre migración temporal.¹⁸ Estas guías están disponibles en diferentes idiomas y diseñadas para distintos países. La ISP se ocupa de –y analiza– intersecciones entre derechos de los migrantes, igualdad y género, y se posiciona acerca de la MTC en relación a estos principios. Su crítica a la Alianza Mundial de Habilidades y Migración (AMHM) y a los acuerdos laborales bilaterales en el sector de los trabajadores de la salud incorpora una postura sindical fuerte acerca de la migración circular y temporal que *también* es sensible a la obtención de objetivos globales de cobertura de salud universal, protección laboral universal y protección social universal (ver Apartado 5, abajo).

Un ejemplo de **colaboración entre sindicatos internacionales** es el del grupo de trabajo sobre migración del Consejo de Sindicatos Globales (CSG). Se trata de un grupo permanente cuyo trabajo se guía por el Manifiesto de Marruecos, firmado por la ICM y otros sindicatos. Otro ejemplo es el de los Principios Comunes sobre las Agencias de Empleo Temporal de la CSI, la UITA y el TUAC¹⁹ (Comité Asesor Sindical de la OCDE), orientado sobre todo a poner límites a la expansión de contratos de trabajo temporal para todos los trabajadores. El comunicado de prensa de la UITA enfatiza los “peligros particulares que enfrentan los trabajadores migrantes, que muchas veces son contratados por agencias de empleo temporal o por otros intermediarios”.²⁰

Algo para señalar es que los sitios web de los sindicatos internacionales no utilizan el término “migración circular”, y que parecen ocuparse principalmente del trabajo temporal y del uso de trabajo migrante internacional solo en relación a este. La información provista por estos sitios no es suficiente para sacar ninguna conclusión firme acerca de cómo las maneras en que las FSG trabajan en lo relativo a la MTC se distribuye por país, región o industria, y mucho menos acerca de sus impactos. Futuras investigaciones pueden contribuir con algunas respuestas respecto a esto.

Algunos sitios web cubren cuestiones relacionadas con la migración de trabajadores en general y con los derechos de los migrantes (CSI, IndustriALL, IE) en términos de trabajo decente, igualdad y desarrollo.

15 <https://www.bwint.org/cms/news-72/from-migrant-to-worker-1510> (October 2019).

16 Para más detalles, ver <https://www.bwint.org/cms/bwi-cooperation-with-supreme-committee-for-legacy-and-delivery-continues-despite-covid-19-1777>.

17 Para más detalles, ver <https://www.bwint.org/cms/news-72/bwi-signs-an-agreement-with-qdvc-and-vinci-a-world-premiere-on-these-issues-in-qatar-871>.

18 *Philippine Pre-Decision Booklet on Labour Migration for Health Workers*, 01 marzo 2019.

19 El acuerdo conjunto no se mostraba en el sitio web de la TUAC. Ver: Global Unions Agree Joint Principles on Temporary Labour Agencies <http://www.iuf.org/w/?q=node/413> 15 de junio de 2010.

20 “Los abusos contra obreros migrantes por parte de agencias son demasiado comunes. Incluyen la denegación del derecho a la sindicalización y a otros derechos humanos, el tráfico de personas, la confiscación de pasaportes, prácticas engañosas con respecto a salarios y a condiciones de trabajo, y la denegación de compensación jurídica en los países donde trabajan.” (<http://www.iuf.org/w/?q=node/413>).

Otras han hecho publicaciones sobre trabajo precario y atípico, pero no distinguen entre trabajo migrante y no migrante, ni entre migración temporal o circular (IAEA –Alianza Internacional de las Artes y el Espectáculo–, FITTVC –Federación Internacional de Trabajadores del Textil, Vestuario y Cuero–, TUAC). Otras todavía no publican absolutamente nada sobre migración (FIP –Federación Internacional de Periodistas–, TUAC).

Finalmente, los acuerdos bilaterales modelo entre los sindicatos en los países de origen y destino buscan lagunas en la protección de los derechos de los trabajadores migrantes en programas de MTC. Los sindicatos están comprometidos a promover la ratificación de la Convención de la OIT sobre trabajadores migrantes (Núm. 97 de 1949 y Núm.143 de 1975)²¹, a luchar activamente contra el racismo y la xenofobia y a combatir la discriminación y la propaganda engañosa en los países de origen y de destino. Una iniciativa de Oficina de Actividades para los Trabajadores (ACTRAV-OIT) compromete a los sindicatos a abordar la situación de los obreros migrantes a través de la solidaridad sindical internacional, la justicia social, el trato igualitario, la igualdad de oportunidades y la equidad de género. También los compromete a encontrar maneras de defender los derechos de los trabajadores migrantes, incluidos aquellos en programas de MTC.²² Durante el curso de 2009-2010 se firmaron varios acuerdos basados en este modelo, inicialmente por sindicatos de países de origen asiáticos (Sri Lanka) y de destino árabes (Bahrein, Jordania y Kuwait), y luego se extendieron a sindicatos regionales (la Central Sindical de las Américas, CSA, se comprometió a promover este acuerdo modelo en su región en diciembre de 2009) y sindicatos de África (Burkina Faso, Guinea, Costa de Marfil, Níger y Togo) (Wickramasekara 2011: 80-81). Una búsqueda de seguimiento preliminar no arrojó información sobre la implementación de estos acuerdos.

5. Migración circular y temporal: cuestiones problemáticas y evidencia de la investigación

No sería apropiado generalizar a partir de las experiencias de trabajadores migrantes temporales y circulares, cuyas condiciones de trabajo, niveles de “habilidad” y remuneración cubren un amplio espectro en distintos sectores y en el mundo. Sin embargo, las condiciones de trabajo de los migrantes temporales/circulares en mucho se parecen a las de los migrantes en general. Enfrentan riesgos de discriminación y de explotación durante el proceso migratorio, así como durante su asentamiento en el país de destino, inclusive en el empleo y en estructuras sociales más amplias. Esto ha sido bien documentado en investigaciones académicas y en literaturas sindicales (ver por ejemplo el Índice Global de los Derechos de la CSI 2019) y atraviesa la Campaña Nuevos Frentes de la CSI por un piso de protección laboral universal accesible a todos sobre una base de igualdad (ITUC 2019/20).

Sin embargo, cuando se trata de trabajar en condición de migrante temporal o circular se enfrentan desafíos específicos. Esto migrantes son mucho más susceptibles de trato abusivo y de condiciones de trabajo deficientes que los migrantes a largo plazo que gozan de derecho de permanencia, ya que este les confiere una base legal (más) firme para asentarse en el lugar y acceder a un amplio rango de infraestructuras de apoyo social. Los sindicatos internacionales están alertas al impacto adverso sobre las condiciones y derechos laborales que genera recurrir a la migración temporal. Como dijo Sharan Burrow (Presidente, CSI) en su intervención en el Diálogo de Alto Nivel de las Naciones Unidas sobre la Migración Internacional y el Desarrollo (14-15 septiembre 2006):

21 C097 - Convenio sobre los trabajadores migrantes (revisado), 1949 (núm. 97) , C143 - Convenio n° 143 de la Organización Internacional del Trabajo (OIT) sobre los trabajadores migrantes (Disposiciones complementarias).

22 Ver Wickramasekara 2011: 80-81 por más detalles sobre los acuerdos.

■ Sin libertad de empleo ni garantías de trato igualitario, la migración temporal es, potencialmente, la versión siglo XXI de una esclavización laboral que el mundo ha luchado por erradicar.”

(citado en UITA 2008: 10).

En 2011 la CSI publicó un documento sobre políticas titulado *Migración: una cuestión de trabajo decente* como un punto en la agenda del Consejo General de la CSI, que de manera contundente resumió las objeciones a los programas de migración circular diciendo:

■ Los problemas asociados con los programas de migración circular están entre los más abusivos de todos los acuerdos migratorios.

Primero, a menudo limitan los derechos fundamentales de los migrantes a crear o a unirse a un sindicato. Aun en los pocos programas que permiten esto, en la práctica la negociación colectiva es casi imposible, ya que las condiciones de trabajo se definen y se imponen sobre los migrantes antes del inicio de su viaje.

Segundo, los salarios tienden a ser más bajos que los que se les pagan a los trabajadores locales, el acceso a programas de seguro social se encuentra con frecuencia limitado y no se ofrecen posibilidades de capacitación. A los trabajadores con menores niveles de habilidad se les ofrecen, además, las peores condiciones de trabajo.

Tercero, en los países de destino los migrantes por lo general no están autorizados a cambiar de trabajo o de empleadores, a decidir cuándo desean regresar o a disfrutar del derecho a reagrupar sus familias. Rara vez reciben el pago de horas extra, que suelen ser un pedido del empleador. En numerosos casos, se han informado violaciones severas de derechos como la retención de documentos de identidad, la prohibición de circular más allá del lugar de residencia, el no pago de jornales o la reducción abusiva de salarios como cobro por alimentación, alojamiento (incluso en condiciones de hacinamiento, sin seguridad ni higiene) y honorarios de la agencia.

Finalmente, los empleadores usan estos programas para evitar la sindicalización de la mano de obra, asegurar la máxima flexibilidad de contratación y de despido, y para mantener los costos laborales al mínimo”.

(pp. 7-8).²³

Se resumen a continuación algunos puntos de estudios encargados por la FSG que de alguna forma se ocupan de manera explícita de los impactos de la migración circular.

23 Un folleto de la CSI basado en estos argumentos dice: “Los sindicatos advierten sobre el peligro de que los programas de migración circular y temporal se conviertan en una tendencia permanente. La migración temporal no debe usarse como una forma de empobrecer los salarios ni las condiciones de trabajo, ni para ocupar empleos permanentes en el país de destino, ni como una forma de quitarle recursos humanos al país de origen. Los programas de migración temporal y circular que violan los derechos humanos de los trabajadores y no respetan el principio de trato igualitario deben ser combatidos” (CSI 2012: 2).

a) El enlace entre trabajo de baja calidad, uso de mano de obra migrante –incluyendo los contratos temporales– y producción de dependencia y de pobreza

El estudio de la UITA sobre trabajadores agrarios y de plantaciones (*Harvesting Hunger Plantation Workers and the Right to Food*, 2014) destaca la preponderancia de empleos de baja calidad en ese sector, caracterizado por ambientes laborales inhóspitos y “distancia social” entre la gerencia, los supervisores y los obreros. La tercerización del trabajo por parte de los empleadores agrarios (frecuentemente grandes empresas) ha reducido la planta de trabajadores permanentes y, junto con ella, los niveles de protección laboral, y ha aumentado el uso de mano de obra migrante o precaria por parte de los contratistas. En muchas regiones los obreros migrantes forman una proporción importante de los trabajadores de las plantaciones. Cultivos enteros dependen de trabajadores migrantes, que enfrentan discriminación, prácticas abusivas de los empleadores y condiciones de trabajo y de vida insalubres. Estas se extienden más allá de los salarios por debajo del mínimo y de la inequidad de género: incluyen falta de protección de la maternidad para las trabajadoras y de la protección de la seguridad social (incluyendo pagos por discapacidad) debido a la naturaleza temporal, estacional y precaria de los empleos. “Las formas descritas de discriminación pueden resultar en ingresos reducidos, o en la pérdida del empleo si las mujeres o los migrantes protestan contra esta discriminación” (p. 12).

Este estudio también muestra cómo el modelo de negocio de los empleadores en cuanto a la fuerza laboral crea pobreza y mala salud (inclusive la diseminación de enfermedades contagiosas) debido a las pobres condiciones sanitarias, de vivienda y de alimentación.

► A los trabajadores precarizados rara vez se les ofrece vivienda. Muchos son migrantes que viven en chabolas cercanas a la plantación, viviendas que carecen de las más básicas instalaciones sanitarias. Las autoridades laborales suelen carecer de prerrogativas legales para inspeccionar las condiciones habitacionales y de vida, y cuando ocurre que la reglamentación lo permite, la inspección laboral es poco frecuente o inexistente.”

(UITA, 2014, p. 13).

► Las condiciones de empleo son generalmente inseguras y los contratistas con frecuencia abusan de su autoridad sobre los trabajadores pidiéndoles comisión, cobrándoles de más por el transporte, la vivienda y la comida, o reteniendo sus sueldos”.

(UITA, 2014, pp. 9-10).

Estas prácticas, junto con los bajos salarios, llevan a la pobreza y al endeudamiento: los trabajadores piden préstamos para alimentar a sus familias y para enviar a los hijos a la escuela. El hambre es común, ya sea porque los salarios son insuficientes para comprar comida adecuada en el mercado local (que puede estar bajo el control del dueño de la plantación), o porque los almuerzos distribuidos por el dueño/empleador de la plantación a los trabajadores son de baja calidad.

Estos abusos a la dignidad del trabajador, la producción de mala salud y el aislamiento social y político pueden relacionarse con la manera en que la organización de los sistemas de producción de las plantaciones hace que los obreros dependan de sus empleadores o de los dueños de las plantaciones. Esos últimos no solo controlan/poseen la tierra, sino también las instalaciones y los servicios que necesitan los trabajadores (vivienda, suministro de agua, electricidad, el comercio de la compañía, el crédito, las escuelas, los centros sanitarios, el transporte). Esta dependencia se suma a la falta de infraestructura, servicios, mercados y transporte en las zonas remotas en la que están las plantaciones, y a la prohibición de unirse a un sindicato.

b) El enlace entre uso de mano de obra (migrante) temporal/precaria y daños generados por los empleadores a la salud de los trabajadores, bebés y niños, a la comunidad y al medioambiente

Un informe de la UITA (2008) sobre los riesgos, los peligros y los daños experimentados por trabajadores migrantes señaló que “la agricultura es uno de las tres industrias más peligrosas, junto con la construcción y la minería” (p.14) y que “los trabajadores migrantes están particularmente en riesgo, ya que, al ser la relación con sus empleadores inestable, es menos probable que estos se comprometan a proveerles un ambiente de trabajo salubre y seguro. Los trabajadores que corren riesgos extremos son aquellos que han sido contratados por agentes laborales de prácticas turbias o delictivas” (p. 14). El informe detalla que: :

El uso de pesticidas y fungicidas químicos en la agricultura constituye un importante riesgo para la salud [que lleva a 40.000 muertes por año]. Las consecuencias más comunes del uso de químicos tóxicos son enfermedades cutáneas, infecciones respiratorias y problemas nerviosos. Las mujeres son especialmente vulnerables a los efectos de los químicos, ya que afectan la posibilidad de quedar embarazadas y de dar a luz a bebés saludables. Es menos probable que se provea a los trabajadores migrantes de la vestimenta de protección apropiada, por lo que sufren más por la exposición a pesticidas y fungicidas.

La obligación de levantar y acarrear grandes pesos a un ritmo de trabajo rápido es otro de los peligros que enfrentan los trabajadores migrantes. Pocos reciben el equipamiento necesario para el trabajo; y cuando lo obtienen, se los capacita acerca de cómo operarlo en un idioma que no comprenden. Por lo tanto, sufren de desgarros musculares y de dolor de espalda crónico. Para las mujeres embarazadas, existe el riesgo extra de la pérdida del embarazo. El ritmo de trabajo cada vez más rápido, en especial en las fábricas que procesan alimentos, está causando problemas generalizados de daños por desgarros repetidos.”

(UITA, 2008, p. 15).

En 2015 un informe de investigación de la UITA también detalló las amenazas a la salud, a la seguridad en el trabajo y a la comunidad por el uso extendido de trabajo precario (léase: migrante) en plantaciones y granjas en África. Los trabajadores sufren graves peligros en el trabajo, para el cual los obreros precarizados no son adecuadamente entrenados.

Los riesgos para la salud derivados del trabajo se asocian con medioambientes peligrosos, afectan a la comunidad en general y aumentan los riesgos para la salud pública. “Es más común hoy ver a trabajadores precarizados aplicando pesticidas o manipulando el equipo sin guantes” (UITA 2015: 48). Esto se suma a que los trabajadores precarizados/temporales se ven con frecuencia excluidos de la protección legal y se les prohíbe unirse a un sindicato o disfrutar de los beneficios que el sindicato ha logrado para otros trabajadores (UITA 2015). A esto se suma que:

Muchos migrantes no tienen acceso a sistemas de salud pública en los países de destino. Si se enferman, puede que no tengan derecho a recibir cuidados de salud, o puede que no logren acceder a ellos por no saber cómo o por haber quedado indocumentados”.

(UITA, 2008, p. 16).

La exclusión de la mano de obra migrante temporal de los sistemas de salud pública es paralela a su exclusión de la seguridad social y de una cobertura de protección social amplia, y puede aumentar la vulnerabilidad del trabajador, que terminará aceptando pequeñas sumas de sus empleadores como compensación por enfermedad, heridas o discapacidad. Esos pagos están lejos de compensar totalmente por el constante riesgo en el que ponen la continuidad de su ingreso y de su subsistencia.

►► A los trabajadores migrantes usualmente se los contrata por poco tiempo y se les paga en efectivo. Casi no aparecen en los registros de empleo y tienen muy poca protección social. Los empleadores evitan cumplir con los beneficios de vacaciones pagas o licencias por enfermedad, aportes sociales, prestaciones por maternidad, y demás. Esto significa que los empleadores obtienen más valor de estos trabajadores a menor costo. Baja los estándares laborales para todos.”

Estos costos, inevitablemente, se transfieren al sistema de servicios públicos de salud, que debe ocuparse del cuidado y la rehabilitación de los trabajadores. Tal exclusión de la protección social y sanitaria hace que los consumidores y los ciudadanos no sean conscientes de los costos reales de los productos que consumen en términos sociales, sanitarios y económicos. Una mayor transparencia por parte de los empleadores ayudaría a crear confianza en ellos, y permitiría construir una base sobre la cual se trabaje productivamente con campañas sanitarias, laborales y medioambientales lideradas por los consumidores.

A otro nivel, la UITA informa sobre cuestiones de VIH/SIDA relacionadas con la salud pública y los trabajadores migrantes, que no tienen el mismo acceso a los servicios de salud, a viajar con sus familias o protección en sus empleos:

►► La enfermedad tiene serias consecuencias para los trabajadores migrantes. Aquellos trabajadores que son diagnosticados con la enfermedad no pueden ingresar a los países de destino. Pero, sobre todo, *quienes migran a otros países no pueden hacerlo con sus compañeros*, por lo que suelen iniciar relaciones casuales que los ponen en *riesgo de infección; puede que reciban una paga tan baja que no tienen dinero para comprar preservativos*. ...Si se descubre que están infectados con VIH/SIDA puede que *la agencia de empleo los abandone o que se los expulse del país de destino y pierdan su empleo*, aunque esto contravenga normas laborales internacionales. Muchos trabajadores migrantes regresan a sus países con la infección, aumentando así la diseminación de la enfermedad”

(UITA, 2008, p. 16; nuestro énfasis).

Los informes de la UITA sobre las prácticas de los empleadores en el sector de la agricultura y la alimentación coinciden en señalar que el empleo de trabajadores “estacionales” es común (aún cuando las estaciones no afecten el trabajo), y que esta es una manera clave en que los empleadores evitan sus responsabilidades patronales, así como responsabilidades en lo relativo a la seguridad del medioambiente y de la comunidad en general.

La UITA señala además que esto daña no solo a los trabajadores, sino que estas prácticas de los empleadores también afectan a la comunidad y al medioambiente, y que:

El empleo precarizado también constituye un alto riesgo para los empleadores en términos de seguridad y salud ocupacional. Los accidentes costosos ocurren con mayor frecuencia cuando hay un recambio frecuente de trabajadores poco capacitados”.

(IUF, 2015, p. 48).

La salud pública y el deterioro ambiental afectan la salud, el bienestar y el sustento de muchas otras personas más allá del centro de producción: granjeros, comerciantes, obreros, familias, niños y comunidades. Un informe de la UNIA auspiciado por la UITA (2018) en relación a la industria hotelera también señaló los riesgos sanitarios de trabajadores y de consumidores/clientes como resultado del dumping salarial asociado con la tercerización. El estudio sobre mucamas de hotel en un establecimiento suizo, una ocupación en la que predomina la mano de obra migrante temporal (ver también acoso sexual más abajo), ilustra ampliamente este riesgo a la salud. Por ejemplo:

La presión de los costos no se detiene en las condiciones laborales, sino que significa que las mucamas tienen que trabajar con los productos de limpieza incorrectos, porque son más baratos. El personal constantemente informa sobre riesgos de salud en el trabajo por tener que trabajar sin guantes y porque se los hace usar productos cáusticos y volátiles que están solo permitidos para el salón de baile. El uso negligente de productos pone en peligro no solo a los trabajadores sino también a los pasajeros”.

(UNIA, 2018, p. 6).

c) El enlace entre migración temporal, trabajo precario y acoso sexual

Estudios de las organizaciones sindicales señalan formas de abuso relacionadas con el género, no solo por la denegación de protección de la maternidad, como informaba la UITA (2014) (ver arriba), sino también bajo la forma de acoso y violencia sexuales. “Las trabajadoras migrantes son muy vulnerables a la violencia, inclusive a la violencia sexual. Esto aplica a hombres y mujeres, pero las mujeres corren más riesgo” (UITA 2008: 15).

Los trabajadores migrantes son vulnerables durante su viaje, luego en su lugar de trabajo, y en su alojamiento; dependen de un agente que les encuentra empleo, y corren el riesgo extremo que ese agente sea un depredador o un traficante relacionado con el comercio del sexo; si están “indocumentadas” (no tienen el permiso de trabajo o de inmigración correcto), las mujeres migrantes no pueden pedirles protección a las autoridades. Las mujeres no toman el acoso sexual con liviandad y tampoco deberían hacerlo los varones, en particular en el movimiento sindical. El acoso sexual en el lugar de trabajo es una cuestión sindical, no una cuestión de las mujeres, ni una cuestión “personal”.”.

(De ‘All for One = One for All: A gender equality guide for trade unionists in the agriculture, food, hotel and catering sectors’, UITA, Junio 2007, citado en UITA, 2008, p. 15).

■ Muchos trabajadores migrantes se ven obligados a vivir en condiciones de extrema pobreza: en viejos edificios decrepitos, chabolas, casas rodantes rotas y lugares similares. A veces la vivienda no reúne las condiciones básicas —no hay agua corriente ni sanitarios apropiados—. Las habitaciones están sobrepobladas y no hay privacidad. El hacinamiento también aumenta la posibilidad de que mujeres y niños sufran abusos, ya sea a manos de otros trabajadores o de los contratistas. El lugar y la manera en que se aloja a mujeres y niños es importante para su seguridad.

(UITA, 2008, p. 17).

El mensaje que el acoso sexual no es una cuestión de mujeres sino una cuestión sindical y patronal ha constituido la base de campañas sindicales que, a su vez, influyeron en iniciativas compartidas con empleadores. Un pasaje de una de esas iniciativas se reproduce a continuación:

■ El acoso sexual puede causar trastornos graves y mala salud, y puede llevar a la víctima a dejar su empleo. El acoso sexual es un problema universal. Las trabajadoras, en particular las obreras de plantaciones, de zonas francas, trabajadoras migrantes, temporales o eventuales pueden ser particularmente vulnerables”.

(p. 1, UITA-IndustriALL-Unilever Declaración conjunta sobre el acoso sexual, en *No place for sexual harassment at Unilever*, IUF/UITA/IUL 2017).

Las campañas de la UITA sobre el acoso sexual se extienden a la industria hotelera/de la hospitalidad, donde predominan trabajadores eventuales y migrantes (OIT: *Migrant workers are essential for the international hotel industry* (<http://www.iuf.org/w/?q=node/1836>)). Un informe del UNIA (2018) sobre condiciones de trabajo en una sucursal de Zurich del grupo hotelero Marriott International destacó la prevalencia de acoso sexual experimentado por el personal, y cómo “la sucesión de propietarios, operadores, entidades tercerizadas y subcontratistas [en la organización y el gerenciamiento de empleados] cada vez recuerda más a las cadenas de subcontratistas y a los arreglos de dumping de salarios de la industria de la construcción, con las consecuencias resultantes sobre las empleadas” (p. 9). Los informes sobre acoso sexual de las trabajadoras por parte de los pasajeros y la respuesta que recibieron del gerente contradice el lema de “empleo justo” de la cadena Marriott. Para mejorar las condiciones de trabajo de todos los trabajadores, inclusive de trabajadores migrantes temporales que integran el personal eventual, es necesario que los sindicatos comprendan las complejas estructuras de propiedad y gerenciamiento de corporaciones multinacionales.

6. El sector de la salud bajo la lupa²⁴

El sector de la salud se ha ocupado por largo tiempo de los discursos y las prácticas de la MTC. La OIT ha reconocido su importancia: su Recomendación sobre el Personal de Enfermería, de 1977, incorpora el principio de migración condicional y temporal, y dice que los programas de intercambio organizados no solo deben proveer un apoyo financiero adecuado a los participantes, sino que ese apoyo debe estar condicionado por el compromiso del personal de regresar a su país dentro de un tiempo razonable y de trabajar allí por un período mínimo especificado en un empleo que se corresponda con las nuevas cualificaciones obtenidas, y en términos por lo menos iguales a los de otros connacionales.

Desde los primeros años del siglo XXI, la MTC se ha vuelto cada vez más común en el sector de la salud, donde se la ha defendido como una piedra angular de la “contratación ética”, un medio de combatir la “fuga de cerebros” y de facilitar la “llegada de cerebros” y la “circulación de cerebros”, y por lo tanto como una contribución deseable al fortalecimiento de los servicios de salud. Estos argumentos han estado flotando por algún tiempo, ayudados por el discurso que acompaña el desarrollo migratorio, inicialmente sacando partido del potencial de acuerdos internacionales de comercio que apoyan la migración temporal para “desarrollar dividendos” para los países de origen, y más recientemente en relación con acuerdos laborales bilaterales. Tanto entonces como ahora, resulta una gran preocupación que, sin supervisión de contratación ni medidas compensatorias importantes, estos acuerdos se conviertan en poco más que arreglos para proveer cuotas temporales de trabajadores de la salud con derechos y condiciones de trabajo inferiores y sin ninguna ganancia para los países de origen en contrapartida que pueda llevar al logro de una cobertura de salud universal.

La migración temporal y circular se encuentra activamente promocionada por países de destino de ingresos altos, que la consideran un “solución” a problemas crónicos de servicios de salud cortos de mano de obra. El giro en los discursos sobre políticas relativas a la MTC en este sector se encuentra asociado actualmente con el creciente recurso a acuerdos bilaterales sobre migración laboral (ABML). Dhillon *et al.* (2010) identifican un enfoque “nuevo”, del siglo XXI, sobre los ABML en relación a la migración laboral en el sector de salud, que busca posibilitar una migración “amigable al desarrollo” que le dé primacía a los beneficios y los desafíos de la migración y la vez que se centre en promover la *movilidad* laboral y asegure protección social para los trabajadores de la salud. El concepto de “responsabilidad compartida” es central en esta “generación” de acuerdos bilaterales. Se pone más énfasis en comprometerse con varias preocupaciones de los países de origen y en identificar las responsabilidades de esos países y de los mismos trabajadores (*ibid.*: 19). Sin embargo, esto se ha visto acompañado por un menor interés en la migración que lleva al asentamiento permanente y a un mayor interés en la MTC. Dhillon *et al.* sostienen que esto puede mitigar las consecuencias adversas de la migración de trabajadores de la salud sobre los países de origen y a la vez maximizar los beneficios de desarrollo que resultan de la emigración continua, porque instituye una expectativa de flujos de regreso al país de origen. Ejemplos de acuerdos de este tipo incluyen Francia-Senegal, España-Marruecos y otros países de África Occidental, Filipinas-Bahrein²⁵, India-Dinamarca (*ibid.*: 21).

Los acuerdos bilaterales pueden ser sin duda mecanismos importantes de protección de derechos de los trabajadores migrantes y atemperar los impactos negativos de la emigración. No obstante, a pesar del crecimiento de los ABML para promover la MTC, no hay evidencia de que los trabajadores de la salud –o sus empleadores– prefieran esta forma de migración,²⁶ o de que los acuerdos de ese tipo promuevan una forma de migración que implique una continua conexión e integración entre país de origen y de destino

24 Este apartado se deriva en gran medida de una investigación académica publicada en Yeates y Pillinger (2019).

25 El acuerdo entre Filipinas y Bahrein nunca llegó a implementarse.

26 Los empleadores del sector quieren retener al personal con experiencia y entrenamiento. Como dijo uno de los entrevistados en el estudio de Yeates and Pillinger (2013): “Las colocaciones a corto plazo no son necesariamente beneficiosas para los empleadores, que necesitan reorientar y entrenar a los trabajadores de la salud, incluso asegurarse de que tengan proficiencia en el lenguaje y se familiaricen con la cultura y los valores del centro de salud donde están trabajando. Esta situación difiere en gran medida de la de trabajadores que se ocupan de la agricultura estacional, para la que no se requiere entrenamiento.”

(Newland 2009). Por el contrario, la MTC restringe las opciones de migración y el derecho a disfrutar del derecho a asentarse en el país que da el empleo (Wickramasekara 2011). La ISP (2010) y la CSI (2011) han sido altamente críticas, y con razón, de programas de MTC, ya que exacerban el trabajo precario y abusivo y disminuyen los derechos a la capacitación, el desarrollo profesional, el trabajo decente, la protección social y la reagrupación familiar. La frontera entre los programas de migración circular y de migración temporal son difíciles de distinguir, debido a que los programas de migración circular son poco más que programas de trabajo temporal disfrazados.

La ISP ha sido altamente activa en los debates acerca de la MTC en el sector de la salud y ha hecho contribuciones importantes. En los tiempos en que los proponentes de la migración circular y temporal, especialmente la UE y la OCDE, la promovían como una solución de “triple beneficio” a los problemas crónicos de personal en el sector de la salud, su posición inicial (ISP 2010) era que los programas de trabajo circular y temporal son sostenibles *solo* si favorecen el desarrollo de las capacidades y de los recursos humanos necesarios para fortalecer la prestación del servicio público tanto en los países de destino como de origen, y si facilitan la transferencia de conocimiento y la “llegada de cerebros” a países de bajos ingresos. Para que esto ocurra, se necesita un espectro de mecanismos y de medidas que deberían incluir mecanismos internos que refuerzan la capacidad del personal de la salud y del sector sanitario, por ejemplo, mediante la reducción de éxodos de trabajadores de la salud de zonas rurales, reduciendo el agotamiento y proponiendo políticas e incentivos para retener a los trabajadores altamente calificados; además, es necesario instituir mecanismos concretos para promover la “llegada de cerebros” y la transferencia de conocimiento, investigación y entrenamiento entre los países de origen y de destino.

A lo largo del tiempo, con el apoyo de la evidencia y del trabajo de las instituciones afiliadas al ISP en el sector de la salud, ha quedado claro que la MTC no puede cumplir con el criterio de *sostenibilidad*. Sin duda, existen modelos de “buenas prácticas” en ABML, en los que la igualdad de trato se encuentra incorporada²⁷ o que se usan como base para el reconocimiento de habilidades y títulos.²⁸ Hay también ejemplos de acuerdos de cooperación para el entrenamiento, la investigación y el desarrollo que incluyen la capacitación de los trabajadores.²⁹ Los AMBL que cumplen con las normas delineadas por el ISP son pocos y esporádicos, sin embargo. La gran mayoría de los AMBL no incorporan derechos a condiciones laborales decentes ni a una protección social igual a las de trabajadores locales de los países de destino. Además, las provisiones de entrenamiento y de intercambio de conocimiento de los AMBL suelen ser poco más que las que suelen esperarse de cualquier desempeño laboral (Yeates y Pillinger 2018, 2019).

Los hallazgos de la investigación de Yeates y Pillinger (2018, 2019) amplían los de Wismar et al. (2011), quien no encontró ejemplos de sistemas de compensación que se hayan diseñado con el fin explícito de mitigar la pérdida de inversión en la formación de recursos humanos en los países de origen. Yeates y Pillinger concluyen que la mayoría de los acuerdos bilaterales en este sector son poco más que acuerdos a corto plazo para proveer cuotas de trabajadores de la salud para su migración temporal o circular y que carecen de disposiciones que compensen a los países de origen por la pérdida de su personal de salud. DE la forma en que se están celebrando, estos acuerdos son vistos como modos deficientes de lograr trabajo decente y una cobertura global, universal de salud.

Es por estas razones que la ISP no apoya la MTC en el sector de la salud. Esta consolidación ocurrió como parte del documento de la CSI sobre Migración (CSI 2011: 9). La ISP continúa oponiéndose a la MTC en el sector de la salud.³⁰

27 La igualdad de trato se ha incorporado a algunos acuerdos, por ejemplo al celebrado entre España y las Filipinas, que les da al personal de enfermería y a otros trabajadores altamente calificados de Filipinas la posibilidad de trabajar en España con los mismos derechos que los trabajadores españoles.

28 Por ejemplo, un acuerdo entre España y el Reino Unido revalida las habilidades del personal de enfermería español en el Reino Unido.

29 Para médicos de Sudáfrica, Cuba, Irán y Túnez. Este acuerdo cubre la contratación temporal de médicos y de personal de salud calificado de Cuba, Irán y Tunisia para compensar por la escasez de personal en Sudáfrica.

30 Este punto nos fue aclarado por Genevieve Gencianos durante la investigación para este artículo.

Los acuerdos laborales bilaterales que promueven la MTC han quedado incorporados a otras iniciativas internacionales. Tres ejemplos con respecto a esto se comentan brevemente a continuación.

i. Asociaciones para la movilidad de la UE

Las asociaciones para la movilidad de la UE con terceros países cercanos se han convertido en una modalidad muy empleada para abordar la escasez de personal de salud, y muchas de ellas incorporan el principio de la MTC. En realidad, se trata de acuerdos bilaterales en los que la UE actúa como un único país que se asocia a otro. Resulta interesante el uso del término movilidad en vez de migración. Las asociaciones para la movilidad se anuncian como promotoras de medidas integrales de cooperación, transparencia y contratación ética (Dhillon *et al.* 2010; Makulec 2014), a la vez que fortalecen medidas tomadas por el tercer país para gestionar su migración laboral. Al día de hoy, se han concretado varias asociaciones para la movilidad dentro del sector específico de la salud (por ejemplo, con Marruecos, Armenia, Georgia, Moldavia y Cabo Verde). En el caso de la asociación para la movilidad entre la UE y Moldavia³¹, la OMS juega un rol importante en la implementación de un proyecto sobre la “gestión eficiente del personal de cuidado de la salud en la República de Moldavia”, centrado en minimizar el impacto negativo de la migración de su personal de salud a través de la promoción de programas de migración circular. Numerosos países de la UE apoyan esta asociación. Este autor no logró hallar evidencia documental de que organizaciones sindicales hayan participado en el desarrollo de las asociaciones para la movilidad de la UE.

ii. Programa de Residencia para Graduados Médicos Internacionales

La OMS considera una buena práctica el Programa de Residencias para Graduados Médicos Internacionales adoptado por la Comisión de Salud y Seguridad y el Foro de Instituciones de Entrenamiento Médico de Postgrado de Irlanda (2014). Esta iniciativa permite que médicos del extranjero completen su entrenamiento médico de postgrado en el servicio de salud irlandés durante un período fijo de tiempo. El objetivo del programa es mejorar el acceso de los médicos a formación de la que no disponen en sus países. La población de interés es la de países “en desarrollo”. Aunque estas parecen ser iniciativas admirables, la marca de los principios de la MTC son evidentes. Los contratados se capacitan en Irlanda y contribuyen “a la productividad y a la eficacia de los servicios de salud provistos en Irlanda” (Autoridades del Servicio de Salud/Foro de Instituciones de Formación Médica de Postgrado 2014:4), usualmente por un período de dos años, después del cual se espera que regresen a sus países de origen.³² Durante este tiempo, no reciben salarios sino un estipendio, y no pueden reclamar derechos de residencia o de asentamiento. Sus familias no pueden unírseles en Irlanda, y los hijos que tengan durante este tiempo no tendrán ciudadanía irlandesa. En este caso, los acuerdos bilaterales se han combinado con programas de entrenamiento para graduados que sirven para mitigar la escasez de mano de obra en el sector de la salud de manera temporal. Sin embargo, este abordaje no llega a resolver los problemas de sostenibilidad de los sistemas de salud a largo plazo ni a asegurar niveles de personal adecuados tanto en el país de origen como en el de destino (Yeates y Pillinger 2019). Es importante señalar que los sindicatos del sector de la salud no juegan ningún rol en la gobernanza del programa. Este programa es un acuerdo de partes entre instituciones de formación de postgrado (en la práctica, los empleadores) y gobiernos, en Irlanda y en países seleccionados del extranjero.

31 Los fuertes lazos entre el discurso del Desarrollo y la promoción de la migración temporal y circular se ilustran en este texto del acuerdo: ‘La asociación para la movilidad tendrá el propósito de facilitar la migración legal incluyendo la temporal y la circular, en particular con fines de desarrollo, dentro de los límites de las competencias respectivas de los firmantes y tomando en cuenta sus mercados laborales y situación socioeconómica...’ (Consejo de la Unión Europea 2008: 2).

32 El Memorándum de Entendimiento dice que: “El período de entrenamiento médico que se proveerá en el marco de este programa de entrenamiento internacional de graduados médicos será normalmente de 24 meses, después de los cuales se espera que los médicos extranjeros regresen a sus países de origen. El programa tiene como objetivo principal los médicos de países con sectores de salud menos desarrollados, y no busca que los médicos se instalen en Irlanda” (p. 2, MDE Programa de Entrenamiento de Postgrado para Graduados Médicos 2014: <https://www.who.int/hrh/migration/Item14-Ireland-IMGTIFrameworkAgreementFINAL150114-MOU.pdf>).

iii. Alianza Mundial de Habilidades y Migración (AMHM)³³

Las AMHM surgieron como grandes propuestas para “el entrenamiento técnico en un mundo con movilidad”, y buscan concretar contrataciones éticas en el sector de la salud dentro del marco del enfoque de “triple beneficio” mutuo. Las AMHM pueden *potencialmente* extenderse a sectores que no sean ya el de salud, pero al día de hoy se han desarrollado principalmente en ese contexto, donde parecen alinearse con algunos aspectos del Código de prácticas mundial de la OMS sobre contratación internacional de personal de salud (OMS 2010).³⁴ Incorporada al Pacto Global para la Migración Regular, Ordenada y Segura (Objetivo 18),

■ [una] AMHM es un acuerdo inicial entre empleadores y/o gobiernos en países de destino y centros de entrenamiento profesional en países de origen. Las partes acuerdan una manera práctica y equitativa de lograr que los beneficios provistos por los servicios profesionales de los migrantes en el país de destino financien el entrenamiento en el país de origen –entrenamiento tanto para migrantes como para no migrantes–. Estos acuerdos permiten ganancias para ambas partes al aprovechar las grandes diferencias que se registran en ganancias profesionales y en costos de entrenamiento.”

(Clemens, 2017, p. 1).

La idea es que las AMHM se diseñen sobre la base de acuerdos *bilaterales* donde el país de destino, previo a la migración, directamente financie programas de entrenamiento y de desarrollo de capacidades. Se supone que esto evitaría la pérdida de recursos humanos (y de los recursos financieros invertidos en formarlos) de los países de origen cuando un trabajador migra para instalarse definitivamente en el extranjero. Como dice Clemens: “De esta manera la migración de trabajadores calificados puede crear un enorme valor económico. Las AMHM comparten ese valor de tal modo que los migrantes, los países de origen y de destino pueden estar de acuerdo” (Clemens, 2015, p. 1). Se sostiene que para que este valor pueda compartirse entre las partes, el entrenamiento técnico debe sustentarse en la MTC.

Es importante señalar, sin embargo, que las AMHM buscan llegar más allá que los acuerdos bilaterales existentes y que las normas del Código de prácticas mundial de la OMS sobre contratación internacional de personal de salud: buscan especificar, antes de la partida del trabajador migrante, el financiamiento de entrenamiento concreto y los lugares donde trabajará el personal migrante, a la vez que contribuyen al entrenamiento general de profesionales de la salud en sus países de origen. En teoría, todos los participantes recibirían entrenamiento de alta calidad para ocupaciones con gran demanda, sin que importe si van a migrar o no, y de hacerlo, sin que importe si piensan quedarse en el país extranjero o regresar. Los países de origen se beneficiarían al poder formar a más trabajadores de la salud altamente calificados. Los empleadores de los países de destino accederían a una gran cantidad de trabajadores que ostentan habilidades muy buscadas.

Tanto la ISP como la CSI se oponen enérgicamente al modelo de Clemens para las AMHM. Quedan muchas preguntas sin respuesta acerca de cómo las AMHM lograrán la compleja tarea de contribuir efectivamente a la creación neta de trabajadores de la salud en el país de origen y *a la vez* mitigar los efectos de la migración de estos trabajadores, y si se convertirán en un mecanismo efectivo para abordar la disponibilidad de mano de obra en el sector salud. Para que las AMHM funcionen de manera efectiva,

³³ Este sub-apartado se basa fuertemente en materiales y análisis publicados como Yeates and Pillinger (2019).

³⁴ Es de destacar el parágrafo 5.2: ‘los Estados Miembros deberían utilizar este Código como guía. Tales acuerdos deberían tomar en consideración las necesidades de los países en desarrollo y los países con una economía en transición mediante la adopción de medidas apropiadas. Dichas medidas podrán incluir las siguientes: ...apoyo a la creación de capacidad en la elaboración de marcos regulatorios adecuados, acceso a formación especializada, transferencia de tecnología y de conocimientos...’ (nuestro énfasis).

requerirían, entre otras cosas, mecanismos robustos de gobernanza que incluyan la participación sindical para asegurar que se cumpla con las diferentes responsabilidades, así como nuevas estrategias de financiamiento y una inversión importante por parte de los países de destino.

Una cuestión de gran importancia es cómo harán las AMHM para respetar el compromiso del Código de prácticas de la OMS con la contratación ética y los enfoques a la migración basados en derechos. Para no contradecir dicho Código, necesitarán ser totalmente coherentes con el marco normativo sobre migración y derechos laborales y con otros principios de contratación justa establecidos por la OIT.

Preocupa que las AMHM puedan seguir incorporando sistemas de migración temporal y circular de trabajadores de la salud (y sus cuotas) a expensas de no adherir a los abordajes a la inmigración basados en derechos de la OIT y de la ONU. Esto preocupa porque los trabajadores de la salud quedarán atados a un empleador y verán limitados sus derechos a cambiar de empleo. A esto se suma otra preocupación sobre el estatuto de los estudiantes de las AMHM que por razones de enfermedad, pérdida del trabajo, explotación laboral u otras rompan el contrato con su empleador y dejen sus empleos. Desde la perspectiva del sistema de salud, hay además mucho que aclarar acerca de cómo contribuirán estas alianzas a la sostenibilidad de los sistemas de salud. Potencialmente, no parecen más que intentos de cubrir una escasez de personal a corto plazo,³⁵ en vez de apuntalar esfuerzos sostenidos y de largo plazo para fortalecer los sistemas de salud de los países de origen. También, al prestar atención a las cuotas de migración de trabajadores de la salud altamente calificados, es probable que no se enfoquen lo suficiente en la provisión de recursos adecuados y en asegurar la educación y la capacidad de entrenamiento para servicios de salud de calidad en el país de origen (Yeates y Pillinger 2019).

La ISP ha priorizado las AMHM como una cuestión laboral de importancia para el sector de salud. Su postura sobre estas alianzas y la migración es que poco puede esperarse de las AMHM si se considera que el discurso dominante es el de incentivos financieros, empleabilidad, transferencia de habilidades y movilidad más que el de la sostenibilidad de los sistemas de salud, la equidad sanitaria, el trabajo decente y la protección social. Su posición es que el *único* camino confiable a seguir para las AMHM es que su implementación se haga sobre una base gobierno-gobierno y se ejecuten mediante asociaciones entre sectores públicos y con la participación plena de los sindicatos (Gencianos 2018). Yeates y Pillinger (2019) agregaron argumentos a la recomendación de la ISP diciendo que también sería importante instituir en los instrumentos que reglamentan las alianzas mecanismos fuertes de rendición de cuentas y de control. Para que sea posible hacer que rindan cuentas los gobiernos (y los empleadores) que integran las alianzas, estos mecanismos necesitan adherir al principio de *accesibilidad* para que todas las partes (organizaciones sindicales y otros) equipadas con los recursos para participar efectivamente en ellos.

Un enfoque emergente de las AMHM que parece empezar a abordar este punto es tema de debates internacionales. La OIT, la OIM y la UNESCO, junto con organizaciones sindicales y patronales (Organización Internacional de Empleadores (OIE); CSI) anunciaron en diciembre de 2018 que las AMHM pueden ser respuestas apropiadas a “importantes oportunidades de alentar el desarrollo en países de origen, tránsito y destino, de mejorar el sustento, desarrollar habilidades, provocar innovación, combinar talentos, compensar la escasez de capacidades y permitir el aprendizaje mutuo” (OIT/OIM/UNESCO, 2018, p. 1). Estas organizaciones también anunciaron que:

► **junirían fuerzas para forjar una Alianza Mundial de Habilidades y Migración. Esto movilizará a sus circunscripciones, reunirá experticia, construirá plataformas para asistir a trabajadores migrantes y locales, inclusive a quienes regresan, maximizará sinergias e impulsará ventajas comparativas. La AMHM le prestará especial atención a migrantes con poca o sin capacitación y se sostendrá con acuerdos de habilidades a nivel regional, subregional, local y nacional.**

(OIT/OIM/UNESCO, 2018, p. 1).

³⁵ Van de Pas y Mans (2018) llaman a este riesgo “uberización del trabajo de la salud”.

Como se lo señalara a la OIT en su momento, la CSI tiene una visión más matizada de las AMHM, alineada con la visión de la ISP (por una reflexión más acabada de la visión de la CSI, ver los comentarios sobre habilidades y migración de los Grupos Sindicales durante la CIT de 2017). Como la CSI es miembro de esta plataforma, es absolutamente correcto que continúe siendo parte “de la mesa” de discusión sobre la AMHM como un socio en igualdad de derechos.

Desde un punto de vista más general, hace falta **mucha más investigación y reflexión acerca de la MTC en el sector de salud y en otros relacionados**. En gran medida, los debates se han centrado en trabajadores del sector salud “altamente capacitados”, pero también hay espacio para considerar los trabajadores “menos capacitados” en sectores relacionados con la salud, como el sector asistencial, donde la explotación laboral es extendida y cuya fuerza laboral está más precarizada y menos organizada que el sector de médicos en lugares de trabajo altamente regulados y con un alto coeficiente de capital. El de salud puede ser un sector de vanguardia en lo relativo a las AMHM, pero las preocupaciones que señaló la ISP en cuanto a los trabajadores de la salud altamente capacitados pueden ser examinadas por los sindicatos en relación a sectores de trabajadores con menos capacitación. Un tema a tratar es la posibilidad de que la plataforma de trabajo se extienda para incluir a los trabajadores del sector de la asistencia social, una cuestión que requiere investigación urgente. Hay espacio para más diálogo y cooperación entre FSG en este y en un espectro de otros temas para proactivamente darles forma a los términos del debate en este campo en una etapa temprana.

7. Conclusión

El empleo extendido de trabajadores migrantes de manera temporal se ha establecido como tema de investigación y de campañas por parte de las organizaciones sindicales en todo el mundo. Mediante el relevamiento de compromisos e iniciativas recientes acerca de la MTC encarado por sindicatos, este trabajo busca visibilizar los costos sociales y económicos que soportan trabajadores, comercios, familias, niños, comunidades de conductas patronales y modelos de negocios que se fundan sobre contratos de trabajo temporales o precarios, entre quienes se encuentran grandes números de migrantes internacionales. No afirmamos que la evidencia recolectada y presentada aquí sea de naturaleza exhaustiva ni definitiva. Debería leerse en conjunción con la Parte II, de Nora Wintour, y a la luz del estado rudimentario de conocimiento en este campo. Sobre esta base, se resumen a continuación los hallazgos realizados:

- El involucramiento sindical con la MTC refleja el uso extendido de la migración temporal y la promulgación de programas de MTC. El grado de compromiso explícito con cuestiones de la MTC se muestra desparejo en los sindicatos internacionales, al igual que la intensidad de dicho involucramiento. No todas las iniciativas de las FSG que son importantes para los migrantes se orientan solo o explícitamente a la MTC.
- Las FSG no apoyan programas de MTC. Esto es porque el uso de trabajo migrante temporal y circular se asocia con limitaciones en los derechos de los trabajadores, en los salarios, en las condiciones de trabajo y en otros derechos sociales más amplios, y por lo tanto con impactos adversos sobre el trabajo y las regulaciones sociales. Las prácticas empresariales abusivas hacia trabajadores migrantes temporales empujan las condiciones de trabajo y de vida hacia abajo.
- Una contribución significativa del compromiso de las FSG con esta área ha sido la de señalar los importantes daños a la salud y al medioambiente asociados con el uso de mano de obra migrante temporal. Estos incluyen degradación ecológica y riesgos a la salud pública y personal que amenazan no solo el sostén de los trabajadores sino la viabilidad del negocio y de una producción continuada.

- Ejemplos de actividades de FSG incluyen: encargos de investigación; blogs que siguen la evolución de cuestiones a través del tiempo; reuniones; campañas y movilizaciones; la creación de redes de colaboración y de recursos; acuerdos marco globales; acuerdos bilaterales enlazando sindicatos de países de origen y de destino.
- El trabajo pionero de la ISP en la elaboración de un modelo social alternativo de FSG muestra que la cobertura universal de trabajo, salud y protección social sobre una base de equidad puede lograrse a través de enlaces. Esta es la base de las demandas del contrato social de la CSI y del movimiento obrero internacional más ampliamente, y ha sido la base de sus demandas sobre los derechos de los trabajadores migrantes y de todos los trabajadores. Se trata de un modelo social que permite continuar activamente el diálogo y la cooperación entre FSG y otros aliados.

El entusiasmo de propuestas e iniciativas de actores internacionales para promover los supuestos beneficios de la MTC para los países de origen y de destino sugiere que hay por delante un camino arduo para todos aquellos comprometidos con normativas de trabajo decente, universal y disponible de igual manera para todos. Si las propuestas y las iniciativas en favor de la MTC han de proteger regulaciones de trabajo decente fundamentales para todos por igual y en todos los países, queda mucho por hacer. El afianzamiento y la expansión de programas de MTC necesitan de una vigilancia de los sindicatos a través de un espectro de sectores, y de diálogo con partes interesadas de similar criterio. Los sindicatos globales juegan un papel importante en garantizar que las políticas y los acuerdos migratorios reconozcan de manera adecuada las habilidades de los trabajadores migrantes, la portabilidad de beneficios de seguridad social, el acceso a la protección social, la protección contra la explotación y condiciones de trabajo mejoradas, de modo que la migración pueda darse en “condiciones de libertad, dignidad, equidad y seguridad” y de trabajo decente.

► Referencias

- Asamblea General ONU (2018) *Global Compact for Safe, Orderly and Regular Migration*, Resolución adoptada por la Asamblea General el 19 de diciembre de 2018, A/RES/73/195. https://www.un.org/en/ga/search/view_doc.asp?symbol=A/RES/73/195.
- Castles, S (2000) “International migration at the beginning of the twenty-first century: global trends and issues”. *Global Trends and Issues*, UNESCO, 165/2000, 269-281.
- Castles, S. y Ozkul, D. (2014) ‘Circular migration: Triple Win, or a new label for temporary migration?’, en G. Battistella (comp.) *Global and Asian Perspectives on International Migration. Global Migration Issues 4*. Zurich: Springer, pp. 27-49.
- Clemens, M.A. (2015) ‘Global Skill Partnerships: a proposal for technical training in a mobile world’. *IZA J Labor Policy* (2015) 4:2, 1-18.
- Clemens, M.A. (2017) *Global Skill Partnerships: a proposal for technical training in a mobile world*, October 11, 2017, Washington DC: Centre for Global Development. <https://www.cgdev.org/publication/global-skill-partnerships-proposal-technical-training-in-mobile-world-brief>.
- Consejo de la Unión Europea (2008) *Joint Declaration on a Mobility Partnerships between the European Union and the Republic of Moldova* Bruselas: CUE. https://ec.europa.eu/home-affairs/system/files/2020-09/mobility_partnership_republic_of_moldova_en.pdf.
- CSI (2011) *Migration: A decent work issue*. Agenda item 6, ITUC policy on labour migration, Consejo General de la CSI, Elewijt, 17-18 octubre 2011.
- CSI (2012) *Labour migration – a decent work issue* [folleto] <https://www.ituc-csi.org/flyer-labour-migration-a-decent> (6/1/12).
- CSI (2019) *ITUC Global Rights Index. The World’s Worst Countries for Workers*. CSI.
- CSI (2019) *ITUC Frontline Campaigns and Four Pillars for Action 2020*. CSI.

- Dhillon, I.S., Clark, M.E., Kapp, R.H. (2010) *Innovations in Cooperation: A guidebook on bilateral agreements to address health worker migration*. Health worker migration initiative/realizing rights/Global Health development. Washington, DC: Aspen Institute.
- Ford, M. (2013) 'The Global Union Federations and temporary labour migration in Malaysia', *Journal of Industrial Relations*, 55(2): 260-276. <https://doi.org/10.1177/0022185612473216>.
- Ford, M. (2019) *From Migrant to Worker: global unions and temporary labor migration in Asia*. ILR Press/ Cornell.
- Gencianos, G. (2018) *Perspective on Global Skills Partnerships. Presentation on behalf of PSI*. Presentation to meeting of the International Platform on Health Worker Mobility 13-14 setiembre. Ginebra: OMS. https://www.who.int/hrh/migration/E-PSI_Perspective-on-Global-Skills-Partnership.pdf?ua=1.
- ISP (2010) *PSI Policy on labour migration, development and quality public services*. 10th Inter-American Regional Conference (IAMRECON), Cartagena, Colombia 11-12 setiembre 2010.
- Makulec, A. (2014) *The Effects of the Philippines Bilateral Arrangements with Selected Countries*. Manila: OIT.
- Newland, K. (2009) *Circular migration and human development. Human development research paper 2009/42*. Nueva York: UNDP.
- OIT/OIM/UNESCO (2018) *Global Skills Partnership on Migration: Key messages from partners*. Ginebra: OIT. Disponible en: https://www.ilo.org/skills/pubs/WCMS_653993/lang--en/index.htm.
- Salmon, M. E.; Yan, J., Hewitt, H, Guisinger, V. (2007) 'Managed migration: The Caribbean approach to addressing nursing services capacity', *Health Services Research*, Vol. 42, Núm. 3, Parte 2 (junio), pp. 1354-1372.
- UITA (2008) *Workers and Unions on the move: Organising and defending migrant workers in agriculture and allied sectors*.
- UITA (2014) *Harvesting Hunger Plantation Workers and the Right to Food*. Bischöfliches Hilfswerk MISEREOR/UITA/ FIAN Internacional.
- UITA (2015) *Safe farms, safe workers, safe communities. Improving occupational health, safety and environmental standards on plantations and farms in Africa*. UITA.
- UNIA Zürich (2018) *What do working conditions have to do with clean hotel rooms? And what can hotels do about it? A Report by Unia Zürich-Schaffhausen on the current situation in Zürich Marriott Hotels*. UNIA/UITA.
- Van de Pas, R. y Mans, L. (2018) *Global Skills Partnerships and Health Workforce Mobility: pursuing a race to the bottom?* Artículo para el debate en Stakeholder's Dialogue on International Health Worker Migration and the Global Skills Partnerships, 9 de diciembre, Marrakesh, Marruecos, presentado en el evento paralelo al Pacto Global sobre Migración de la ONU, organizado por la ISP, la Federación Sindical Europea de Servicios Públicos, la Friedrich-Ebert-Stiftung, el gobierno federal alemán y la OMS. 9 de diciembre de 2018 https://www.researchgate.net/publication/329886415_GLOBAL_SKILLS_PARTNERSHIPS_HEALTH_WORKFORCE_MOBILITY_PURSUING_A_RACE_TO_THE_BOTTOM ; http://world-psi.org/sites/default/files/attachment/news/web_2018_mig_report_marrakesh.pdf .
- Wickramasekara, P. (2011) *Circular Migration: A Triple Win or a Dead End?* RMSI/OIT.
- Wismar, M., Maier, C. B., Glinos, I. A., Dussault, G. and Figueras, J. (Eds.). (2011). *Health professional mobility and health systems: Evidence from 17 European countries*. Observatory studies series 23. Ginebra: OMS.
- Yeates, N. (2010) 'The globalization of nurse migration: Policy issues and responses', *International Labour Review*, Vol. 149 (2010), Núm. 4 pp.
- Yeates, N. (2014) *Global poverty reduction: What can regional organisations do?*, Poverty Reduction and Regional Integration (PRARI) Policy Brief núm. 3. 4 páginas. Milton Keynes: The Open University. http://www.open.ac.uk/socialsciences/prari/files/policy_brief_3_en.pdf .
- Yeates, N. (2017) *Beyond the Nation State: how can regional social policy contribute to achieving the Sustainable Development Goals?*, UNRISD Issue Brief núm. 5. Noviembre, 4pp. Ginebra: UNRISD. <http://www.unrisd.org/ib5> .
- Yeates, N. y Pillinger, J. (2018) 'International healthcare worker migration in Asia Pacific: International policy responses', *Asia Pacific Viewpoint* Vol 59, núm. 1. <https://onlinelibrary.wiley.com/doi/10.1111/apv.12180>
- Yeates, N. y Pillinger, J. (2019) *International health worker migration and recruitment: global governance, politics and policy*. Londres: Routledge.

Parte II.

Evaluación sindical del alcance,
uso y efectos de la migración
temporal y circular y de políticas
y programas asociados

Nora Wintour

► Resumen ejecutivo

Este trabajo reúne información relativa a políticas y programas sindicales sobre sistemas de migración de mano de obra temporal y circular y la evaluación por parte de los sindicatos del alcance, el uso y los efectos de estos sistemas. El estudio se basa en una investigación preliminar a la que se le suman entrevistas personales con funcionarios sindicales clave, responsables de cuestiones relativas a la migración de manos de obra en las sedes centrales de los sindicatos y en algunos casos al nivel regional de sindicatos internacionales. El estudio cubre los sindicatos internacionales y algunos sindicatos nacionales con los programas de trabajo más significativos sobre la migración laboral. Los sectores incluidos en este estudio son el sector público, en particular servicios educativos y de salud, la construcción, alimentos y agricultura, hotelería, trabajadores domésticos y comercio y otros servicios. La investigación se realizó entre noviembre de 2019 y febrero de 2020. Releva programas y políticas, investigación reciente o estudios de caso e iniciativas sindicales para organizar y defender los derechos de los trabajadores migrantes. El estudio es ilustrativo más que exhaustivo, y busca delinear las posturas sobre políticas y el espectro de programas y buenas prácticas actuales.

A lo largo de la pasada década, los sindicatos han abordado cada vez con más frecuencia la cuestión de la migración circular y temporal. En 2008 el Consejo de Sindicatos Globales (CSG) formó un Grupo de Trabajo sobre Migración que se centró en un abordaje de la migración basado en derechos. Ha afirmado constantemente que la manera de abordar la migración de mano de obra debe ser a través de los derechos humanos de los trabajadores y no como un objetivo ni un instrumento de desarrollo. Los sindicatos han enfatizado que los trabajadores tienen derechos, más allá de su estatuto migratorio.

Los sindicatos han criticado el fracaso del intento de la mayoría de las comunidades económicas regionales (CER) en establecer mecanismos de diálogo social tripartito efectivos sobre cuestiones migratorias. La Unión Europea tiene el marco migratorio laboral más desarrollado y, según los sindicatos, sus buenas prácticas recientes incluyen la revisión de la Directiva

sobre el desplazamiento de trabajadores y el establecimiento de una Autoridad Europea Laboral con un mecanismo de resolución de disputas. Sin embargo, otros acuerdos de cooperación regional se encuentran mucho menos regulados y los mecanismos de diálogo social suelen ser débiles.

Los sindicatos expresan serias reservas acerca de la proliferación de acuerdos bilaterales de migración laboral (ABML) y de otros protocolos en las dos últimas décadas, muchos de los cuales se superponen y se contradicen. Son altamente críticos de la falta de transparencia en la manera en que se negocian estos acuerdos y en los vacíos sobre la protección de los derechos de los trabajadores que suelen integrar estos sistemas, y de su impacto en cuestiones de género. Consideran que estos sistemas han contribuido a la erosión general de la habilidad de los trabajadores de ejercer sus derechos, de unirse a sindicatos y de negociar de manera colectiva.

La CSI y un número de sindicatos globales han adoptado campañas y programas para organizar, dar servicios y defender los derechos de los trabajadores migrantes y la contratación ética. En general, se trata de unas pocas buenas prácticas relacionadas con la participación de los actores sociales en los ABML, con la notable excepción del programa de “triple beneficio” para la contratación de enfermeras de Filipinas por parte de Alemania. Los sindicatos informan sobre muy pocas buenas prácticas en términos de gobernanza de migración nacional y critican la falta de coordinación entre departamentos gubernamentales, que hacen dificultosas las asociaciones efectivas entre la sociedad civil y los sindicatos.

Los acuerdos multilaterales y bipartitos sindicato-sindicato para organizar y defender a los trabajadores migrantes ha probado ser una buena estrategia para alentar a los sindicatos de los países de destino a organizar y defender a los trabajadores migrantes y a proveerles varios servicios, como información o instrucciones previas a la partida. Los sindicatos también han abierto portales web informativos y líneas de asistencia telefónica.

En la última década, los sindicatos han encargado o llevado a cabo un número de estudios investigativos, por ejemplo, sobre movilidad de docentes, encuestas participativas sobre la migración de personal de salud y sobre ABML firmados por los estados del Consejo de Cooperación del Golfo, con especial atención a trabajadores domésticos. Muchos de estos estudios destacan cuán vulnerables son los trabajadores migrantes al abuso y la explotación.

Los sindicatos también señalan un aumento en el uso de agencias de contratación privadas más que servicios públicos de empleo. Consideran que las agencias de contratación privadas deberían estar reguladas a través de mecanismos vinculantes y ejecutables en vez de a través de programas voluntarios, y que deberían promover los *“Principios generales y directrices para la contratación equitativa”* de la OIT. Existe un número de iniciativas, como la Plataforma *“Asesoría de Contratación”* de la CSI, diseñada para promover la contratación equitativa. En los servicios educativos y de salud, algunos sindicatos se han ocupado de escribir y supervisar códigos de contratación ética. Un desafío futuro es el de fortalecer la reglamentación y la contratación ética del sector de cuidados domiciliarios.

El estudio concluye con un resumen sobre las posiciones de los sindicatos acerca de políticas relacionadas con formas temporales de migración y con un conjunto de recomendaciones centradas en la aplicación igualitaria de disposiciones administrativas para todos los trabajadores, ya sean migrantes o no. Los sindicatos reafirman la importancia de los Convenios 93 y 143 de la OIT y acompañan recomendaciones sobre trabajadores migrantes. Llaman al diálogo social institucionalizado sobre la gobernanza de la migración laboral y solicitan que las CER y los ABML incluyan un procedimiento reglamentado de consulta con actores sociales que tenga además mecanismos de seguimiento. Los sindicatos en el sector de la salud no creen que ningún sistema de migración de mano de obra temporal o circular sea una solución viable, dada la naturaleza permanente del trabajo de asistencia sanitaria y la escasez global de trabajadores de la salud.

► Agradecimientos

La autora quisiera agradecerles a todos los funcionarios sindicales que contribuyeron con información sobre documentos de políticas, artículos de investigación y estudios de caso, y quienes accedieron a entrevistas entre noviembre de 2019 y febrero de 2020. Les estoy sinceramente agradecida por el tiempo y la consideración que le han prodigado a este estudio. Aunque este informe busca reflejar las políticas y los programas de los sindicatos, cualquier error en los datos o de interpretación son responsabilidad exclusiva de la autora.

► Siglas y abreviaturas

AAE	Acuerdos de Asociación Económica
ABML	Acuerdos Bilaterales de Migración Laboral
AFL-CIO	Federación Americana del Trabajo y el Congreso de Organizaciones Industriales (por <i>American Federation of Labor & Congress of Industrial Organizations</i> , EE.UU.)
AFT	Federación de Maestros de EE.UU. (por <i>American Federation of Teachers</i>)
ALE	Autoridad Laboral Europea
AMHM	Alianza Mundial de Habilidades y Migración
ASEAN	Asociación de Naciones del Asia Sudoriental (por <i>Association of Southeast Asian Nations</i>)
ASETUC	Consejo de Sindicatos de Empleados del Sector de Servicios de ASEAN (por <i>ASEAN Services Employees Trade Union Council</i>)
ATUMNET	Red Sindical Africana de Migración (por <i>African Trade Unions Migration Network</i>)
CCG	Consejo de Cooperación del Golfo
CEA	Comunidad Económica de la ASEAN
CER	Comisión Económica Regional
CES	Confederación Europea de Sindicatos
CESE	Comité Económico y Social Europeo
CSG	Consejo de Sindicatos Globales
CSI	Confederación Sindical Internacional
DOLE	Departamento de Trabajo y Empleo (por <i>Department of Labor and Employment, Filipinas</i>)
EFBWW	Federación Europea para Trabajadores de la Madera y la Construcción (por <i>European Federation of Building and Wood Workers</i>)
EFFAT	Federación Europea de Sindicatos de Alimentación, Agricultura y Hostelería-Turismo (por <i>European Federation of Food, Agriculture and Tourism Trade Unions</i>)
EIAP	Comité Regional de la IE para Asia-Pacífico (por <i>Education International Asia Pacific Office</i>)
EMA	Autoridad de gestión migratoria (por <i>Emigration Management Authority, India</i>)
EPS	Sistema de Permisos de Trabajo (por <i>Employment Permit Scheme</i>)
EPSU	Federación Europea de Sindicatos de los Servicios Públicos (por <i>European Public Service Union</i>)
ETF	Federación Europea de Trabajadores del Transporte (por <i>European Transport Workers' Federation</i>)
ICM	Internacional de los Trabajadores de la Construcción y la Madera
IE	Internacional de la Educación
FLOC	Comité Organizador de Trabajadores Agrícolas (por <i>Farm Labor Organizing Committee</i> , EE.UU.)
FMMD	Foro Mundial sobre Migración y Desarrollo
ISP	Internacional de Servicios Públicos
KNUT	Sindicato Nacional de Docentes de Kenia (por <i>Kenyan National Union of Teachers</i>)
MDE	Memorándum de Entendimiento
NEA	Asociación Nacional de Educación (por <i>National Education Association</i> , EE.UU.)
NGG	Sindicato de Hostelería, Alimentación e Industrias Afines (por <i>Nahrung, Genuss, Gaststätten</i>)

NHS	Servicio Nacional de Salud (por <i>National Health Service</i> , Reino Unido)
NUT	Unión nigeriana de docentes (por <i>Nigerian Union of Teachers</i>)
OCDE	Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos
ODS	Objetivo de Desarrollo Sostenible
OIT	Organización Internacional del Trabajo
OMS	Organización Mundial de la Salud
ONU DAES	Departamento de Asuntos Económicos y Sociales de la ONU
POEA	Agencia de Empleo en el Extranjero de Filipinas (por <i>Philippines Overseas Employment Administration</i>)
PSLINK	Confederación Independiente del Trabajo en Servicios Públicos (por <i>Public Services Labor Independent Confederation, Filipinas</i>)
SADC	Comunidad para el Desarrollo del África Meridional (por <i>Southern African Development Community</i>)
SEIU	Sindicato Internacional de Empleados de Servicios (por <i>Service Employees International Union, EE.UU.</i>)
SMP-NATOW	Alianza Nacional de Trabajadores de Oficina y Docentes (por <i>National Alliance of Teacher and Office Workers, Filipinas</i>)
UA	Unión Africana
UE	Unión Europea
UFCW	Sindicato de Trabajadores de la Alimentación (por <i>United Food and Commercial Workers</i>)
UFW	Unión de Campesinos (por <i>United Farm Workers, EE.UU.</i>)
UITA	Unión Internacional de los Trabajadores de la Alimentación, Agrícolas, Hoteles, Restaurantes, Tabaco y Afines
UNESCO	Organización Cultural, Científica y Educativa de la ONU (por <i>United Nation's Educational, Scientific and Cultural Organization</i>)
UNI	UNI Sindicato Global (por <i>Union Network International</i>)

1. Introducción

Este trabajo reúne información relativa a políticas y programas sindicales sobre sistemas de migración de mano de obra temporal y circular y la evaluación por parte de los sindicatos del alcance, el uso y los efectos de estos sistemas. El estudio se basa en una investigación preliminar a la que se le suman entrevistas personales con funcionarios sindicales claves, responsables de cuestiones relativas a la migración de manos de obra en las sedes centrales de los sindicatos y en algunos casos al nivel regional de sindicatos internacionales. El estudio cubre los sindicatos internacionales y algunos sindicatos nacionales con los programas de trabajo más significativos sobre la migración laboral. Los sectores incluidos en este estudio son el sector público, en particular servicios educativos y de salud, la construcción, alimentos y agricultura, hotelería, trabajadores domésticos y comercio y otros servicios. La investigación se realizó entre noviembre de 2019 y febrero de 2020. Releva programas y políticas, investigación reciente o estudios de caso e iniciativas sindicales para organizar y defender los derechos de los trabajadores migrantes. El estudio es ilustrativo más que exhaustivo, y busca delinear las posturas sobre políticas y el espectro de programas y buenas prácticas actuales. En cuanto a la evaluación que hacen los sindicatos del alcance, el uso y los efectos de la migración laboral temporal y circular, aunque hay algunas diferencias sectoriales, existe un fuerte consenso en que, con algunas pocas excepciones, esos sistemas no están proveyendo una protección adecuada de los derechos de los trabajadores migrantes, ni toman en cuenta aspectos relativos a cuestiones de género en su abordaje.

2. Los marcos legales regionales e internacionales

En 2019 el número de migrantes internacionales subió a 272 millones globalmente, un aumento de 51 millones desde 2010 (elevándose a 3,5 por ciento del total de la población mundial, comparado con el 2,8 por ciento en 2000) (ONU DAES 2019). Alrededor de 164 millones son trabajadores migrantes (OIT 2017) y un 48,2 por ciento son mujeres. Se proyectan niveles de crecimiento constante de migración debido a cambios demográficos, a escasez de habilidades y a la pobreza, avivada por la inestabilidad política, por conflictos y por el cambio climático.

La ONU destaca la importancia de incorporar regulaciones laborales internacionales a los sistemas diseñados para administrar la migración; dice además que las perspectivas de los actores sociales “son cruciales para la elaboración y la implementación de políticas y prácticas de migración laboral sostenibles, viables y creíbles a nivel nacional y global” (Ver Figura 1).³⁶ Desde 2006, con la adopción del “Marco multilateral para las migraciones laborales Principios y directrices no vinculantes para un enfoque de las migraciones laborales basado en los derechos”, la OIT ha implementado varios programas y provisto asistencia técnica a gobiernos con el fin de asegurar trabajo decente para trabajadores migrantes.

La Iniciativa sobre la Contratación Equitativa se lanzó en 2014 para prevenir el tráfico de personas y el trabajo forzado y para fortalecer la protección de obreros migrantes contra prácticas abusivas durante el proceso de contratación y de ubicación. Los “Principios generales y directrices para la contratación equitativa” se desarrollaron en la Reunión Tripartita de Expertos en setiembre de 2016, y la “Definición de las comisiones de contratación y los gastos conexos”, en una reunión de noviembre de 2018. Las conclusiones del debate general sobre migración de mano de obra en la Conferencia Internacional del Trabajo en junio de 2017, con su plan de acción resultante, provee más directrices prácticas para el trabajo de los integrantes y de la oficina de la OIT.

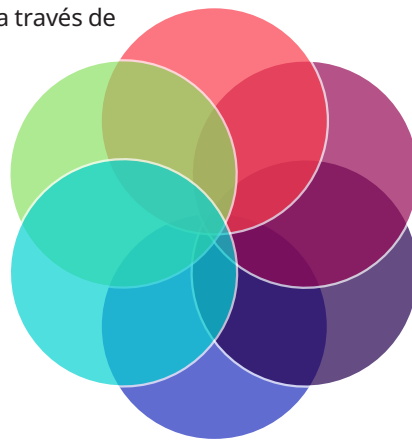
36 OIT International Labour Migration: a Rights-Based Approach (2010) p. 202.

► **Figura 1. Normas Internacionales e instrumentos para la reglamentación de los acuerdos laborales bilaterales**

Los instrumentos internacionales proveen una base sólida para desarrollar ALB y MdE para una buena gobernanza de la migración laboral y para la protección de los trabajadores migrantes,

El **Marco multilateral de la OIT para las migraciones laborales Principios y directrices no vinculantes para un enfoque de las migraciones laborales basado en los derechos** es un compendio de principios y directrices sobre la migración laboral basado en los instrumentos laborales de la OIT y negociado a través de consultas tripartitas.

9 instrumentos de derechos humanos universales y protocolos asociados así como la Convención internacional de la ONU sobre la protección de los derechos de todos los trabajadores migratorios y de sus familiares.



Todas las demás **normativas laborales** que se apliquen a trabajadores migrantes incluyendo en particular el Convenio de la OIT sobre las agencias de empleo privadas, 1997 (núm. 181) y el Convenio de la OIT sobre las trabajadoras y los trabajadores domésticos, 2011 (núm. 189).

8 convenciones centrales de la OIT sobre principios fundamentales y derechos laborales relativos al trabajo forzado, la libertad de asociación, el trabajo infantil y la discriminación.

2 convenios de la OIT específicas sobre trabajadores migrantes y sus recomendaciones

- Convenio sobre los trabajadores migrantes, 1949 (núm. 97) y la Recomendación sobre los trabajadores migrantes (acuerdo tipo), 1949 (núm. 86)
- Convenio sobre los trabajadores migrantes, 1975 (núm. 143) y la Recomendación sobre los trabajadores migrantes, 1975 (núm. 151)

Fuente: Guía regional para acuerdos laborales bilaterales de la Comunidad del África Meridional para el Desarrollo 2016 (SADC) (OIM).

El Pacto Global para la Migración Regular, Ordenada y Segura de la ONU (UN Global Compact 2018) provee un marco multilateral no vinculante que cubre la contratación ética y equitativa, el trabajo decente, la protección y la portabilidad de la seguridad social, acceso a servicios, el reconocimiento de habilidades y las asociaciones de habilidades, y las vulnerabilidades relacionadas con la migración. El rol de la sociedad civil y de los sindicatos se reconoce y se alienta, aunque los sindicatos han criticado el texto final porque, entre otras cuestiones, no se adoptó el principio de no criminalización del estatuto

de inmigrante irregular, dando lugar por lo tanto a regímenes diferenciales de acceso a servicios, de garantías legales y de cobertura de derechos humanos y laborales.³⁷

Durante la pasada década, los Sindicatos Internacionales han abordado la cuestión de la migración circular y temporal, mayormente dentro del marco de trabajo de defensa y ayuda en el Foro Global sobre Migración y Desarrollo y en relación al Pacto Global de la ONU, así como en respuesta al Estudio General sobre los instrumentos de los trabajadores migrantes de la OIT en 2016, y en el debate general sobre migración de la Conferencia Internacional del Trabajo de 2017.³⁸ En 2008, el Consejo de Sindicatos Globales (CSG) conformó un Equipo de Trabajo sobre Migración coordinado por el Secretario General de la Internacional de los Trabajadores de la Construcción y la Madera (ICM). El Grupo de Trabajo aprueba políticas y desarrolla estrategias para la acción común. Se ha centrado en un enfoque de la migración basado en derechos, y se ha ocupado de que los convenios de la OIT sobre migración y la agenda sobre trabajo decente se incluyan en los textos de negociación del Pacto Global. Ha argumentado de manera coherente que el abordaje de la migración laboral debería centrarse en los derechos humanos de los trabajadores y no en la migración como objetivo o como posibilitadora de desarrollo.

► Sin libertad de empleo ni garantías de trato igualitario, la migración temporal es, potencialmente, la versión siglo XXI de una esclavización laboral que el mundo ha luchado por erradicar’.

Sharan Burrow, Presidente de la CSI, Declaración del Diálogo de Alto Nivel de la AG de la ONU sobre la Migración Internacional y el Desarrollo, 14-15 de setiembre de 2006, Nueva York.

3. Comunidades Económicas Regionales (CER)

A nivel regional, las comunidades económicas regionales (CER) y los cuerpos de cooperación regional han adoptado una variedad de modelos de gobernanza de la migración laboral, con un gradual levantamiento de barreras al movimiento de personas y al derecho a la residencia. Los acuerdos y protocolos generales crean marcos legales y de políticas para la migración laboral a través de la armonización de la legislación de seguridad social y laboral y el reconocimiento mutuo de los títulos. La Unión Europea posee el marco más desarrollado para la migración laboral. Permite el libre movimiento de personas dentro del mercado interno. Tiene un conjunto detallado de normas para la migración laboral. No obstante, algunos acuerdos de cooperación regional están peor reglamentados.³⁹

Existe una considerable variación en la manera en que los sindicatos han podido involucrarse a través de mecanismos de diálogo social en cuestiones de migración laboral dentro del ámbito de distintas CER. A continuación, se ofrecen algunos ejemplos ilustrativos.

37 Ver el comunicado de prensa de la CSI ‘Pacto Mundial sobre Migración: Reconoce las normas del trabajo y los sindicatos, aunque no cumple las expectativas’ 17.07.2018 disponible en <https://www.ituc-csi.org/pacto-mundial-sobre-migracion>.

38 “Promover una migración equitativa: Estudio General sobre los instrumentos de los trabajadores migrantes” (Parte 1B) OIT 2016 e “Informes de la Comisión para la Migración Laboral: Resolución y conclusiones”, OIT 2017.

39 Migración laboral internacional. Un enfoque basado en los derechos (OIT, 2010).

Unión Europea

The Confederación Europea de Sindicatos⁴⁰ (CES) apoya la movilidad libremente elegida e igualitaria para todos los trabajadores y para sus familias dentro de la UE, a la vez que busca garantizar sus derechos, inclusive los beneficios de seguridad social. Señalan, sin embargo, que el marco legal vigente es muy complejo y que los trabajadores desplazados muchas veces experimentan discriminación o trato inequitativo en campos tales como la seguridad social, las condiciones de trabajo y los salarios, el acceso al bienestar social y a la educación, así como en cuestiones de impuestos. No obstante, la CES ha celebrado dos avances recientes en términos de protección de aproximadamente dos millones de trabajadores enviados por sus empleadores de un país a otro dentro de la UE.

Directiva de la UE sobre el Desplazamiento de Trabajadores

La CES y organizaciones afiliadas han estado trabajando para asegurar igualdad de salarios y derechos para trabajadores desplazados en el marco de una prestación laboral dado lo extendido de los fraudes transfronterizos que se registran como consecuencia de la libertad de prestación de servicios y de la movilidad dentro del mercado interno de la UE. Se refieren a la importante industria de empleadores deshonestos que se benefician del dumping social a expensas de trabajadores vulnerables y de la fuerza laboral local, lo que también erosiona la confianza pública en la libre movilidad.⁴¹

Los problemas surgen de competencias legales en conflicto y de la implementación parcial, la violación o la evitación de los derechos de los trabajadores desplazados.⁴² En mayo de 2018, la versión revisada de la Directiva del Parlamento Europeo sobre el Desplazamiento de Trabajadores fue celebrada por la CES como una garantía largamente esperada del principio de “igual paga por el mismo trabajo en el mismo lugar”. La CES considera que necesita reforzarse la regulación de responsabilidades a lo largo de la cadena de subcontratistas. Se encuentra trabajando con sus filiales para asegurar la correcta transposición de la versión revisada de Directiva sobre el Desplazamiento de Trabajadores en todos los estados miembros, inclusive de los principios de igual remuneración y de la obligación de los empleadores de reembolsar gastos de traslado, alimentación y vivienda.⁴³ Una buena práctica reciente es la del Sindicato alemán de Hostelería, Alimentación e Industrias Afines (NGG). El acuerdo de negociación colectiva para trabajadores de la carne que se firmó en 2018 refleja mejoras legislativas acordes con la Directiva sobre el Desplazamiento de 2017, y requiere que la compañía que recibe trabajadores se haga responsable por las acciones de sus subcontratistas, inclusive por el pago de contribuciones a la seguridad social.

El sector del transporte es tema de un Paquete de Movilidad separado que se acordó como parte del trío entre la Federación Europea de Trabajadores del Transporte (ETF), el Consejo de Ministros y el Parlamento Europeo. La ETF busca mejores normas para que el sector pueda abordar el dumping social y la competencia desleal de manera efectiva y luchar por la aplicación enérgica de reglamentaciones y de sanciones⁴⁴.

40 Mi agradecimiento a Joakim Smedman, Asesor legal de la CES, por proveerme información sobre estos temas.

41 Ver ‘Los sindicatos remiten los primeros casos de explotación a la nueva Autoridad Laboral Europea para su investigación’, CES, 15.10.2019 disponible en: <https://www.etuc.org/en/pressrelease/unions-refer-first-exploitation-cases-new-european-labour-authority-investigation>.

42 Zane Rasnača y Magdalena Bernaciak ‘Posting of workers before national courts’, Instituto Sindical Europeo, Bruselas, 2020.

43 Ver: ‘Posting: the ETUC continues to fight for equal treatment and full respect of workers’ rights’ CES 25.09.2019 disponible en: <https://www.etuc.org/en/document/posting-etuc-continues-fight-equal-treatment-and-full-respect-workers-rights>.

44 Ver: ‘Mobility Package: ETF Statement on the trilogue outcome’ ETF 12.12. 2019 disponible en <https://www.etf-europe.org/mobility-package-etf-statement-on-the-trilogue-outcome>.

La creación de una Autoridad Laboral Europea

La CES ha apoyado las propuestas de crear una Autoridad Laboral Europea (ALE) para mejorar la implementación a nivel nacional de la ley laboral y la ley de seguridad social de la UE, regulando así la cooperación, el intercambio de información y otras cuestiones y disposiciones transfronterizas para implementar inspecciones conjuntas. La CES considera que la ALE, que comenzó a funcionar en octubre de 2019, es un paso importante en el fortalecimiento de los derechos de los trabajadores, ya que ayuda a las autoridades nacionales en la aplicación de la ley laboral europea y en el combate contra abusos en movilidad laboral, seguridad social y el desplazamiento de trabajadores. La Autoridad también proveerá información a trabajadores y empleados sobre sus derechos y obligaciones, coordinará y apoyará inspecciones, y promoverá la cooperación entre Estados Miembros en la aplicación de la ley de la UE. Provee mecanismos mediante los cuales los sindicatos pueden remitir causas a otros países para investigar el falso auto-empleo, salarios impagos y otras violaciones de derechos y quiebras fraudulentas.

La ALE salvaguarda la autonomía de empleadores y de sindicatos para alcanzar acuerdos colectivos y el derecho a la acción sindical. En 2018, la CES y la Federación Europea para Trabajadores de la Madera y la Construcción (EFBWW) llevaron ante la ALE un número de casos referidos a abusos contra obreros de la construcción que habían sido desplazados a trabajar a otros países.⁴⁵

ASEAN/Comunidad Económica de la ASEAN (CEA)

Desde 2007, los sindicatos han establecido un diálogo social tripartito con la ASEAN sobre una variedad de acuerdos de integración económica. Los sindicatos, coordinados en gran medida por las oficinas regionales de sindicatos globales, UNI Sindicato Global, la Internacional de Servicios Públicos (ISP) y la Internacional de los Trabajadores de la Construcción y la Madera (ICM), han trabajado consistentemente por la incorporación de una agenda laboral y social a estos acuerdos. Trabajando junto con la sociedad civil, lograron la adopción en 2007 de la Carta social de la ASEAN y la Declaración de la ASEAN sobre la protección y promoción de los derechos de los trabajadores migrantes.⁴⁶ Los sindicatos expresaron críticas acerca de la naturaleza no vinculante de esta declaración y de que no incluyera a los migrantes irregulares. El mismo año, se formó el Consejo de Sindicatos de Empleados del Sector de Servicios de ASEAN (ASETUC) para propiciar un involucramiento más específico con la ASEAN, incluyendo una serie de Conferencias de Diálogo Social Tripartito Regional con la participación de ministros, sindicatos y la Confederación de Empleadores de la ASEAN. El Foro de la ASEAN sobre Migración Laboral se formó en 2008. Dentro de ese marco, la ASETUC solicitó una serie de trabajos de investigación sobre leyes laborales en los países de la ASEAN que llevó a la adopción en 2010 de las Directrices de la ASEAN para Buenas Prácticas en las Relaciones Industriales. La Comunidad Económica de la ASEAN (CEA) se formó en 2015, y el Consenso de la ASEAN sobre la Protección y la Promoción de los Derechos de los Trabajadores Migrantes se sancionó en 2018. Los sindicatos expresan críticas, nuevamente, sobre la naturaleza no vinculante de la declaración y continúan luchando por un instrumento marco vinculante. Las reuniones del Diálogo Social Tripartito Regional continúan, porque el plan de trabajo anual de los ministerios de trabajo de la ASEAN (2016-22) y la protección de los derechos de los trabajadores migrantes se encuentran incluidos en la agenda.⁴⁷

45 Ver la posición de la CES: For a Strong European Labour Authority, 12 de abril de 2018 disponible en: <https://www.etuc.org/en/document/etuc-position-strong-european-labour-authority> y 'Agreement reached on European Labour Authority' 14.02.2019 disponible en: <https://www.etuc.org/en/pressrelease/agreement-reached-european-labour-authority>.

46 Ver: https://asean.org/?static_post=asean-declaration-on-the-protection-and-promotion-of-the-rights-of-migrant-workers.

47 UNI Sindicato Global, Asia Océano Pacífico 'Breaking Through - Looking Forward' Informe de la Secretaría Regional, 2015-2018, 20-22 de noviembre de 2019, Katmandú.

MERCOSUR

El Estatuto de Ciudadanía del MERCOSUR⁴⁸ y la legislación subsecuente permite la libre circulación de personal con fines de trabajo o de estudio, lo que hoy incluye Argentina, Brasil, Paraguay y Uruguay y los países asociados, Bolivia, Chile, Colombia, Ecuador y Perú. El derecho a trabajar y a estudiar se concede inicialmente por un período de dos años, y puede llevar al derecho a residencia permanente. Un acuerdo de seguridad social incluye a Argentina, Brasil, Paraguay y Uruguay. Además, el Convenio Multilateral Iberoamericano de Seguridad Social provee portabilidad de derechos de seguridad social, cubre América del Sur y Central, España y Portugal y ha sido ratificado por 12 países. Los sindicatos observan que dado este derecho a la libertad de circulación y la protección de la seguridad social, ha existido poco incentivo para el desarrollo de acuerdos bilaterales de migración laboral (ABML). Sin embargo, aunque existen estas posibilidades de residencia, por falta de información o de la documentación necesaria muchos migrantes están trabajando en la economía informal con un estatuto irregular después de haber entrado al país con una visa de turista de tres meses.

La Coordinadora de Centrales Sindicales del Cono Sur (CCSCS)⁴⁹ se fundó en 1986, previo a la conformación del Mercosur en 1991. Desde 2003 en adelante, la CCSCS ganó en actividad y presentó propuestas de políticas para que el mercado común trabaje con una visión compartida sobre la creación de empleo y la justicia social. Se crearon varios foros y cuerpos tripartitos que llevaron a la adopción de una declaración por parte del Mercosur sobre la generación de una política de empleo. Sin embargo, los mecanismos de seguimiento fueron relativamente débiles. A pesar de la existencia de un panorama político favorable para el tripartismo durante este período, se hizo solo un progreso limitado en la institucionalización de los derechos de los trabajadores y en mecanismos de resolución de conflictos a nivel Mercosur. Por ejemplo, aunque la cuestión se debatió, no se ha creado todavía un cuerpo regional de inspectores laborales ni otros mecanismos.⁵⁰

Unión Africana

La Unión Africana (UA) incluye entre sus principios la “remoción gradual de obstáculos entre los estados miembros para la libre circulación de personas, bienes, servicios y capital y el derecho a residencia y asentamiento” (Tratado de Abuya, 1991, Art. 4 (2i) y otros tratados de integración económica tienen similares aspiraciones. El Protocolo de la UA sobre la libre circulación de personas, el derecho de residencia y el derecho de establecimiento se adoptó en 2018.⁵¹

Puede considerarse una buena práctica el Protocolo sobre Empleo y Trabajo de la SADC, que reconoce los principios de derechos humanos básicos, inclusive los Convenios de la OIT, y llama a los estados partes a tomar ‘medidas apropiadas para ratificar e implementar todos los convenios de Gobernanza y las normas principales de la OIT’ (Artículo 5.2). Específicamente, les recuerda a los estados partes sus obligaciones en lo concerniente a la libertad de asociación y de negociación colectiva (Artículo 6), trato igualitario (Artículo 7) así como protección social y salud y seguridad laboral. El Protocolo también alienta la portabilidad de los beneficios de la seguridad social a través de la adopción de acuerdos multilaterales y bilaterales apropiados para proveer un trato equitativo a no ciudadanos, y estructuras inclusivas de diálogo social institucionalizado y participativo. Establece estructuras de monitoreo que incluyen la

48 Estatuto de la Ciudadanía del MERCOSUR available at: http://www.cartillaciudadania.mercosur.int/oldAssets/uploads/DEC_032-2017_ES_Estatuto%20Ciudadania-Plan%20de%20Accion.pdf.

49 En el momento de su fundación, la Coordinadora de Centrales Sindicales del Cono Sur incluía a Brasil, Argentina, Chile, Paraguay y Uruguay, aunque Chile no es miembro del Mercosur. Venezuela es miembro de la CCSCS pero no participa en las reuniones.

50 Maria Silvia Portela de Castro: ‘El sindicalismo frente al Mercosur’ Nueva Sociedad núm. 211 septiembre-octubre 2007.

51 Ver Van der Nest, Gavin, ‘Movement of person and migration in Africa, Consideration for African integration’ AFCFTA Trade Law Centre (tralac) Working Paper, Núm. S19WP06/June 2019 Stellenbosch, Sudáfrica.

Comisión de Ministros de Empleo y otros actores sociales. Sin embargo, su ratificación por parte de los estados miembros ha sido limitada.⁵²

4. Acuerdos bilaterales de migración laboral

Existe hoy un gran número de Acuerdos de Asociación Económica (AAE), Acuerdos bilaterales de migración laboral (ABML), Memorándums de Entendimiento (MDE) y otros protocolos a través de los cuales los países intentan regular el nivel y el tipo de migración que están dispuestos a permitir. La OIT señala “un aumento global” en ABML desde los 90. Los ABML son por lo general legalmente vinculantes, mientras que los MDE son marcos no vinculantes. Cerca del 70-80 por ciento de los acuerdos de migración laboral en África, Europa y las Américas son ABML vinculantes, mientras que alrededor del 70 por ciento de los acuerdos en Asia son MDE.⁵³ Muchos de estos acuerdos se refieren a la migración de mano de obra hacia economías emergentes o hacia estados del Consejo de Cooperación del Golfo (CCG), donde las leyes laborales y la protección de seguridad social son relativamente débiles.

La Recomendación sobre los trabajadores migrantes de 1949 (Núm. 86) incluye un modelo de acuerdo sobre migración laboral permanente o temporal, adoptado bajo la forma de consenso tripartito. Sin embargo, desde entonces no se han desarrollado nuevos ABML como partes de consensos tripartitos. La SADC, en asociación con la OIM, ha publicado una guía regional para acuerdos laborales bilaterales, que presenta los componentes claves de un ABML, incluyendo las normas mínimas de 15 puntos.⁵⁴

5. Políticas sindicales sobre sistemas de migración temporal y circular de mano de obra

El Grupo de los Trabajadores de la OIT ha hecho un llamado a renovar las campañas de la OIT, de los sindicatos globales y de las naciones miembros para ratificar e implementar instrumentos internacionales que promuevan los derechos humanos y sindicales de los migrantes y de sus familias, y en particular a ratificar los Convenios 97 y 143 de la OIT y sus respectivas recomendaciones. También ha solicitado la ratificación del Convenio sobre las agencias de empleo privadas (Núm. 181), que al día de hoy solo ha sido ratificado por 34 países⁵⁵, y la ratificación por parte de los gobiernos de la Convención internacional de la ONU sobre la protección de los derechos de todos los trabajadores migratorios y de sus familiares. Dada la importancia de la protección de estos derechos, en su defensa los sindicatos también han puesto énfasis en la necesidad de ratificar e implementar los convenios fundamentales de la OIT.⁵⁶ En

52 Segatti, Aurelia, ‘The Southern African Development Community: a walk away from the free movement of persons?’ en Migration, Free Movement and Regional Integration, UNESCO, 2017.

53 ‘Addressing governance challenges in a changing labour migration landscape’, Informe IV de la Conferencia Internacional del Trabajo, 106ta sesión, 2017.

54 OIM (Organización Internacional para la Migración) ‘Bilateral labour agreements in the Southern African Development Community’, Maputo, 2016.

55 Desde noviembre de 2019.

56 Los ocho convenios fundamentales son: Convenio sobre Trabajo Forzoso, 1930 (Núm. 29), Convenio sobre la abolición del trabajo forzoso, 1957 (Núm. 105), Convenio sobre la libertad sindical y la protección del derecho de sindicación, 1948 (Núm. 87), Convenio sobre el derecho de sindicación y de negociación colectiva, 1949 (Núm. 98), Convenio sobre igualdad de remuneración, 1951 (Núm. 100), Convenio sobre la discriminación (empleo y ocupación), 1958 (Núm. 111), Convenio sobre la edad mínima, 1973 (Núm. 138) y Convenio sobre las peores formas de trabajo infantil, 1999 (Núm. 182).

este contexto, los sindicatos también han remarcado la importancia de una ratificación temprana del Convenio sobre Trabajo decente para las trabajadoras y los trabajadores domésticos de 2011 (Núm. 189), ya que muchos trabajadores domésticos son migrantes en una situación de vulnerabilidad extrema.

Consejo de Sindicatos Globales (CSG)

Desde 2008, el Consejo de Sindicatos Globales ha hecho públicas declaraciones escritas y orales sobre el Foro Global sobre Migración y Desarrollo, desafiando “una perspectiva estrecha sobre la migración circular y temporal, vista como una forma de compensar por la escasez de mano de obra en los países de destino”, y llamando a un abordaje integral que ubique a los trabajadores migrantes y a su bienestar en el centro del paradigma de políticas, garantice sus derechos fundamentales, tanto humanos como sindicales, y les dé voz y representación a través de los sindicatos.⁵⁷ Ha expresado su preocupación sobre la forma agresiva en que se promocionan los programas de migración laboral temporal tanto por parte de los países de destino como los de origen en términos de medidas de desarrollo económico. Considera que los modelos de migración temporal y circular que limitan la duración del trabajo y atan a los trabajadores a un solo empleador tienen el efecto de congelar cualquier posibilidad práctica de organizarse o de involucrarse activamente en un sindicato. De esta manera, “el aumento de trabajadores temporales ha contribuido a una erosión general de la capacidad de los trabajadores de ejercer sus derechos, unirse a un sindicato y negociar colectivamente con sus empleadores.”⁵⁸

En sus declaraciones al FGMD, el CSG listó los siguientes principios de políticas para trabajadores migrantes temporales:

- Los trabajadores migrantes deberían recibir detalles sobre sus condiciones de trabajo y de alojamiento en un idioma que sepan comprender antes de salir de sus países de origen.
- Los gobiernos deben tomar medidas activas para prevenir el tráfico de personas y la explotación de migrantes temporales a manos de intermediarios laborales, tanto públicos como privados, incluyendo agencias de trabajo temporal.
- Los gobiernos deberían asegurarse de que la legislación sobre inmigración que reglamenta la migración de trabajadores contratados a través de agencias no entre en conflicto con leyes laborales a través de la imposición de restricciones a los derechos de trabajadores migrantes a unirse a un sindicato y negociar colectivamente.
- No se les debería requerir a los trabajadores que paguen depósitos, u honorarios por visa, transporte o contratación. En el caso de agencias que envían trabajadores a otros países, se les debería requerir a las agencias que repatrien a los trabajadores en caso que sus trabajos terminen o la compañía en la que trabajan desaparezca.
- No se les debe requerir a los trabajadores que entreguen sus pasaportes o sus documentos de identidad u otro documento de viaje.
- Los trabajadores migrantes deberían tener plenos derechos a resarcimiento legal en el país donde trabajan.
- Todas las agencias de contratación deberían ser reguladas y licenciadas de forma acorde al Convenio 181 de la OIT sobre las Agencias de Empleo Privadas, estipulando sanciones y penalidades por prácticas abusivas o antiéticas.

57 Consejo de Sindicatos Globales. “Constructing an architecture of protection of human and trade union rights for migrant workers and their families” Declaración de Sindicatos Globales ante el 2do Foro Global sobre Migración y Desarrollo, Manila, Filipinas, 27-30 de octubre de 2008.

58 Consejo de Sindicatos Globales ‘Statement to the 4th Global Forum on Migration and Development’, Puerto Vallarta, 8-9 de noviembre de 2010.

- Los esfuerzos para ayudar a los trabajadores migrantes deben tomar en cuenta cuestiones sectoriales.
- Se requieren medidas especiales para proteger a trabajadoras migrantes, quienes están frecuentemente en el lugar más vulnerable de las relaciones laborales.⁵⁹

Confederación Sindical Internacional (CSI)⁶⁰

La CSI ha destacado la urgencia de un enfoque de la migración basado en derechos, que busque la no discriminación y asegure el trabajo decente para todos. La CSI señaló que los trabajadores migrantes generalmente sufren discriminación y segregación en ocupaciones tradicionalmente consideradas de “baja capacitación”, con condiciones de trabajo menos ventajosas y desajuste entre la oferta y la demanda de capacidades; y considera que esta situación se combina con políticas que limitan la duración de los permisos de trabajo, por programas de migración laboral temporal o estacional y por la colocación en agencias de trabajo temporal transnacional no regulado.⁶¹

La resolución del Congreso Mundial de la CSI de 2014 afirma que “todo trabajador migrante debería tener la opción de quedarse en su hogar, donde el pleno empleo, el trabajo decente y la protección social están garantizadas, o alternativamente tener el camino abierto a la ciudadanía en el nuevo país que elijan”.⁶²

En el Congreso Mundial de 2018, la CSI acordó fortalecer el apoyo a sus filiales para organizar a los trabajadores migrantes, y reafirmó que todos los trabajadores migrantes, incluidos los temporales, deberían ser beneficiarios del derecho a la libre asociación y a la negociación colectiva. Reconoció que se le debía prestar más atención a la ‘migración circular’ y se refirió a los ‘nómades modernos’ de hoy, particularmente en los sectores de trabajo estacional o intensivo como la construcción y la agricultura. Subrayó que todos los trabajadores tienen derechos, sin importar su estatuto migratorio, y llamó a acciones para prevenir la explotación de trabajadores indocumentados.

Particularmente en el contexto de reformas del sistema de la ONU, repetidas veces la CSI ha llamado al diálogo social a la OIT para que encabece una agencia de la ONU sobre la gobernanza de la migración laboral, por sus principios constitucionales basados en derechos, su estructura tripartita y su experticia en cuestiones laborales.

La CSI ha expresado preocupación por que la proliferación de ABML oscurezca la necesidad de asegurar que los obreros migrantes estén protegidos por las leyes laborales nacionales y por otra legislación importante y que, en este contexto, es importante que estos ABML sean accesibles en términos comprensibles para quienes buscan beneficiar.⁶³ La promoción de modelos de migración temporal y circular aumenta las dificultades de organizarse y de integrarse a sindicatos, ya que es menos probable que los trabajadores migrantes en contratos temporales se unan a un sindicato, algo cierto en trabajadores de diverso grado de habilidad, y organizar al personal bajo contratos temporales es especialmente difícil. Además, en algunos países a los trabajadores migrantes se les prohíbe ser electos para liderar sindicatos, y muchos trabajadores migrantes, si dejan su primer empleo, caen en el estatuto de indocumentados, lo que les crea obstáculos adicionales para que los sindicatos puedan llegar a ellos.

59 Consejo de Sindicatos Globales ‘Statement to the 4th Global Forum on Migration and Development’, Puerto Vallarta, 8-9 de noviembre de 2010; Council of Global Unions, ‘Statement to the Global Forum on Migration and Development’ Bangladesh, 2016; Consejo de Sindicatos Globales, ‘Statement to the Global Forum on Migration and Development’, Alemania, 2017.

60 Mi agradecimiento a Chidi King, Director del Departamento de Igualdad, y a Ira Rachmawati, funcionario de proyecto, Departamento de Derechos Humanos y Sindicales, CSI, por sus entrevistas el 16 de diciembre de 2019 y su correspondencia electrónica.

61 Promover una migración equitativa: Estudio General sobre los instrumentos de los trabajadores migrantes III (Parte 1B) OIT 2016.

62 Resolution on Peace and Democracy ‘Building Workers’ Power’ Congress Statement, 3er Congreso Mundial de la CSI 18-23 de mayo de 2014, Berlín, pp. 10-11.

63 Ver el párrafo 153 del *Estudio General sobre los Instrumentos de los Trabajadores Migrantes* (OIT, 2016) y los párrafos 153-163 de ‘Bilateral Agreements and Memorandum of Understanding on Migration of Low-Skilled Workers - A Review’ Julio de 2015.

En este contexto, la CSI considera que los ABML no tienen como primer objetivo la protección de los derechos de los trabajadores, sino que se asemejan en su forma a acuerdos de comercio. Con frecuencia no incorporan las normas laborales de la OIT, incluidos los principios establecidos en el Marco Multilateral de Migración Laboral de 2006, en particular los relativos a la no discriminación en salarios y en acceso a la seguridad social o la portabilidad de la seguridad social. En su mayoría ignoran cuestiones de género. En general, los trabajadores y los sindicatos se encuentran excluidos de la negociación de los ABML y por lo tanto no pueden referirse a estas deficiencias en los estándares laborales. Los mecanismos de evaluación y control son muy pobres o directamente inexistentes. Para una supervisión efectiva, es esencial asegurar la participación de los actores sociales (entrevista CSI, diciembre 2019).

Red Sindical Africana de Migración⁶⁴

La Red Sindical Africana de Migración (ATUMNET) se formó en agosto de 2016 para desarrollar respuestas sindicales a la migración laboral y proteger y promover los derechos de los migrantes y los refugiados. La ATUMNET incluye a CSI-África, centros sindicales naciones, oficinas regionales de sindicatos globales y otras partes interesadas. Ha alentado a los sindicatos del continente a darle mayor prioridad a la organización de trabajadores migrantes, a formar estructuras nacionales y alianzas y a establecer lazos y asociarse con organizaciones regionales para fortalecer los beneficios del desarrollo aparejado con la migración. La ATUMNET se ha ocupado de promover la ratificación de normativas importantes de la OIT, prácticas de contratación equitativa, mejoras en las condiciones de los ABML, e igual acceso a y portabilidad de protección social, además de alentar una mayor integración de África a través de programas como el de "visa al arribo".⁶⁵ Según CSI-África, estas medidas tienen el potencial de facilitar la migración laboral dentro del continente africano y de reducir la discriminación y, sobre todo, los números de personas que hacen viajes desesperados.

Grupo de trabajo de la CSA/TUCA para promover los derechos de los migrantes

En las Américas, se conformó en 2015 un grupo que inicialmente incluía países del Cono Sur y de los Andes, para promover los derechos de los trabajadores migrantes, la libre circulación de trabajadores y el derecho a elegir migrar y regresar a sus hogares en condiciones dignas.⁶⁶ En 2016 se formó un grupo de trabajo en la TUCA/CSA (Confederación Sindical de Trabajadores/as de las Américas). La TUCA/CSA considera que los trabajadores migrantes, ya sea que tengan estatuto regular o irregular, deben disfrutar de iguales derechos que otros trabajadores. Ha organizado campañas para la ratificación de normas laborales internacionales, incluido el Convenio 169 (1989) sobre Pueblos Indígenas y Tribales y la Recomendación 204 sobre la transición de la economía informal a la economía formal. Les ha solicitado a los gobiernos que organicen cuerpos coordinadores interdepartamentales sobre la migración y mecanismos de diálogo tripartito. La TUCA/CSA ha criticado el fracaso del intento de las comisiones económicas regionales de establecer mecanismos de diálogo social tripartito sobre cuestiones migratorias.⁶⁷

64 Muchas gracias a Akhator Joel Odigie, Secretario General, CSI África por la correspondencia electrónica y la documentación sobre el trabajo de ATUMNET.

65 Directrices de la Red Sindical Africana de Migración (ATUMNET) 2017.

66 'Declaración del 1er Seminario Regional América del Sur – Área Andina para la Promoción de una Red Sindical en favor de los derechos de los migrantes', Buenos Aires, 3-4 de setiembre de 2015.

67 CSA/TUCA 'Contribuciones del Grupo de Trabajo sobre Migraciones de la CSA de cara a la CIT 2006'.

Internacional de los Trabajadores de la Construcción y la Madera (ICM)⁶⁸

El principal interés del trabajo de la ICM sobre migración ha sido la industria de la construcción, aunque el trabajo migrante es también común en el sector forestal. La ICM sostiene que la industria de la construcción, por su naturaleza misma, requiere trabajo temporal, pero la cuestión es la naturaleza temporal de la relación laboral, no la naturaleza temporal del trabajo en sí mismo. Si un contratista emplea a un trabajador de manera permanente aunque el sitio de la construcción se vaya desplazando, inclusive a través de las fronteras, el trabajador queda protegido y la ICM aprobaría este tipo de arreglos contractuales. En estos casos, es el empleador quien resulta responsable de encontrar el siguiente trabajo y no el trabajador. En estos casos, y en la gran mayoría de los casos, el empleador se ocupa de la continuidad del empleo del trabajador.

Campaña de la ICM por los derechos de los trabajadores migrantes

La Campaña Global por los Derechos de los Trabajadores Migrantes se lanzó en 2010 y se reafirmó como una prioridad importante de la ICM en el 3er Congreso Mundial de la ICM de 2013, ocasión en la que se adoptaron dos resoluciones: “Campaña Global sobre Derechos de los Trabajadores Migrantes de la ICM” y “Qatar: en Defensa de los derechos de los trabajadores migrantes de Asia Meridional”.

Según la opinión de la ICM, los actores sociales no están incluidos en las negociaciones por los ABML. La ICM ha solicitado la armonización de los ABML, ya que existen numerosas anomalías y situaciones de discriminación que surgen de sus disposiciones. Por ejemplo, Malasia negoció un ABML con el gobierno de Filipinas con un salario mínimo más alto que el negociado con el gobierno de Vietnam. En este caso, el gobierno no había instituido ningún proceso de supervisión institucional para los ABML, y en la práctica depende de la buena voluntad de los agregados de negocios en las misiones diplomáticas que se emprendan acciones en casos de explotación o de abusos severos. La ICM ha trabajado para crear una estructura que monitoree ABML similar a la de grupos de referencia que integran los Acuerdos Marco Globales con empresas multinacionales. Estos grupos de referencia forman parte de los Acuerdos Marco Globales y están compuestos por igual número de representantes de los sindicatos y de las empresas representativas. Suelen reunirse una vez al año, o más si es necesario, para monitorear la implementación del acuerdo y revisar informes sobre su cumplimiento. El grupo puede acordar inspecciones *in situ* y organizar capacitaciones o programas conjuntos sobre cuestiones tales como leyes laborales, salud y seguridad ocupacional, mecanismos de resolución de disputas y desarrollo de habilidades.⁶⁹

Internacional de la Educación (IE)⁷⁰

La Internacional de la Educación ha estado trabajando sobre cuestiones de circulación y migración de docentes desde su fundación en 1993. Considera que la movilidad de los docentes es un fenómeno global que requiere esfuerzos coordinados para promover la igualdad para los docentes migrantes y para ocuparse de las violaciones a los derechos laborales de los docentes y de las acciones inescrupulosas

⁶⁸ El ya fallecido Jin Sook Lee, Director de las Campañas Globales de la ICM, contribuyó a este estudio mediante una entrevista el 2 de diciembre de 2019 y mediante correspondencia electrónica.

⁶⁹ Ver por ejemplo, el Acuerdo Marco entre QDVC-VINCI-ICM, 2017 disponible en: https://www.bwint.org/web/content/cms_media/661/datas/Signing_BWI_QDVC_Vinci.pdf.

⁷⁰ Mi agradecimiento a Dennis Sinyolo, Coordinador de Educación y Empleo de la Internacional de Educación, que contribuyó a este apartado mediante una entrevista el 25 de noviembre de 2019 y mediante correspondencia electrónica; muchas gracias a Pathma Krishnan, Coordinadora de la regional Asia-Pacífico, entrevistada el 10 de diciembre de 2019, con quien además mantuve correspondencia electrónica.

de algunas agencias de empleo. No obstante, por otro lado, reconoce que el intercambio de ideas y experiencias entre docentes de diferentes nacionalidades, y de distintos grupos étnicos y procedencias, beneficia los sistemas educativos y enriquece el currículum y los resultados estudiantiles. Con este fin, se encuentra comprometida a trabajar con organizaciones multilaterales, incluidas la UNESCO y la OIT, para promover los beneficios que se derivan de la movilidad de docentes, a la vez que protege la integridad de sistemas educativos vulnerables, en especial aquellos de países en desarrollo.⁷¹

Reconoce el derecho de todo docente a migrar. Enlazando el fenómeno de la migración con la falta de inversión en educación pública de calidad, la Internacional de la Educación también lucha por mejores condiciones para el personal educativo, para reducir los factores que causan fuga de cerebros y facilitar el regreso de docentes a la profesión.

El Grupo de Trabajo sobre Movilidad y Migración Docente

Con anterioridad al 6to Congreso Mundial de 2011, la IE formó un Grupo de Trabajo sobre Movilidad y Migración Docente para que asista a la IE en el desarrollo de una campaña para promover los derechos de los docentes migrantes y sus familias, denunciar las prácticas abusivas y promover el trabajo decente para todo el personal educativo. El Grupo estuvo operativo hasta el Congreso Mundial de 2015.

Más recientemente, el interés de la IE dentro del área de la migración se desplazó a la educación en situaciones de emergencia, la migración forzada, la educación en áreas de conflicto y la protección del rol profesional de los profesores forzados a migrar, además de al acceso a la educación de niños refugiados, asilados o migrantes.⁷²

El Grupo Docentes de la Mancomunidad de la IE relevó acuerdos bilaterales entre gobiernos. La IE es consciente de los muchos ejemplos en los que los sindicatos no han sido consultados sobre los términos de los ABML. Los sindicatos son críticos de los acuerdos que implican desplazar a docentes al extranjero cuando en sus propios países no hay suficientes o cuando la inversión en educación es deficiente. Por ejemplo, en abril de 2018 Liberia le solicitó al gobierno de Nigeria que envíe 6000 docentes como parte de un acuerdo de Asistencia Técnica y el Sindicato de Docentes de Nigeria (NUT) condenó la propuesta diciendo que el país no tenía suficientes maestros para sus propias escuelas.⁷³ En el estudio *"Getting Teacher Migration and Mobility Right"* ("Lograr una migración y una movilidad docentes correctas"), la Internacional de la Educación sostiene que los ABML deberían incluir algún tipo de tributo per cápita como mecanismo de reposición de capital humano a pagarse al Ministerio de Educación o a la(s) institución(es) de formación docente apropiada(s).⁷⁴

Reconocimiento mutuo de títulos profesionales

La Internacional de la Educación y sus filiales han liderado acciones para crear un conjunto de normas para definir la enseñanza profesional de calidad, conocida como Marco Global de Estándares de la Enseñanza Profesional (Global Framework of Professional Teaching Standards), una iniciativa conjunta con la UNESCO y suscripta por el Congreso Mundial de la IE de julio de 2019. Las habilidades y competencias

71 7^{mo} Congreso Mundial de la Internacional de Educación, julio de 2015: 'Resolution on migration, professional diversity and racism' y 6to Congreso Mundial de julio de 2011: 'Resolution on Teacher Migration and Mobility'.

72 Ver 'Educators' optimism and conviction evident as refugee education receives attention it deserves', comunicado de prensa de la IE del 21.11.2016 sobre el Congreso de la IE sobre Educación de Refugiados, Estocolmo, Noviembre de 2016.

73 Internacional de Educación: 'Nigeria: Address quality education at home first, not by sending teachers abroad', 26 de abril de 2018 disponible en: <https://ei-ie.org/en/detail/15809/nigeria-address-quality-education-at-home-first-not-by-sending-teachers-abroad>.

74 Caravatt, Marie-Louise, Lederer, Shannon McLeod, Lupico Allison, Van Meter, Nancy, "Getting Teacher Migration and Mobility Right", Internacional de Educación, Bruselas, Mayo de 2014, disponible en: <https://issuu.com/educationinternational/docs/teachermigrationstudy>.

profesionales se han diseñado para fortalecer la educación de los docentes y programas de desarrollo, y podría llevar a una mayor movilidad de docentes. El Marco se hizo público en la Conferencia General de la UNESCO en noviembre de 2019. Además, se adoptó un Convenio sobre el reconocimiento de títulos de nivel superior, lo que también fortalece la movilidad académica y estudiantil.

Unión Internacional de los Trabajadores de la Alimentación, Agrícolas, Hoteles, Restaurantes, Tabaco y Afines (UITA)⁷⁵

En todos los sectores de la UITA existen altas proporciones de trabajadores migrantes, incluyendo la agricultura, la hotelería y los restaurantes, el procesamiento de alimentos y el trabajo doméstico. Estos son algunos de los sectores en los que se encuentran los trabajadores migrantes más vulnerables a la explotación y el abuso. En agricultura y hospitalidad, existe mucho trabajo temporal y estacional, y en muchos países la mayoría de los trabajadores son mujeres. Los trabajadores migrantes están con frecuencia indocumentados, son presa de reclutadores inescrupulosos, se les hacen contratos a plazo corto, se les paga en efectivo y no tienen protección social. Se les da alojamiento de baja calidad y se los expone a múltiples riesgos de seguridad y de salud.

Históricamente, la UITA y sus filiales han estado entre los defensores más activos de los trabajadores migrantes en Europa, motivados al principio en gran medida por casos resonantes de condiciones de trabajo abusivas de trabajadores de Maghreb en la agricultura comercial en España.⁷⁶ La UITA elaboró la Carta de derechos para los trabajadores migrantes en la agricultura, que fue adoptada por el Comité Ejecutivo de la UITA en 2004 y en el Congreso Mundial de 2007. Luego publicó un manual sobre la organización y defensa de los trabajadores migrantes, con estudios de caso sobre iniciativas de organización e información sindical de diferentes países, incluyendo Estados Unidos, la Unión Europea, Asia Central, el sudeste asiático y Australia.⁷⁷ De esta manera, la UITA buscó alentar a sus filiales a darles más prioridad a la organización y la defensa de los trabajadores migrantes. Estos documentos continúan siendo los materiales sobre políticas y capacitación en uso al día de hoy.

A nivel nacional, la UITA ha buscado fortalecer las reglamentaciones de los gobiernos para asegurar que los trabajadores migrantes tengan igual trato que los trabajadores locales, y derecho a unirse a sindicatos. Brega por sistemas transparentes de permisos de trabajo; el fortalecimiento de la reglamentación y el cumplimiento contra agencias de empleo inescrupulosas; y la promoción de acuerdos laborales bilaterales basados en derechos para mejorar las condiciones de los trabajadores migrantes.

La UITA ha declarado que los permisos de trabajo y de ingreso no deberían estar enlazados con un empleador específico. Un ejemplo particularmente atroz es el del Sistema de Permisos de Trabajo de Corea del Sur (EPS). En 2014, la UITA se unió a Amnistía Internacional para denunciar las condiciones abusivas de unos 20.000 trabajadores migrantes de la agricultura de Camboya, Nepal y Vietnam, que eran especialmente vulnerables por las severas restricciones a su derecho laboral a cambiar de empleador.⁷⁸ Otras cuestiones sujetas a negociación incluyen la reglamentación o limitación a la proporción de mano de obra que puede tener contratos temporales. En Estados Unidos, los sindicatos vienen reclamando hace mucho tiempo por el derecho al empleo independientemente del estatuto migratorio, por el derecho a reagrupar la familia y por legislación que provea caminos hacia la ciudadanía. La UITA y la Federación Europea de Sindicatos de Alimentación, Agricultura y Hostelería-Turismo (EFFAT) también han expresado

⁷⁵ Muchas gracias a Kirill Buketov por su contribución a este apartado, basado en una entrevista (21 de noviembre de 2019) y correspondencia electrónica.

⁷⁶ Ford, Michele, 'From Migrant to Worker: Global Unions and Temporary Labour Migration in Asia', Cornell University Press 2019.

⁷⁷ 'Workers and Unions on the Move: Organising and defending migrant workers in agriculture and allied sectors', UITA, mayo de 2008.

⁷⁸ UITA: 'Government of South Korea must act to halt massive abuse of migrant agricultural workers', Comunicado de Prensa del 28 de octubre de 2014.

su preocupación por la degradación de programas estatales de educación vocacional, que ha llevado a que los empleadores en apariencia prefieran recurrir al “mercado laboral global” y contratar trabajadores del extranjero.

Internacional de Servicios Públicos (ISP)⁷⁹

El trabajo de la ISP sobre migración laboral temporal y circular se ha enfocado mayormente en el sector de la salud. La ISP considera que la migración temporal y circular en el sector salud es problemática porque, a diferencia de otros sectores, como la agricultura y la construcción, los empleos en el sector de la salud no son temporales ni cíclicos. En este momento hay una escasez seria y estructural de personal de salud entrenado tanto en países de altos ingresos como en otros. Los empleadores no están invirtiendo lo suficiente en capacitación en los países de altos ingresos, sino que recurren a la contratación internacional para cubrir la demanda. Por otro lado, los empleadores en países de ingresos medios o bajos no desean invertir en capacitación de sus trabajadores de la salud para que luego migren a países de ingresos más altos. La ISP expresa preocupación por el posible impacto negativo del empleo temporal sobre la calidad del servicio de cuidados provisto, y por el trato discriminador en términos de beneficios, acceso a la capacitación y a los ascensos contra los trabajadores temporales.

La OMS ha listado 57 países donde existe escasez de personal de salud, de los cuales 36 son países subsaharianos (OMS 2006). Sin embargo, se pueden citar ejemplos de contratación activa de personal de salud de esos países, por ejemplo de Ghana y de Nigeria.⁸⁰ Por esta razón, la ISP considera que la contratación igualitaria y ética es una cuestión de gran importancia. La posición de la ISP es que la contratación ética, las normas de derechos humanos y las normas laborales internacionales deben incluirse en todos los acuerdos bilaterales, regionales o multilaterales.

Programas de la ISP sobre migración de trabajadores de la salud

El propósito del programa de la ISP sobre la migración de trabajadores de la salud es el de promover una migración basada en derechos, en el trabajo decente y la contratación igualitaria y ética, y defender la calidad de los servicios públicos para todos. El programa de la ISP sobre migración se encuentra estrechamente enlazado con la campaña de la ISP sobre el “derecho a la salud”⁸¹ y se centra en los siguiente pilares:

- 1) Informar y empoderar a los trabajadores de la salud para que tomen decisiones informadas.
- 2) Promover la contratación igualitaria y ética.
- 3) Aliarse con otros para apoyar e influir (por ej., ONG, la OIT y la OMS).

Alianza Mundial de Habilidades en el Sector de la Salud

El Pacto Mundial de la ONU incluye disposiciones (Objetivo 18(e)) para Alianzas Mundiales de Habilidades (AMHM), como un mecanismo para “fortalecer las capacidades de entrenamiento de las autoridades nacionales y las partes interesadas de importancia”. Los AMH son asociaciones públicas-privadas bilaterales

⁷⁹ Muchas gracias a Genevieve Gencianos, Coordinadora del Programa de Migración de la ISP, por sus contribuciones a este trabajo, basadas en una entrevista sostenida el 26 de noviembre de 2019 y en correspondencia electrónica.

⁸⁰ Citado en un borrador de un artículo sobre políticas de la ISP ‘Health Without Borders’ Jane Pillinger 2019.

⁸¹ See: <https://publicservices.international/campaigns/right-to-health-campaign?id=5736&lang=en&search=%7B%7D>.

que se establecen para entrenar en sus países de origen a trabajadores calificados de países de ingresos bajos o medios y luego facilitar su colocación por un período limitado de tiempo en el país que financió el entrenamiento. Los costos del entrenamiento podrían recuperarse del trabajador a través de un modelo de “préstamo estudiantil”.

La ISP solicitó un estudio de las AMHM, que llegó a la conclusión que beneficiarían en principio a los países de destino y no ofrecerían un abordaje de desarrollo de los servicios de salud basado en derechos. Argumenta que las AMHM ofrecen soluciones a corto plazo, principalmente diseñadas para alentar la migración temporal. Sostiene que es esencial que exista un compromiso pleno de los sindicatos en la operación de los AMH para asegurar el trabajo decente y la protección de derechos laborales. Los AMH no deberían convertirse en un mecanismo mediante el cual se deroguen derechos y normas, ni pueden minar acuerdos colectivos ni protecciones ni leyes laborales. Deberían implementarse de gobierno a gobierno, sin participación del sector privado. Mientras se buscan mecanismos para asegurar el regreso y la reintegración, preferentemente en el sistema público de salud si el trabajador migrante así lo elige, se debería también permitir la migración permanente o la ciudadanía en el país de destino.⁸²

Propuestas de políticas de la ISP

La ISP aboga por una nueva asociación por la salud global a través de la inversión en servicios públicos de calidad y el desarrollo de asociaciones entre sectores públicos, y basadas en derechos para lograr una cobertura de salud universal. Esto requeriría:

- Una mayor inversión en salud pública en general y el desarrollo de estrategias de recursos humanos en estrecha cooperación con los sindicatos para reducir el impulso de los trabajadores de la salud a migrar.
- Asegurar condiciones de trabajo decentes tanto en el país de origen como en el de destino para atraer y retener al personal, incluyendo el establecimiento de niveles efectivos, seguros y obligatorios de personal basados en necesidades, para lograr una atención del paciente internado a través de un proceso de diálogo social.⁸³
- Desalentar el uso de estrategias de contratación por parte de los países de destino de altos ingresos para resolver sus problemas de escasez de personal. Con este fin la lista de la OMS de los 57 países con escasez crítica de personal de salud se debería revisar y extender para incluir a otros profesionales de la salud.
- Se debería fortalecer el rol del diálogo social y las asociaciones con los sindicatos en la implementación y el monitoreo a nivel nacional y global del Código de Prácticas Global de la OMS.
- También se debe fortalecer el rol del diálogo social y de la asociación con sindicatos en la composición y el monitoreo de ABML. Todos los ABML deberían asegurar medidas de compensación y mitigación justas, por ejemplo, de compensación financiera de los países de destino a los sistemas de formación de los países de origen, para cubrir los costos del entrenamiento provisto al personal de salud que contratan.

82 'Perspective on Global Skills Partnerships', presentación a cargo de Genevieve Gencianos, ISP, ante el Encuentro de Plataformas Internacionales sobre Movilidad de Trabajadores de la Salud, 13-14 de setiembre de 2018, OMS, Ginebra.

83 Ver por ejemplo la Plataforma Alemana para la Salud Global y el Global Health Hub en <https://www.globalhealthhub.de/en>.

UNI Sindicato Global

El UNI representa tanto a trabajadores profesionales como no profesionales en el sector de servicios, incluyendo trabajadores de comercio, banca, seguridad, limpieza y asistencia, trabajadores de agencias y plataformas, comunicación, servicio postal y entretenimiento. La mayoría de estos sectores incluyen un gran número de trabajadores migrantes temporales.

En el 5to Congreso Mundial de Liverpool, en 2018, el UNI resolvió apoyar campañas a favor del derecho de todos los migrantes y refugiados a refugio seguro y trabajo decente para promover la integración de migrantes a los sindicatos en todos los niveles. También expresó su apoyo a las filiales que busquen salvaguardar los derechos de trabajadores inmigrantes y de sus familias, dado el incremento global del nacionalismo de derecha, y condenó las acciones gubernamentales que buscan combatir y deportar a los trabajadores inmigrantes.⁸⁴

El UNI tiene un Memorandum de Entendimiento con algunas de las agencias multinacionales de trabajadores temporales más importantes, incluyendo a ADECCO, Manpower y Randstad, donde se encuentran empleados muchos trabajadores migrantes.⁸⁵ A nivel regional, en agosto de 2017 el Comité Ejecutivo de UNI Américas acordó centrarse especialmente en la organización de los trabajadores migrantes.⁸⁶ UNI-África ha trabajado con los sindicatos postales en algunos países para desarrollar un sistema de transferencia de dinero de bajo costo para beneficiar a los trabajadores migrantes que envían remesas a sus casas.⁸⁷

En Europa, UNICARE ha trabajado en la organización y la promoción de derechos de trabajadores de asistencia personal y doméstica. En 2016, el Comité Económico y Social Europeo (CESE) publicó su opinión sobre los derechos de los trabajadores domiciliarios sin retiro, incluyendo tanto ciudadanos de la UE como de terceros países, muchos de los cuales tienen permisos de residencia que dependen de sus empleadores. La publicación del CESE solicitaba una serie de medidas para mejorar la proyección de derechos laborales, inclusive de los trabajadores indocumentados, y para asegurar el principio de igual remuneración por igual trabajo. En 2019, UNICARE-Europa lanzó un nuevo programa para organizar, junto con el CESE y otros actores sociales, a los trabajadores que prestan servicios personales o domésticos. El proyecto incluye reunir las investigaciones existentes sobre Servicios Personales y Domésticos (PHS por su abreviatura en inglés), organizar congresos nacionales y establecer directrices de buenas prácticas, así como desarrollar una plataforma de información en línea. En el lanzamiento se observó que la mayoría de los trabajadores de este sector son mujeres migrantes y que es necesario organizarlos y establecer una agenda para la negociación colectiva sectorial.⁸⁸

84 Resoluciones del UNI adoptadas por el 5to Congreso Mundial de la UNI Sindicato Internacional, Liverpool, 17-20 de junio de 2018.

85 Memorandum of Understanding between Ciett Corporate Members and UNI Global Union on Temporary Agency Work October 2008 available at: <https://ec.europa.eu/social/PDFServlet?mode=tca&agreementId=112&langId=en..>

86 'New scenarios, new paradigms to achieve social justice', UNI Global Union Media Release, 7.08.2017 available at <https://www.uniglobalunion.org/news/new-scenarios-new-paradigms-achieve-social-justice>.

87 Ford M. idem p. 90.

88 'Advancing personal and household services project kick off', Comunicado de Prensa de UNI Sindicato Global, 14.01.2019 disponible en <https://www.uniglobalunion.org/news/advancing-personal-and-household-services-project-kicks>.

6. Programas sindicales y de defensa de la migración temporal y circular

Buenas prácticas en la negociación de acuerdo bilaterales con interlocutores sociales

Como se mencionó anteriormente, los sindicatos son generalmente críticos de la falta de transparencia en la manera en que se negocian los ABML. Existen muy pocos ejemplos de buenas prácticas donde los sindicatos fueron parte de las negociaciones y de la implementación. Los siguientes son algunos ejemplos citados por los sindicatos en el curso de esta investigación.

El Sindicato Nacional de Docentes de Kenia (KNUT) se involucró en la negociación de los términos y las condiciones de empleo de docentes que fueron enviados temporalmente a Ruanda cuando el gobierno decidió cambiar el idioma de instrucción de francés a inglés. En la India, el gobierno del estado de Kerala ha diseñado políticas para facilitar la migración y que los docentes de escuelas públicas puedan trabajar en el extranjero por hasta 15 años y luego regresar a sus puestos en la educación pública.

La UITA cita como una buena práctica un ABML celebrado entre los gobiernos de Kirguistán y Kazajistán, que se firmó como resultado de las acciones del Sindicato de Trabajadores Agrícolas de Kirguistán. Este acuerdo, firmado en 2004, fija la edad mínima de 18 años y establece un sistema de licenciamiento para agencias de contratación y acuerdos sobre trato igualitario y acceso a seguridad social.⁸⁹

El Proyecto Triple Beneficio: contratación por parte de Alemania de profesionales de la enfermería de terceros países

El Proyecto Triple Beneficio (*Triple Win*) es un programa de la Agencia Federal de Empleo – *International Placement Services* (ZAV) y la Sociedad Alemana de Cooperación Internacional (GIZ, por su abreviatura en alemán) para la contratación de personal de enfermería de las Filipinas, Serbia, Túnez y Bosnia-Herzegovina. Debido a la larga tradición de diálogo social en Alemania, se invitó al Sindicato Unido de Servicios, también conocido como Ver.di, filial de la ISP que cubre el sector de salud, a comprometerse en el proceso, en el que se incluyó a la filial del ISP en Filipinas, PSLINK. Ambos sindicatos son ahora miembros del Comité de Supervisión Conjunto de Triple Beneficio, y la ISP es un miembro observador.

Este programa se basa en la premisa que existe una necesidad de crear un modelo sustentable y financiado por el mercado. Sus características distintivas son que los contratos de trabajo y las descripciones de los empleos se basan en las condiciones locales de Alemania y son controlados por funcionarios sindicales alemanes; el personal de enfermería se debe comprometer a someterse a un procedimiento de reconocimiento de cualificaciones dentro del primer año de trabajo en Alemania; y se les ofrecen otras formas de apoyo para facilitar la integración social y laboral.

Desde 2013, 2348 enfermeros/as se han ubicado en empleos en Alemania, de los cuales 1151 son originarios de Filipinas. Después de dos años, el 81,5% del personal de enfermería permanecía con su primer empleador. Como parte de este programa, se concibió una asociación de habilidades para fortalecer el servicio de salud de Filipinas, aunque hasta ahora no ha sido posible acordar un currículum por la

⁸⁹ 'Workers and unions on the move: Organising and defending migrant workers in agriculture and allied sectors', UITA, mayo de 2008, p. 38.

divergencia de intereses: Alemania solicita cursos de gerontología, pero quienes administran recursos en Filipinas han identificado otras prioridades.⁹⁰

Acciones para fortalecer estructuras nacionales de gobernanza de la migración

Los sindicatos han bregado por la adopción por parte de los gobiernos de políticas migratorias nacionales y de mecanismos gubernamentales de coordinación interministerial. Señalan, a la vez, una falta de coordinación entre departamentos del gobierno que hace difíciles las asociaciones entre los sindicatos y otras organizaciones sociales. Los sindicatos informan sobre algunas pocas buenas prácticas o buenas prácticas emergentes.

El gobierno de la India ha publicado un proyecto de ley sobre migración diseñado para fortalecer los mecanismos regulatorios y asegurar una migración regular, ordenada y segura desde la India.⁹¹ El proyecto de ley concibe el establecimiento de una Autoridad de Gestión Migratoria (EMA) a nivel nacional y provincial, dentro del Ministerio de Asuntos Exteriores, con representantes de las provincias y de la industria de la contratación. El proyecto de ley prevé el registro obligatorio de todos los trabajadores migrantes y de los estudiantes que viajan al extranjero, y el desarrollo de programas de bienestar social, incluyendo el entrenamiento en habilidades, y orientación y asesoramiento previos a la partida. También propone un registro de todas las agencias de empleo y de contratación de estudiantes, incluyendo a sub-agentes, y establece obligaciones, responsabilidades y penalidades en caso de abusos. El proyecto se encuentra aún abierto a comentarios. La filial india de la ICM hizo una devolución sobre el proyecto: señaló la necesidad de asegurar que los sindicatos y las organizaciones de la sociedad civil sean miembros de la nueva EMA, pidió mayor claridad en el rol y las responsabilidades de los consulados y las embajadas indias; propuso la creación de un Fondo de Bienestar Migratorio y solicitó el derecho a voto para los trabajadores migrantes.

En Nepal, las filiales de la ICM se han comprometido a fortalecer las regulaciones y la asistencia que se les provee a trabajadores extranjeros. En octubre de 2018, con el apoyo de la ICM, las filiales elevaron una carta de exigencias al Departamento de Empleo Extranjero del Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social.⁹² Las propuestas incluían una mejor reglamentación de las agencias de contratación, la simplificación de los procesos de resolución de conflictos para trabajadores migrantes, la inclusión de los sindicatos como partes claves en la organización de la orientación y el entrenamiento previos a la partida, y entrenamiento en habilidades para trabajadores que pretenden migrar, además de la revalidación de habilidades para los migrantes que regresan. La carta también le solicitaba al gobierno que incluya disposiciones de trabajo decente en los acuerdos bilaterales de trabajo.

El grupo de trabajo de CSA/TUCA para promover los derechos de los migrantes celebró en 2017 un primer encuentro de países del Cono Sur incluyendo a las autoridades nacionales de migración y a las centrales obreras de los cuatro países. Se adoptó un plan de acción sobre derechos de los trabajadores migrantes, incluyendo entrenamiento en la creación de conciencia sobre derechos humanos para las autoridades migratorias nacionales.⁹³

90 Ver Sonja Alves Luciano, GIZ 'Project Triple Win; Nurses from third countries for the German labour market,' presentación ante el encuentro de la Plataforma Internacional sobre Movilidad de Personal de Salud, 13-14 de setiembre de 2019, y el informe del debate Triple Win Programme 5to Joint Committee Meeting 9 de octubre de 2019.

91 Ver <https://mea.gov.in/emigrationbill.htm>.

92 BWI: 'World Day for Decent Work commemoration', comunicado de prensa del 11.10.2018 disponible en: <https://www.bwint.org/cms/news-72/world-day-for-decent-work-commemoration-opens-global-conference-on-sports-campaign-in-nepal-1194>.

93 Información amablemente provista por Gonzalo Murallo, Secretario de Relaciones Internacionales, CTA-A, Argentina por correspondencia electrónica fechada el 3.02.2020.

En 2016, los sindicatos italianos de la agricultura, FLAI-CGIL, FAI-CISL y UILA-UIL, firmaron un acuerdo tripartito con empleadores, ministerios y cinco autoridades regionales para abordar la explotación de trabajadores agrarios a través de campañas de información acerca de derechos y protección legal, y la necesidad de proveer clases de idiomas. Además, los sindicatos propusieron crear una red de colocación en empleos agrarios usando la base de datos digital del Instituto Nacional de Protección Social, y animar a los empleadores a contratar de manera responsable a través de esa red, con un sistema de incentivos financieros.⁹⁴

Acuerdos bilaterales intersindicales para la organización y la defensa de los trabajadores migrantes

En diciembre de 2008, la CSI diseñó un acuerdo modelo de cooperación intersindical entre países de origen y de destino para proteger a los trabajadores migrantes. El acuerdo modelo compromete a los sindicatos a trabajar juntos con el objetivo de proteger a los trabajadores migrantes, de promover sus derechos, organizarlos y proporcionarles asistencia. Desde entonces, se han celebrado acuerdos intersindicales a nivel central o sectorial.⁹⁵

Ejemplos a nivel de sindicato nacional incluyen los acuerdos entre MTUC de Malasia y SPSI de Indonesia; entre LO de Suecia y LBAS de Letonia; entre CGTM de Mauritania y CNTS de Senegal; CTRN de Costa Rica y CST, CUS y CUSa, de Nicaragua.⁹⁶ Esta estrategia se reforzó en el encuentro de la CSG en 2012, cuando entre otros temas, se acordó desarrollar acuerdos bilaterales entre los países de origen y de destino, y coordinar acciones de asistencia legal, facilitándoles a los trabajadores migrantes el acceso a servicios públicos, a prestaciones sociales y al apoyo sindical a las asociaciones de migrantes.⁹⁷

En las Américas, centrales sindicales han firmado un número de acuerdos intersindicales bilaterales. Por ejemplo, la CTA-A de Argentina ha firmado acuerdos con la CUT-A de Paraguay y la COB de Bolivia con el fin de proteger los derechos de trabajadores migrantes mediante el intercambio de información y otras actividades.⁹⁸ En Río de Janeiro, Brasil, el sindicato de la construcción STICC-POA implementó un programa de acercamiento a los trabajadores migrantes haitianos. El sindicato organizó alrededor del 10 % del total de la mano de obra haitiana. Después firmó un MDE en 2017 con FENACTO, sindicato de la construcción filial de la ICM. El acuerdo incluye el compromiso del sindicato de Brasil de proteger a los trabajadores haitianos, y mecanismos para fortalecer los sindicatos en Haití. Una parte de las cuotas sindicales que pagan los trabajadores migrantes haitianos en Brasil se transfiere al sindicato de Haití para contribuir al desarrollo de sus proyectos.

En el sector de la construcción, la ICM organizó una serie de encuentros regionales sobre los derechos de los trabajadores migrantes para debatir estrategias que permitieran organizarlos, para desarrollar planes de acción y redes regionales de organización y defensa, y para establecer asociaciones bilaterales con filiales de la ICM de otros países de origen y de destino.⁹⁹ Las filiales de la ICM han diseñado programas para organizar a los trabajadores migrantes antes de su partida (India, Nepal y Tayikistán) a través de programas de entrenamiento previos a su viaje. Los sindicatos también han bregado por la

94 UITA: 'Italy: new union initiatives to combat widespread abuses of migrant agricultural labour' Comunicado de prensa, 12.10.2016 disponible en: <http://www.iuf.org/w/?q=node/5176>.

95 Ejemplos a nivel de sindicato nacional incluyen los acuerdos entre MTUC de Malasia y SPSI de Indonesia; entre LO de Suecia y LBAS de Letonia; entre CGTM de Mauritania y CNTS de Senegal; CTRN de Costa Rica y CST, CUS y CUSa, de Nicaragua.

96 Más información disponible en la declaración de Global Unions al FMMD (2008).

97 Global Unions Strategy Meeting on Migration, Bruselas, 24.25 de setiembre de 2012 'Building Alternatives'.

98 Información amablemente provista por Gonzalo Murallo, Secretario de Relaciones Internacionales de la CTA-A, Argentina, correspondencia de fecha 03.02.2020.

99 Informe de la ICM sobre impacto 2014-2017 al 4to Congreso Mundial en Durban, diciembre de 2017.

reforma de las políticas de contratación y por una mejora en los servicios a sus compatriotas trabajando en el extranjero.

Los sindicatos de trabajadores agrarios de Asia Central han firmado un acuerdo de cooperación intersindical tripartito y multilateral entre filiales del país de origen y del país de destino, especificando las responsabilidades de los sindicatos firmantes de proteger a los trabajadores agrarios migrantes. Además, en 2016 comenzó a funcionar la Misión de Supervisión de Derechos Laborales de Asia Central, integrada por la ICM y varias filiales de la CSI. Trabaja colectivamente en la defensa y la promoción de los convenios de la OIT sobre trabajadores migrantes y en la provisión de asistencia a trabajadores migrantes y a sus comunidades en el país de origen. Por ejemplo, la filial de la UITA en Rusia, Novoprof, le ha dado apoyo al Sindicato de Trabajadores Migrantes de Isfan, en el sur de Kirguistán, y los visita regularmente para proveerles información y contactar a potenciales trabajadores migrantes que puedan mudarse a Rusia para trabajar como encargados de mantenimiento y limpieza, en locales de comida rápida o en el sector de la hospitalidad. Comenzó siendo un sindicato pequeño y hoy cuenta con 2.150 afiliados. Es interesante que esta iniciativa haya comenzado como un intento de mejorar los derechos de los trabajadores en los países de origen y que después se enfocara en prevenir la degradación de las condiciones de trabajo en los países de destino en los sectores donde se encuentran trabajadores migrantes.

Portales informativos y líneas de ayuda telefónica para trabajadores migrantes de distintos sectores

En Malasia, el comité de enlace de la UNI ha creado una línea de ayuda en más de 20 locaciones para proveer apoyo a trabajadores migrantes temporales y la ISP y la ICM se unieron luego al proyecto. Recurren a esta línea trabajadores que se han lastimado en el trabajo y no reciben compensación, que vieron confiscados sus pasaportes o que no han recibido su paga. En sus dos primeros años de funcionamiento, la UNI informó que el equipo legal de Malasia logró recuperar 840.000 MYR (unos USD 200.000) en reclamos de pago de los salarios de 436 trabajadores migrantes de Indonesia, Nepal y Myanmar.¹⁰⁰ La línea de ayuda telefónica ha evolucionado en una aplicación de telefonía celular.

La EFBWW produjo un estudio sobre mejores prácticas de inclusión social de trabajadores de la construcción en diez países en 2013.¹⁰¹ También creó la Red Europea de Información sobre Movilidad en la Construcción, un recurso en línea en distintos idiomas y financiado por la UE. No obstante, ha sido dificultoso mantenerla actualizada. La IE también abrió un portal web¹⁰² sobre docentes refugiados y migrantes con el fin de ayudar a ponerle fin a las prácticas abusivas a través del intercambio de información y de buenas prácticas.

En el sector de la hospitalidad, la EFFAT ha trabajado para asegurar igual trato para un gran número de trabajadores migrantes y ha trabajado con las asociaciones de empleadores para implementar un pasaporte europeo de habilidades y títulos. En 2008 desarrolló un sitio web con fines específicos para trabajadores migrantes y sindicatos con detalles sobre legislación migratoria, estudios sobre migración, ejemplos de buenas prácticas y enlaces útiles para trabajadores migrantes.

100 Ver Ford, Michele 'From Migrant to Worker, Global Unions and Temporary Labor Migration in Asia', Cornell University, 2019 p. 144

101 'Strengthening social inclusion of migrant workers in the European Construction and Wood Industries', EFBWW, 2013, Bruselas.

102 <https://www.education4refugees.org>.

Apoyo a los caminos hacia la ciudadanía para trabajadores migrantes

En Estados Unidos, los sindicatos han apoyado programas de acceso a la ciudadanía para trabajadores migrantes. Por ejemplo, personal sindical especializado del Sindicato de Trabajadores de la Alimentación (UFCW) en Iowa asistió a 300 miembros en el sector frigorífico para que logren acceder a programas de ciudadanía.¹⁰³ La Unión de Campesinos (UFW) en Estados Unidos ha trabajado junto con las mayores asociaciones de productores para introducir nueva legislación federal bipartidista para crear caminos que les permitan a los campesinos indocumentados calificados acceder al estatuto legal temporal y comenzar a dar los pasos que lo llevan a la obtención de la ciudadanía.¹⁰⁴ Sin embargo, los trabajadores migrantes continúan siendo muy vulnerables al abuso. Otro caso en Carolina del Norte que tomó el Comité Organizador de Trabajadores Agrícolas (FLOC) hizo públicas cuestiones de robo de salarios y viviendas en malas condiciones; a un trabajador que describió la situación ante un inspector del gobierno se lo despidió sumariamente.¹⁰⁵

Buena práctica en la inspección conjunta de las obras para la Copa Mundial de 2022 en Qatar

Se da en Qatar una situación particular: en este país no hay sindicatos, a los trabajadores se les prohíbe crearlos y no hay mano de obra del sector de la construcción. Qatar no adhiere a los Convenios de la OIT sobre Libertad de Asociación (Convenio 87), Negociación Colectiva (Convenio 98) ni Migración Laboral (Convenio 97). En 2016, la ICM firmó un MDE con el Comité Supremo de Entrega y Legado para la Copa Mundial de 2022 para que haya inspecciones conjuntas en las obras en construcción y alojamiento e instalaciones sanitarias que aseguren la salud laboral y respeten las normas de seguridad. Hacia el fin de 2018, se habían hecho 16 inspecciones que llevaron a considerables mejoras. En asociación con el Ministerio de Trabajo de Qatar, la ICM ha organizado foros para la creación de conciencia en la comunidad, que ofrecen una plataforma de diálogo entre obreros migrantes y el gobierno. También se ha entrenado a funcionarios paralegales, que ayudan a los obreros migrantes a presentar quejas sobre incumplimientos laborales.

Como consecuencia del apoyo internacional y de la asistencia técnica de la OIT, el gobierno de Qatar ha introducido varias reformas importantes, incluida la abolición del sistema *kafala* de empleo por auspicio, el establecimiento de un salario mínimo, un fondo de bienestar social y un sistema de resolución de conflictos para los trabajadores. Desde enero de 2020, los trabajadores migrantes de Qatar no necesitan visado de salida, aunque los trabajadores domésticos deben avisar con 72 horas de anticipación.¹⁰⁶ Sin embargo, continúa habiendo quejas sobre el robo y el no pago de salarios. El sistema de resolución de conflictos es lento, y hasta cuando se llega a una resolución favorable, los trabajadores no reciben la compensación acordada.

La ICM también ha firmado un acuerdo marco global con las compañías constructoras QDVC/VINCI, que operan en Qatar, y se ha llegado a resultados positivos. Existe ahora un Comité de Bienestar Laboral tripartito en las obras operadas por QDVC/VINCI y en 2016 se llevaron a cabo elecciones independientes de representantes laborales. La ICM ha provisto capacitación para los representantes de los trabajadores.

103 UITA: 'Migrant workers in meatpacking gain U.S citizenship with union assistance', Comunicado de prensa, 29.11.2018

104 <https://ufw.org/supportfwma/>.

105 UITA: 'USA: farmworkers fired for speaking out against abuses', comunicado de prensa, 6.07. 2013 disponible en: <http://www.iuf.org/w/?q=node/6276>.

106 'Qatar's programme of labour reforms today succeeded in dismantling the *kafala* system and heralding a modern industrial relations system' comunicado de prensa de la CSI del 16.10.2019 disponible en <https://www.ituc-csi.org/qatar-dismantles-kafala?lang=en>.

Además, la cooperación conjunta con filiales de los países de origen en Nepal, la India y Filipinas ha empoderado a las comunidades de trabajadores migrantes en Qatar.¹⁰⁷

Investigación y estudios de caso sobre programas de migración temporal y circular de mano de obra

A lo largo de la pasada década, los sindicatos han solicitado o llevado adelante un gran número de investigaciones sobre trabajadores migrantes para enriquecer su trabajo de apoyo y defensa con conocimiento sobre el impacto de programas de migración temporal y circular de mano de obra. Se mencionan a continuación unos ejemplos significativos que ilustran los desafíos que han identificado los sindicatos a partir de las pruebas directas ofrecidas por los trabajadores migrantes.¹⁰⁸

Investigación sobre migración y movilidad docente

La Internacional de Educación, con el apoyo de la Federación de Maestros de Estados Unidos (AFT), solicitó un estudio sobre el tema “Lograr una migración y una movilidad docentes correctas” (*Getting Teacher Migration and Mobility Right*) y administró una encuesta electrónica que capturó los puntos de vista y las experiencias de más de 1400 docentes migrantes.

Como indica el informe: “el estudio refuerza las políticas de larga data de los sindicatos globales, que rechazan los sistemas de migración temporal o circular”.¹⁰⁹ Los autores identifican tres tipos de programas de movilidad de docentes: intercambio auténtico profesional y cultural, programas de entrenamiento especializado o de idiomas, y contratación por escasez de recursos humanos. Aunque reconocen que los primeros dos programas pueden ofrecer beneficios importantes tanto a estudiantes como a docentes, “cuando la contratación internacional se hace para cubrir la escasez de docentes puede llevar a situaciones de vulnerabilidad a docentes y a estudiantes en el país de origen y en el de destino”. El estudio concluye que la contratación internacional debería estar cuidadosamente estructurada para evitar el refuerzo de una distribución ya inequitativa de docentes, para asegurar apoyo y protección profesionales adecuados y llevar a soluciones laborales permanentes. Tanto los países de origen como los que contratan en el extranjero necesitan mayor inversión y una planificación mejorada de su fuerza laboral local; además, se les debería ofrecer a los docentes migrantes la posibilidad de obtener trabajo permanente.¹¹⁰

El estudio también señala el rol cada vez más significativo de las agencias de contratación privadas en la colocación de docentes tanto en el sector público como en el privado, y hace notar que aun así estas prácticas permanecen casi totalmente desreguladas. La encuesta de 2014 descubrió que solo el 17 por ciento de los docentes migrantes que respondieron la consulta tenían visa permanente; el 64 por ciento había recurrido a una agencia para asegurar su puesto en el extranjero y el 25 por ciento había pagado honorarios y se había endeudado para hacerlo.

¹⁰⁷ Ver el informe de la ICM sobre Qatar: Analysis and Recommendations (2019).

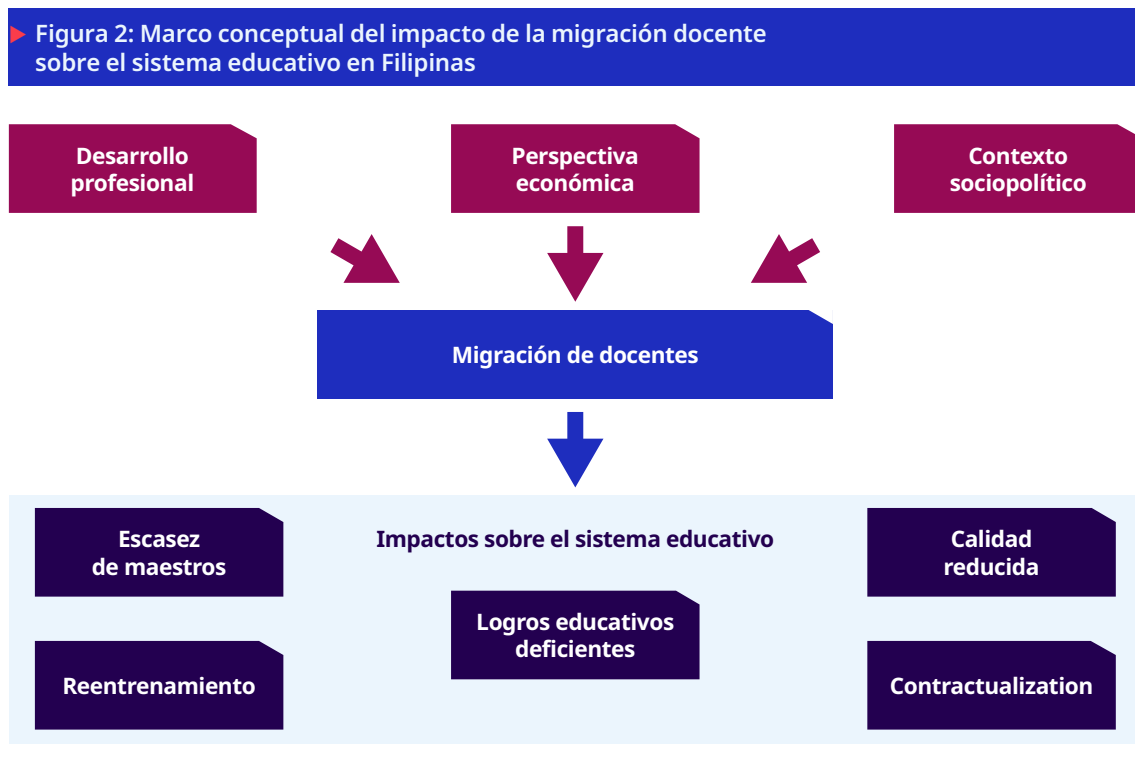
¹⁰⁸ Caravatt, Marie-Louise, Lederer, Shannon McLeod, Lupico Allison, Van Meter, Nancy, “Getting Teacher Migration and Mobility Right” Internacional de Educación, Bruselas, Mayo de 2014. Disponible en: <https://issuu.com/educationinternational/docs/teachermigrationstudy>.

¹⁰⁹ Caravatt, Marie-Louise, Lederer, Shannon McLeod, Lupico Allison, Van Meter, Nancy, “Getting Teacher Migration and Mobility Right” Internacional de Educación, Bruselas, Mayo de 2014. Disponible en: <https://issuu.com/educationinternational/docs/teachermigrationstudy> P. 7.

¹¹⁰ Caravatt, Marie-Louise, Lederer, Shannon McLeod, Lupico Allison, Van Meter, Nancy, “Getting Teacher Migration and Mobility Right” Internacional de Educación, Bruselas, mayo de 2014. Disponible en: <https://issuu.com/educationinternational/docs/teachermigrationstudy> P.11.

Estudio sobre migración de docentes en Asia Pacífico

En Filipinas, las cuatro filiales de la IE hicieron un estudio sobre migración de docentes en 2013, que incluyó una encuesta a 1300 docentes en escuelas filipinas, tanto privadas como estatales.¹¹¹ Se identificaron dos tendencias: una se relaciona con docentes filipinos que dejan la profesión y buscan empleo en el extranjero, frecuentemente en los Estados del Golfo y en Estados Unidos, en trabajo doméstico o de prestación de cuidados, creando una pérdida neta para la profesión docente; y hay docentes, con frecuencia los más experimentados en materia centrales, como matemática y ciencias, que son contratados para trabajar en el extranjero en escuelas públicas o privadas. Casi el 70 por ciento de los profesores migrantes son mujeres, lo que tiene consecuencias individuales en su propia vulnerabilidad a la violencia de género y a consecuencias sociales para las familias filipinas y la sociedad. El estudio desarrolló un marco conceptual definiendo las causas y las consecuencias de la migración de docentes sobre el sistema educativo (ver Figura 2).



Entre las conclusiones del estudio se menciona la necesidad de mejorar las estrategias de retención y la inversión en educación, y la de organizar campañas nacionales de información sobre las realidades de la migración docente. El estudio también recomienda que el Departamento de Asuntos Exteriores (DAE), el Departamento de Trabajo y Empleo (DTE) y el Departamento de Educación (DepEd) refuercen su colaboración con las filiales de la IEAP, con el fin de revisar las funciones del Grupo de Trabajo Técnico sobre ALB del DTE, que fue creado en 2011 y está dirigido por la Administración Filipina de Empleo en el Extranjero (POEA).

La EIAP también identificó una falta de datos sobre cuántos docentes están migrando dentro y hacia afuera de la región, ya sea como docentes o para desempeñar otro trabajo. En un taller en Kuala Lumpur,

111 'Research on Teacher Migration: An EI-Philippine Affiliates Initiative', Education International/ Lärarförbundet/ASEAN Women's Network (Philippine Affiliates) 2013.

Malasia, sobre “Migración docente y protección social”, que se celebró en setiembre de 2015 para presentar resultados de investigaciones, la EIAP expresó su preocupación por la tendencia creciente en la migración de docentes, la explotación de los docentes migrantes por parte de agencias de contratación y organizaciones de empleo en los países de destino, el trato discriminatorio y la falta de representación sindical de la mayoría de los docentes migrantes. También hizo un llamado a acelerar las acciones para el desarrollo del Acuerdo de Reconocimiento Mutuo de la ASEAN, que ha estado en discusión por 10 años y está en apariencia estancado.¹¹²

La Alianza Nacional de Trabajadores de Oficina y Docentes (SMP-NATOW), filial de la IE, ha señalado que los docentes de escuelas públicas que regresan del extranjero no pueden reintegrarse al sistema educativo público. Sin embargo, como profesionales titulados con una importante experiencia, se les puede ofrecer puestos en otras agencias gubernamentales.¹¹³

Estudios de casos del Consejo de Cooperación del Golfo Árabe (CCG)

La situación de los estados del Consejo de Cooperación del Golfo (GCC) es ilustrativa de las debilidades de los actuales ABML. Un estudio solicitado por la CSI sobre los estados del GCC Ghana, Kenia, Nigeria y Uganda mostró un agudo incremento en la tendencia de la migración en años recientes. A pesar de algunas iniciativas gubernamentales, la reglamentación de las agencias de contratación continúa siendo muy débil. Los ABML negociados por estos países ofrecen protección limitada en términos de derechos humanos y sindicales. Los ministerios de trabajo nacionales y los servicios públicos de empleo no se comprometen lo suficiente, y las cuestiones relacionadas con la migración terminan siendo responsabilidad de los ministerios del interior, de ministerios extranjeros y de fuerzas de seguridad fronterizas más que de los ministerios de trabajo.¹¹⁴ El estudio señala que la falta de coordinación entre departamentos gubernamentales dificulta la asociación efectiva entre los sindicatos y otras organizaciones de la sociedad civil. Además, el estudio critica el *kafala*, un sistema de auspicio por parte del empleador que deja a los trabajadores más vulnerables a los abusos, especialmente en el caso de trabajadores domésticos.

Otro informe sobre políticas y asuntos legales de la CSI, esta vez sobre leyes laborales en los estados del GCC, concluye que los ABML usualmente no logran incluir el amplio espectro de protecciones necesarias para prevenir la explotación de trabajadores domésticos migrantes en el Golfo y que “no parecen haber mejorado materialmente en la práctica las condiciones de los trabajadores domésticos en la región.”¹¹⁵ Los acuerdos también refuerzan jerarquías raciales e inequidades, ya que los salarios y las condiciones de trabajo se celebran país por país. Un análisis del acuerdo entre Arabia Saudita y Filipinas (mayo 2007) hace una crítica detallada de las limitaciones de la protección ofrecida a los trabajadores migrantes.¹¹⁶ El estudio concluye que los acuerdos regionales deben ofrecer un mayor potencial de protección de los derechos de los trabajadores migrantes que los ABML.

112 IE/FES Informe del Workshop sobre Migración Docente y Protección Social, del 29 de setiembre al 1 de octubre de 2015, Kuala Lumpur, Malaysia; ver también Mendoza, D.R. & Sugiyarto, G. ‘The Long Road Ahead: Status Report on the Implementation of the ASEAN Mutual Recognition Arrangements on Professional Services’, Asian Development Bank, 2017.

113 Correspondencia con NATOW, 10 de enero de 2020.

114 CSI ‘Africa Labour Migration to the GCC states. The Case of Ghana, Kenya, Nigeria and Uganda’, por Kennedy Atong, Emmanuel Mayah y Akhator Odigie, 2018.

115 ‘Facilitating exploitation: a review of labour laws for migrant domestic workers in GCC countries,’ Informe de la CSI sobre políticas y cuestiones legales, noviembre de 2014.

116 Idem pp. 45-47.

Prácticas y reglamentaciones de contratación

Los sindicatos consideran que la industria de la contratación privada debería reglamentarse mediante mecanismos vinculantes y posibles de poner en práctica en vez de por programas voluntarios, y que deberían promover los “Principios Generales y Directrices Operativas para la Contratación Equitativa” de la OIT. Los sindicatos señalan que en este momento la contratación de trabajadores migrantes suele darse dentro de un vacío legal y regulatorio, y que conduce a graves abusos de los derechos de los trabajadores migrantes. El licenciamiento o la reglamentación de las agencias de contratación es una exigencia que lleva ya mucho tiempo, junto con la estricta promoción de cobrarles honorarios a los trabajadores migrantes y la responsabilidad conjunta de contratistas y empleadores para que los trabajadores migrantes tengan más opciones en el caso que sufran violaciones a sus contratos.

La Plataforma “Asesoría de Contratación” para Trabajadores Migrantes¹¹⁷

Lanzada en abril de 2018 y desarrollada con el apoyo de la Iniciativa para la Contratación Equitativa, la plataforma “Asesoría de Contratación” para trabajadores migrantes, de la CSI, fue diseñada para promover la contratación justa. Lista un gran número de agencias privadas de contratación con licencia habilitante, provista por los gobiernos, en ocho países. Les permite a los trabajadores saber sobre sus derechos, y les muestra ABML existentes en los países seleccionados. La plataforma invita a los trabajadores migrantes a hacer reseñas de las agencias y compartir sus experiencias. La información y la evidencia que genera puede usarse con fines de ayuda y protección. Por ejemplo, ya se ha detectado que el 80 % de los trabajadores migrantes que acceden al sitio no son libres de dejar el país de empleo y que los salarios que perciben son menores que los prometidos inicialmente.¹¹⁸ También se espera que el sitio aliente a los trabajadores migrantes a contactarse con los sindicatos locales de los países de destino y a que se desarrollen nuevos acuerdos de cooperación intersindicales. Ejemplos de buenas prácticas incluyen la creación de una red de trabajadores migrantes en Indonesia que en octubre de 2019 firmaron un compromiso mutuo de prevenir la contratación irregular de trabajadores migrantes; y en Kenia, animaron las acciones de la Unión de Trabajadores Domésticos, Hoteleros, de Instituciones Educativas y Hospitalarias (KUDHEIHA) por la adopción de reglamentaciones más exigentes para las agencias de contratación privadas.

Sistema Internacional de Integridad en el Reclutamiento (IRIS)

La Organización Internacional para la Migración (OIM) ha llevado adelante un programa importante de construcción de capacidades sobre ABML y ha desarrollado orientaciones regionales.¹¹⁹ En conjunto con la Organización Internacional de Empleadores (OIE), desde junio de 2018 ha establecido la norma IRIS como sistema voluntario de certificación para agencias de contratación junto con un proyecto piloto en dos provincias canadienses.¹²⁰ La CSI reconoce que la OIM actualmente cumple un rol central en la migración laboral dentro de la ONU, pero tiene un enfoque de la migración fundamentalmente diferente si se lo compara con el enfoque basado en derechos de la OIT. Aunque reconoce la intención de fortalecer las prácticas equitativas de contratación, la CSI ha expresado preocupación acerca de este sistema de certificación. Considera que la supervisión voluntaria o los procesos de autorregulación generalmente prueban ser ineficientes al momento de corregir o eliminar abusos. Como mecanismo regulatorio ha propuesto, en cambio, que se desarrollen sistemas de licenciamiento controlados por el gobierno.

117 Ver: <https://www.recruitmentadvisor.org>.

118 Entrevista con la CSI del 16 de diciembre de 2019.

119 Directrices Regionales para el Desarrollo de Acuerdos Bilaterales de Trabajo en la Comunidad de Desarrollo de África del Sur (2016) OIM Departamento Mozambique.

120 <https://iris.iom.int/stakeholder-engagement>.

Iniciativas éticas de contratación

Existe un número de códigos nacionales, regionales y multilaterales acerca de la contratación ética en los sectores de la salud y la docencia en cuyos borradores y en cuya supervisión los sindicatos se han comprometido en diferente medida. Un desafío futuro será el de fortalecer la reglamentación y la contratación ética en el sector de cuidados domésticos.

Protocolo sobre contratación de profesores de la Mancomunidad (2006)

La Internacional de Educación considera que el Protocolo sobre la contratación de profesores de la Mancomunidad (2006) es un instrumento que constituye una buena práctica. En propósito, contenido y estatuto es similar al Código Deontológico de la Mancomunidad para la contratación de personal sanitario. Reconoce que la contratación organizada de docentes puede ir en detrimento de los sistemas educativos de los países de origen y de las costosas inversiones en recursos humanos que se han hecho en la formación docente (Artículo 3.2). El Protocolo compromete a los países de origen y de contratación a que acuerden medidas aceptables para las partes que mitiguen cualquier impacto negativo de dicha contratación. También enuncia que los profesores contratados gozarán de condiciones de trabajo similares a las de profesores locales de estatuto similar y en similares puestos. El Protocolo dispone que los acuerdos bilaterales deberán proveer oportunidades específicas de desarrollo profesional para los docentes contratados que estén por regresar a sus países de origen después de un período de tiempo fijo (Artículo 3.15). Las filiales de la IE jugaron un papel importante en la defensa del Protocolo, y desde 2001 han formado el Grupo de Profesores de la Mancomunidad bajo el auspicio de la IE para luchar por su adopción.

La Secretaría de la Mancomunidad creó un grupo de supervisión y evaluación, conocido como Comité Directivo sobre Cualificaciones docentes y Registro de Profesionales, y luego renombrado Grupo de Trabajo sobre Contratación de Profesores. Este grupo se reunió de manera anual hasta 2012 para revisar los avances, con especial atención en los países del Caribe y del sur. Después de ese año, las prioridades cambiaron y no hubo más financiamiento para estos encuentros. La IE lamenta el debilitamiento de la supervisión de la implementación del código.

Las reuniones de revisión incluían el mismo número de representantes sindicales y gubernamentales. Debido a la alta incidencia de migración en Estados Unidos, se incluyó también a la AFT como miembro. El Grupo trabajó sobre una legislación modelo a ser adoptada a nivel nacional para hacer operativo el Protocolo y países de origen y de contratación, junto con un marco regulatorio para contratistas y agencias.¹²¹

Aunque el Protocolo no es jurídicamente vinculante, en algunos países ha habido iniciativas legislativas para convertirlo en una ley y en varios Parlamentos del Caribe se ha aprobado el Protocolo, lo que ha realzado su fuerza política y moral.¹²²

121 Keevy, James 'A continental teacher recruitment protocol in Africa: key considerations from the Commonwealth Teacher Protocol', en 'Next Steps in Managing Teacher Migration: Papers of the 6th Commonwealth Research Symposium on Teacher Mobility, Recruitment and Migration', compilado por Jonathan Penson y Akemi Yonemura, Addis Ababa, Etiopía, 8-9 de junio de 2011.

122 Acta del encuentro del Grupo de Trabajo sobre Migración y Movilidad Docente, 15-16 de abril de 2011, NEA Sede de la NEA, Washington D.C.

► **Figura 3. Línea de tiempo de Códigos Internacionales de contratación de personal de salud**

Códigos internacionales sobre la contratación de personal de salud



Fuente: adaptado por la autora de Shaffer *et al.* *Human Resources for Health*, 2016.

Código Voluntario de Conducta Ética para la Contratación en Estados Unidos de Profesionales de la Salud Formados en el Extranjero (*Alliance Code*) de 2008

En Estados Unidos, la mayoría de los profesionales de la salud migrantes llegan al país a través de agencias de contratación privadas, que están en gran medida no reguladas. El número de agencias con base en EE.UU. aumentó de 30-40 en los últimos años de la década del 90 a 267 una década más tarde. La Alianza por Normas Éticas de Contratación Internacional publicó un Código Voluntario de Conducta Ética para la Contratación en Estados Unidos de Profesionales de la Salud formados en el extranjero (*Alliance Code*) en 2008. El Código prevé normas mínimas para empleados y contratistas, el compromiso de adherir a leyes estadounidenses aplicables y disposiciones contractuales éticas. Se formó un grupo de trabajo con múltiples partes interesadas, como hospitales, empleadores y sindicatos, la AFT y el Sindicato Internacional de Empleados de Servicios (SEIU), contratistas y organizaciones de formación y licenciamiento de personal de enfermería, y en algunos encuentros funcionarios de alto rango del gobierno de EE.UU. y organizaciones de personal de enfermería profesional extranjero. Después del lanzamiento del código, la Alianza desarrolló un sistema de monitoreo y verificación para asegurar, con la participación de los sindicatos, que los contratistas certificados adhirieran a sus compromisos. Como tal, la Alianza ha provisto un foro que reúne a todas las partes interesadas. Una tradición de cooperación le ha permitido construir un enfoque colaborativo entre los grupos que lo conforman, incluyendo a reguladores, contratistas y organización sindicales y profesionales.¹²³ La ISP considera que la colaboración de sindicatos y organizaciones profesionales en el desarrollo, la escritura y el monitoreo de este código nacional constituye un modelo que podía adoptarse en diferentes contextos nacionales.

Un código similar se estableció para la profesión docente en 2015, con la participación activa de la Asociación Nacional de Educación (NEA) y de la AFT, la AFL-CIO y el apoyo de la IE. La AFT celebró la

¹²³ Shaffer *et al.* 'Code for ethical international recruitment practices: the CGFNS alliance case study' en 'Human Resources for Health' 2016, 14 (Suplemento 1: 31).

publicación del Código,¹²⁴ que en gran medida se había iniciado como consecuencia de un estudio previo del sindicato que revelaba hasta qué punto los docentes migrantes eran víctimas de extorsión, abuso y fraude.¹²⁵

Código de Conducta sobre Contratación y Retención Transfronteriza Ética EPSU-HOSPEEM (2008)

Este código de conducta se comenzó a trabajar en el contexto del Diálogo social Sectorial del Sector Hospitalario de Estados Unidos y constituye un ejemplo de herramienta de política pública basado en la acción de interlocutores sociales. EPSU, la organización europea de sindicatos de servicios públicos, considera que el código es un instrumento importante para apoyar la libre circulación de trabajadores dentro de Estados Unidos y a la vez prevenir competencia desleal entre Estados Miembros y empleadores en lo relativo al proceso de contratación, la contratación igualitaria y transparente y el ingreso de los trabajadores migrantes a su nuevo lugar de trabajo. También incorpora el trato no discriminatorio e igualitario, la libertad de asociación, protección social y acceso a la capacitación y el desarrollo profesional. Desde su adopción, EPSU considera que ha habido un diálogo constructivo con los empleadores de HOSPEEM (Asociación Europea de Empleadores del Sector Hospitalario y Sanitario).¹²⁶ El Código se ha usado de diferentes maneras a nivel nacional, ya sea incorporándolo a la legislación, a acuerdos colectivos o a acuerdos entre empresas. Por ejemplo, en el caso del Reino Unido, se les solicita a los empleados del NHS que solo recurran a agencias de contratación que se manejen con este Código, y un principio clave es que la contratación de personal extranjero no debería dañar los sistemas de salud. Por esta razón, la contratación de personal de ultramar proveniente de países en desarrollo debería darse solamente una vez que se ha firmado un acuerdo bilateral entre gobiernos.

El Código Global de Prácticas de la OMS para la Contratación Ética del Personal de Salud (2010)

El Código de la OMS es más amplio que el de la UE, e incluye apartados sobre cooperación internacional, apoyo a naciones en desarrollo y recolección e intercambio de información. El Código recomienda desalentar la contratación internacional activa de personal de la salud proveniente de países en desarrollo que adolecen de escasez de personal de la salud (Artículo 5.1) e incluye compromisos de fortalecer los sistemas de salud de esos países (Artículos 10.2 y 10.3). Sin embargo, la ISP es generalmente crítica del apoyo que le da el Código a la migración circular de personal de la salud (Artículo 3.8). Según la ISP, la implementación del Código Global es aún insuficiente. En la Segunda Ronda de Informes (OMS 2019), de los 164 Estados Miembros, 74 presentaron informes. Se identificaron 65 acuerdos bilaterales durante este informe, aunque solo 22 países manifestaron haber tomado en cuenta consideraciones éticas.

Casos judiciales apoyados por los sindicatos docentes contra compañías de contratación privadas abusivas

La AFT apoyó una demanda judicial emblemática contra una compañía de contratación estadounidense en Luisiana, en la que 350 docentes filipinos habían sido forzados a pagar considerables honorarios y otros cargos y habían sufrido intimidación y la retención indebida de su documentación migratoria. La AFT también ha luchado activamente contra el sistema de visa temporal de Estados Unidos, H-1B para Profesionales con Trabajos Especializados, que se le extiende al empleador y no al trabajador. Es válida hasta por seis años y solo el empleador puede solicitar la residencia permanente, requiriéndose que el empleador informe mediante documentación que no hay candidatos locales para ese puesto. De

124 'AFT hails new international teachers' recruitment code', comunicado de prensa de la AFT, 9.06. 2015, disponible en <https://www.aft.org/news/aft-hails-new-international-teachers-recruitment-code>.

125 AFT 'Importing Educators: Causes and Consequences of International Teacher Recruitment' 2009.

126 'Employees and trade unions renew commitment to ethical cross-border recruitment and retention policies' comunicado de prensa de EPSU, 8.04 2018: <https://www.epsu.org/article/employers-and-trade-unions-renew-commitment-ethical-cross-border-recruitment-and-retention>.

esta manera, el docente migrante es vulnerable y carece de seguridad, además de que se vulneran las protecciones que negocian los sindicatos.

La Confederación Independiente del Trabajo en Servicios Públicos (*Public Services Labor Independent Confederation*, PSLINK) de Filipinas ha apoyado quejas presentadas por docentes ante la Agencia de Empleo en el Extranjero de Filipinas (POEA). Un caso de 2011 involucró a diez profesores, y una agencia de contratación fue encontrada culpable de serias violaciones e inconducta grave; se la multó, se requirió que reintegre los honorarios y se le suspendió la licencia. Estos casos revelan la importancia de la colaboración entre sindicatos y países de destino para proteger los derechos de los docentes migrantes.

Las filiales de la UITA en Italia bregaron por la sanción de una nueva ley que establezca la criminalidad de comprometerse en la contratación o el empleo de trabajadores bajo condiciones ilegales o abusivas. La Ley de 'Caporalato' o de intermediarios de 2016 les ha dado a las filiales de la UITA la oportunidad de combatir prácticas abusivas, y la policía y autoridades judiciales han emprendido acciones a partir de las quejas de los sindicatos. Estas exigencias respondieron a situaciones protagonizadas por trabajadores traficados desde Túnez y forzados a trabajar en la agricultura.¹²⁷

7. Hallazgos y conclusiones

Los sindicatos bregan por un abordaje de la migración basado en derechos y consideran que los Convenios Núm. 97 y 143 de la OIT y sus resoluciones anexas continúan siendo válidos e importantes al día de hoy, como ha afirmado el Comité de Expertos en su informe sobre el Estudio General de 2016.¹²⁸ Muchas otras normativas laborales se aplican de manera igualitaria a trabajadores migrantes, particularmente los Convenios Fundamentales, y otros como el Convenio sobre Trabajo decente para las trabajadoras y los trabajadores domésticos, núm. 189 (2011) y el Convenio sobre la violencia y el acoso, núm. 190 (2019). Deben tomarse en cuenta el Marco Multilateral de la OIT sobre la Migración Laboral (2006), el documento *Principios generales y directrices para la contratación equitativa* (2016), así como las normas contenidas en el Convenio Internacional para la Protección de los Derechos de Todos los Trabajadores Migrantes y Sus Familias.

Los sindicatos han expresado preocupación sobre el hecho que las formas de migración laboral se están convirtiendo en una característica permanente del mercado laboral y que los empleadores están empleando trabajadores mediante contratos temporales para lo que en realidad son puestos permanentes, con frecuencia sin consideraciones adecuadas ni inversiones en el desarrollo de habilidades o entrenamiento vocacional para resolver la escasez de mano de obra local. Los sindicatos también han manifestado reservas sobre sistemas de migración circular y temporal y sobre vacíos que suele haber en esos sistemas de protección de los derechos de los trabajadores. Deberían evaluarse según si abordan prácticas de empleo y de reclutamiento fraudulento o abusivo, según cuán accesible es su contenido a los trabajadores migrantes y según la existencia de una implementación de monitoreo adecuada, de acceso a mecanismos de cumplimiento y de disposiciones institucionales para el diálogo social.

Sin embargo, esta situación varía dependiendo del sector. Por ejemplo, los sindicatos del sector de la salud consideran que ningún modelo de migración temporal o circular de mano de obra constituye una solución viable dada la naturaleza permanente del trabajo de cuidado de la salud y la escasez global de trabajadores de la salud.

127 UITA: 'Italy: new union initiatives to combat widespread abuses of migrant agricultural labour' Comunicado de prensa del 12.10.2016 disponible en <http://www.iuf.org/w/?q=node/5176>.

128 Ver: 'Promoting fair migration: General Survey concerning the migrant workers instruments', Informe del Comité de Expertos sobre la Aplicación de Convenios y Recomendaciones, Informe III (Parte 1B) OIT 2016 párrafo 654.

Los sindicatos señalan la proliferación de acuerdos y protocolos bilaterales y regionales de migración laboral, muchos de los cuales son incoherentes y se superponen. Los sindicatos son críticos, en general, de la falta de transparencia en la elaboración de ABML. Lamentan que el diálogo social institucionalizado sobre la migración laboral continúe siendo la excepción y que los acuerdos bilaterales y de otros tipos sobre migración laboral exhiban tantas consecuencias negativas. La gran mayoría de los sistemas bilaterales se conciben, negocian e implementan sin consultar a los sindicatos; por su parte, los sindicatos no han institucionalizado aún su rol de control y seguimiento. Una notable excepción a esta situación es el Acuerdo Laboral Bilateral entre Alemania y Filipinas sobre Personal de Enfermería, cuyo comité de supervisión conjunta incluye a los sindicatos.

Los programas laborales temporales o circulares pueden exacerbar los costos económicos y sociales de la migración y su impacto sobre diferencias de género, particularmente en sectores en los que trabajan en su mayoría mujeres. Los sindicatos han expresado que las prácticas discriminatorias están con frecuencia incorporadas a los sistemas de migración temporal o circular de mano de obra, de modo que los trabajadores migrantes, dependiendo de su país de origen y sector de empleo, obtienen diferentes paquetes de derechos.

La mayoría de los programas de migración temporal o circular deniegan o limitan los derechos de libre asociación y pueden usarse para lograr un efecto de inmovilización de la organización sindical y así perjudicar las condiciones de trabajo establecidas en los países de destino.

A nivel nacional, la coordinación entre autoridades gubernamentales en cuestiones de migración resulta insuficiente. Los ministerios de trabajo nacionales y los servicios de empleo público no se comprometen lo necesario en consultas y negociaciones sobre sistemas de migración laboral.

En cuanto al personal de salud y de educación, los sindicatos son fuertes defensores de acuerdos internacionales sobre normativas de contratación ética, que deberían incluir la participación de los sindicatos en la elaboración y el monitoreo de los mecanismos de códigos y compensaciones para apoyar el desarrollo de habilidades en educación y en salud en los países de origen. Tanto los países de origen como de destino necesitan mejorar la planificación y la inversión en mano de obra local, y cualquier sistema de migración debería estructurarse cuidadosamente y ofrecer caminos hacia un estatuto de permanencia. En el sector de la educación, los sindicatos reconocen el valor del intercambio académico y profesional auténtico, pero expresan preocupación acerca de sistemas que se diseñan para resolver la escasez de mano de obra en países de destino. El Protocolo de Contratación de Profesores de la Mancomunidad (2006) es una buena práctica, pero el Grupo de Trabajo que se creó para supervisar su implementación, que incluía a los interlocutores sociales, lamentablemente se ha disuelto. Los sindicatos celebran las iniciativas de algunos países de convertir los protocolos de contratación ética en leyes. En el sector de la salud, los sindicatos se oponen a propuestas recientes de Alianzas de Habilidades Globales entre el sector público y el privado. Consideran que estas asociaciones deben mantenerse en la esfera pública, asegurar un abordaje basado en derechos y el compromiso pleno de los sindicatos en su funcionamiento, o podrían llegar a socavarse acuerdos colectivos y leyes y protecciones laborales existentes.

Los programas de cooperación multilaterales y bilaterales entre sindicatos y países de origen y de destino juegan un rol importante en la protección de los derechos de los trabajadores migrantes. Los gobiernos deberían salvaguardar los programas sindicales que organizan a los trabajadores migrantes reconociendo normativas laborales internacionales y asegurando su aplicación nacional tanto en la ley como en la práctica.

Los sindicatos demandan la aplicación equitativa de disposiciones administrativas y legales para todos los trabajadores migrantes, independientemente de su país de origen o de su sector de empleo. En particular, como en algunos países esto no ocurre, los trabajadores domésticos, los agrarios y los que prodigan cuidados en el hogar deberían estar protegidos por leyes de empleo y tener derecho a protección social y beneficios en caso de despido. Debería haber disposiciones para la portabilidad de derechos de pensión al regreso a sus países de origen.

Los sindicatos consideran que los sistemas de visas para la migración laboral temporal no deberían limitar el derecho del trabajador de cambiar de empleador y que deberían existir caminos hacia la migración permanente de trabajadores de diversas habilidades. Las trabajadoras migrantes son particularmente

vulnerables, por lo que deberían existir medidas específicas que las protejan contra el abuso y la violencia, así como derechos apropiados de cuidado de la salud y acceso a la justicia.

Para asegurar el acceso equitativo a la justicia, los trabajadores migrantes temporales, inclusive los trabajadores migrantes irregulares, deben estar habilitados a hacer denuncias ante el Ministerio de Trabajo u otras autoridades competentes, y tener acceso a los tribunales de trabajo; deben tener derecho a asesoramiento legal y a recibir compensaciones e indemnizaciones en caso que se violen sus derechos laborales o sufran situaciones abusivas. Si los trabajadores migrantes temporales dejaran el país mientras su caso se resuelve, deberían poder continuar litigando en tribunales.

Se les debería permitir a los trabajadores migrantes temporales unirse al sindicato nacional que elijan y formar su propio sindicato de trabajadores migrantes. Debería haber medios efectivos para prevenir la intimidación, el despido y la no renovación de contratos de trabajadores migrantes temporales o estacionales que se unen a un sindicato o son sindicalmente activos.

Cada ABML y los acuerdos de migración laboral regionales deberían incluir normativas de consulta entre interlocutores sociales para su negociación y su implementación. Los mecanismos de supervisión y de seguimiento podrían ser acaso similares a los de grupos de referencia establecidos bajo los Acuerdos Marcos Globales con empresas multinacionales.

En países con fuerzas laborales migrantes numerosas, los sindicatos demandan que los gobiernos organicen estructuras tripartitas permanentes, con poder de decisión, acordadas por el Ministerio de Trabajo y otros Ministerios y partes interesadas de importancia, para abordar cuestiones de migración temporal e identificar problemas y encontrar soluciones.

La actual consolidación de los acuerdos de migración laboral en el contexto de las CER es una oportunidad potencial de fortalecer el rol de los ministerios de trabajo nacionales y sistemas públicos de empleo, así como de promover el diálogo tripartito a nivel tanto nacional como regional.

Los sindicatos sostienen que la industria de la contratación privada debería reglamentarse a través de mecanismos vinculantes y ejecutables. Con este fin, las agencias gubernamentales deberían crear registros nacionales de contratistas tanto en los países de origen como en los de destino, y deberían acordar la responsabilidad compartida de contratistas y empleadores para que los trabajadores migrantes tengan acceso a mitigaciones en caso de violación de contrato.

Los ABML deberían incluir alguna forma de mecanismo para la reposición de capital humano o para programas de desarrollo profesional para compensar a los países de origen.

Recomendaciones de seguimiento a cargo de la OIT

Dado el bajo grado de ratificación del Convenio 97 y del Convenio 143 de la OIT, se deberían renovar los esfuerzos para promover dichas ratificaciones.

La OIT es la agencia de la ONU con mayor liderazgo en la gobernanza de la migración laboral, por sus mandatos constitucionales basados en derechos, su estructura tripartita y su experiencia en cuestiones laborales. La OIT puede convocar a los gobiernos de los países de origen y de destino y a los actores sociales a negociaciones y consultas sobre acuerdos de migración laboral bilateral y regional, y puede promover un enfoque basado en derechos.

Los acuerdos de mercado laboral bilaterales y regionales dentro del contexto de las CER podrían incluir procedimientos estándar de consulta con interlocutores sociales al momento de negociar, implementar y monitorear los acuerdos. La asistencia técnica de la OIT en este punto podría ser de utilidad.

De esta manera, cuando se le solicita a la OIT que provea asistencia técnica para el desarrollo de los ABML, se podría desarrollar un mecanismo a través del cual se informe y se consulte a los actores sociales involucrados desde el momento de la elaboración del borrador inicial.

Como el organismo principal dentro de la ONU, la OIT podría obtener el mandato de albergar bases de datos abiertas y transparentes sobre ABML con otras agencias de la ONU y miembros de la Red de Naciones Unidas sobre Migración. En este sentido, la base de datos de la red de migración de Asia-Pacífico sobre MDE, MBLM y Contratos de Empleo Estándar es una buena práctica que podría ser continuamente actualizada y extendida eficazmente para cubrir otras regiones.

La OIT podría reforzar su trabajo de asistencia a gobiernos en el establecimiento de mecanismos a nivel nacional para asegurar la coordinación y la consulta entre todos los ministerios de relevancia y darles a los ministerios de trabajo un rol de liderazgo.

Podrían encargarse investigaciones sobre género para promover modelos alternativos de migración laboral temporal que incorporen protección de los derechos laborales de trabajadores migrantes y apliquen principios de no discriminación, incluyendo protección social, que garanticen el derecho a la libre asociación, el derecho de obtener el estatuto de permanencia y caminos a la ciudadanía, que incluyan el desarrollo de recursos humanos equitativos en los países involucrados, permitan el reagrupamiento familiar e incluyan mecanismos efectivos para regular a los empleadores y proveer compensaciones en casos de abusos.

► Referencias

- AFT 2009 *Importing Educators: Causes and Consequences of International Teacher Recruitment, American Federation of Teachers, Washington D.C., 2009.*
- Alves Luciano, Sonja 'Project Triple Win; Nurses from third countries for the German labour market,' presentación de la GIT en el encuentro de la Plataforma Internacional sobre Movilidad de Trabajadores de la Salud, 13-14 setiembre 2019.
- Caravatt, et al. "Getting Teacher Migration and Mobility Right", Internacional de Educación, Bruselas, M.L Mayo 2014.
- CSI 2014 'Facilitating exploitation: a review of labour laws for migrant domestic workers in GCC countries' Informe de la CSI sobre políticas y cuestiones legales, noviembre de 2014.
- CSI 2018 'Africa Labour Migration to the GCC states. The Case of Ghana, Kenya, Nigeria and Uganda' por Kennedy Atong, Emmanuel Mayah y Akhator Odigie, CSI, 2018.
- CSI 2019 'Qatar's programme of labour reforms today succeeded in dismantling the kafala system and heralding a modern industrial relations system', comunicado de prensa de la CSI del 16.10.2019.
- CSI-Africa 2017 'Guidelines for the African Trade Union Migration Network' (ATUMNET) CSI-Africa 2017.
- CSGa 'Constructing an architecture of protection of human and trade union rights for migrant workers and their families', Declaración de Sindicatos Globales ante el 2do Foro Global sobre Migración y Desarrollo, Manila Filipinas, 27-30 de octubre de 2008.
- CSGb 'Statement to the 4th Global Forum on Migration and Development', Puerto Vallarta, 8-9 November 2010.
- CSGc 'Statement to the Global Forum on Migration and Development' Bangladesh, 2016.
- CSGd "Statement to the Global Forum on Migration and Development", Alemania, 2017.
- DPGG 'Brain Drain and International Recruitment of Health Workers', *Deutsche Plattform für Globale Gesundheit, s/f.*
- EFBWW 'Strengthening social inclusion of migrant workers in the European Construction and Wood Industries', EFBWW, Bruselas, 2013.
- EPSU 2019 'Employees and trade unions renew commitment to ethical cross-border recruitment and retention policies' Comunicado de prensa del 8.04.2018.
- ETF 2019 'Mobility Package: ETF Statement on the trilogue outcome' European Transport Federation' Comunicado de prensa ETF 12.12. 2019.
- ETUC 2018 *ETUC Position: For a Strong European Labour Authority, 12.04.2018,*
- ETUC 2019a 'Agreement reached on European Labour Authority' Comunicado de prensa de ETUC del 14.02.2019.
- ETUC 2019b 'Posting: the ETUC continues to fight for equal treatment and full respect of workers' rights' Comunicado de prensa de ETUC 25.09.2019.
- ETUC 2019c 'Unions refer first exploitation cases to new European Labour Authority for investigation' Comunicado de prensa de ETUC 15.10.2019.
- ETUI 2020 Zane Rasnača y Magdalena Bernaciak 'Posting of workers before national courts', Instituto Sindical Europeo, Bruselas, 2020.
- Ford, Michele *From Migrant to Worker: Global Unions and Temporary Labour Migration in Asia, Cornell University Press 2019.*
- ICM Informe sobre Qatar: Análisis y recomendaciones, ICM Ginebra 2019
- ICM 'World Day for Decent Work commemoration opens global conference on sports campaign in Nepal', Comunicado de prensa de la ICM, 11.10.2018.
- ICM Informe de Impacto de la ICM, 2014-2017 al 4to Congreso Mundial de la ICM, Durban, diciembre 2017.

IE 2011a	Acta del encuentro del Grupo de Trabajo sobre Migración y Movilidad Docente, 15-16 de abril de 2011, Sede de NEA, Washington D.C.
IE 2011b	<i>Education International 6th World Congress</i> julio 2011 'Resolution on Teacher Migration and Mobility'
IE 2013	Education International/Läraryförbundet/ASEAN Women's Network (Filiales Filipinas) 'Research on Teacher Migration: An EI-Philippine Affiliates Initiative' Manila, 2013.
IE 2015a	<i>Education International 7th World Congress</i> Julio de 2015 'Resolution on migration, professional diversity and racism'
IE 2015b	IE/FES Informe del <i>Workshop</i> sobre Migración Docente y Protección Social, del 29 de setiembre al 1 de octubre de 2015, Kuala Lumpur, Malaysia.
IE 2016	'Educators' optimism and conviction evident as refugee education receives attention it deserves,' Comunicado de prensa de la Internacional de Educación del 21.11.2016.
IE 2018	'Nigeria: Address quality education at home first, not be sending teachers abroad', comunicado de prensa del 26 April de 2018.
ISP 2018	'Perspective on Global Skills Partnerships', presentación a cargo de Genevieve Gencianos, ISP, ante el Encuentro de Plataformas Internacionales sobre Movilidad de Trabajadores de la Salud, 13-14 de setiembre de 2018, OMS, Ginebra.
ISP 2019	'Pre-Decision and Information Guide for Nurses and Midwives Migrating to Australia', <i>PSI & NSW Nurses and Midwives' Association</i> , 2019.
ISP	'Health without Borders: Policy Brief on Health Workers Migration', Borrador de FES/ISP, trabajo preparado por Jane Pillinger, ISP 2019.
Keevy, James	'A continental teacher recruitment protocol in Africa: key considerations from the Commonwealth Teacher Protocol, en <i>Next Steps in Managing Teacher Migration: Papers of the 6th Commonwealth Research Symposium on Teacher Mobility, Recruitment and Migration</i> , compilado por Jonathan Penson y Akemi Yonemura, Addis Ababa, Etiopía, 8-9 de junio de 2011.
MFA 2014	'Policy Brief No. 10: Bilateral Agreements and Memorandum of Understanding for the Promotion and Protection of the Rights of Migrant Workers and their Families', <i>Migrant Forum Asia</i> , Invierno de 2014
Mendoza, D.R. et al.	'The Long Road Ahead: Status Report on the Implementation of the ASEAN Mutual Recognition Arrangements on Professional Services', <i>Asian Development Bank</i> , 2017.
OIT 2006	'The Multilateral Framework on Labour Migration; Non-binding principles and guidelines for a rights-based approach to labour migration', abril de 2006.
OIT 2010	<i>Migración laboral internacional. Un enfoque basado en los derechos</i> . Abril 2010.
OIT 2015	'Bilateral Agreements and Memorandum of Understanding on Migration of Low-Skilled Workers - A Review' Julio 2015.
OIT 2016a	'Promoting fair migration: General Survey concerning the migrant workers instruments', Informe del Comité de Expertos sobre la Aplicación de Convenios y Recomendaciones, Informe III (Parte 1B) OIT 2016
OIT 2016b	'Gender sensitivity in labour migration – Related agreements and MOUs' Research Brief, Global Action Programme on Migrant Domestic Workers and their Families', OIT 2016.
OIT 2017	'Addressing governance challenges in a changing labour migration landscape', Informe IV de la Conferencia Internacional del Trabajo, 106ta sesión, 2017.
OIT 2019	'Principios generales y directrices para la contratación equitativa', OIT, Ginebra, mayo de 2019.
OIM 2016	<i>Directrices Regionales para el Desarrollo de Acuerdos Bilaterales de Trabajo en la Comunidad de Desarrollo de África del Sur</i> (2016) OIM Departamento Mozambique, Maputo, 2016.
OMS 2010	<i>User's Guide to the WHO Global Code of Practice on the International Recruitment of Health Personnel</i> , OMS, Ginebra, 2010.
Portela de Castro, M. S.	'El sindicalismo frente al MERCOSUR' <i>Nueva Sociedad</i> Núm. 211 setiembre-octubre 2007.

Segatti, Aurelia	'The Southern African Development Community: a walk away from the free movement of persons?' in Migration, Free Movement and Regional Integration, UNESCO, 2017.
Shaffer, F. <i>et al.</i>	'Code for ethical international recruitment practices: the CGFNS alliance case study' in Human Resources for Health' 2016, 14 (Suplemento 1: 31)
UITA 2004	'A Charter of Rights for Migrant Workers in Agriculture, Decent Work and Equal Treatment', abril de 2004.
UITA 2008	'Workers and unions on the move: Organising and defending migrant workers in agriculture and allied sectors', UITA, mayo de 2008.
UITA 2013	'USA: farm workers fired for speaking out against abuses', comunicado de prensa de la UITA del 6.07.2013.
UITA 2014	'Government of South Korea must act to halt massive abuse of migrant agricultural workers', comunicado de prensa de la UITA del 28.10.2014.
UITA 2016	'Italy: new union initiatives to combat widespread abuses of migrant agricultural labour', comunicado de prensa de la UITA del 12.10.2016.
UITA 2018	'Migrant workers in meatpacking gain US citizenship with union assistance', comunicado de prensa de la UITA del 29.11.2018.
UNI 2017	'New scenarios, new paradigms to achieve social justice', comunicado de prensa de UNI Sindicato Global del 7.08.2017
UNI 2018	Resoluciones adoptadas por el 5 to Congreso Mundial de UNI Sindicato Global, Liverpool, 17-20 de junio de 2018.
UNI 2019a	'Advancing personal and household services project kick off', comunicado de prensa de UNI Sindicato Global del 14.01.2019.
UNI 2019b	UNI Sindicato Global Asia-Pacífico: 'Breaking Through – Looking Forward', Informe de la Secretaría Regional, 2015-2018, 20-22 de noviembre de 2019, Katmandú.
Van der Nest, Gavin	'Movement of person and migration in Africa, Consideration for African integration' AfCFTA Trade Law Centre (tralac) <i>Working Paper</i> , No S19WP06/Junio 2019, Stellenbosch, South Africa.



ilo.org

Oficina Internacional del Trabajo
Route des Morillons 4
1211 Ginebra 22
Suiza