



Organización
Internacional
del Trabajo

► La migración laboral temporal: desentrañar sus complejidades

Informe analítico



La migración laboral temporal: desentrañar sus complejidades

Informe analítico

Copyright © Organización Internacional del Trabajo 2022

Primera publicación 2022

Las publicaciones de la Oficina Internacional del Trabajo gozan de la protección de los derechos de propiedad intelectual en virtud del Protocolo 2 de la Convención Universal sobre Derecho de Autor. No obstante, podrán reproducirse extractos breves de ellos sin autorización previa, siempre que se indique la fuente. Los derechos de reproducción o traducción deben dirigirse a Publicaciones de la OIT (Derechos y licencias), Oficina Internacional del Trabajo, CH-1211 Ginebra 22, Suiza, o por correo electrónico: rights@ilo.org. La Oficina Internacional del Trabajo da la bienvenida a este tipo de solicitudes.

Las bibliotecas, instituciones y otros usuarios registrados en una organización de derechos de reproducción pueden realizar copias de acuerdo con las licencias que se les hayan otorgado para este fin. Visite www.ifrro.org para encontrar la organización de derechos de reproducción en su país.

La migración laboral temporal: desentrañar sus complejidades

ISBN 9978-92-2-037612-6 (web PDF)

Publicación también disponible en inglés: *Temporary labour migration: Unpacking complexities - Synthesis Report*; ISBN 978-92-2-037610-2 (web PDF) y en francés: *La migration temporaire de main-d'œuvre: Un phénomène complexe*; ISBN 978-92-2-037611-9 (pdf web)

Las designaciones empleadas en las publicaciones de la OIT, que se ajustan a la práctica de las Naciones Unidas, y la presentación del material en ellas no implican la expresión de opinión alguna por parte de la Oficina Internacional del Trabajo sobre la condición jurídica de ningún país, zona o territorio o de sus autoridades, o sobre la delimitación de sus fronteras.

La responsabilidad de las opiniones expresadas en artículos firmados, estudios y otras contribuciones recae únicamente en sus autores, y la publicación no constituye un respaldo por parte de la Oficina Internacional del Trabajo de las opiniones expresadas en ellos.

La referencia a nombres de firmas y productos y procesos comerciales no implica su respaldo por parte de la Oficina Internacional del Trabajo, y el hecho de que no se mencionen firmas, productos o procesos comerciales en particular no es señal de desaprobación. Se puede encontrar información sobre publicaciones y productos digitales de la OIT en: www.ilo.org/publns.

► Índice

Abreviaciones	V
Agradecimientos	VI
Introducción.....	VII
Parte I. Establecer el contexto	VIII
1. Antecedentes históricos	1
2. Formas contemporáneas de migración laboral temporal	6
2.1. Cuestiones de definición	6
2.2. Modalidades: tipología básica.....	8
2.2.1. Diseño institucional (partes involucradas en el diseño de un programa): unilateral/bilateral/multilateral (regional)	8
2.2.2. Programas diseñados específicamente	11
2.3. Instantánea estadística: complicaciones para reflejar la migración laboral temporal	16
2.4. Reconsiderar las nociones de “repercusiones” y “efectos” en el contexto de la migración laboral temporal.....	19
Parte II. Desentrañar las complejidades.....	22
1. Elementos fundamentales del diseño y su interrelación	23
1.1. Objetivos	24
1.2. Organismos involucrados	25
1.3. Patrocinio	27
1.4. Movilidad.....	28
1.5. Nivel de competencias requerido.....	29
1.6. Sector de empleo	31
1.7. Tipos de permiso expedidos	34
1.8. Representación.....	36
1.9. Trayectoria hacia la residencia permanente y la ciudadanía	37
1.10. Cumplimiento	39
2. Otros niveles de complejidad	40
2.1. La temporalidad y el diseño de las políticas	40
2.2. La migración laboral temporal y los acuerdos comerciales internacionales.....	42
Parte III. Hacia el tratamiento de las complejidades	46
1. Conclusiones	47
2. El camino a seguir	49
2.1. Hacia una nueva generación de acuerdos bilaterales de migración laboral: reforzar la protección laboral	49
2.2. Ampliar las “ventajas” para las personas trabajadoras migrantes (abordando los factores causantes de vulnerabilidad).....	50
Libertad para cambiar de empleador.....	50
Alojamiento	51
Competencias y aprendizaje permanente.....	52

Seguir solucionando los déficits de información destinada a los trabajadores migrantes.....	53
2.3. Reforzar las instituciones del mundo del trabajo	53
El salario y demás condiciones de empleo	53
Libertad sindical	55
Seguridad y salud en el trabajo.....	55
2.4. Igualdad de trato y de oportunidades para todas las personas trabajadoras	56
Protección social	56
Adecuación de la normativa en materia de inmigración y trabajo a las necesidades reales del mercado laboral.....	57
2.5. Mejorar el cumplimiento	58
2.6. Los programas de migración laboral temporal como peldaño de transición	59
2.7. Colmar los vacíos normativos a fin de asegurar el acceso a los derechos laborales al tiempo que se refuerza el diálogo social	60
Bibliografía	61

► Lista de gráficos

1. Cronología de actuaciones de la OIT relativas a la migración laboral temporal	5
2. Concesión de permisos a migrantes temporales según los datos de la OCDE.....	17
3. Concesión de permisos a las diferentes categorías de migrantes temporales, 2017	18
4. Diferentes permisos concedidos a los trabajadores migrantes temporales, 2017.....	19
5. Porcentaje de permisos concedidos a trabajadores migrantes temporales, que permiten el patrocinio de los miembros de la familia acompañantes y su acceso al mercado de trabajo, 2017 (países seleccionados).....	35
6. Distribución de los permisos a migrantes temporales (países seleccionados de la OCDE, en meses, 2017)	35
7. Diagrama de las situaciones migratorias y de los derechos conexos en Nueva Zelanda..	41
8. Número de acuerdos de comercio preferencial que incluyen disposiciones sobre la migración en el tiempo.....	43

► Lista de cuadros

1. Modalidades de migración laboral temporal: tipología básica	15
2. El cuidado y los sistemas de migración: casos de países recogidos en estudios de la OIT	32
3. Número de países o de comunidades económicas regionales en cuyos acuerdos de comercio preferencial se incluyen disposiciones relativas al visado y al asilo	43

► Abreviaciones

ACNUD	Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos
ACP	acuerdo de comercio preferencial
AELC	Asociación Europea de Libre Comercio
AGCS	Acuerdo General sobre el Comercio de Servicios
ASEAN	Asociación de Naciones de Asia Sudoriental
CAQ	Quebec Acceptance Certificate (Canadá)
CARICOM	Comunidad del Caribe
CCG	Consejo de Cooperación del Golfo
CEACR	Comisión de Expertos en Aplicación de Convenios y Recomendaciones
CEDA	Committee for Economic Development of Australia
CEDEAO	Comunidad Económica de los Estados de África Occidental
CEI	Comunidad de Estados Independientes
CER	comunidad económica regional
CIT	Conferencia Internacional del Trabajo
CODETRAS	Collectif de défense des travailleur-euses étranger-ères dans l'agriculture
CSI	Confederación Sindical Internacional
DGB	Deutscher Gewerkschaftsbund (Confederación sindical alemana)
DHS	Departamento de Seguridad Nacional (EE. UU.)
EE.UU.	Estados Unidos de América
EEE	Espacio Económico Europeo
EPS	Employment Permit System (República de Corea)
FMMD	Foro Mundial sobre Migración y Desarrollo
FSI	Federación Sindical Internacional
IGAD	Autoridad Intergubernamental para el Desarrollo
IMP	International Mobility Program (Programa de movilidad internacional)
ITS	Industrial Trainee Scheme (República de Corea)
JPEPA	Acuerdo de Asociación Económica Japón-Filipinas
LMIA	Labour Market Impact Assessment (Canadá)
LSP	Low-Skilled Worker Pilot Project (Canadá)
MBIE	Ministry of Business Innovation and Employment (Nueva Zelanda)
MERCOSUR	Mercado Común del Sur
OCDE	Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos
OEA	Organización de Estados Americanos
OIM	Organización Internacional para las Migraciones
OIT	Organización Internacional del Trabajo
OMC	Organización Mundial del Comercio
OMS	Organización Mundial de la Salud
ONG	Organización no gubernamental

PALM	Pacific Australia Labour Mobility (Australia)
PLS	Pacific Labour Scheme (Australia)
PTAT	Programa de Trabajadores Agrícolas Temporales (Canadá)
REM	Red Europea de Migración
RSE	Recognized Seasonal Employer (Nueva Zelanda)
SAARC	Asociación de Asia Meridional para la Cooperación Regional
SADC	Comunidad de África Meridional para el Desarrollo
SAWP	Programa de Trabajadores Agrícolas Estacionales (Canadá)
SST	Seguridad y salud en el trabajo
STPS	Secretaría de Trabajo y Previsión Social (México)
SWP	Seasonal Worker Programme (Australia)
T-MEC	Tratado entre México, los Estados Unidos y el Canadá
TFWP	Temporary Foreign Worker Program (Canadá)
TLCAN	Tratado de Libre Comercio de América del Norte
TSS	Temporary Skill Shortage (Australia)
UE	Unión Europea
UMA	Unión del Magreb Árabe
USDOL	Departamento de Trabajo (EE.UU.)

► Agradecimientos

El presente informe ha sido elaborado por el Servicio de Migraciones Laborales (MIGRANT) del Departamento de Condiciones de Trabajo e Igualdad (WORK-QUALITY), bajo la dirección de las respectivas responsables Michelle Leighton y Manuela Tomei. Son sus autoras Fabiola Mieres y Christiane Kuptsch.

Las autoras desean agradecer a los miembros de un grupo de trabajo de expertos de la OIT sobre migración laboral temporal que participaron en un taller académico titulado “Perspectivas sobre la Migración Laboral Temporal”, celebrado en noviembre de 2019 para debatir las dificultades y las posibilidades que este tema plantea a los gobiernos, los trabajadores y los empleadores, así como los estudios en curso. Los expertos realizaron observaciones sobre un primer esbozo del presente informe, y aportaron ideas sobre una posible tipología de la migración laboral temporal y reflexiones sobre su incidencia en los mercados de trabajo. Agradecen también (por orden alfabético) a Maruja MB Asis, Mohammed E. Dito, Gioconda Herrera, Joanna Howe, Sandra Lavenex, Philip L. Martin, Etienne Piguet, Ludger Pries, Ronald Skeldon, Kristof Tamas y Leah F. Vosko.

El informe se ha beneficiado también de las útiles opiniones y los constructivos comentarios de los colegas de la OIT. Nuestro más sincero agradecimiento a (en orden alfabético) Nilim Baruah, Elisa Benes, Ryszard Cholewinski, Sophia Kagan, Samia Kazi-Aoul, Isabelle Kronisch, Katerine Landuyt, Rebecca Napier-Moore, Angelica Neville, Paul Tacon y Clara Van Panhuys.

Los ecologistas y los biólogos aprendieron hace mucho tiempo que estudiaban fenómenos complejos compuestos por muchos elementos distribuidos en diversos niveles y que su reto era desentrañar la complejidad para entenderla. Nuestro reto como científicos sociales es aprovechar los conocimientos sobre los sistemas complejos y no limitarnos a pedir su simplificación”.

Elinor Ostrom, 2010¹.

Introducción

En 2017, la Conferencia Internacional del Trabajo y el Consejo de Administración de la OIT encomendaron a la Oficina que abordara la cuestión de la migración temporal (OIT 2017a). Habida cuenta de la expansión de sus diferentes modalidades, la migración temporal se ha convertido en una esfera destacada de la economía mundial; así pues, teniendo en cuenta la diversidad de dichas modalidades y los intereses contrapuestos de los actores involucrados en esta cuestión, la Oficina elabora este informe que ofrece un análisis de síntesis. Va acompañado de dos estudios basados en aportaciones, que recogen opiniones y experiencias sobre migración laboral temporal desde la perspectiva de las organizaciones de trabajadores y de la comunidad empresarial (véase OIT 2021a, 2021b).

El 11 de marzo de 2020, la Organización Mundial de la Salud (OMS) declaró el brote de COVID-19 como una pandemia (OMS 2020), y desde entonces el mundo está lidiando con sus consecuencias y efectos devastadores en las economías y las sociedades en general. La crisis de COVID-19 ha puesto de manifiesto las desigualdades estructurales en el mundo, y ha hecho palpable la importancia del papel que desempeñan las personas trabajadoras migrantes, incluidos los denominados “migrantes temporales”, en varios sectores de la economía en el mundo entero.

La migración laboral temporal adopta modalidades diferentes y complejas, y además los diversos sistemas y programas han evolucionado en el tiempo. Ponen en entredicho los límites de la política migratoria, ya que el estudio de sus efectos lleva el análisis más allá de la “admisión” (según lo regulan las categorías de visado y las formas de entrada) hasta abarcar las políticas en torno a la integración y la inclusión, y evidentemente a los derechos laborales. Los migrantes temporales no suelen tener derecho a ninguna ayuda para la integración, lo que afecta negativamente a su integración económica y a la protección de sus derechos (EC 2011: 10-11). Así pues, para comprender la naturaleza y el alcance de la migración laboral temporal es necesario ampliar nuestra observación para evaluar de qué manera esos sistemas podrían contribuir al trabajo decente y a un enfoque del mundo del trabajo centrado en las personas, en una época en que nos replanteamos la recuperación en un mundo pospandémico.

El presente informe está estructurado del modo siguiente: la parte I plantea el contexto ofreciendo una revisión histórica de la evolución de la migración laboral temporal. Presenta una tipología básica basada en la admisión de trabajadores migrantes, y el diseño institucional de los sistemas, y explica las modalidades de migración laboral temporal. Proporciona una instantánea estadística y analiza el significado de las repercusiones y los efectos. La parte II presenta los elementos fundamentales que caracterizan a estos sistemas y cómo su interrelación plantea problemas para el diseño y la aplicación de las políticas. Esta sección gira sobre todo en torno a la protección de los derechos de los migrantes, ya que cada vez hay más pruebas de que los programas de migración laboral temporal contribuyen a la fragmentación y a la posible aplicación selectiva de los derechos. La parte II aborda también la cuestión de la temporalidad y describe brevemente la vinculación entre los acuerdos de comercio preferencial y la migración temporal. En la parte III, la conclusión, se proponen esferas de acción.

¹ Elinor Ostrom, “[A Long Polycentric Journey](#)”, *Annual Review of Political Science*, 2010. Ostrom recibió el Premio Nobel de Economía en 2009 por la investigación con la que demostró cómo un grupo de personas corrientes son capaces de crear reglas e instituciones que permiten la gestión sostenible y justa de los recursos comunes.

Parte I.

Establecer el contexto

► 1. Antecedentes históricos

Las modalidades contemporáneas de los sistemas de migración laboral temporal tienen su origen en el desarrollo del trabajo colonial en régimen de servidumbre y en formas más antiguas de “trabajo invitado”, como la mano de obra china en Malasia y las Indias Orientales Neerlandesas, y los “coolies” indios en las Indias Occidentales (Connell 2010). En el siglo XIX, la expansión del mercado mundial del azúcar y la escasez de mano de obra barata y servil reactivaron el “sistema de trabajo en régimen de servidumbre”. La abolición de la trata de esclavos y de la esclavitud, así como las medidas posteriores de las potencias imperiales, en particular del Reino Unido, tuvieron consecuencias de gran calado a nivel mundial. El “nuevo” sistema de trabajo en régimen de servidumbre reubicó a millones de personas de Asia para trabajar por contrato en las plantaciones de azúcar del Caribe, Perú, Hawái, Reunión y Mauricio. En las nuevas actividades económicas también solían emplearse trabajadores asiáticos en régimen de servidumbre para la explotación de recursos naturales o para otras labores que exigían un trabajo físico duro. Ejemplos de estas actividades fueron la explotación del guano en el Perú y la producción de caucho en Asia Sudoriental; este último caso pone de manifiesto el hecho de que el trabajo en régimen de servidumbre con asiáticos también se utilizó en la propia Asia (Hoeft 2018: 363).

También había europeos deseosos de emigrar a las Américas por falta de oportunidades en sus países de origen pero que no podían pagar su pasaje, de modo que acordaban “devolver” el costo de su pasaje con trabajo para un empleador desconocido del lugar de destino que adelantaba los fondos. Muchos trabajadores en régimen de servidumbre firmaban contratos de cinco años (y a veces de más años) que los vinculaban a un empleador específico, pero a menudo recibían información engañosa sobre las condiciones de vida y de trabajo que les aguardaban (Northrup 1995). A los trabajadores en régimen de servidumbre del siglo XIX y principios del siglo XX se les solía animar a quedarse al finalizar el contrato, un hecho que los distingue de la mayoría de los inmigrantes de los programas de migración laboral temporal actuales, de los que se espera abandonen el país de destino al finalizar el contrato.

La emigración al Golfo también estuvo sumamente influenciada por el colonialismo y la producción y extracción mundial de mercancías, empezando por las perlas y los dátiles. Después de que el Gobierno británico firmara acuerdos de protectorado con los Gobiernos del Golfo en el siglo XIX, Bahrein ideó un sistema de migración (que más tarde se extendería a otros lugares del Golfo) que vinculaba la mano de obra al patrocinio del empleador; así, el capitán de un barco tenía que actuar como garante de los buceadores de perlas de su barco, y asumía la responsabilidad de garantizar su posterior salida de Bahrein sin ningún “mal comportamiento” (AlShehabi 2019).

Según Cindy Hahamovitch (2003: 72-73), los programas de migración laboral temporal, es decir, los programas basados en la “idea de crear un inmigrante al que se le pueda hacer salir” aparecieron por primera vez a finales del siglo XIX y eran “compromisos negociados por el Estado, diseñados para mantener un alto nivel de inmigración al tiempo que se aplacaban los movimientos antiinmigración”. En un periodo de construcción del Estado, Prusia y Sudáfrica establecieron programas i) que servían a los industriales de sectores en rápido cambio²; ii) en los que el Estado se implicaba debido a la creciente oposición pública a los extranjeros; y iii) que segregaban a los trabajadores extranjeros de la población local y ofrecían a los empleadores la posibilidad de amenazar con la deportación, una sanción estatal prevista para el caso en que los trabajadores “se comportaran mal”.

Con el estallido de la Primera Guerra Mundial, otros países siguieron el ejemplo y abandonaron sus planteamientos más liberales o de tolerancia en materia de inmigración. Por ejemplo, en los Estados Unidos, la normativa bélica revocó una prohibición del Congreso de 30 años de antigüedad de traer mano de obra contratada del extranjero y, en su lugar, exigió que los trabajadores extranjeros temporales (principalmente obreros agrícolas) firmaran un contrato, y que los empleadores firmaran fianzas de cumplimiento según las cuales se les responsabilizaba personalmente por la salida del país de los trabajadores al finalizar el contrato (Hahamovitch 2003).

² En Prusia, las manufacturas y la explotación de minas de carbón estaban en auge; en Sudáfrica, se encontró oro y diamante; en ambos casos, el comercio agrícola se extendió.

La Gran Depresión paralizó los programas de migración temporal en la mayoría de los países, pero el interés por la contratación de nuevos trabajadores temporales extranjeros se vio estimulado unos pocos años después a causa de la movilización de la guerra (que había disparado los salarios de los trabajadores locales). Durante la Segunda Guerra Mundial, los trabajadores extranjeros de Alemania y Japón se convirtieron rápidamente en trabajadores forzosos o fueron “reclutados” para realizar trabajos forzosos desde el principio, mientras que en otros países las condiciones de empleo de los migrantes temporales se negociaban entre el país de origen y el de destino. De hecho, los tratados para regular la migración se habían extendido por todo el mundo durante el siglo XIX, pero se referían sobre todo a los procesos de inmigración y asentamiento. Solo después de la Primera Guerra Mundial los gobiernos empezaron a elaborar conjuntamente acuerdos para organizar y regular el traslado temporal de mano de obra entre sus territorios (Rass 2012: 193).

El año 1942 marcó el inicio del conocido programa de braceros entre México y los Estados Unidos, denominado oficialmente “Programa de suministro de mano de obra agrícola de emergencia”. Este programa se llevó a cabo con una considerable implicación gubernamental por ambas partes, de forma similar a un plan paralelo creado en 1943 entre los Estados Unidos y funcionarios coloniales británicos para la captación de hombres de las Antillas Británicas. Las condiciones de los acuerdos proporcionaban a los trabajadores mexicanos y caribeños un salario mínimo, una vivienda digna y transporte gratuito hacia y desde los EE.UU., y los abusos podían denunciarse a los funcionarios de enlace (cónsules mexicanos y funcionarios coloniales británicos). Sin embargo, las iniciativas de los territorios de origen por mejorar las condiciones y proteger a sus trabajadores retirándolos de determinados Estados en casos de maltrato (como en 1946, cuando México se negó a enviar trabajadores a Texas) tendieron a verse socavadas por la competencia de otros países de origen. Por ejemplo, cuando, también en 1946, los jamaicanos fueron retirados de Florida, Barbados se ofreció a sustituirlos (Hahamovitch 2003: 83).

Poco después del final de la Segunda Guerra Mundial, en 1947, el Gobierno de los EE.UU. dejó de ser el gestor oficial de los programas de mano de obra agrícola de emergencia en tiempos de guerra, pero seguía permitiendo a los empleadores traer trabajadores de México y el Caribe, siempre y cuando el Departamento de Trabajo certificara la necesidad de hacerlo. En 1963, el presidente John F. Kennedy anunció el fin del programa de “braceros” argumentando que estos trabajadores estaban “afectando negativamente a los salarios, las condiciones de trabajo y las oportunidades de empleo de nuestros propios trabajadores agrícolas” (Craig, 1971: 172-173). La contratación de estos trabajadores finalizó el 31 de diciembre de 1964.

Mientras tanto, las economías de posguerra de Europa Central, Occidental y del Norte carecían de trabajadores para sus iniciativas de reconstrucción, y establecieron lo que se conoció como “programas de trabajadores invitados (o huéspedes)”. El término se acuñó en Alemania (“Gastarbeiter”), presumiblemente para evitar el término “Fremdarbeiter” (trabajador extranjero) que estaba contaminado por su uso nazi y su connotación de trabajo forzoso.

Los “trabajadores invitados” procedían del sur de Europa, de Grecia, Italia, España, Portugal, Yugoslavia, Turquía y África del norte. Los programas de “trabajadores invitados” de los años 50 y 60 se caracterizaban por una importante implicación gubernamental (por ejemplo, funcionarios alemanes del Ministerio de Trabajo se desplazaban a Turquía y participaban en la selección de los trabajadores locales); solían basarse en acuerdos bilaterales; y eran programas a gran escala en los que las admisiones variaban en función de la tasa total de desocupación del Estado huésped. Esto último diferencia los programas de “trabajadores invitados” de los programas de menor alcance que se establecieron en Europa aproximadamente a partir del decenio de 1990. Los programas más recientes o “microprogramas” tienen sus propios criterios de admisión, normas únicas sobre la duración de la estancia, etc. (Kuptsch 2005). Los empleadores tienen más poder sobre las admisiones y el empleo que en los programas de “trabajadores invitados”. Ya no existe una relación entre las admisiones y los indicadores económicos generales, como la desocupación y otras variables del mercado laboral (Martin, Abella y Kuptsch 2006).

Durante la era de los “trabajadores invitados”, que duró hasta mediados de los años 70 (los países europeos dejaron de contratar entre 1973 y 1974 debido a la crisis del petróleo, que provocó un aumento del desempleo), las condiciones mejoraron para los migrantes por dos razones: i) la competencia por la mano de obra inmigrante entre los Estados de acogida y ii) la apertura de los sindicatos a los trabajadores

inmigrantes. Por ejemplo, si bien Suiza había celebrado su primer acuerdo bilateral de trabajadores invitados con Italia en 1948, a principios de los años 60, Italia aprovechó que muchos otros países europeos estaban contratando trabajadores invitados y exigió mejores condiciones para sus nacionales; forzó un nuevo acuerdo en 1964 que facilitaba la residencia permanente y la reunificación familiar (Piguet y Mahning 2000). Las condiciones laborales de los trabajadores invitados también mejoraron porque muchos de ellos trabajaban en sectores muy organizados, como la construcción, la metalurgia y la industria del automóvil, en las que los sindicalistas apoyaban el derecho de los inmigrantes a organizarse y a la huelga y defendían la igualdad de trato con los trabajadores locales (Castles y Kosack 1985). Además, muchos países europeos concedían permisos de trabajo y de residencia por separado, de modo que, para los “trabajadores invitados”, perder el empleo no implicaba automáticamente tener que abandonar el país.

Con la decisión de la OPEP de subir los precios del petróleo en 1973, que provocó la “crisis del petróleo” en Europa, comenzó el auge del petróleo en Oriente Medio y este auge abrió una nueva fase de programas de migración temporal. Arabia Saudita y otros Estados del Golfo exportadores de petróleo atrajeron a empresas y trabajadores extranjeros para construir carreteras, aeropuertos, hospitales y rascacielos. Al principio, los trabajadores procedían de Estados Árabes, como Egipto y Jordania, y del sur de Asia, pero con el tiempo también de otros países, como Indonesia y Filipinas (Martin, Abella y Kuptsch 2006). Los programas se diferenciaban de los “programas de trabajadores invitados” en varios aspectos: i) se otorgaba al empleador un papel importante como “patrocinador” de los trabajadores extranjeros que ocupaba y, en el caso de los “sistemas de kafala”, un “permiso de salida” restringía al trabajador la posibilidad de abandonar el país sin el permiso del empleador; ii) se aplicaba estrictamente la temporalidad de la estancia de los trabajadores; iii) los trabajadores solían vivir en recintos o “campos de trabajo” y no tenían derecho a traer a la familia; y iv) también se atraía a profesionales muy cualificados con carácter temporal para que ayudaran a construir las infraestructuras de los países de destino (con posibilidades de reagrupación familiar si cumplían determinados umbrales salariales).

Además de más oportunidades de migración laboral temporal para el “talento global”, a partir de la década de 1980, el mundo también fue testigo de una creciente feminización de la migración laboral temporal, impulsada en gran medida por la demanda de ayuda doméstica y de cuidadores en los países del Consejo de Cooperación del Golfo (CCG) y en otros lugares (por ejemplo, en los “Cuatro Tigres Asiáticos”) y por el hecho de que países como Bangladesh, Indonesia, Pakistán, Filipinas y Sri Lanka promovieron el empleo de trabajadores domésticos en el extranjero (Hahamovitch 2003: 91). Muchos otros países (por ejemplo, de África y América Latina) también dependen del flujo constante de remesas que envían las trabajadoras migrantes.

Aunque los programas de migración laboral temporal han evolucionado mostrando variaciones en su diseño y aplicación, una característica común ha sido alguna forma de restricción de derechos, autonomía y poder de negociación de los migrantes (OIT 2004, 2014, 2017a). Como revela este repaso de los programas de migración laboral temporal en el pasado, históricamente, la amenaza de deportación ha situado a los trabajadores migrantes temporales en desigualdad de condiciones con respecto a los trabajadores locales; los ha hecho más vulnerables a las presiones de los empleadores.

La OIT siempre ha defendido la protección de los trabajadores migrantes mediante la igualdad de trato con los trabajadores nacionales. En referencia a su mandato constitucional, la “protección de los intereses de los trabajadores ocupados en el extranjero” (véase el Preámbulo de la Constitución de la OIT), la OIT ha elaborado dos normas internacionales del trabajo específicamente diseñadas para proteger a los trabajadores migrantes, que subrayan la importancia de la igualdad de trato con los trabajadores locales, a saber, el Convenio sobre los trabajadores migrantes (revisado), 1949 (núm. 97), y el Convenio sobre los trabajadores migrantes (disposiciones complementarias), 1975 (núm. 143), complementado por las Recomendaciones núm. 86 y núm. 151.

El Convenio núm. 97 de la OIT, adoptado en 1949, con el telón de fondo (anticipado) de los flujos migratorios inmediatamente después de la Segunda Guerra Mundial, versa sobre la difusión de información y la gobernanza de la migración, y también sobre la protección a los trabajadores que se trasladan a otro país. Los Estados ratificantes están obligados a “aplicar a los inmigrantes que se encuentren legalmente en su territorio, sin discriminación de nacionalidad, raza, religión o sexo, un

trato no menos favorable que el que aplique a sus propios nacionales en relación a [...] la remuneración, comprendidos los subsidios familiares, y cuando proceda, las horas de trabajo, las horas extraordinarias, las vacaciones pagadas, la afiliación a las organizaciones sindicales, y las ventajas de la negociación colectiva y la seguridad social” (Art. 6.1)³. Su objetivo es garantizar la igualdad de trato de los trabajadores migrantes, animando a los Estados a suscribir acuerdos bilaterales, muy en consonancia con la práctica de los primeros programas de “trabajadores invitados”. A partir de 1949, los funcionarios que redactaran nuevos tratados podrían también tomar como referencia la Recomendación núm. 86 que acompaña al Convenio núm. 97 y que en su anexo incluye un modelo de acuerdo bilateral.

El Convenio núm. 143 (1975) se adoptó tras el cese de la contratación europea. Este instrumento se ocupa, por un lado, de la migración “clandestina” (que previsiblemente aumentará con el cierre de los canales de migración regular) y, por otro, de la integración de los inmigrantes asentados (parte II), lo que refleja una vez más las realidades de la época. La parte I representa el primer intento a nivel internacional de garantizar ciertos derechos a los trabajadores en situación irregular y de resolver el tema de la migración y el empleo irregulares (Böhning 1988, OIT 2016). Deja muy claro que los inmigrantes en situación irregular no están desprovistos de todos los derechos; en particular, los trabajadores migrantes gozarán de igualdad de trato en lo concerniente a los derechos derivados de empleos anteriores en materia de remuneración, seguridad social y otros beneficios⁴. En tal sentido, el Convenio núm. 143 establece que la legislación en materia de inmigración no debe prevalecer sobre la legislación laboral: los trabajadores migrantes que han sido despedidos y que por lo tanto han perdido su derecho a permanecer en el país, no pueden ser sencillamente deportados sin haber cobrado, mismo si se encuentran en una situación irregular. La parte II, dirigida a los inmigrantes en situación regular, va más allá de la igualdad de trato y establece también la igualdad de oportunidades.

Cabe señalar que, en general, los Convenios núm. 97 y núm. 143 no distinguen entre los trabajadores migrantes temporales y los que tienen una situación más estable. Sin embargo, la definición de “trabajador migrante” de la parte II del Convenio núm. 143 (artículo 11) excluye a determinadas categorías “temporales”, como los trabajadores fronterizos (también excluidos de la definición del artículo 11 en el Convenio núm. 97), los estudiantes, los aprendices y los trabajadores desplazados.

En junio de 2004, la 92.^a reunión de la Conferencia Internacional del Trabajo (CIT) celebró una discusión general sobre los trabajadores migrantes que dio lugar a una Resolución que pedía un “trato justo” para los trabajadores migrantes. Reconociendo los desafíos para los trabajadores migrantes temporales y domésticos, pidió un enfoque “multilateral” para la gobernanza de la migración laboral. En 2006 se elaboró el Marco multilateral de la OIT para las migraciones laborales, que proporcionó directrices para atender a la necesidad de asegurar la protección de los trabajadores en los programas de migración laboral temporal. Por ejemplo, la directriz 5.5 dice: “garantizar que los programas de trabajo temporal se correspondan con las necesidades establecidas del mercado de trabajo, que estos programas respeten el principio de igualdad de trato entre los trabajadores migrantes y los nacionales, y que los trabajadores incluidos en los programas temporales gocen de los derechos enunciados en los principios 8 y 9 del presente Marco” (ILO 2006)⁵.

El tema de la migración laboral temporal se trató en 2014 en la Memoria del Director General presentada a la Conferencia Internacional del Trabajo, donde se indica: “No obstante, por la magnitud de estas

3 El Convenio exhorta también a los Estados Miembros ratificantes a velar por la colaboración entre sus servicios de empleo y otras unidades administrativas competentes en materia de migración y a garantizar que el servicio público del empleo no ocasione gasto alguno a los trabajadores migrantes (Art. 7).

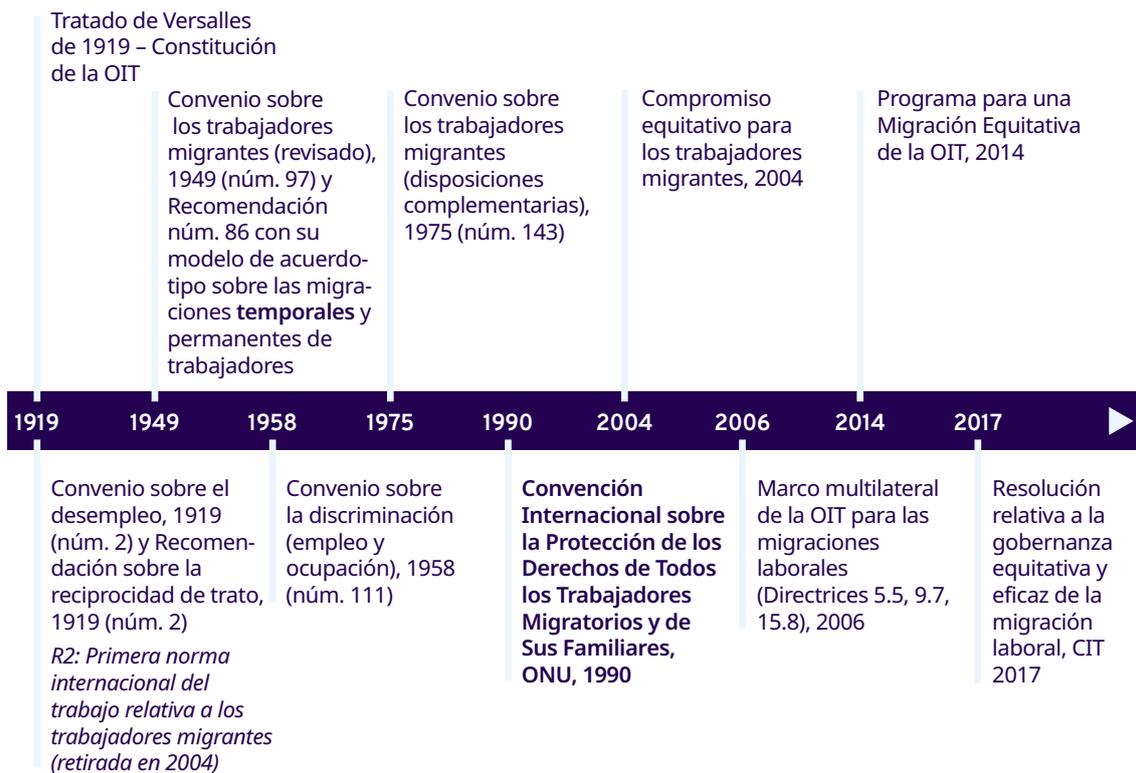
4 Una disposición fundamental del Convenio núm. 143 es el artículo 1 (“Todo Miembro para el que se halle en vigor el presente Convenio se compromete a respetar los derechos humanos fundamentales de todos los trabajadores migrantes.” (Cursivas de las autoras)), en virtud del cual la Comisión de Expertos en Aplicación de Convenios y Recomendaciones (CEACR) hace entrar en juego los Convenios Fundamentales de la OIT reafirmados en la Declaración de la OIT relativa a los principios y derechos fundamentales en el trabajo, 1998, y los instrumentos internacionales fundamentales en materia de derechos humanos, entre otros, la Convención Internacional sobre la Protección de los Derechos de Todos los Trabajadores Migratorios y de Sus Familiares, 1990. Véase OIT (2016), párrs. 275–280. Para un análisis sobre el ámbito de aplicación del Convenio núm. 143, de otras normas de protección de los migrantes en situación irregular y de prácticas para resolver la migración irregular en general, véase OIT (2021c).

5 El Principio 8 se refiere a la promoción y el respeto de los derechos humanos de todos los migrantes, independientemente de su condición migrante; y el Principio 9 se refiere a la aplicación de las normas internacionales del trabajo a todos los trabajadores migrantes.

tendencias es oportuno examinar más detenidamente el carácter y el alcance de los sistemas de migración temporal o de migración restringida. Si los gobiernos siguen de hecho recurriendo cada vez más a estos programas para paliar déficits temporales en sus mercados de trabajo, o para responder a necesidades de calificaciones en nichos de mercados, parece imprescindible que se identifiquen los elementos que deben estar presentes en el diseño de tales programas, a fin de que se respeten los principios básicos de un trato justo.” (OIT 2014: 13). Se puntualizó también: “Por definición, un migrante temporal que se halla sujeto a un régimen específico suele trabajar dentro de parámetros concretos susceptibles de dificultar la aplicación del principio de igualdad de trato.” (OIT 2014: 14). En 2016, la Comisión de Expertos en Aplicación de Convenios y Recomendaciones de la OIT llevó a cabo un Estudio General sobre los instrumentos de migración laboral, y en 2017 se celebró la Discusión General de la Conferencia Internacional del Trabajo⁶ que dio lugar a la Resolución relativa a la gobernanza justa y eficaz de la migración laboral, que incluía el encargo a la Oficina de desarrollar nuevos conocimientos sobre la migración laboral temporal.

Los sistemas y/o programas de migración temporal han evolucionado en el tiempo y se han popularizado en muchos lugares del mundo. Como se aprecia en el gráfico 1, la OIT ha sido consciente de este fenómeno. En la siguiente sección se abordan las diferentes variantes que ha adoptado la migración laboral temporal.

► Gráfico 1. Cronología de actuaciones de la OIT relativas a la migración laboral temporal



Nota: La OIT participó en el proceso de redacción del Convenio Internacional sobre la Protección de los Derechos de Todos los Trabajadores Migratorios y de Sus Familiares de 1990, véase (Böhning, 2008).

Fuente: Elaboración propia.

6 A partir del informe “Migración laboral: nuevo contexto y desafíos de gobernanza” (OIT, 2017), que en varias partes se refiere a la migración laboral temporal.

► 2. Formas contemporáneas de migración laboral temporal

2.1. Cuestiones de definición

El histórico informe de la OIT *En busca de un compromiso equitativo para los trabajadores migrantes en la economía globalizada (2004)* establecía tres modalidades de migración laboral, a saber: *permanente, temporal para todos los tipos de empleo y temporal para empleos de duración determinada*. La principal diferencia entre las dos categorías con el epígrafe “temporal” era que la primera abarcaba a los “trabajadores invitados”, cuya entrada se permite para cubrir vacantes que persisten, por ejemplo, de personal de enfermería, y la segunda, a quienes vienen a desempeñar trabajos estacionales que duran lo que dura un proyecto, por ejemplo, trabajadores para una de construcción o proveedores de servicios (ILO 2004:10).

Desde entonces, asistimos a una falta de definición clara de la migración temporal, tanto desde una perspectiva académica como política. Las categorías han evolucionado hasta incluir otras variantes, como la de los “trabajadores móviles” y los estudiantes internacionales, entre otras, por lo cual las categorías se solapan.

En 2011, la Red Europea de Migración (REM) creada en virtud de la Decisión 2008/381/CE del Consejo con el objetivo de proporcionar datos objetivos, fiables, actualizados y comparables sobre migración y asilo, realizó un estudio sobre “Migración temporal y circular”; en la sección dedicada a la metodología se hacía la reflexión siguiente: “ni la migración temporal ni la migración circular están claramente definidas en la mayoría de los Estados miembros y, cuando existen definiciones, hay marcadas diferencias entre ellas. En consecuencia, el análisis y la comparación de la evolución de estas formas de migración en la UE constituyen un reto.” (EC 2011: 12). Además, a la hora de “definir” la migración temporal, la comprensión de la duración que determina el carácter “temporal” varía enormemente, y oscila entre tres meses y dos años (por ejemplo, en Finlandia) e incluso hasta cinco años sucesivos en algunos países de la UE (por ejemplo, en los Países Bajos). Algunas definiciones nacionales incorporan un límite de tiempo, como la de Portugal (EC 2011: 14). En tal sentido, la REM propone la definición siguiente:

► La migración temporal se define como «la migración debida a una motivación y/o propósito específico con la idea de un posterior retorno al país de origen u otro desplazamiento”

(EC 2011:12).

En su Glosario sobre la Migración (IOM 2019), la OIM utiliza una adaptación de la definición de la REM. En una publicación de la Organización de los Estados Americanos (OEA) y la Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos (OCDE) aparece otra definición que incluye categorías más amplias de migrantes temporales:

Los migrantes temporales son personas de nacionalidad extranjera que ingresan a un país con un visado o que reciben un permiso no renovable o renovable por un periodo de tiempo limitado. El grupo incluye a personas como trabajadores de temporada, estudiantes internacionales, proveedores de servicios, artistas del espectáculo, etc.”

(véase OAS y OCDE 2015: 3).

A su vez, la OCDE toma como referencia la “migración permanente” (Lemaitre et al. 2007) para definir la “migración temporal”:

Se considera migrante permanente a toda persona cuya situación jurídica le permite permanecer en el país huésped de manera indefinida bajo las circunstancias que prevalecían en el momento de su llegada. Por el contrario, un migrante temporal es alguien cuya situación jurídica al momento de la entrada no le permite permanecer en el país huésped sin un cambio de condición sujeto a condiciones adicionales”

(OCDE 2019: 121).

Son más los países de destino que los de origen los que tienden a utilizar la categoría “migración temporal”, aunque algunos países de origen, como Filipinas, han optado por definirla. Filipinas es uno de los principales países de emigración, y ha ideado una estrategia política que abarca todas las fases de la migración (antes de la salida, mientras se está en el extranjero, el retorno y la reintegración). La migración laboral temporal se define como el trabajo temporal en el extranjero, y abarca contratos de trabajo de dos años para los trabajadores en tierra y de 6 a 10 meses para los trabajadores marítimos, reflejando las políticas de los países de destino (Pitkanen y Haakawa 2019: 261).

Dado que los países mantienen su soberanía al establecer los sistemas de visados y los modos de admisión de los extranjeros, las definiciones necesariamente varían. Por ejemplo, Francia tiene una política migratoria destinada a fomentar la migración laboral, pero solo de forma temporal: el sistema establecido en 2006 para aplicar la política migratoria nacional limita los permisos de residencia en el tiempo y estipula la obligación de retorno (EC 2011:32). Por su parte, los Países Bajos no tienen una normativa de migración temporal expresa, pero en cierto sentido toda la inmigración es temporal al principio, debido a la práctica de conceder permisos de residencia de un año que deben renovarse (Reslow 2019: 218). Chile ha aprobado en 2021, una nueva ley de inmigración por la que se establecen una serie de categorías para la admisión temporal, incluso para el empleo⁷.

En la coyuntura actual, la falta de definiciones y de prácticas legales comunes crea una multiplicidad de condiciones jurídicas, a menudo temporales, que determinan no solo el derecho a entrar en un territorio, sino también la naturaleza de la relación laboral que se mantiene (Costello y Freedland 2014: 7). Como “categoría política”, la migración laboral temporal seguirá utilizándose en los debates sobre la migración; sin embargo, a efectos normativos, y especialmente en la consecución del trabajo decente, podría estar convirtiéndose en una categoría de trabajo menos útil, ya que hay datos que indican que los visados temporales siguen ampliándose mientras las necesidades de los mercados laborales en determinados sectores sigan siendo a largo plazo o permanentes, como reveló la pandemia de COVID-19. Además, la variedad de definiciones se traduce en inexactitud en la recopilación de datos y en dificultades de comparabilidad, como se abordará en las secciones siguientes.

7 Ver la [Ley 21.325 de Migración y Extranjería](#).

2.2. Modalidades: tipología básica

2.2.1. Diseño institucional (partes involucradas en el diseño de un programa): unilateral/bilateral/multilateral (regional)

Al establecer el perfil de los debates en torno a la “migración temporal”, hay que hacer una importante distinción entre los sistemas o programas cuyo objetivo específico es atraer a una población migrante concreta durante un periodo de tiempo determinado y, en ocasiones, para un sector específico, y las políticas de (in)migración ligadas a la migración temporal. Algunos programas se establecen a través de sistemas de visados que cubren un sector concreto de empleo y/o cualificación y están destinados a determinados trabajadores migrantes. Un programa se considera “**unilateral**” cuando se establece sin entablar ningún tipo de negociación y/o deliberación con otro gobierno, como ocurre normalmente con los tipos de visado determinados en las políticas de admisión.

Un programa se considera “**bilateral**” cuando se basa en negociaciones sobre la admisión en un país de trabajadores de un tercer país con sujeción a disposiciones específicas (y para un sector de empleo concreto). Los acuerdos bilaterales de migración laboral pueden adoptar diversas formas más o menos vinculantes, desde tratados internacionales hasta memorandos de entendimiento entre administraciones laborales⁸. En el caso de la Unión Europea, las asociaciones en torno a la movilidad son un ejemplo de *acuerdos marco bilaterales* basados en declaraciones políticas. Las asociaciones a este fin que se enmarcan en el planteamiento global de la UE sobre la migración y la movilidad se concretan principalmente entre países vecinos de la UE y abarcan la movilidad a corto y a largo plazo, y en ocasiones se incluyen formas de circularidad.

La migración laboral temporal también puede producirse en el marco de los planes de integración económica regional y, por tanto, se basa en una **decisión multilateral**⁹. En virtud de los **acuerdos de libre circulación**, una persona tiene derecho a emigrar por trabajo (o por otro motivo) a un país diferente del suyo que es parte en el acuerdo. El desplazamiento puede ser temporal, pero también con la posibilidad de establecerse, lo que abre la trayectoria a una migración permanente. Se trata de movimientos importantes y, en su mayoría, las admisiones enmarcadas en los acuerdos regionales no se consideran una “política de (in)migración” *per se*, sino un movimiento de personas previsto en el contexto de una gama más amplia de políticas, como el libre comercio, la inversión, etc.

Los migrantes que se encuentran en las zonas de libre circulación pueden elegir la duración de su estancia en el país huésped. No están sujetos a las mismas restricciones de movilidad que los nacionales de terceros países: pueden emigrar temporalmente para estudiar, prestar un servicio, trabajar durante un periodo determinado o establecerse indefinidamente. No necesitan un permiso ni un visado para desplazarse dentro de la zona de libre circulación. Un punto clave aquí es que estas modalidades de migración (a veces circulares) se basan en la libertad de las personas y grupos para decidir sobre sus propios movimientos transfronterizos (Castles y Ozkul 2014).

Un ejemplo de ello es el Trans-Tasman Travel Arrangement, que regula la libre circulación entre Australia y Nueva Zelanda. Al llegar a Australia, los ciudadanos neozelandeses obtienen un visado de categoría especial (subclase 444). Este visado permite a los neozelandeses vivir, estudiar y trabajar en Australia

8 Para una revisión de los acuerdos bilaterales de migración laboral, véanse OCDE (2004), Wickramasekara (2015), Cholewinski (2015), Chilton y Posner (2018) y la edición especial de *Journal Theoretical Inquiries in Law* (TIL) No. 23(2) 2022, publicada por Hila Shamir y Tamar Megiddo. Véase también UN Network on Migration (2022). Wickramasekara (2015: 21) clasifica los acuerdos bilaterales de migración laboral en diferentes regiones en cinco modalidades generales: i) memorandos de entendimiento; ii) memorandos de acuerdo; iii) acuerdos bilaterales; iv) acuerdos interinstitucionales, y v) protocolos.

9 Cabe señalar que las comunidades económicas regionales y los órganos de cooperación regional de todo el mundo han adoptado diversos modelos de gobernanza de la migración laboral. Varían entre la libre circulación (véase el modelo de la UE, de la Comunidad Económica de los Estados de África Occidental (CEDEAO) o del Mercado Común del Sur (MERCOSUR)); la facilitación de circulación de categorías específicas de trabajadores (tales como en el caso de la ASEAN, la CARICOM y la SADC); simples acuerdos de reciprocidad en materia de visados o intercambio periódico de información (Unión del Magreb Árabe (UMA)); o la protección de los trabajadores de la subregión en países de destino no pertenecientes a la región (Asociación de Asia Meridional para la Cooperación Regional (SAARC)). Véase OIT (2017).

siempre que tengan la nacionalidad neozelandesa; los australianos tienen los mismos derechos en Nueva Zelanda.

Otro ejemplo es el Protocolo sobre la Libre Circulación de las Personas y el Derecho de Residencia y Establecimiento, de la Comunidad Económica de los Estados de África Occidental (CEDEAO)¹⁰. Este instrumento se estableció en 1979, aunque hubo una serie subsiguiente de protocolos y regulaciones destinadas a facilitar el flujo de bienes, servicios y mano de obra dentro de esta región. Los protocolos establecieron un planteamiento en fases para hacer efectiva la libre circulación, que comenzó con la abolición de los visados para todos los ciudadanos de la Comunidad, ofreciéndoles acceso a otro país de la Comunidad y la posibilidad de acceder a otro país intracomunitario por un plazo de 90 días sin necesidad de visado. En las fases siguientes, los protocolos garantizan el derecho a residencia y el derecho al establecimiento. Los Estados Miembros deben velar por que los trabajadores migrantes gocen del mismo trato que los nacionales en términos de acceso a los servicios socioculturales, de salud y de seguridad en el empleo (Yeboah et al. 2020: 2).

Por su parte, el Acuerdo sobre Residencia del MERCOSUR¹¹ concede permisos de residencia y trabajo a los ciudadanos de los Estados firmantes sin más requisitos que la nacionalidad, previa presentación del pasaporte en vigor, la partida de nacimiento y el certificado de antecedentes penales. Los ciudadanos beneficiados por el Acuerdo pueden solicitar un permiso de residencia temporal de hasta dos años en otro país del bloque y pueden solicitar la residencia permanente antes del vencimiento del permiso de residencia temporal. Los beneficiarios de los Acuerdos de Residencia gozan de los mismos derechos y libertades civiles, sociales, culturales y económicas que los nacionales del país huésped. Por ejemplo, tienen derecho a ejercer cualquier actividad –por cuenta propia o ajena– en las mismas condiciones que los nacionales, y derecho a la reagrupación familiar¹².

En 2020, la región de la IGAD adoptó el Protocolo sobre la Libre Circulación de Personas¹³, en cuyo artículo 3.1 se establece que los miembros: a) concederán a los ciudadanos de los Estados miembros el derecho a la libre circulación y garantizarán el derecho a entrar, permanecer, circular libremente y salir del territorio de los demás Estados miembros; b) harán extensivo el derecho a la libre circulación a los trabajadores por cuenta ajena y por cuenta propia y de las personas a su cargo, y les garantizarán el derecho a solicitar empleo, celebrar contratos y aceptar ofertas de empleo, y concederán al trabajador el derecho a estar acompañado o a reunirse con personas a su cargo en el territorio de terceros Estados miembros; y c) progresivamente harán efectivo el derecho de establecimiento y residencia de los ciudadanos de otros Estados miembros en su territorio.

El caso más conocido y estudiado de migración temporal que tiene lugar en el marco de un plan de integración regional es el de la Unión Europea¹⁴, donde el libre desplazamiento de personas se considera una de las cuatro libertades fundamentales, además de la libre circulación de mercancías, servicios y capitales. La libre circulación de personas forma parte del Mercado Único Europeo y ya aparecía en el

10 Los 15 miembros de la Comunidad Económica de los Estados de África Occidental son Benín, Burkina Faso, Cabo Verde, Costa de Marfil, Gambia, Ghana, Guinea, Guinea Bissau, Liberia, Malí, Níger, Nigeria, Senegal, Sierra Leona y Togo.

11 Mercado Común del Sur (MERCOSUR). Los Estados Miembros son Argentina, Brasil, Paraguay, Uruguay y Venezuela (la pertenencia de este último país fue suspendida en 2016).

12 Véase el Acuerdo sobre Residencia en la base de datos sobre buenas prácticas de MIGRANT, OIT: https://www.ilo.org/dyn/migpractice/migmain.showPractice?p_lang=en&p_practice_id=187.

13 Véase [Final IGAD PROTOCOL ENDORSED BY IGAD Ambassadors and Ministers of Interior and Labour Khartoum 26 Feb 2020.pdf \(iom.int\)](#), "Protocol on Free Movement of Persons in the IGAD Region", Oficina de la Secretaría Ejecutiva, Secretaría de la IGAD, República de Djibouti. En 2021, los ministros de la IGAD firmaron la Declaración de Djibouti sobre Trabajo, Empleo y Migración Laboral, y establecieron el Comité Ministerial de la IGAD en la materia, además de adoptar las Directrices Regionales de la IGAD relativas a los acuerdos laborales bilaterales; véase [Los ministros de la IGAD firmaron una Declaración sobre Trabajo, Empleo y Migración Laboral \(ilo.org\)](#). A 2022, los Estados Miembros de la IGAD son Djibouti, Etiopía, Eritrea (membresía inactiva), Kenya, Somalia, Sudán del Sur, Sudán y Uganda.

14 En 2022, la UE contaba con 27 miembros, a saber: Alemania, Austria, Bélgica, Bulgaria, Croacia, Chipre, Dinamarca, Eslovaquia, Eslovenia, España, Estonia, Finlandia, Francia, Grecia, Hungría, Irlanda, Italia, Letonia, Lituania, Luxemburgo, Malta, Países Bajos, Polonia, Portugal, República Checa, Rumania y Suecia.

Tratado de Roma en 1957¹⁵. El ámbito del mercado común o “interior” y el alcance de las cuatro libertades fundamentales se ampliaron con la creación en 1994 del Espacio Económico Europeo (EEE) mediante un acuerdo entre la UE y los tres países de la Asociación Europea de Libre Comercio (AELC), Islandia, Liechtenstein y Noruega. Suiza, el cuarto país de la AELC, no forma parte del Acuerdo sobre el EEE, pero tiene un conjunto de acuerdos bilaterales con la UE que incluyen disposiciones sobre la libre circulación de personas. Como libertad fundamental, la libre circulación de personas incluye también la posibilidad de trabajar en otro Estado miembro del mercado común, no solo de residir en él¹⁶. Los trabajadores de otro Estado miembro disfrutaban de un “trato preferente”, es decir, el mismo que los nacionales. Por ejemplo, allí donde los puestos de trabajo están sujetos a evaluaciones del impacto en el mercado laboral, antes de poder contratar a un nacional de un tercer país el empleador tendrá que demostrar que no ha podido encontrar ningún trabajador nacional, ni de la UE. Evidentemente, en el marco de estos acuerdos de libre circulación, es difícil saber cuántos trabajadores aceptan realmente un trabajo en otro país (véase también 2.3. Instantánea estadística).

Muchos países ofrecen posibilidades de migración temporal con arreglo a los tres diseños institucionales: unilateral, bilateral y regional/multilateral. Un ejemplo es el del Canadá. En el caso del *Seasonal Agriculture Worker Program (SWAP)* (Programa de trabajadores agrícolas estacionales, PTAT), ambos Estados, el de origen y el de destino, participan en el movimiento de los trabajadores, mientras que el anteriormente conocido como Proyecto Piloto para los Trabajadores Poco Cualificados (LSPP), aplica una estrategia descentralizada para admitir a los migrantes, gestionada por los niveles inferiores de gobierno (Hennebry y Preibish 2012). Mientras que el SAWP es bilateral (basado en las negociaciones bilaterales que el Canadá ha celebrado con México y con varias naciones del Caribe), el LSPP es unilateral, esto es: Canadá anuncia sus necesidades y los potenciales trabajadores migrantes presentan su solicitud. El LSPP se caracteriza por una estructura organizativa menos formal y por carecer de una legislación protectora de los trabajadores que participan en este programa. Para llenar las lagunas administrativas han “intervenido” actores externos que pueden no haber tenido necesariamente un interés especial en los derechos de los trabajadores migrantes (Hennebry y Preibish 2012). Ello guarda relación con la cuestión bien documentada de la “industria de la migración” que se ha desarrollado junto con los sistemas de migración laboral temporales. Allí donde los vacíos administrativos son importantes, podrían operar agencias de contratación sin escrúpulos¹⁷. Por último, en el marco del Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN) se creó una opción multilateral para la migración temporal al Canadá que el 1º de julio de 2020 fue sustituida por el Tratado entre México, los Estados Unidos y el Canadá (T-MEC), aunque el Tratado entre los tres países norteamericanos no prevé una libre circulación comparable a la de la UE. Este acuerdo regional facilita la migración temporal de determinados profesionales. Así, los solicitantes de entrada al Canadá están exentos del requisito de presentar una evaluación del impacto sobre el mercado laboral denominada Labour Market Impact Assessment (LMIA), y los profesionales que desean trabajar en Quebec también están exentos del requisito del Quebec Acceptance Certificate (CAQ) (actualmente se trata de unas 60 ocupaciones). La duración máxima de los permisos de trabajo es de tres años¹⁸.

15 La libre circulación de personas como libertad fundamental de la UE en ocasiones se confunde con la “libre circulación” en virtud del sistema Schengen, establecido desde 1985 entre determinados Estados miembros de la UE (y posteriormente también con Estados no miembros) a fin de reducir los controles fronterizos. Los signatarios del Acuerdo de Schengen intercambian información sobre visados y solicitudes de asilo. El Tratado de Ámsterdam incorporó el Acuerdo de Schengen al corpus de leyes de la UE en 1999, pero los Estados Miembros de la UE no son automáticamente miembros de Schengen.

16 Cuando un país se incorpora a la UE, los Estados Miembros tienen la posibilidad de “proteger” su mercado laboral durante un periodo de transición, tal como lo hicieron la mayoría de países tras producirse en 2004 el mayor número de incorporaciones a la UE (de Chipre, Eslovaquia, Eslovenia, Estonia, Hungría, Letonia, Lituania, Malta y Polonia).

17 En su dimensión unilateral y sin que los países de origen ejerzan ningún efecto de apalancamiento, en ocasiones se ha comparado el Proyecto LSPP con el programa “H2-A visa” de los Estados Unidos, respecto del cual se ha documentado que plantea problemas a la protección de los derechos de los trabajadores migrantes (Martin 2009, Gabriel y Macdonald 2012).

18 Véase [Permisos de trabajo profesional del TLCAN](#).

2.2.2. Programas diseñados específicamente

Tanto si se diseñan unilateralmente como si se negocian con uno o varios asociados, los países optan por programas específicos para atender a las necesidades de determinados segmentos del mercado laboral, como las del sector sanitario, el turismo o la agricultura, y se centran en migrantes de distintos niveles de cualificación. Esta estrategia no necesariamente implica la existencia de un único programa coherente, ya que pueden coexistir muchos, con diferentes nociones de lo que constituye la “temporalidad”, incluso en el mismo sector económico. Como se ha indicado en la reseña histórica, los sistemas se han vuelto cada vez más específicos, todos ellos con sus normas particulares y con frecuentes cambios en los programas, hecho que critican las empresas, que reclaman más transparencia y previsibilidad (véase OIT 2021b), y que dificulta su clasificación o incluso el estar al corriente de las novedades. Lo que sigue es un intento de clasificación, que incluye ilustraciones de países, aunque sin ninguna pretensión de exhaustividad, y en la que se utilizan términos/denominaciones ampliamente citados en los debates políticos y académicos.

Programas de trabajadores estacionales

La primera asociación común de la migración laboral temporal es la migración con fines de trabajo estacional. En el contexto de la migración internacional, los trabajadores de temporada no son residentes habituales del país de empleo, llevan a cabo un trabajo que depende de las condiciones estacionales y que solo se realiza durante parte del año (OIT 2018: 7). Los sectores que ofrecen oportunidades de trabajo estacional son: el turismo, por ejemplo en las estaciones de esquí, la silvicultura, la pesca, la construcción (cuando las condiciones meteorológicas impiden el trabajo a lo largo de todo un año). Dichas oportunidades pueden plantearse a personas como artistas itinerantes, animadores y otros, pero el grueso del trabajo estacional se produce en la agricultura.

En Australia, el sistema Pacific Australia Labour Mobility (PALM) incluye dos iniciativas: el ya consolidado Programa de Trabajadores Estacionales (SWP) para empleos en el sector agrícola en toda Australia durante un máximo de nueve meses, y el Pacific Labour Scheme (PLS) para empleos de entre uno y tres años (no solo en el sector agrícola, sino también en otros sectores). El PALM permite a los empleadores que reúnen los requisitos contratar a trabajadores de nueve países insulares del Pacífico¹⁹ y Timor-Leste cuando no hay suficientes trabajadores australianos disponibles.

En Nueva Zelanda, el sistema *Recognized Seasonal Employer* (RSE) (empleadores estacionales acreditados) funciona desde 2007 y permite a los empleadores reconocidos contratar a trabajadores extranjeros en los sectores de la horticultura y la viticultura cuando no hay suficientes trabajadores neozelandeses. El RSE establece un tope en el número de trabajadores que pueden entrar cada año²⁰, y por lo general los trabajadores pueden permanecer hasta siete meses durante cualquier periodo de 11 meses. Se exceptúan los trabajadores de Kiribati y Tuvalu, que pueden permanecer nueve meses debido a la distancia de Nueva Zelanda y al costo del viaje.

En la República de Corea, el Programa de Trabajadores Estacionales (SWP) permite contratar a trabajadores extranjeros durante periodos cortos para hacer frente a la escasez de mano de obra durante la temporada agrícola y pesquera. El SWP fue introducido por los gobiernos locales; hay un cupo por hogar y por gobierno local, en función de la capacidad de gestión del gobierno local en cuestión. En el sector agrícola, en las actividades económicas reconocidas por el Ministerio de Justicia se pueden solicitar trabajadores por un plazo de hasta 90 días mediante el visado C-4, y de hasta cinco meses mediante el visado E-8²¹.

19 A 2022, los países participantes son Fiji, Islas Salomón, Kiribati, Nauru, Papua Nueva Guinea, Samoa, Tonga, Tuvalu y Vanuatu. Véase OIT (2022c) para un análisis pormenorizado de los sistemas RSE de Nueva Zelanda y SWP de Australia desde la óptica de los derechos humanos y las normas del trabajo.

20 En 2020/2021, el tope se mantuvo en 14 400; no se aumentó tal como se había previsto originalmente, debido a la repercusión de la crisis de COVID-19 en los viajes internacionales. Los países beneficiarios del sistema RSE son Fiji, Islas Salomón, Kiribati, Nauru, Papua Nueva Guinea, Samoa, Tonga, Tuvalu y Vanuatu (véase [Recognised Seasonal Employer \(RSE\) scheme research](#)), New Zealand Immigration.

21 Véase [The Seasonal Worker Program \(SWP\)](#), Ministerio de Justicia, Servicio de Migración de Corea.

En el sector agrícola del Canadá, se utiliza el ya arraigado PTAT (programa de trabajadores agrícolas temporales) junto con otras ramas del Temporary Foreign Worker Program (programa de trabajadores extranjeros temporales) (TFW). En el marco del PTAT, los trabajadores extranjeros temporales deben proceder de México o de otros países participantes del Caribe²². En la categoría del FFW correspondiente al sector agrícola, estos trabajadores pueden proceder de cualquier país, y es posible contratarlos por un periodo máximo de 24 meses (cuando no se dispone de canadienses y de residentes permanentes), en tanto que en el marco del PTAT, el plazo máximo de contratación de ocho meses²³.

En los Estados Unidos, el Programa de Trabajadores Agrícolas Temporales H2-A permite a los empleadores ofrecer puestos de trabajo temporales o estacionales a trabajadores extranjeros previa solicitud al Departamento de Trabajo de los EE.UU. (US DOL), por un periodo máximo de tres años (con prórrogas, según el tiempo autorizado en la certificación de trabajo temporal). Para obtener el permiso para traer a estos trabajadores, los empleadores tienen que demostrar que no hay suficientes trabajadores estadounidenses disponibles o cualificados para hacer el trabajo, y tienen que demostrar que los trabajadores para el H2-A no afectarán negativamente a los salarios y las condiciones laborales de los trabajadores estadounidenses empleados de forma similar. Hay una larga lista de países que pueden participar²⁴.

En Europa, la Directiva de la UE relativa a los trabajadores temporeros (2014) representa una iniciativa para armonizar los programas de temporeros en los países europeos estableciendo un conjunto de normas comunes relativas a la admisión, la residencia y los derechos de los trabajadores temporeros no comunitarios. La Directiva limita la estancia de los inmigrantes a entre cinco y nueve meses al año, no prevé la reunificación familiar y permite a los trabajadores cambiar de empleador. La Directiva es exhaustiva, pero los Estados miembros tienen libertad para decidir cuántos migrantes admiten, en qué franja de tiempo y si permiten el retorno. El trabajo de temporada se entiende como “una ‘actividad sujeta al ritmo estacional’, [es decir] vinculada a un determinado periodo del año por un acontecimiento o una sucesión de acontecimientos recurrentes vinculados a condiciones estacionales, durante el cual las necesidades de mano de obra sean muy superiores a las requeridas habitualmente para las operaciones normalmente en curso”²⁵.

Sistemas de migración circular

Desde el decenio de 1960, la migración circular ha estado en el centro de los debates sobre la urbanización y el desarrollo en África, Asia, las islas del Pacífico y partes de América Latina (Wickramasekara 2011), pero el establecimiento de los llamados “programas de migración circular” solo se ha puesto de moda aproximadamente a partir de mediados de la década de 2000. Aunque la migración circular (incluida la transfronteriza) puede ser una realidad actual, especialmente en contextos de proximidad geográfica, fue ideada como *herramienta política* por la Comisión Europea en una lógica de cooperación para el desarrollo. En mayo de 2007, una comunicación de la Comisión Europea afirmaba “La migración circular puede definirse como una forma de migración que se gestiona de manera que permite cierto grado de movilidad legal de ida y vuelta entre dos países”. El documento hace hincapié en la movilidad legal y gestionada, y la Comisión también indicó claramente que la nueva herramienta se refería a la migración temporal: “...si no se diseña y gestiona adecuadamente, la migración que pretende ser circular puede convertirse fácilmente en permanente y, por tanto, frustrar su objetivo” (Comisión Europea, 2007).

22 A 2022, los países participantes son México, y las naciones caribeñas de Anguilla, Antigua y Barbuda, Barbados, Dominica, Granada, Jamaica, Montserrat, San Kitts y Nevis, Santa Lucía, San Vicente y las Granadinas, y Trinidad y Tabago. Véase [Contratar a un trabajador temporal a través del Programa de Trabajadores Agrícolas Estacionales](#), Gobierno del Canadá.

23 Entre el 1o de enero y el 15 de diciembre, siempre y cuando el empleador esté en condiciones de ofrecer al trabajador un mínimo de 240 horas de trabajo en un periodo de seis semanas o menos. Debido a la pandemia de COVID-19, y ante la necesidad de adecuarse al periodo de cuarentena exigido, para la temporada 2021 del programa SAWP se observó que los permisos de trabajo conexos indicaban una duración del trabajo de nueve meses, y no la duración habitual de ocho meses, ([Hire a temporary foreign agricultural worker](#), Gobierno del Canadá).

24 Puede consultar el listado de países y otros detalles del funcionamiento del Programa H2-A en [Trabajadores Agrícolas Temporales H-2^a](#), US Citizenship and Immigration Services (USCIS).

25 Véase la [Directiva 2014/36/UE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 26 de febrero de 2014, sobre las condiciones de entrada y estancia de nacionales de terceros países para fines de empleo como trabajadores temporales](#). Todos los Estados miembros excepto Dinamarca e Irlanda han aceptado la Directiva y la han plasmado en la legislación nacional.

Numerosos actores del desarrollo y, en particular, la Organización Internacional para las Migraciones (OIM) adhirieron a la idea de que los sistemas de migración circular serían “triplemente beneficiosos”, es decir, para el país de destino, el país de origen y los propios migrantes, y promovieron la creación de “programas de migración circular”²⁶. La migración circular también se debatió ampliamente en el Foro Mundial sobre Migración y Desarrollo (FMMD), y los programas de migración circular ahora suelen “solaparse” con otras formas de migración laboral temporal, en particular con los programas para trabajadores estacionales.

Contrariamente a lo que ocurre con los programas “convencionales” de trabajadores extranjeros temporales, como los programas europeos de “trabajadores invitados” de los decenios de 1950 y 1960 que se basaban en la idea de una sola incursión migratoria por trabajador y en la rotación de las cohortes de trabajadores, los programas de migración circular contemplan las estadias temporales reiteradas de un trabajador migrante. En el marco de estos últimos es posible conceder al migrante que regresa al país de destino una especie de “reingreso personalizado” (Cassarino 2008). Los sistemas de migración circular exigen importantes recursos financieros y logísticos, por ejemplo, mecanismos e instituciones para seleccionar a los migrantes, formarlos y asegurar su regreso.

Programas para jóvenes profesionales

Determinados sistemas de migración laboral temporal se centran específicamente en los jóvenes trabajadores migrantes con el fin de mejorar sus competencias mediante la formación en el puesto de trabajo. Los programas suelen regirse por acuerdos bilaterales o memorandos de entendimiento que fijan cupos anuales, y no todos los cupos se utilizan sistemáticamente. La mayor parte de estos acuerdos estipulan que los aprendices deben tener entre 18 y 35 o 40 años. Existe reciprocidad entre programas, por ejemplo, un sudafricano puede venir a Suiza como becario y un suizo puede ir a Sudáfrica²⁷, aunque en la práctica en cada una de las relaciones bilaterales los programas son utilizados principalmente por los becarios del país menos rico que se trasladan al país económicamente mejor situado.

Los programas están pensados para profesiones de nivel inferior y de nivel medio (artesanías y oficios, hostelería, etc.) y su principal objetivo es mejorar las competencias profesionales y lingüísticas de los jóvenes participantes. Hay mecanismos integrados para lograr estos objetivos, por ejemplo, los programas alemanes exigen que en la empresa que emplea al aprendiz, por cada aprendiz haya al menos cuatro empleados fijos que hablen alemán²⁸. Los jóvenes migrantes permanecen 12 meses en el país huésped con la posibilidad de prolongar su experiencia de formación transfronteriza otros seis meses, es decir, su estancia se limita a 18 meses como máximo. Además de la cooperación a nivel gubernamental y entre administraciones laborales, algunos de los programas prevén la participación de los interlocutores sociales en su ejecución. Los salarios, las condiciones de trabajo y las protecciones sociales se ajustan a las condiciones negociadas en los convenios colectivos locales o en la legislación del país huésped. Los programas también apuntan a estimular la creación de empleo al regresar.

Por otra parte, algunos programas de prácticas han sido denunciados por explotación y por no proporcionar una verdadera formación, por lo que los que suelen mirarse con recelo²⁹. Este tipo de críticas llevó a la República de Corea a suspender el programa de prácticas sectoriales Industrial Trainee Scheme (ITS), creado en 1994, y a instituir el sistema de permisos de trabajo Employment Permit System (EPS) en 2003 (Kim 2015).

26 Véanse por ejemplo, el Comunicado de Prensa GLOBAL de 25 de julio de 2011, “[La Conferencia Regional sobre Migración en África fomenta la migración laboral circular](#)”, y el sitio web del Foro Mundial sobre Migración y Desarrollo: https://www.gfmd.org/docs?search_api_views_fulltext=circular+migration.

27 Véase la página de la Secretaría de Estado para las Migraciones (SEM) en el sitio web de la Confederación Suiza: <https://www.sem.admin.ch/sem/en/home/themen/arbeit/berufspraktikum.html>

28 Para consultar los detalles sobre el programa y la evaluación de los sistemas que Alemania utilizaba con varios países de Europa Central y Europa Oriental en el pasado, véase Kuptsch (1995). Muchos de los acuerdos de Alemania en relación con los jóvenes profesionales (“Gastarbeiter-Abkommen”) quedaron obsoletos al incorporarse nuevos Estados miembros a la UE. En 2000 había 5 891 jóvenes profesionales en Alemania, y en 2015 solo 15 (Bundesministerium des Innern 2015: 64).

29 Un caso es el Programa de Pasantías Técnicas del Japón (TIP), que ha sido analizado de forma crítica en la literatura sobre migración; véase Kamibayashi C. (2010). Véanse otras referencias en medios de comunicación, por ejemplo, [The Observers, de France 24](#).

Trabajadores desplazados

En la UE, los *trabajadores desplazados* son empleados enviados por su empleador para prestar un servicio en otro Estado miembro de la UE con carácter temporal, en el contexto de un contrato de servicios, un desplazamiento intraempresarial o una contratación a través de una empresa de trabajo temporal. Los trabajadores desplazados se diferencian de los trabajadores móviles de la UE en el sentido de que permanecen en un Estado miembro huésped para realizar un trabajo de un ámbito estrictamente definido y no se integran en el mercado laboral del país de destino³⁰. Un proveedor de servicios puede obtener un contrato en otro país a través de una licitación y enviar a sus empleados allí para ejecutar el contrato. Por el contrario, los ciudadanos móviles de la UE se desplazan a otro Estado miembro por iniciativa propia para buscar trabajo y tienen derecho a la igualdad de trato con los nacionales en el acceso al empleo, las condiciones de trabajo y todas las demás condiciones sociales y fiscales.

A pesar de que los trabajadores desplazados son contratados por la empresa de envío y están sujetos a la legislación del lugar donde ésta tiene su sede, tienen un conjunto de derechos fundamentales vigentes en el Estado miembro de acogida, como son las tarifas mínimas de los salarios, los periodos máximos de trabajo y los periodos mínimos de descanso, las vacaciones anuales mínimas remuneradas, las condiciones de contratación de los trabajadores a través de empresas de trabajo temporal y la salud, seguridad e higiene en el trabajo³¹.

Trabajadores transfronterizos

Los trabajadores transfronterizos o fronterizos pueden desplazarse al trabajo (*commute*, en inglés) de forma permanente, pero también pueden trabajar en el país vecino durante la temporada o de forma temporal, según los acuerdos entre países.

En algunos casos, los trabajadores transfronterizos pueden formar parte de zonas de libre circulación; por ejemplo, la OCDE observó que, dentro de los países de la UE/AELC, los trabajadores transfronterizos de libre circulación constituyen la mayoría de los migrantes temporales en Luxemburgo y Suiza, y representan el 53 y el 22 por ciento de la cuota de migrantes empleados (OCDE 2019: 117). En el ámbito de la UE, los trabajadores transfronterizos son personas que trabajan en un Estado miembro de la UE pero que viven en otro. La definición de lo que constituye exactamente el “trabajo transfronterizo” varía según se considere la legislación fiscal, el derecho de residencia y los derechos de pensión y otros derechos sociales³².

Los movimientos transfronterizos también son importantes en otras regiones. Por ejemplo, en la región de África meridional son característicos los movimientos transfronterizos de corta duración (así como los circulares), vinculados al comercio transfronterizo como estrategias de subsistencia (Carciotto 2020). Tailandia tiene acuerdos de pases fronterizos con Camboya y Myanmar. El visado debe renovarse cada mes, y el permiso de trabajo cada tres meses, cruzando de nuevo al país de origen para la renovación.

Turistas que trabajan

Los turistas que trabajan constituyen otra categoría importante en muchos países. En Australia, el “visado de vacaciones de trabajo” y el “visado de trabajo y vacaciones” son los principales ejemplos, en los Estados Unidos es el “visado de viaje de trabajo de verano” (una subcategoría del visado J1) y en el Canadá el permiso de trabajo *International Experience Canada*. En 2017, la OCDE estimó que representaban el 30 por ciento de los permisos expedidos en Australia y Nueva Zelanda. Estos trabajadores sostienen partes de la economía aunque no se declaren necesariamente como trabajadores migrantes, de modo que su número es importante.

30 Según las orientaciones de la [Directiva 2018/957/UE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 28 de junio de 2018, que modifica la Directiva 96/71/CE sobre el desplazamiento de trabajadores efectuado en el marco de una prestación de servicios](#).

31 Véase [Derechos y normas para los trabajadores desplazados](#), Comisión Europea.

32 Véase [Fiscalidad y Uniones Aduaneras](#), Comisión Europea.

Traslados intraempresariales

Representan otra forma de migración temporal. En su mayoría se trata de trabajadores muy cualificados; esta categoría permite a las empresas internacionales trasladar temporalmente a empleados cualificados a sus filiales en otro país (véase OIT 2021b). La UE cuenta con una Directiva sobre traslados intraempresariales que establece las condiciones en las que los ciudadanos no comunitarios pueden entrar y trabajar en la UE en virtud de un traslado intraempresarial³³.

Otras formas de migración temporal

Por último, otra dimensión importante es que no todos los inmigrantes que participan en el mercado laboral disponen de un visado que los designe como trabajadores. Pueden trabajar legalmente como cónyuges o dependientes, ser estudiantes internacionales, formar parte de programas de intercambio cultural, etc. Es importante cuantificar estas contribuciones para comprender adecuadamente la dinámica del mercado de trabajo y los derechos laborales, ya que se interrelacionan con otras categorías de visados y con los programas de migración laboral temporal.

► Cuadro 1. Modalidades de migración laboral temporal: tipología básica

Diseño institucional		
Unilateral	Bilateral	Regional
Categorías establecidas en la legislación sobre migración (categorías de visados)		
	Acuerdos bilaterales de migración laboral	
	Sistemas de migración circular	
	Programa para jóvenes profesionales	
	Seasonal worker programmes	
		Migrantes con libertad de circulación
		Trabajadores desplazados
	Trabajadores transfronterizos	
Turistas que trabajan, trabajadores trasladados dentro de una empresa, otras formas de migración laboral temporal (cónyuges, estudiantes, etc.)		

Fuente: elaboración propia.

³³ [Directiva 2014/66/UE del Parlamento Europeo y del Consejo de 15 de mayo de 2014 relativa a las condiciones de entrada y residencia de nacionales de terceros países en el marco de traslados intraempresariales.](#)

2.3. Instantánea estadística: complicaciones para reflejar la migración laboral temporal

En los países de ingreso alto, los programas de migración temporal, entendidos como políticas que conceden a los trabajadores migrantes la residencia temporal en virtud de su situación laboral a su llegada, constituyen más del 90 por ciento de las políticas de inmigración laboral (Ruhs 2013). Considerando una muestra de 30 países, Gest y Boucher (2021) observan que, en 16 de los casos que examinan, los flujos temporales comprenden al menos el 50 por ciento de todas las admisiones, y en varios Estados concentrados en la Península Arábiga, el 100 por ciento de la migración económica es temporal.³⁴

No todos los censos y encuestas de población activa abarcan la migración laboral temporal; de ahí que la medición del volumen de las poblaciones migrantes temporales empleadas en todo el mundo siga pendiente de establecer.³⁵ Por ejemplo, en el caso de la mayoría de los países de la OCDE se dispone de datos anuales sobre los flujos de entrada de migrantes temporales, sin embargo, la producción de estos datos con respecto al empleo es una tarea compleja, ya que es preciso abordar la duración de la estancia y las categorías de migrantes. En tal sentido, es problemático realizar comparaciones sistemáticas y rigurosas entre países.

A nivel nacional, algunos países utilizan registros de llegadas y salidas para estimar el número de migrantes temporales, como el Departamento de Seguridad Nacional (DHS) de los Estados Unidos. Sin embargo, esto no necesariamente indica si estos migrantes están en el mercado laboral, ya que el objetivo es captar la así denominada “población no inmigrante”.

En 2019, la OCDE proporcionó una primera estimación de la contribución de los migrantes temporales a las economías de acogida en 20 países de la OCDE. Basándose en un conjunto de datos de permisos y visados seleccionados específicamente para el estudio, en combinación con otros métodos para captar a los migrantes de libre circulación en el contexto de la UE, el estudio concluyó que (OCDE 2019: 117):

- En seis de los 20 países de la OCDE, los inmigrantes temporales añaden un 2 por ciento o más al total de la población ocupada en el país huésped en un año completo.
- Los inmigrantes temporales representan más del 40 por ciento de todos los inmigrantes empleados (temporales o permanentes) en la República de Corea y más del 25 por ciento en el Japón. En Nueva Zelanda, representan el 13 por ciento, y en Australia, Canadá y Estados Unidos, entre el 5 y el 8 por ciento. Dentro de los países de la UE/AELC, los migrantes temporales representan el mayor porcentaje de los migrantes empleados en Luxemburgo (53 por ciento) y Suiza (22 por ciento).
- Los trabajadores migrantes representan tres cuartas partes o más de la contribución total de los migrantes temporales en todos los países, excepto en Australia, Canadá y Nueva Zelanda. Los turistas que trabajan y los estudiantes internacionales solo trabajan durante una parte de su estancia en el país de destino. No obstante, el número de turistas que trabajan en Australia y Nueva Zelanda es lo suficientemente alto como para suponer una contribución significativa a la población residente ocupada en un año completo. Del mismo modo, los estudiantes internacionales contribuyen significativamente al empleo en Australia y el Canadá. En cambio, la contribución de los miembros

34 Habida cuenta de que los países árabes –en particular los pertenecientes al CCG– solo tienen programas de migración laboral, cabe asumir que, a partir de las estimaciones mundiales más recientes de la OIT, [Estimaciones mundiales de la OIT sobre los trabajadores y trabajadoras migrantes](#), casi la totalidad (o al menos un porcentaje muy importante) de los 24,1 millones de trabajadores migrantes que había en la región en 2019 eran trabajadores migrantes temporales.

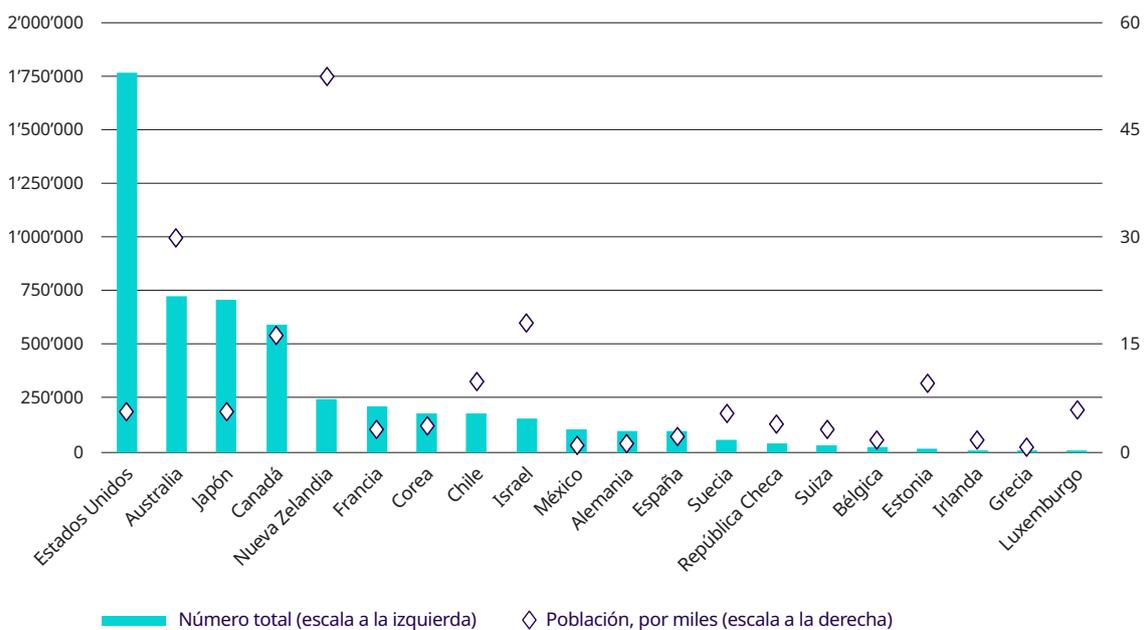
35 Las definiciones estadísticas se basan en marcos que pretenden distinguir entre una “población residente habitual” y una “población temporal”, donde la distinción se basa en la duración de la estancia en un periodo de 12 meses. Los que permanecen la mayor parte del tiempo en un periodo de 12 meses se consideran parte de la población residente del país, los demás forman parte de la población temporal. Este desglose básico no se ajusta a las nociones de los programas de migración laboral temporal, y los trabajadores migrantes de estos programas podrían formar parte exclusivamente de la población temporal del país de destino (por ejemplo, como trabajadores transfronterizos) o repartirse entre las dos poblaciones, dada la duración de los regímenes, según los ejemplos incluidos en este informe analítico.

de la familia acompañantes a la población residente ocupada cifra en menos del 10 por ciento de la contribución total en todos los países estudiados.

- Por término medio, en los países de la UE/AELC, los trabajadores migrantes de libre circulación, incluidos los transfronterizos, representan cerca del 1 por ciento del total de la población ocupada residente. La contabilización completa de los trabajadores desplazados podría aumentar la contribución de los migrantes temporales de libre circulación en una tercera parte. Según los datos recopilados por la Comisión Europea, en 2017 se declararon más de 1,7 millones de desplazamientos a otro país de la UE/AELC.

Sobre la base de los datos de OCDE (2019), en el [gráfico 2](#) se expone el número de permisos concedidos a los migrantes temporales. Los Estados Unidos expidieron el mayor número de permisos, seguidos de Australia, Japón y Canadá. En los países de la UE/AELC, el número de permisos expedidos es relativamente modesto, teniendo en cuenta que muchos migrantes temporales proceden de la zona de libre circulación y no necesitan solicitar un permiso³⁶.

► **Gráfico 2. Concesión de permisos a migrantes temporales según los datos de la OCDE**



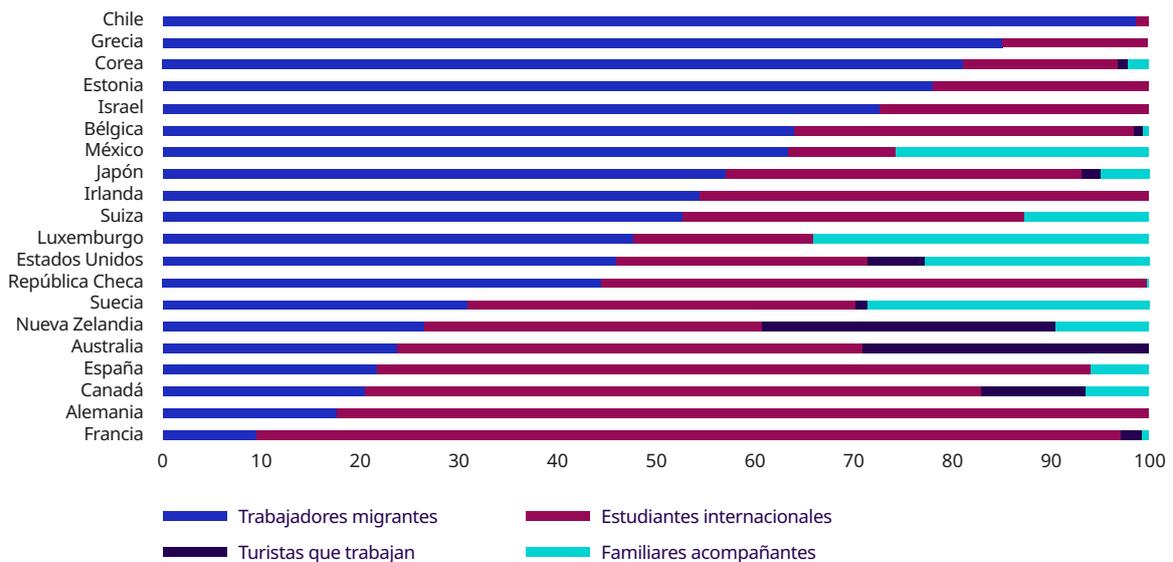
Nota: En la mayoría de los países, los permisos del conjunto de datos son permisos de residencia que también pueden dar acceso al mercado laboral. En el caso de Irlanda y Bélgica, los datos se refieren a permisos de trabajo, y no a permisos de residencia. En el de Alemania, los datos de los trabajadores migrantes se refieren a autorizaciones para trabajar y no a permisos.

Fuente: OCDE (2019 : 122).

36 Según se advirtió en OCDE (2019: 122), el número de permisos expedidos no es equivalente al número de migrantes temporales que llegan al país huésped en un año dado. La concesión de permisos podría no corresponderse con la migración, pues hay beneficiarios que tal vez han decidido no emigrar, y solo tres cuartas partes de los permisos expedidos eran concedidos por primera vez, siendo el resto renovaciones, o sea, permisos otorgados a inmigrantes ya instalados en el país huésped.

En el [gráfico 3](#) se aprecian las diferentes categorías de permisos para migrantes temporales de los que los trabajadores migrantes temporales son un subconjunto. Chile, Grecia, la República de Corea y Estonia presentan el mayor número de permisos para trabajadores migrantes, mientras que Francia, Alemania, Canadá, España y Australia presentan el mayor número de permisos para estudiantes internacionales.

► **Gráfico 3. Concesión de permisos a las diferentes categorías de migrantes temporales, 2017**



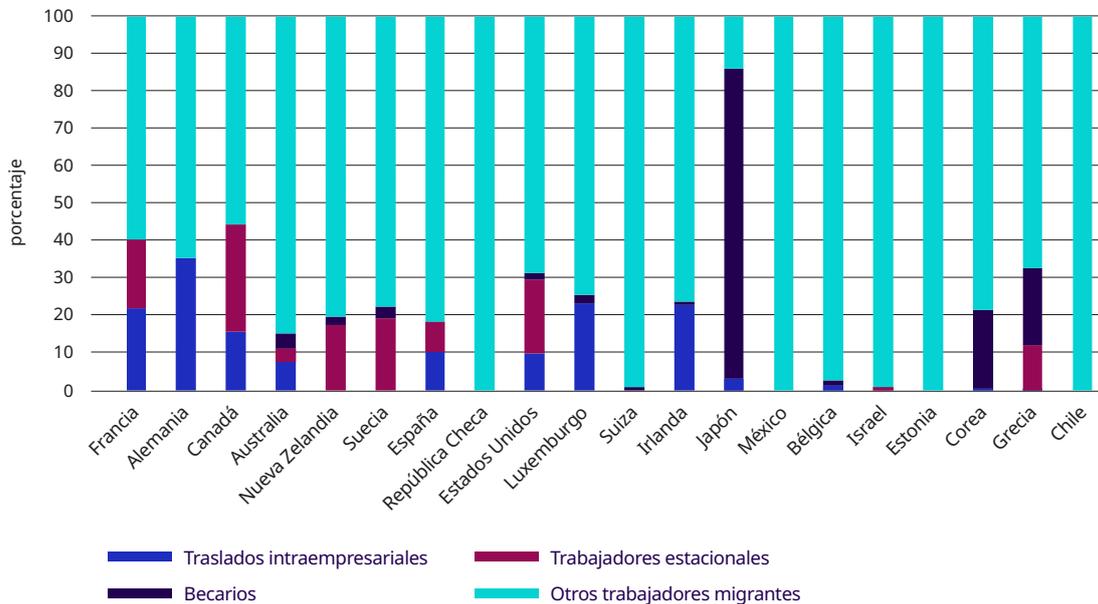
Nota: En Australia y Chile, los permisos concedidos a las personas a cargo se notifican junto con los permisos otorgados al solicitante principal. En el caso de Irlanda, no se dispone de datos de permisos para estudiantes internacionales. En el caso de Irlanda y Bélgica, los datos se refieren a permisos de trabajo, y no a permisos de residencia. Los datos de los trabajadores migrantes en Alemania se refieren a las autorizaciones concedidas para trabajar y no a los permisos. En el caso de Bélgica, Alemania e Irlanda, no se dispone de datos de los permisos para los miembros de la familia acompañantes. Con respecto a la categoría de familiares acompañantes, solo se dispone de datos del Canadá y Nueva Zelanda sobre permisos concedidos a cónyuges/parejas habilitados para trabajar.

Fuente: OCDE (2019: 124)

El [gráfico 4](#) presenta un desglose de los permisos temporales concedidos a los trabajadores migrantes. Casi dos terceras partes de los permisos concedidos a trabajadores migrantes pertenecen a la categoría "otros trabajadores migrantes". Esta categoría se compone principalmente de permisos concedidos a trabajadores que tienen una oferta de trabajo de un empleador del país huésped. Incluye los grandes programas de migración temporal de la OCDE, tales como el TFWP del Canadá (excluidos los trabajadores estacionales), el visado H-1B de los Estados Unidos o el visado E-9 de la República de Corea. Algunos países no disponen de permisos específicos para los trabajadores trasladados dentro de la empresa, los trabajadores estacionales y los becarios. Por lo tanto, estos trabajadores no pueden precisarse en los datos y se clasifican en la categoría "otros trabajadores migrantes" (OCDE 2019: 124).

En el Japón y la República de Corea, los aprendices representan la mayoría de los trabajadores migrantes temporales. Según OCDE (2019), los trabajadores estacionales representan el 28 por ciento de los permisos de migración laboral temporal expedidos en el Canadá, el 24 por ciento en Francia, el 20 por ciento en los Estados Unidos y el 17 por ciento en Nueva Zelanda. Se trata de gráficos prepandémicos, por lo que estimamos que en el periodo 2020–2021 las cifras han descendido.

► **Gráfico 4. Diferentes permisos concedidos a los trabajadores migrantes temporales, 2017**



Nota: Algunos países no disponen de permisos específicos para los trabajadores trasladados dentro de una empresa o para los becarios. Por lo tanto, a los migrantes se les expide un permiso más genérico y en el análisis se les clasifica como “otros trabajadores migrantes temporales”. Por ejemplo, Suiza no expide un permiso específico para los trasladados dentro de una empresa. En otros casos, el número de permisos expedidos es demasiado reducido para ser visible en el gráfico.

Fuente: OCDE (2019: 125).

2.4. Reconsiderar las nociones de “repercusiones” y “efectos” en el contexto de la migración laboral temporal

Habida cuenta de la instantánea estadística precedente realizada antes de la pandemia de COVID-19 y la dificultad de cuantificar globalmente la naturaleza de la migración laboral temporal, el análisis de los “efectos” y las “repercusiones” plantea dificultades importantes. Dado que no existe una definición unificada ni una sistematización en la recopilación de datos en los distintos países, las repercusiones de la migración laboral temporal en los mercados de trabajo varían, y el déficit de datos y las diferencias de diseño dificultan el análisis así como la comparación de los programas de migración laboral temporal de los distintos países y la medición de las repercusiones en los derechos de los trabajadores en los países de destino y de origen.

Este informe adopta un planteamiento holístico de las “repercusiones” y tiene en cuenta además que en la literatura sobre migración el tratamiento típico de las cuestiones de la incidencia se ha hecho desde la perspectiva económica y se ha centrado en la migración permanente (Peri y Sparber 2009, Dustmann, Glitz y Frattini 2008, Blau y Khan 2015, Peri 2016)³⁷. Al ampliar la noción de repercusión para estudiar el tema desde una perspectiva interdisciplinar, este informe analiza las diversas categorías de referencia (descritas en profundidad en la sección siguiente) en relación con las repercusiones, y complementa

³⁷ En OCDE (2019) se señala que en la literatura sobre economía no se han analizado lo suficiente los efectos de los migrantes temporales en el país huésped. En 2018, la OCDE y la OIT realizaron una serie de estudios sobre la forma en que los inmigrantes contribuyen al desarrollo de las economías de los países, con algunas referencias a los problemas de los visados temporales para la integración, y los canales hacia la residencia. Véase OCDE/OIT (2018).

dos estudios de aportación de opiniones que recogen las apreciaciones de las organizaciones de trabajadores y de empleadores (véanse OIT 2021a e OIT 2021b). Las limitaciones de las estadísticas, la naturaleza divergente de los sistemas en los países, así como de los medios para recopilar los datos, y la heterogeneidad de los grupos de migrantes cubiertos por las categorías de visados exigen centrar la atención en las categorías específicas y en los programas específicos de cada país, tal como se abordan en ambos estudios de aportación de opiniones. Evaluar las repercusiones de la “migración temporal” implica volver a analizar las presunciones y las realidades del mercado de trabajo, a la vez que se ofrece un relato honesto de lo que pueden captar esos métodos. Por ello, sigue siendo primordial apoyarse en otros planteamientos de las ciencias sociales³⁸.

Un estudio elaborado por el Comité para el Desarrollo Económico de Australia (CEDA) observa otra dificultad importante para la estimación de las repercusiones; se observa que si un migrante pasa de un visado temporal a uno permanente, ello no se recoge en las estadísticas de migración internacional neta (CEDA 2019:33). El mismo estudio explica que los migrantes con un visado temporal en Australia abandonarán el país o harán la transición hacia un visado permanente, pero la Oficina de Estadísticas de Australia solo mide con qué visado llegan los migrantes y con qué visado se van (las transiciones de visado no se recogen en las estadísticas de migración neta al extranjero). El registro de estas transiciones de visado permitiría estimar la contribución de los migrantes temporales al crecimiento de la población; por lo tanto, estos datos deberían ponerse a disposición (CEDA 2019:33)³⁹.

En 2018, el Ministerio de Innovación Empresarial y Empleo (MBIE) de Nueva Zelanda llevó a cabo una evaluación del impacto utilizando modelos econométricos para estimar si los migrantes temporales incidían en los resultados de empleo de los neozelandeses. El estudio abarcaba a todas las personas en edad de trabajar en Nueva Zelanda que percibían ingresos por empleo asalariado en el periodo comprendido entre enero de 2000 y diciembre de 2015. Los resultados generales indicaron que no había indicios significativos de que los migrantes desplazaran a los neozelandeses por los puestos de trabajo y, en particular, no había efectos generales sobre el empleo en la misma actividad económica o en otras actividades económicas⁴⁰. Esto significa que, en promedio, la migración temporal no tiene ningún efecto directo sobre los meses trabajados por los neozelandeses en la misma actividad económica (manteniendo constantes todas las demás variables). Además, la migración temporal tuvo algunos efectos positivos en los ingresos de los neozelandeses mayores de 25 años, pero no en los jóvenes, y no hubo efectos en las nuevas contrataciones (MBIE 2018:iv).

Al evaluar las repercusiones económicas de los migrantes con derecho a la libre circulación en algunas regiones, estos trabajadores podrían ser imperceptibles en número pero perceptibles en cuanto a las realidades del funcionamiento de los mercados laborales. Para colmar esta laguna, el estudio de la OCDE de 2019 utiliza un método novedoso para identificar a los trabajadores migrantes temporales de libre circulación basándose en los datos procedentes de la encuesta de población activa de la UE. A efectos de este ejercicio, los migrantes temporales de libre circulación se definen como personas que declaran trabajar en un país distinto al de su residencia habitual. Cuando las personas trabajan o tienen la intención de trabajar en el extranjero durante menos de un año, siguen siendo consideradas residentes del país de origen. La utilización de esta definición permite captar no solo a los individuos que emigran a otro país de la UE/AELC durante menos de un año, sino también a los trabajadores transfronterizos. Pese

38 Bauböck y Ruhs (en prensa 2022:12) señalan que la multitud de efectos de los programas de migración laboral temporal en la economía receptora dificulta mucho la posibilidad de hablar de una “repercusión (o ventaja) general” para el país huésped.

39 En el mismo informe figuran datos sobre las transiciones de visados de estudiante obtenidos mediante un pedido especial de datos al Departamento del Interior.

40 En el estudio, dos clases de modelos se adecuaban a los datos: los modelos de efectos directos y los modelos de efectos combinados. Los primeros examinan la repercusión que podría tener el empleo migrante en los resultados de los nacionales de Nueva Zelanda en la misma actividad económica y la misma región. Los modelos de efectos combinados examinan los efectos directos e indirectos. Los efectos indirectos son los efectos que tienen las variaciones en el empleo migrante en una actividad económica en una región, sobre el empleo de nacionales de Nueva Zelanda en otra actividad económica en la misma región. En el modelo de efectos totales no se observan indicios significativos de que los migrantes desplacen a los nacionales del país de los puestos de trabajo, y, en particular, no hay efectos generales en el empleo en la misma actividad económica (efectos directos) o en otras actividades económicas (efectos combinados) (puede consultarse el método en MBIE 2018: iv y pág. 10).

a que por lo general no se consideran migrantes, es importante incluirlos en el análisis a fin de reflejar a todos los participantes en el mercado laboral del país huésped.

Utilizando este método, se estima que en 2017 1,6 millones de trabajadores migrantes de libre circulación estaban empleados en los países de la UE/AELC. Este número aumentó en más de un 20 por ciento en el periodo 2013–2017 con respecto a un aumento del 5,5 por ciento en el empleo total en la UE/AELC. Suiza fue el país huésped con el mayor número de migrantes temporales (410 000) en 2017, seguido de Alemania (398 000), y luego Luxemburgo, Austria, Países Bajos y Reino Unido, cada uno de los cuales acogió entre 100 000 y 200 000 migrantes temporales (OCDE 2019: 139).

En el caso de México, la participación del país en el PTAT con Canadá desde 1974 fue evaluada desde la perspectiva del gobierno solo dos veces, en 2005 y 2016. En 2016 se colocaron 23 790 trabajadores en nueve provincias canadienses, y desde su habilitación se han colocado más de 326 000 trabajadores agrícolas (CGSNE 2016: 7). La evaluación de 2016 se centró principalmente en los aspectos operativos del programa y no contaba con un marco para medir la incidencia en las experiencias de los trabajadores (además de los ingresos, los ahorros, etc.). No obstante, basándose de las entrevistas a los trabajadores indicó que la mayoría de los participantes ya eran trabajadores agrícolas experimentados que podían aplicar sus conocimientos y se beneficiaban del PTAT. Por lo tanto, la evaluación sugirió que, en el futuro, la participación en el PTAT podría ofrecerse a los trabajadores en situaciones menos ventajosas (CGSNE 2016: 232). Desde la perspectiva de los países de destino, debería hacerse una consideración similar al evaluar las “repercusiones” de los Programas de migración laboral temporal.

Hay una gran cantidad de estudios con conclusiones encontradas en cuanto a los beneficios para los países de origen en términos de remesas y ‘circulación’ de cerebros. Los países de origen pueden beneficiarse de ciertas remesas generadas por la participación de los trabajadores en los programas de migración laboral temporal, pero esto puede producirse a costa de la restricción de los derechos de sus trabajadores en el extranjero o de mayores desigualdades dentro del país (Escobar Latapi y Janssens 2006; Escobar Latapi 2012). Por consiguiente, determinar si un programa de migración laboral temporal concreto genera un beneficio global para un país de origen específico no es tan sencillo de cuantificar como sugieren algunos defensores de estos programas.

En resumen, definir el significado de los beneficios relacionados con la migración para los países no es nada fácil: las repercusiones en el mercado laboral pueden ser más fáciles de definir que los efectos sociales, pero las repercusiones también pueden diferir entre regiones. Para evaluar el efecto global, hay que ponderar la importancia relativa de una multitud de repercusiones, lo que constituye un ejercicio intrínsecamente normativo, ya que hay que decidir qué tipos de repercusiones para qué grupos de personas deben priorizarse (Bauböck y Ruhs 2022).

Parte II.

Desentrañar
las complejidades

► 1. Elementos fundamentales del diseño y su interrelación

Esta sección describe los diferentes elementos que caracterizan a los programas de migración laboral temporal, centrándose específicamente en las leyes de inmigración y el derecho laboral. Estos elementos son importantes porque condicionan el potencial de determinadas instituciones del mercado de trabajo para proteger los derechos de los trabajadores migrantes. Incumben a todas las formas de migración laboral temporal descritas en la tipología de la sección 2.1. de la parte I. Esta descripción de los elementos también ayuda a precisar las áreas cruciales de las políticas y los mecanismos institucionales que podrían fomentar la coherencia entre ellas⁴¹ con miras al logro del trabajo decente para las personas trabajadoras migrantes, lo que contribuye explícitamente al desarrollo sostenible.

Como se ha indicado en las secciones anteriores, en la esencia de los esquemas de migración laboral temporal hay dos niveles de complejidad interrelacionados. En primer lugar, la heterogeneidad del grupo de trabajadores catalogados como “trabajadores migrantes temporales” y de aquellos que podrían no estar incluidos en dichos grupos, pero que siguen actuando como tales (por ejemplo, estudiantes, cónyuges, etc.). En segundo lugar, las distintas formas de gobernanza que los regulan, pues coexisten diferentes categorías de visados y zonas de libre circulación.

Estas complejidades entrelazadas también se ven afectadas por las relaciones de género y las pautas a este respecto. El establecimiento de programas sectoriales particulares ha determinado que históricamente hayan sido los hombres quienes han ocupado los puestos, debido a los dictados de pautas culturales en virtud de las cuales es el varón quien tiene que cumplir con su papel de “proveedor del sustento”, cuyo consiguiente temor es “fracasar” en ese rol si no se logra enviar remesas. En los últimos decenios, la “feminización de la migración” se refiere no solo al aumento del número de mujeres trabajadoras migrantes, sino también al hecho de que emigran con independencia de la pareja y de su familia (Bastia y Haagsman 2020). Una de las razones de este cambio radica en la naturaleza cambiante de la división del trabajo a escala mundial, que ha supuesto la demanda en el “Norte Global” de mano de obra femenina procedente del “Sur Global” en forma de trabajo doméstico y de cuidados. Cabe destacar que en los debates sobre migración la división “Norte-Sur” no refleja con exactitud la dinámica que se produce en algunos lugares del mundo, como Oriente Medio, donde el trabajo doméstico y de cuidados es realizado en gran medida por trabajadoras migrantes. Por ello, algunos analistas definen como “Norte Global” al conjunto de los países más prósperos, independientemente de su ubicación geográfica.

41 En los círculos de política, la literatura hace hincapié en que, para lograr la “coherencia”, lo ideal es que el diseño de las diferentes políticas tome en consideración las interacciones pertinentes, así como la coordinación y la calibración para lograr una combinación de políticas deseable en los ámbitos internacional, regional, nacional y subnacional (véase el ejemplo de OCDE 2008). En el caso del presente informe analítico, el objetivo es reducir la discordancia entre la admisión (requisitos para la entrada) según lo establecido en las leyes sobre inmigración, y la protección laboral que reducirá los déficits de trabajo decente.

Tradicionalmente, el acceso preferente a un mercado laboral nacional (interno) se deriva de la ciudadanía. En muchos contextos, los residentes de larga duración cuya situación jurídica es de residentes permanentes también tienen acceso preferente. Se establecen diferentes categorías de situación migratoria para delimitar el acceso, por lo que las diversas combinaciones de elementos dan lugar a una gran heterogeneidad que condiciona la participación en el mercado laboral. Por ejemplo, en el contexto de la UE, el principio de “preferencia comunitaria” establece que:

Los Estados miembros tendrán en cuenta las solicitudes de entrada en su territorio con fines laborales solamente cuando la oferta de empleo propuesta en un Estado miembro no pueda cubrirse mediante mano de obra nacional y comunitaria o mediante mano de obra no comunitaria residente de forma permanente y legal en dicho Estado miembro y que ya pertenezca al mercado regular de trabajo en el citado Estado miembro.”

(Resolución del Consejo de 1994 DO C274/3 en relación con el Reglamento (CEE) nº 1612/68 del Consejo, citado en Ruhs 2014: 62).

Los siguientes elementos condicionan los sistemas de migración laboral temporal, a saber: objetivos declarados; organismos involucrados; patrocinio; movilidad; nivel de cualificación requerido; sector de empleo; tipo de permisos expedidos; representación; trayectoria hacia la residencia permanente y la ciudadanía; y aplicación de la ley.

1.1. Objetivos

Por lo general, el “objetivo declarado” de un sistema de migración laboral temporal se transmite a través de fuentes públicas y declaraciones de las autoridades nacionales sobre los presuntos fines del programa seleccionado. Por lo general, los “objetivos declarados” se establecen para justificar determinados programas y hacerlos políticamente aceptables en diferentes momentos históricos. En la parte I describimos cómo en los primeros tiempos de la migración laboral temporal, los programas perseguían el doble objetivo de aliviar la escasez de mano de obra en el mercado laboral y, al mismo tiempo, de apaciguar el rechazo a la inmigración.

Los objetivos declarados cambian según las circunstancias históricas, y los estudiosos y profesionales los han clasificado de diferentes maneras. Por ejemplo, los subgrupos generales clásicos documentados incluyen: i) aliviar la escasez de mano de obra, ii) resolver la migración indocumentada; iii) fomentar los lazos culturales y proporcionar formación, como en el caso de los estudiantes y los aprendices (Ruhs 2006). El establecimiento de programas de migración laboral temporal puede además estar dominado por consideraciones categóricas en materia de política exterior. Por ejemplo, a partir de 1989 Alemania creó programas de contratos de temporada, para jóvenes profesionales y de servicios (*Werkvertragsabkommen*) destinados a trabajadores de Europa Central y Europa Oriental, ya que el Gobierno estaba convencido de su obligación para con los Estados cuyos nacionales habían trabajado anteriormente en la República Democrática Alemana. De hecho, Polonia hizo del empleo continuado en Alemania de un cierto número de nacionales polacos un tema de discusión durante las negociaciones relativas al reconocimiento de la frontera polaco-alemana. Se consideraba una “obligación de Occidente apoyar el proceso de reforma en Europa Oriental con los medios de la economía social de mercado” (Heyden 1991: 6). Por lo tanto, los objetivos políticos fijados de los programas de migración laboral temporal no necesariamente guardan relación con las preocupaciones del mercado laboral.

Desde la perspectiva del país de origen⁴², también puede haber objetivos de desarrollo, ya que la participación en los programas de migración laboral temporal representan un medio para aliviar la pobreza, asegurar ingresos a través de las remesas, y aumentar las oportunidades de trabajo para sus ciudadanos; además puede ser una estrategia de adaptación en previsión del desplazamiento forzoso (futuro) derivado del cambio climático.

Evidentemente, los desplazamientos temporales no se limitan al ámbito económico. Hay repercusiones sociales en cuanto a la separación de los miembros de la familia y las relaciones de género que no necesariamente se tienen en cuenta en los “objetivos declarados”. Por ello, es preciso analizar las “consecuencias imprevistas” desde diferentes ángulos y perspectivas de intereses. Skeldon (2011: 61) reflexiona sobre el trauma de la separación entre las parejas jóvenes de la India, cuando los emigrantes varones van al Golfo por trabajo. Aunque dejar a la esposa a cargo de los hijos y del hogar podría empoderarlas al situarlas en un puesto de mayor responsabilidad, la separación también conlleva angustia, como por ejemplo, en el manejo de las remesas.

En el caso de la UE, a partir de mediados del decenio de 2000 y durante varios años, casi toda la migración temporal hacia la UE, entonces catalogada mayoritariamente como migración circular (véase la sección 2.2. de la parte I), se consideraba en el marco de un discurso de “migración y desarrollo”. Otro aspecto importante es el modo en que se conceptualiza el “retorno” y se integra en el diseño de determinados programas. No siempre está claro que el fin de un permiso temporal conlleve el retorno; en tal sentido, se requiere un mecanismo de gestión “superior”. Por ejemplo, el caso de Suecia indica que no se adoptan medidas especiales que garanticen el retorno al país de origen al expirar un contrato y el correspondiente permiso de trabajo. La normativa prevé que las personas cuyos permisos de residencia y trabajo caducan deben abandonar Suecia. Sin embargo, se ha observado que muchos trabajadores extranjeros también quieren obtener permisos de residencia permanente para permanecer en Suecia. La opinión de Suecia es que, en principio, el aumento de la movilidad de los migrantes es fundamentalmente positivo para la UE, los migrantes y los terceros países, y que ello debería facilitarse, pero no “forzarse” (EC 2011: 33).

En el caso de Australia, Wright y Clibborn (2017) observan que el interés centrado en mantener una política oficial basada en la entrada de migración cualificada a través de lo que denominan “puertas delanteras” (mecanismos de selección y control muy regulados), se ha complementado con diversos programas de visados de trabajo temporal “de puerta lateral” que existen fuera del ámbito de los visados de trabajo convencionales, como los visados de estudiante y de vacaciones de trabajo. Además, hay un número cada vez mayor de migrantes no autorizados que exceden la duración de su visado o que trabajan incumpliendo las condiciones de su visado, lo que puede calificarse como acceso al país y al mercado laboral a través de canales de migración de “puerta trasera” (véase Howe et al. 2016).

1.2. Organismos involucrados

Entre los países se observa una gran variación en cuanto a los diferentes organismos y ministerios que intervienen en el proceso de migración, desde el diseño de categorías específicas de visados hasta la aplicación y el control de la aplicación de programas concretos. Por mencionar algunos, los organismos incluyen los Ministerios del Interior, de Migración, del Exterior y de Trabajo, y las administraciones de distintos niveles que dependen de ellos (por ejemplo, los servicios consulares y las oficinas de colocación).

Los países definen la migración temporal de forma diferente y, por lo tanto, las políticas se aplican de distintas maneras, ya que en ellas participan varios departamentos e instituciones gubernamentales con intereses y capacidades a menudo contrapuestos; ello agrava la complejidad de las políticas nacionales (Pitkänen y Hayakawa 2019: 259). Los diferentes puntos de vista dan lugar a tensiones entre

42 A pesar de que ningún país es país de destino o país de origen exclusivamente, en los debates mundiales sobre políticas y como mecanismo heurístico, los países se dividen entre países de origen, de destino y de tránsito, incluso cuando se admite que no se trata de distinciones claras.

las instituciones. Por ejemplo, en los Países Bajos, el Ministerio del Exterior está abierto a la creación de más canales de migración legal para los países no pertenecientes a la UE, pero el Ministerio de Asuntos Sociales y Empleo supervisa el mercado laboral local y vigila las implicaciones de la migración en él.

Además, al analizar los organismos involucrados se aprecia que en la gobernanza de la migración laboral temporal también interviene el así llamado “sector de la migración”⁴³. Diversos organismos y empresas facilitan el acceso a la migración regular y, en ocasiones, incluso a la migración indocumentada. En los países con programas de migración temporal, se ha documentado ampliamente que cuando los permisos (o cupos) son limitados, cada vez es más frecuente la intervención de empresas privadas intermediarias que se ocupan del acceso y que suelen ofrecer un paquete para ocuparse de todo, entre otras cosas, la traducción, los préstamos iniciales, los contratos de trabajo, la vivienda, el papeleo legal y el transporte (Hennebry 2008, Hernández-León 2008 y Rosales Sandoval 2013). Estas empresas pueden trabajar con una licencia o mediante un acuerdo con el gobierno en cuestión. Por ejemplo, en el Japón, dos terceras partes de las empresas medianas y grandes hacen uso de sus servicios (Surak 2013).

El Sistema de Permisos de Trabajo (EPS), ideado por la República de Corea en 2003, es el raro ejemplo –al menos en el contexto asiático– de un programa de migración laboral temporal que funciona excluyendo por completo a los intermediarios o las agencias del sector privado. El programa no es estacional y afecta a varios sectores de la economía, a saber, la industria manufacturera, la construcción, la agricultura, los servicios y la pesca. Se basa en memorandos de entendimiento bilaterales entre el Gobierno de la República de Corea y el de determinados países de origen. Estos memorandos de entendimiento estipulan que la contratación, la selección y la colocación de los trabajadores deben ser gestionadas íntegramente por los ministerios gubernamentales encargados de la migración laboral de los dos países (o sus entidades afiliadas). Los agentes no gubernamentales y los proveedores de servicios privados pueden participar en la preparación de los posibles trabajadores del EPS antes del proceso de selección, o en la facilitación de la adaptación de los trabajadores a la vida en la República de Corea después de su entrada (por ejemplo, en lo que respecta a las clases de coreano), pero el proceso de selección en sí mismo es prerrogativa del Gobierno de la República de Corea y de sus homólogos en los países de origen. Este control gubernamental exclusivo fue intencionado desde el principio. El EPS se diseñó para poner fin a las estancias irregulares que se asociaban con el anterior Programa de Aprendizaje Industrial (ITS), así como para evitar los abusos característicos de la contratación para el sector privado en la región. En junio de 2011, el programa recibió el Premio de Administración Pública de las Naciones Unidas, por su contribución al aumento de la transparencia y la lucha contra la corrupción, debido sobre todo a este acuerdo exclusivo entre gobiernos⁴⁴.

En la administración del SAWP entre el Canadá y México, desde la perspectiva mexicana, los organismos involucrados son la Secretaría de Trabajo y Previsión Social (STPS), a través de la Coordinación General del Servicio Nacional de Empleo (CGSNE), el Servicio Nacional de Empleo en las entidades federativas, y los organismos encargados de los trámites administrativos relacionados con los visados de trabajo, los exámenes médicos y la administración migratoria. En el Canadá, los consulados mexicanos se encargan de asistir a los trabajadores migrantes en temas de información en general.

En resumen, la naturaleza de los organismos que participan en la administración de un programa de migración laboral temporal varía en función del país y de la jurisdicción. Los países establecen la protección del lugar de trabajo a un nivel jurisdiccional concreto, mientras que la inmigración se decide a nivel federal/nacional. Estas divergencias agravan aún más los desajustes en la protección. Los

43 El concepto “sector de la migración” abarca a los proveedores de servicios que facilitan la migración, y también a los “proveedores del control”, tales como los contratistas privados que realizan controles de la inmigración, quienes se ocupan del funcionamiento de los centros de detención y/o de los retornos forzados (Gammeltoft-Hansen y Nyberg Sørensen 2013: 6). En el proceso de contratación por parte de algunos actores del sector de la migración ha habido casos de abusos en relación con el trabajo forzoso y la trata de seres humanos. En 2014, la OIT puso en marcha la iniciativa para la equidad en la contratación, destinada a eliminar estas prácticas de contratación abusivas, y en 2016 y 2019 se publicaron las obras [Principios generales y directrices para la contratación equitativa y Definición de las comisiones de contratación y los gastos conexos](#), como orientación para que los mandantes de la OIT mejoren las prácticas de contratación.

44 Para más información y una evaluación completa de las virtudes y deficiencias del EPS, véase Kim (2015), y para una síntesis analítica de las plataformas tecnológicas digitales facilitadas por el Estado, con inclusión del ejemplo de Corea del Sur, véase OIT (2020).

programas de migración laboral temporal específicamente diseñados han contribuido a la separación normativa entre la admisión y la protección laboral, lo que suele provocar déficits de trabajo decente para los trabajadores migrantes.

1.3. Patrocinio

El patrocinio se refiere al agente o empleador que respalda la admisión de los trabajadores migrantes mediante un acuerdo institucional que justifica la admisión. Los gobiernos han concedido a las empresas una capacidad sustancial para determinar qué trabajadores migrantes entran en el país de destino y en qué condiciones, aunque dentro de unos parámetros exigidos por el Estado que en la mayoría de los casos especifican unos requisitos mínimos en torno al nivel de cualificación y las condiciones de empleo (Wright, Groutsis y van den Broek 2017, Howe 2016)⁴⁵.

Los límites y los objetivos pueden aplicarse a los migrantes en todo el espectro de competencias, sectores y ocupaciones, regiones geográficas y, en algunos casos, según los países de origen. Los mecanismos flexibles en torno a los sistemas de migración laboral temporal tienen menos probabilidades de tener cupos (aunque esto varía), ya que el principal determinante del número de permisos de trabajo temporales y visados expedidos es la demanda de trabajadores migrantes por parte de los empleadores⁴⁶.

En muchos casos, un requisito previo a la entrada es contar con una oferta de trabajo; por ejemplo, en el anterior régimen de visados de nivel 2 (general) del Reino Unido, una oferta de trabajo era la base de un patrocinio obligatorio del visado del migrante por parte del empleador. En el caso de los Estados Unidos, los empleadores deben cumplir con los requisitos de certificación previa a la admisión, es decir que el empleador debe anunciar la búsqueda de trabajadores locales y ofrecer al menos un salario fijado por el Gobierno en anuncios que son examinados por el Departamento de Trabajo, ofrecer alojamiento a los trabajadores en algunos casos, y cumplir con otros requisitos relacionados con el trabajo. En el marco de la certificación posterior a la admisión, los controles gubernamentales de los empleadores solo se producen en respuesta a quejas presentadas una vez que los inmigrantes ya están trabajando (lo que se observa en la categoría de profesionales H-1B) (Martin, Abella y Kuptsch 2006: 96).

Numerosos gobiernos realizan pruebas del mercado laboral y proporcionan listas de ocupaciones deficitarias para las que los empleadores pueden patrocinar a trabajadores migrantes. En el primer caso, el requisito de una oferta de trabajo va acompañado de una "prueba" del mercado laboral para evaluar si las solicitudes de mano de obra inmigrante de los empleadores representan auténticas carencias que no pueden cubrirse con residentes cualificados. En el segundo caso, se determina un listado de ocupaciones consideradas "deficitarias" que se revisa periódicamente. Este listado puede ser elaborado en el marco de consultas entre las partes interesadas, los empleadores, los grupos sectoriales, los sindicatos y las autoridades locales, o por un grupo de expertos independientes (este proceso no está exento de polémicas y negociaciones).

Uno de los principales problemas especificados en la literatura que examina los debates sobre el patrocinio es que la vulnerabilidad de los trabajadores migrantes temporales se deriva principalmente de su compromiso con un empleador (Lenard y Straehle 2010, Wright, Groutsis y van den Broek 2017, Depatie-Pelletier, Deegan y Touma 2021). Una posible solución sería permitirles trabajar dentro de un sector (ILO 2017d, Ruhs 2013, Lenard y Straehle 2010) permitiéndoles así la opción de abandonar posibles relaciones laborales abusivas.

Un aspecto importante en el patrocinio se refiere a la naturaleza de los contratos. Hay evidencias de que las condiciones de los contratos no se respetan plenamente (Mayer 2005, Lichtenstein 2007, Ruhs 2006). Una esfera digna de trabajo es la provisión de un procedimiento que garantice al trabajador migrante

⁴⁵ En algunos casos, es posible el patrocinio por parte de personas, como en el caso del patrocinio de trabajadoras y trabajadores domésticos en Asia y Oriente Medio.

⁴⁶ Es frecuente que los programas de migración más permanente contengan una meta de planificación general que se ajusta de un año a otro.

temporal que una vez en el país de destino gozará de las condiciones estipuladas en el contrato, y que lo mismo ocurrirá antes de la salida. Una forma de velar por el cumplimiento de las disposiciones de los contratos sería habilitar mecanismos a través de los cuales los trabajadores migrantes temporales que sean víctimas de violaciones de los contratos pudieran presentar quejas sin temor a la pérdida del empleo y a la deportación automática (véase Boucher 2019).

En definitiva, el patrocinio guarda íntima relación con el tipo de “modelo de inmigración” que un país decide aplicar. En los sistemas impulsados por el empleador y dependiente de la demanda, la selección de los (in)migrantes depende del empleador. Esto contrasta con el método basado en puntos, según el cual se selecciona a las personas para cumplir con las prioridades más amplias del mercado laboral y éstas son administradas por los gobiernos. Estos sistemas también varían en cuanto al nivel de cualificación exigido, ya que los puntos se “conceden” en función de determinadas cualificaciones, niveles de instrucción, conocimientos de idiomas, experiencia profesional, edad, etc.

1.4. Movilidad

La movilidad, también conocida como “movilidad interna en el mercado de trabajo”, se refiere a la capacidad de los trabajadores de poner fin a su empleo, cambiar de empleador, renovar su permiso de trabajo o abandonar el país de destino sin la autorización de su empleador (OIT 2017d:2). En muchos países, los trabajadores migrantes sujetos a un acuerdo temporal solo pueden trabajar para el empleador que los ha patrocinado.

En Suecia, por ejemplo, los permisos de trabajo vinculan al empleado con un empleador específico por un plazo máximo de dos años, con la opción de una prórroga de dos años en la que el trabajador migrante debe trabajar en una ocupación específica y no para un empleador concreto. Durante el periodo inicial de dos años en que el inmigrante está vinculado a su empleador, no puede cambiar de trabajo sin solicitar un nuevo permiso de trabajo. Ahora bien, si el trabajador pierde su empleo, tienen cuatro meses para obtener otro permiso, de lo contrario se les retira el permiso de residencia temporal (Dirección General de Migraciones de Suecia, 2014, citado en Wright, Groutsis y van den Broek 2017: 1861).

Por lo que respecta al Canadá, los trabajadores migrantes temporales tienen menos posibilidades de cambiar de empleador; de conformidad con el SAWP, por ejemplo, su movilidad a otras provincias también está restringida. La falta de movilidad en el marco de este Programa ha provocado problemas en relación con el maltrato de los trabajadores migrantes, y con su capacidad para hacer respetar los derechos laborales, en especial en el caso de los trabajadores de las ocupaciones menos cualificadas, una proporción creciente del programa (Vosko 2018, Fudge 2012, Lenard y Straehle 2010).

La movilidad está muy restringida en el contexto de Asia (Kouba y Baruah 2019) y del sistema de *kafala*⁴⁷ en Oriente Medio. Como analiza Dito (2015), la característica única del sistema de *kafala* es que los Estados-nación del Consejo de Cooperación del Golfo (CCG) “delegan” la autoridad necesaria para que un migrante entre al país en el empleador local, quien se convierte así en el propietario del permiso de trabajo (y, por lo tanto, del *kafeel*). El Gobierno de Bahrein intentó mejorar la movilidad de los trabajadores inmigrantes en 2009 permitiéndoles cambiar de empleo sin el consentimiento de su empleador tras un periodo de preaviso establecido en el contrato de trabajo. Los empleadores se opusieron con firmeza a esta medida y, a mediados de 2011, se aprobó una nueva norma por la que los trabajadores migrantes estaban obligados a permanecer con su empleador durante un año completo antes de poder cambiar de empleo sin necesidad del consentimiento del empleador (Dito 2015: 69). Además, Bahrein introdujo el “permiso flexible” para determinadas categorías de trabajadores migrantes, según el cual pueden vivir libremente y trabajar en cualquier ocupación no especializada sin necesidad de un patrocinador. Este permiso es renovable por un periodo de uno a dos años. Proporciona movilidad laboral, aunque a un

47 Cabe señalar que el sistema *kafala* es también un sistema de patrocinio.

precio, ya que el permiso es caro y los trabajadores se convierten de hecho en autónomos y parecen no estar cubiertos por las protecciones de la Ley Laboral⁴⁸.

En septiembre de 2020, Qatar introdujo reformas en su legislación laboral que permiten al trabajador migrante cambiar de trabajo antes de que finalice su contrato y sin la autorización del empleador⁴⁹. Este ha sido un aspecto clave del sistema de *kafala* y se ha relacionado con casos de trabajo forzoso, por lo que la reforma se considera un paso en la dirección correcta⁵⁰. Este cambio también se aplica a los trabajadores domésticos, que están fuera del ámbito de la legislación laboral. Entre septiembre de 2020 y marzo de 2022, más de 300 000 trabajadores (incluidos 7 000 trabajadores domésticos) cambiaron de empleo⁵¹. Con todo, muchos trabajadores siguen tropezando con dificultades para cambiar de empleo y también hay casos de represalias por parte de los empleadores contra los trabajadores que desean cambiar de trabajo⁵². Muchos países de los Estados Árabes han emprendido reformas, pero hay pocas posibilidades de estudiar cómo se están aplicando, cómo inciden en el bienestar de los trabajadores, la productividad, los salarios y el número y tipo de conflictos laborales. Para ayudar a orientar la formulación de futuras reformas convendría realizar más encuestas a trabajadores y a empleadores, y también más estudios, (OIT-AUC 2021:11).

1.5. Nivel de competencias requerido

Una característica fundamental de muchos sistemas de migración laboral temporal es el requisito de competencias (o de cualificaciones) para los trabajadores migrantes que aspiran a incorporarse al programa. El término “competencias” tiene diversos matices y puede interpretarse y utilizarse en diferentes esferas: educación, cualificaciones, experiencia laboral y otras competencias, incluso en relación con los ingresos (Kuptsch 2013; Ruhs 2013). Las orientaciones de la OIT con respecto al nivel de cualificación (o de competencias) se dividen en tres grandes grupos: “nivel bajo”, “nivel medio” y “nivel alto”⁵³. La clasificación de los niveles varía de un país a otro.

48 Véase Flexi Permit, [Autoridad Reguladora del Mercado Laboral](#), Reino de Bahrein.

49 La enmienda de 2015 a la Ley núm. 21 de Qatar por la que se regulan la entrada, la salida y la residencia de expatriados (aplicable a todos los trabajadores migrantes, independientemente de su inclusión en la legislación laboral) retiró el requisito del permiso en forma de “Certificado de No Objeción” (NOC) del empleador para que el trabajador migrante pudiera cambiar de trabajo. Cabe señalar que, de conformidad con las disposiciones del Ministerio de Trabajo, los trabajadores migrantes siguen teniendo que notificar al empleador mediante un aviso dentro de un plazo prescrito. En Arabia Saudita, el Gobierno introdujo en 2020 una “Iniciativa de Reforma Laboral”, que entró en vigor el 14 de marzo de 2021 en el marco del “Programa de Transformación Nacional”. Las reformas no son tan amplias como las introducidas por Qatar, y además no se aplican a los trabajadores domésticos; para una comparación, véase Kagan y Cholewinski (2022:8-9). Qatar introdujo además un salario mínimo no discriminatorio para todos los trabajadores, independientemente de su nacionalidad, incluso para los trabajadores domésticos. Después de Kuwait, Qatar es el segundo país del CCG en implantar salarios mínimos para los trabajadores migrantes en la región.

50 Véase [El informe de situación de la OIT sobre el programa de cooperación técnica entre el Gobierno de Qatar y la OIT](#).

51 Véase [Panorama de las reformas laborales de Qatar](#), Estados Árabes de la OIT.

52 A 2022, los trabajadores migrantes y las personas a su cargo siguen dependiendo del empleador para el ingreso, la residencia y el empleo en el país. Si un empleador no se ciñe a los procedimientos administrativos en el plazo debido, el trabajador migrante en cuestión podría verse en situación de indocumentado.

53 De conformidad con la definición de la OIT, y según los Grandes Grupos de la CIUO, un trabajador “de baja cualificación” es el que participa en ocupaciones elementales (incluso si la persona en realidad posee un nivel de instrucción alto). Estos trabajadores están empleados en ocupaciones que principalmente consisten en “la realización de tareas sencillas y rutinarias que pueden requerir el uso de herramientas manuales y un esfuerzo físico considerable”. Un “trabajador de cualificación media” es un “trabajador manual cualificado”, cuyo trabajo se caracteriza por tareas rutinarias y repetitivas en actividades cognitivas y de producción. Este grupo comprende a trabajadores tales como agricultores y trabajadores cualificados agropecuarios y pesqueros, oficinistas, artesanos y afines, así como operadores de instalaciones y máquinas y ensambladores. La categoría de “trabajadores muy cualificados” incluye a directores y gerentes, así como a los profesionales; en general son miembros del poder ejecutivo y de los cuerpos legislativos, funcionarios de categoría superior, gerentes, técnicos y profesionales afines. Se entiende que los “profesionales” aumentan el acervo existente de conocimientos: aplican teorías y conceptos científicos o artísticos, enseñan lo anterior de modo sistemático, o participan en combinaciones de estas actividades. Véase *Cómo facilitar el reconocimiento de las competencias de los trabajadores migrantes*, Guía para proveedores de servicios de empleo, Ginebra: OIT, 2017b: 91 y la [versión actualizada de 2020](#), págs.95-96.

El nivel de cualificación es un elemento muy importante en los debates sobre los sistemas de migración laboral temporal. Se ha documentado que los trabajadores muy cualificados tienen menos probabilidades de estar sujetos a normas restrictivas, incluidas restricciones sobre con quién pueden casarse, y si pueden viajar con sus familias (Lenard y Straehle 2010: 290, OIT 2012). Un ejemplo concreto es la Directiva relativa a la tarjeta azul de la UE, en la que se estipula que “Las condiciones favorables de reagrupación familiar y de acceso al trabajo para los cónyuges deben ser un elemento fundamental de la presente Directiva, dirigida a atraer trabajadores muy cualificados de terceros países” (preámbulo, párrafo 23)⁵⁴. Esto difiere del trato que reciben los trabajadores migrantes de terceros países en la UE cubiertos por la Directiva sobre un procedimiento único de solicitud de un permiso y la Directiva sobre los trabajadores temporeros. Ello indica que los derechos humanos a los que están sujetos los trabajadores migrantes temporales dependen de la organización de las competencias y de las prioridades políticas de los países de acogida que determinan esas normas (en ambos casos, los trabajadores migrantes temporales no participan en la determinación de las normas que rigen su admisión, condiciones de trabajo y derechos sociales y económicos).

Los estudios también parecen coincidir en que los trabajadores migrantes sujetos a un programa temporal sufren un trato diferente en función de su supuesto nivel de competencias. Sin embargo, tanto los trabajadores cualificados como los poco cualificados comparten el hecho de que sus oportunidades de migración –al menos desde la perspectiva de la admisión– dependen en buena medida de las fuerzas del mercado (y de las necesidades del mercado laboral) en las sociedades de acogida (Lenard y Straehle 2010). Tanto los trabajadores de alta como de baja cualificación están sujetos a una serie de condiciones que deben cumplir para residir en el país de acogida. Estas condiciones son diferentes para ambos grupos de trabajadores y también entre países. Por ejemplo, en los países del Golfo, los trabajadores migrantes con un nivel de cualificación alto pueden optar al autopatrocinio, mientras que los extranjeros menos cualificados no. Además, en comparación con estos últimos, los primeros suelen acceder más fácilmente a residencia más segura, permanente y a la ciudadanía. También se ha documentado que los trabajadores muy cualificados reciben más apoyo del empleador y se sienten más acogidos en los países de destino que los migrantes menos cualificados. Por ejemplo, Tailandia atrae a los turistas europeos, pero solo permite un permiso de residencia y de trabajo de larga duración a un número limitado de europeos (Pitkänen y Hayakawa 2019: 260). Algunos países aplican explícitamente políticas de “acogida de los cualificados y rotación de los no cualificados”. Ejemplo de ello es Singapur, en cuya población activa hay un porcentaje elevado de trabajadores migrantes (Kuptsch y Martin 2011: 34).

Malasia distingue entre los migrantes que son “trabajadores extranjeros contratados” (trabajadores en ocupaciones elementales) y los “expatriados” (trabajadores muy cualificados en puestos directivos, profesionales o técnicos). En Tailandia, los trabajadores migrantes en ocupaciones elementales se contratan a través de memorandos bilaterales de entendimiento sobre trabajo, suscritos con Camboya, la República Democrática Popular Lao, Myanmar y Vietnam. Además, el empleo de los trabajadores migrantes en Tailandia está restringido por la lista de ocupaciones y profesiones anexa al Real Decreto B.E. 2522⁵⁵ de ocupaciones y profesiones prohibidas a los trabajadores extranjeros.

54 Véase [la Directiva 2021/1883 del Parlamento Europeo y del Consejo relativa a las condiciones de entrada y residencia de nacionales de terceros países con fines de empleo de alta cualificación, y por el que se deroga la Directiva 2009/50/CE del Consejo](#). El artículo 17 se refiere a los miembros de la familia.

55 Véase [el Real Decreto por el que se prescriben los trabajos relativos a la ocupación y la profesión que se prohíbe ejercer a los extranjeros](#), B. E. 2522 (1979).

1.6. Sector de empleo

Muchos programas se limitan a uno o varios sectores de empleo y/o a ocupaciones del país huésped. Por ejemplo, las categorías de visado específicas para los trabajadores domésticos son comunes en Oriente Medio y Asia y, como se ha descrito anteriormente, numerosos países ejecutan programas específicos para el empleo estacional de los trabajadores migrantes en el sector agrícola.

En el caso de Austria, por ejemplo, los permisos de trabajo temporales solo se expiden para trabajar en el turismo y la agricultura/silvicultura; dos excepciones fueron una pequeña cuota asignada para la Eurocopa de fútbol de 2008 y el campeonato mundial de esquí celebrado en Austria en 2012/2013 (Biffi y Skrivaneck 2016: 96). Los eventos deportivos mundiales son ocasiones en las que los países ajustan la cuota de permisos para atraer a los trabajadores migrantes en función de necesidades particulares; este es también el caso de Qatar de cara a la Copa del Mundo de 2022.

En lo atinente al sector de la construcción, la OIT observó que, si bien los migrantes internacionales han sido durante mucho tiempo una fuente crucial de mano de obra para la construcción a nivel mundial, en algunos países es cada vez más común que se cubran las necesidades del sector con trabajadores autorizados a través de formas temporales de residencia, como visados de estudiante internacional, visados de vacaciones de trabajo, visados de trabajo temporal y solicitudes de asilo (Buckley et al. 2016).

El sector turístico ofrece oportunidades de trabajo tanto permanentes como temporales a los inmigrantes internacionales. Por ejemplo, el trabajo en el turismo ocupa un lugar destacado en los programas para jóvenes profesionales ideados para la formación en el puesto de trabajo durante un máximo de 18 meses (véase la sección 2.2 de la parte I). Según los estudios de la OIT, se reconoce que los trabajadores migrantes del sector de la hotelería aportan un perfil de competencias que a menudo no está disponible en el mercado laboral local, y se les percibe como especialmente consagrados al trabajo (Baum, 2012). Asimismo, un estudio realizado en el mismo sector en Australia observó que las afirmaciones de los empleadores sobre las “habilidades blandas superiores” de los trabajadores inmigrantes guardaban relación con los atributos creados por las condiciones de los visados temporales patrocinados, concretamente, que el trabajador inmigrante era más “controlable” (Wright, Knox y Constantin 2019). Algunos observadores consideran que existe una división según las líneas étnicas y las extracciones nacionales en las funciones y obligaciones de los empleados migrantes en este sector, ya que a menudo los procedentes de los países más pobres trabajan en el extremo de menor cualificación del espectro de la mano de obra, y los procedentes de los países desarrollados ocupan puestos directivos y técnicos. En consecuencia, la experiencia de los trabajadores migrantes varía mucho en el sector (OIT 2022a). De hecho, la industria del turismo emplea a migrantes en diversas funciones y éstos trabajan con distintos tipos de contratos y tienen diferentes condiciones migratorias. En el marco de las políticas diferenciales “relacionadas con el nivel de competencias” repasadas anteriormente, es más probable que, en comparación con una trabajadora doméstica, un director de hotel tenga una situación jurídica como inmigrante permanente y un contrato de trabajo a largo plazo que incluye protección social.

Al comparar las conclusiones de tres estudios de la OIT sobre los trabajadores migrantes en la agricultura, la construcción y la minería se aprecia la necesidad de distinguir entre los empleos poco cualificados y los muy cualificados: En la agricultura, son pocos los trabajadores que pueden ascender en el escalafón de trabajador estacional a trabajador anual u operador agrícola (Martin, 2016). En la construcción, la creciente escasez de competencias y la competencia por los migrantes con cualificaciones difíciles de encontrar pueden dar lugar a una movilidad ascendente para algunos migrantes y a oportunidades de trabajo a las que no pudieron acceder en sus países de origen (Buckley et al. 2016). En la minería, es frecuente que haya una normativa para los migrantes muy cualificados en lo que respecta a su situación jurídica como migrante y a las condiciones de trabajo, pero no tanto para los trabajadores migrantes con menor cualificación (Coderre-Proulx, Campbell y Mandé 2016).

Los estudios también revelan aspectos comunes a todos los sectores. Todos detectaron mayores riesgos en materia de seguridad y salud en el trabajo (SST) para los migrantes poco cualificados. Los gobiernos suelen tener dificultades para hacer cumplir las leyes laborales y de SST porque pocos trabajadores se quejan de las infracciones y porque los trabajadores están exentos de las leyes laborales y de SST, mientras que los inspectores del trabajo son escasos y/o no tienen acceso para inspeccionar (como en el

caso del trabajo doméstico). La mano de obra extranjera temporal es, en general, más vulnerable al riesgo de explotación por parte del empleador que los trabajadores locales permanentes. Los trabajadores migrantes temporales no siempre reciben una remuneración acorde con los precios del mercado por el trabajo realizado. El hecho de que el alojamiento sea facilitado por el empleador hace que los migrantes sean sumamente dependientes de él.

En lo que respecta a la economía del cuidado, los cambios demográficos plantean muchos problemas a los servicios de prestación de cuidados y al sector sanitario. Esta tendencia ha sido más marcada en las sociedades industriales, pero se está convirtiendo en una característica destacada en todo el mundo. Muchos países de ingreso alto han intentado solucionar esta cuestión recurriendo a la migración laboral temporal. Singapur y Hong Kong han permitido la entrada de cuidadores a domicilio con contratos de corta duración, y el Canadá cuenta con programas bien establecidos que ofrecen oportunidades de migración temporal en puestos de trabajo de cuidados cualificados y de baja cualificación que, con el tiempo, podrían dar lugar a la residencia permanente. El Japón también ha abierto sus hospitales y centros de atención residencial a los trabajadores extranjeros (Ford y Kawashima 2013). El caso japonés es interesante, porque la puerta se abrió a través de las negociaciones comerciales (no de la política de migración laboral): el Acuerdo de Asociación Económica Japón-Filipinas (JPEPA) firmado en 2006 incluía disposiciones para el empleo de 400 enfermeras y 600 cuidadores en el Japón. En 2007 se suscribió el Acuerdo de Asociación Económica entre el Japón e Indonesia con un objetivo inicial de contratación de 200 enfermeras y 300 cuidadores al año durante dos años (Ford y Kawashima 2013:431).

En Oriente Medio, y en los países del CCG en particular, los trabajadores domésticos migrantes han contribuido de forma sustancial a la economía del cuidado. En Kuwait, por ejemplo, los datos administrativos indican que el 90 por ciento de los trabajadores domésticos proceden de Bangladesh, India, Filipinas y Sri Lanka. Los trabajadores de la India y Bangladesh suelen ser hombres, mientras que los de Filipinas y Sri Lanka, así como de Etiopía, Madagascar y Nepal, suelen ser mujeres (OIT 2021e: 39).

La economía del cuidado se encuentra en la intersección de los sistemas de migración, empleo y cuidados, que están muy condicionados por el género, ya que están influidos por las pautas culturales y las relaciones sociales que definen las expectativas y los comportamientos de las personas, que se manifestarán en las diferencias nacionales en términos de género, clase, etnia, raza y ubicación (King Dejardin 2019: 50). En el [cuadro 2](#) se aprecia la combinación de los sistemas de cuidados y de migración, proporcionando algunos ejemplos de países para ilustrar las diferentes dimensiones normativas a las que está sujeta la temporalidad en el contexto de este sector.

Los “enfoques sectoriales” de la migración laboral corren el riesgo de crear una mayor segmentación en los mercados de trabajo y de exacerbar los sectores “donde predominan los migrantes” con salarios bajos. También tienen consecuencias para la dinámica de género, ya que el género es una variable importante en los procesos de segmentación. Por ejemplo, durante el periodo del “trabajador invitado” europeo 1958-1972, los trabajadores fueron contratados principalmente para cubrir vacantes en la minería y la industria siderúrgica (Schrover 2018:461). Esto explica que el 80 por ciento de los “trabajadores invitados” fueran hombres, lo cual dio lugar a una masculinización de la migración laboral temporal durante esa época y los años siguientes. Por el contrario, los sectores de la economía del cuidado y del trabajo doméstico han estado tradicionalmente dominados por las trabajadoras migrantes.

Cabe reiterar que las políticas de inmigración se diseñan a nivel nacional, y las diferentes necesidades del mercado laboral se manifiestan a nivel regional y sectorial. Es entonces cuando, dada la dificultad de lograr sinergias entre los organismos, la discordancia entre políticas se agudiza, recurriéndose a soluciones de compromiso entre los ámbitos políticos. Por ejemplo, las políticas rurales y agrícolas no necesariamente plantean el tema de la migración, y ponen más el acento en otras prioridades, como la productividad de la tierra, el acceso a los fertilizantes, etc., incluso cuando los trabajadores migrantes son un componente importante de la mano de obra rural.

► Cuadro 2. El cuidado y los sistemas de migración: casos de países recogidos en estudios de la OIT

		Sistema del cuidado: principal institución del cuidado			
		Familia	Estado	Mercado-Privado	Combinado
		Familiarista. Dependencia fundamental de la familia para el cuidado. Nivel mínimo-bajo de servicios de prestación de cuidados financiados por el Estado	Servicios públicos. Alto nivel de servicios de prestación de cuidados financiados por el Estado. El Estado proporciona generosas prestaciones para el cuidado de los hijos y de los ancianos.	Predominio del sector privado. El Estado proporciona asistencia condicionada al nivel de ingresos	Seguro social obligatorio y fuerte coordinación pública
Pauta del varón como encargado del sustento	Régimen de migración				
Fuerte	Sumamente regulado. Dependencia de un sistema específico de trabajadores extranjeros para los servicios del cuidado	Países del CCG			
	Gestión relajada de la migración; menos restrictiva	Italia			
	Gestión muy vigilada de la inmigración. Liberal con respecto a los trabajadores cualificados, restrictiva con respecto a los menos cualificados				Alemania
Medio	Sumamente regulado. Basado en un sistema específico de trabajadores para la prestación de cuidados				
	Gestión relajada de la migración; menos restrictiva				
	Gestión muy vigilada de la inmigración. Liberal con respecto a los trabajadores cualificados, restrictiva con respecto a los menos cualificados			Reino Unido	
Ligero	Sumamente regulado. Basado en un sistema específico de trabajadores para la prestación de cuidados	Singapur			
	Gestión relajada de la migración; menos restrictiva				
	Gestión muy vigilada de la inmigración. Liberal con respecto a los trabajadores cualificados, restrictiva con respecto a los menos cualificados		Suecia/ Canadá	Estados Unidos	Países Bajos

Fuente: King Dejardin 2019: 62

Además del sector de empleo, muchos países de destino en Asia, por ejemplo, han elaborado sus sistemas de migración laboral en torno a listas de países de origen aprobados. La República de Corea ha firmado acuerdos con dieciséis países, trece de los cuales están en Asia Meridional y Asia Sudoriental. Los que buscan trabajo en Malasia deben proceder de Asia Meridional, Turkmenistán, Uzbekistán, Kazajistán o de algunos países de la Asociación de Naciones de Asia Sudoriental (ASEAN). En el Japón, la elegibilidad no está formalmente vinculada a la nacionalidad, excepto en los programas de trabajadores de la economía del cuidado, pero los trabajadores migrantes temporales proceden del pequeño número de países con los que la Organización Internacional de Cooperación para la Formación de Japón tiene un acuerdo de prácticas (Ford 2019: 23).

La contratación basada en el género es común en los sectores del trabajo doméstico y del cuidado, así como en la construcción, la industria manufacturera, el procesamiento de mariscos, la pesca, la hotelería y el entretenimiento. Algunos gobiernos facilitan la contratación por género en los procesos oficiales de selección y contratación de trabajadores migrantes. Por ejemplo, en Malasia los empleadores presentan una solicitud al gobierno para obtener una cuota de contratación de trabajadores migrantes. Los formularios de solicitud de cuotas (para pedir oficialmente trabajadores migrantes) incluyen la opción de elegir las características deseadas de los trabajadores migrantes, entre otras cosas, la especificación de si el empleador quiere un trabajador varón o mujer. Este tipo de prácticas de contratación discriminatorias en función del género imponen barreras efectivas para que las personas de un sexo determinado accedan al empleo en trabajos que se consideran “de hombres” o “de mujeres” (Napier-Moore 2017). A partir de 2022, los hombres que emigran a Malasia tienen prohibido acceder al trabajo doméstico. Además, no se permiten trabajadores indonesios en la industria manufacturera⁵⁶.

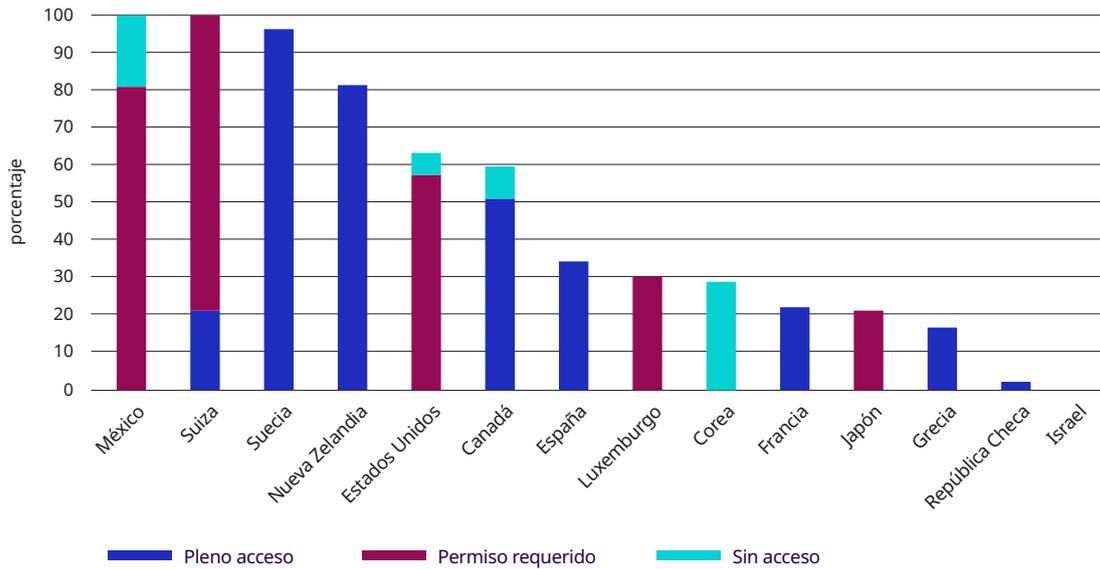
1.7. Tipos de permiso expedidos

Los tipos de permisos y visados varían de un país a otro en cuanto a duración y cobertura de los derechos. También varían en cuanto al acceso del titular del permiso al mercado laboral, a la duración máxima del permiso inicial, a su renovabilidad y al derecho de los miembros de la familia acompañantes a residir y trabajar en el país huésped (véase el [gráfico 5](#)). En la sección 2.3. figuran datos estadísticos procedentes de un estudio de la OCDE (2019) sobre los permisos expedidos en algunos países, en relación con la información estadística que puede obtenerse del análisis de los permisos. Sin embargo, el número de permisos expedidos al año no es equivalente al número de migrantes temporales que llegan al país huésped cada año. Mientras que los trabajadores migrantes temporales normalmente trabajan durante toda su estancia en el país huésped⁵⁷, otras categorías de migrantes temporales pueden trabajar según una fórmula limitada o no tener acceso al mercado laboral. En el [gráfico 6](#) se aprecia la distribución de los permisos temporales expedidos en los países de la OCDE por el plazo máximo de la estancia permitida según las normas de los permisos para el año 2017.

⁵⁶ [Foreign Domestic Helper \(FDH\)](#), Departamento de Inmigración de Malasia, Ministerio del Interior.

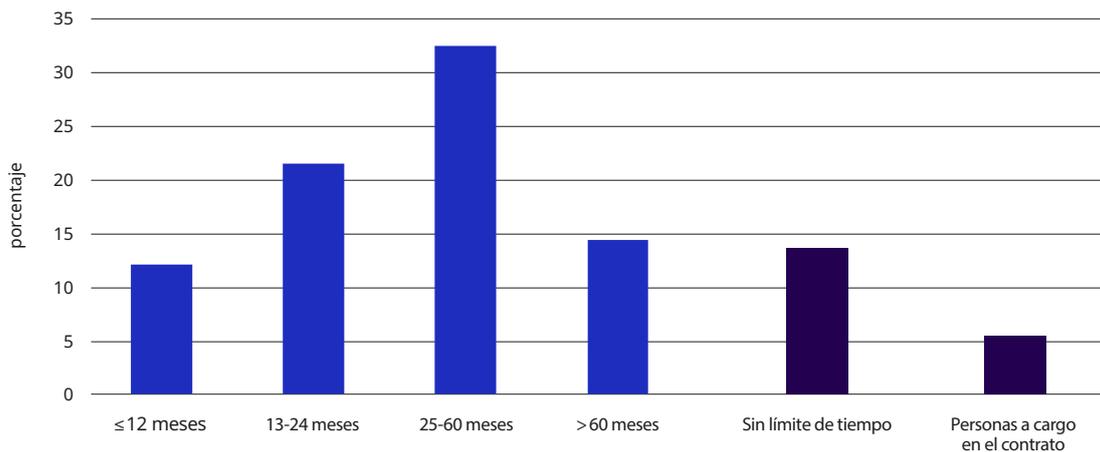
⁵⁷ La pandemia de COVID-19 de algún modo vino a alterar este modelo, tal como se documenta en una evaluación de la OIT sobre la incidencia mundial de la crisis de COVID-19 sobre los derechos y la contratación de los trabajadores migrantes, véase Jones K., S. Mudaliar y N. Piper (2021).

Gráfico 5. Porcentaje de permisos concedidos a trabajadores migrantes temporales, que permiten el patrocinio de los miembros de la familia acompañantes y su acceso al mercado de trabajo, 2017 (países seleccionados)⁵⁸



Fuente: OCDE (2019: 130)

Gráfico 6. Distribución de los permisos a migrantes temporales (países seleccionados de la OCDE, en meses, 2017)



Fuente: OCDE (2019: 127)

⁵⁸ Datos recabados por la OCDE sobre los permisos concedidos a trabajadores migrantes exclusivamente. Los ejercicios de recopilación de datos varían muchísimo entre países. Por ejemplo, en Suiza, los trabajadores migrantes temporales pueden solicitar la reunificación familiar, si bien no hay un derecho establecido. Los permisos concedidos a las personas a cargo en Australia y Chile se notifican junto con el permiso expedido en favor del solicitante principal.

Antes de la concesión de cualquier permiso, algunos programas exigen una autorización de un organismo público designado a tal fin por ejemplo en relación con las pruebas del mercado laboral, como medio para confirmar que se han cumplido los requisitos antes de poder presentar la solicitud de permiso de trabajo para emplear a un trabajador migrante. En el contexto de los acuerdos de movilidad regional, en la mayoría de los casos no se requieren permisos especiales.

Otra cuestión en esta materia es si el permiso de trabajo y el de residencia son documentos separados. Como se ha visto anteriormente, esto puede tener importantes repercusiones en cuanto a si los trabajadores migrantes pierden su derecho a permanecer en el país cuando pierden su empleo.

Además, la mayoría de los programas que admiten trabajadores migrantes sobre la base de una oferta de trabajo exigen al empleador el pago de tasas administrativas por el permiso de trabajo. Algunos países, como Singapur y Malasia, cobran tasas a los empleadores en función del sector de la ocupación en cuestión, el nivel de cualificación y la ubicación geográfica.

Varios países expiden permisos vinculados a restricciones basadas en la ocupación por nacionalidad o sexo. Por ejemplo, Singapur autoriza a los trabajadores migrantes temporales de muchos países a trabajar en los sectores de la construcción y marítimo, y en la industria alimentaria, pero la fabricación y los servicios se reservan a los países de origen siguientes: China, Hong Kong (China), Macao (China), Malasia, la República de Corea y Taiwán (China). En Malasia puede emplearse a trabajadores indios para un número limitado de ocupaciones, y a trabajadoras migrantes indonesias, para las industrias manufactureras (Ford 2019: 24).

1.8. Representación

La representación se refiere a la posibilidad, dentro del programa, de permitir a los trabajadores migrantes en régimen temporal afiliarse a los sindicatos y/o acceder a los mecanismos institucionales de representación. En los países en los que la organización sindical de los trabajadores inmigrantes está restringida por la ley⁵⁹, los actores de la sociedad civil han llenado ese vacío y han colaborado con los sindicatos.

Aunque la representación es un principio y un derecho fundamental en el trabajo según las normas internacionales del trabajo aplicables a todos los trabajadores, incluidos los migrantes, para muchos trabajadores migrantes temporales sigue siendo un problema. Se ha documentado que los sindicatos tienen una doble postura en relación con estos programas. Por un lado, tienen interés en garantizar que la inmigración no afecte negativamente a los salarios y las condiciones de empleo de los trabajadores nacionales y, por lo tanto, en los países en los que participan en el proceso de solicitud de permisos de trabajo o en los mecanismos de fijación de cupos pueden intentar “limitar” la migración. Esta ha sido la actitud de los sindicatos, sobre todo en los países con convenios colectivos fuertes y una amplia cobertura sindical (Watts 2002). Un ejemplo es Suecia, antes de la reforma migratoria de 2008, cuando la admisión de trabajadores migrantes se sometía a consulta con los sindicatos. Por otra parte, los sindicatos fuertes también pueden intentar captar la participación de los migrantes y afiliarlos, incluso mediante acuerdos con sus homólogos en los países de origen de los migrantes (puede consultarse un ejemplo en OIT 2021a: 53–54).

Austria es un ejemplo de país en el que existe una correlación entre la sindicación y los cupos de trabajadores migrantes. En lo que respecta a los permisos de trabajo estacional (para los nacionales de terceros países y los ciudadanos de los Estados miembros de la UE afectados por las disposiciones transitorias mientras eran aplicables) en el turismo, la agricultura y la silvicultura, el Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales fija las cuotas anuales, sobre la base de un acuerdo entre los interlocutores sociales y las provincias (Biffi y Skrivanek 2016: 93). Las cuotas anuales no rigen para el sector de la construcción. Los intereses de los trabajadores de la construcción están bien representados en el sector de la construcción

⁵⁹ Véase (OIT, en prensa), Barreras a la libertad de asociación y a la negociación colectiva para los trabajadores migrantes.

a través de un alto grado de sindicalización y un importante papel de los comités de empresa, pero tal no es el caso en los sectores agrícola/silvícola y del turismo, en los que predominan las PYME (pequeñas y medianas empresas) y un grado limitado de sindicación (Biffi y Skrivaneck 2016: 93).

En el Canadá, para los programas de trabajadores migrantes temporales, los empleadores de determinados sectores deben consultar a los sindicatos como parte del proceso de obtención de una “opinión positiva del mercado laboral” (un requisito de certificación) habilitante para solicitar el permiso de trabajo. En Taiwán (China), los empleadores que deseen contratar a trabajadores migrantes poco cualificados deben notificar y consultar a los sindicatos pertinentes y proporcionar todos los detalles sobre la oferta de trabajo.

En relación con el acceso de los trabajadores migrantes temporales a la representación y los derechos sindicales, también encontramos variaciones de un país a otro. Por ejemplo, en Australia, solo el 7 por ciento de los encuestados en una encuesta realizada en 2014 con titulares de visados 457 estaban afiliados a un sindicato (DIBP 2014, citado en Wright et al. 2017:1863)⁶⁰. Un examen bibliográfico parece indicar que los migrantes patrocinados tropiezan con obstáculos estructurales para la representación. A pesar de estos obstáculos, los sindicatos y las organizaciones comunitarias de diferentes países han realizado campañas para tratar de eliminarlos (véase también OIT 2021a).

En Vosko (2018) se observa cómo allí donde los trabajadores migrantes temporales pueden ejercer sus derechos de sindicación y de negociación colectiva (como en la provincia de Columbia Británica en el marco del PTAT) los trabajadores migrantes pueden seguir teniendo problemas, pues el diseño institucional del programa en el que trabajan da margen a la deportación o a la posibilidad de expulsión del programa. Buen ejemplo de ello es por el hecho de que los trabajadores migrantes temporales que ejercen sus derechos a la luz del convenio colectivo pueden ser objeto de amenazas y actos injustos de despido (que normalmente provocan la repatriación prematura), exponiéndose a que en temporadas futuras no se le renueve el permiso (ya que los convenios colectivos están vinculados a los parámetros del PTAT).

En Asia, donde la migración laboral temporal es una característica dominante, y el acceso al derecho a la libertad sindical es limitado en algunos países, los sindicatos han recurrido a otras tácticas para interactuar con los trabajadores migrantes temporales, como la prestación de servicios y la colaboración con otras organizaciones no gubernamentales (ONG) para optimizar la aproximación. La Federación Sindical Internacional (FSI) ha apoyado esta labor mediante la formulación de proyectos y el fomento de la capacidad (OIT 2021a; Ford 2019).

1.9. Trayectoria hacia la residencia permanente y la ciudadanía

En los casos en los que los programas incluyen una vía de acceso a la ciudadanía, los países gestionan el sistema de concesión de la ciudadanía de formas muy diferentes, con requisitos específicos y plazos diversos. Algunos programas conceden vías de acceso a la residencia permanente, que es diferente de la ciudadanía, excluyendo ciertos derechos políticos en particular. En muchos casos, es necesario obtener primero la residencia permanente antes de poder solicitar la ciudadanía.

En el caso del Canadá, por ejemplo, hay diferentes procedimientos. El TFWP prevé subcategorías. Mientras que a los trabajadores de las subcategorías más cualificadas y del antiguo *Live-in Caregiver Program* (programa de cuidadores/as que viven en el domicilio del empleador)⁶¹ les resulta relativamente fácil

⁶⁰ El visado *Temporary Work (Skilled)* (conocido como subclase 457) fue abolido en 2017 y sustituido por el del sistema *Temporary Skill Shortage (TSS)*.

⁶¹ A 2022, el programa *Live-in Caregiver Program* está cerrado a nuevos postulantes; una alternativa para contratar a un nuevo/a cuidador/a es a través de los programas piloto *Temporary Foreign Worker Program*, *Home Child Care Provider*, o *Home Support Worker*. Otra posibilidad es contratarlo/a cuando ya dispone de un permiso de trabajo sujeto al programa *Live-In Caregiver Program* y está buscando otro empleo, y ha sido admitido para la evaluación del impacto en el mercado laboral, que indica que el cuidador/a ha acordado vivir en el domicilio de trabajo. Canadá ha eliminado el requisito de que el prestador/a de cuidados resida en el domicilio de la familia patrocinadora. Véase [Live-In Caregiver Program](#), Gobierno del Canadá.

solicitar la residencia permanente y la ciudadanía, los trabajadores de las categorías menos cualificadas, a menudo procedentes de países en vías de desarrollo, se topan con obstáculos y en algunos casos no pueden optar a ella. Algunos analistas temen que este trato desigual provoque la racialización y segmentación del mercado laboral canadiense (Depatie-Pelletier, Deegan y Touma 2021).

El caso del *Live-in Caregiver Program* se ha citado a menudo como un “modelo a imitar” porque, aunque el visado expedido era de carácter temporal, permitía a las mujeres que habían completado su trabajo doméstico como residentes en el hogar de un empleador solicitar la residencia permanente y entonces ya no estaban obligadas a trabajar en el sector del cuidado doméstico (Lenard 2012). Además, el Programa de Nominación Provincial/Territorial del Canadá permite a las provincias crear programas en los que se permite a los migrantes temporales solicitar la transición a la condición de permanente, pero esto queda a discreción del Gobierno provincial (Lenard 2012: 287).

En Suecia, los trabajadores patrocinados que mantienen el empleo durante cuatro años dentro de un periodo de siete años pueden solicitar la residencia permanente. Sin embargo, Wright, Groutsis y van den Broek (2017: 1865) observaron que, en 2009, solo se había concedido la residencia permanente a aproximadamente el 15 por ciento de los trabajadores, ya sea porque su visado inicial de dos años no se había renovado, o porque habían decidido dejar su empleo.

El caso de Suiza ilustra los dilemas políticos a los que se enfrentan los gobiernos a la hora de conceder a los trabajadores estacionales el derecho a cambiar de situación migratoria. Antes de 2002, la política de Suiza en materia de migración permitía a los extranjeros que estuvieran empleados al menos 36 meses en cuatro años consecutivos con permisos estacionales “A” de nueve meses “ganarse” un permiso de residencia anual “B” y, posteriormente, uno permanente, el “C”. El derecho al cambio de condición jurídica era una característica particular de la política de inmigración en ese país⁶². Sin embargo, los influyentes estudios de la Universidad de Basilea que analizaron el periodo 1984–1994 llegaron a la conclusión de que los trabajadores extranjeros que habían optado por la residencia permanente en Suiza habían sido una “selección negativa” (de Wild y Sheldon 2000: 4) entre todos los inmigrantes, pues los que optaban por quedarse estaban en aquellas categorías de personas propensas a la desocupación y que permanecían como desocupados de larga duración por encima de la media, es decir, personas con baja cualificación. En 2002, Suiza revisó por completo su política migratoria, suprimiendo, entre otras cosas, el programa de trabajadores extranjeros estacionales (Martin, Abella y Kuptsch 2006: 118–119).

En cuanto a la transición de los visados temporales a la residencia permanente se observan diferencias. Mientras que las vías pueden ser relativamente rápidas para algunas personas, otras pasan varios años con diferentes visados sin garantía de que se les conceda el derecho de residencia. En Aotearoa/Nueva Zelanda, el 94 por ciento de las enfermeras registradas que habían recibido su primer visado de trabajo para competencias esenciales en 2011/12 habían obtenido la residencia al cabo de tres años; por el contrario, solo el 50 por ciento de los gerentes de comercio minorista, el 39 por ciento de los carpinteros, el 32 por ciento de los cocineros y el 2 por ciento de los trabajadores de granjas lecheras habían obtenido la residencia al cabo de tres años (Servicio de Inmigración de Nueva Zelanda, 2016, citado en Collins 2020: 71).

62 España es otro caso que ilustra el derecho a cambiar de situación migratoria. La Ley Orgánica 4/2000, de 11 de enero, sobre derechos y libertades de los extranjeros en España y su integración social prevé que “Tendrán derecho a residencia de larga duración los que hayan tenido residencia temporal en España durante cinco años de forma continuada, que reúnan las condiciones que se establezcan reglamentariamente. A los efectos de obtener la residencia de larga duración computarán los periodos de residencia previa y continuada en otros Estados miembros, como titular de la tarjeta azul de la UE. Se considerará que la residencia ha sido continuada aunque por periodos de vacaciones u otras razones que se establezcan reglamentariamente el extranjero haya abandonado el territorio nacional temporalmente.” (Art. 32 para.2). Véase [Ley Orgánica 4/2000, de 11 de enero, sobre derechos y libertades de los extranjeros en España y su integración social](#).

1.10. Cumplimiento

Este elemento se refiere a la existencia de disposiciones dentro del sistema y/o programa, que permitan cualquier forma de diseño institucional que garantice el cumplimiento de los derechos laborales con arreglo al mismo. Este aspecto está estrechamente relacionado con el papel de los inspectores del trabajo y con los mecanismos para que los trabajadores puedan acceder a la justicia. La aplicación de las normas del trabajo por parte de las inspecciones gubernamentales es un factor importante que influye en el tratamiento de los trabajadores migrantes temporales. Este aspecto también está relacionado con la representación, y con el hecho de que los representantes de los trabajadores asuman la causa de los trabajadores migrantes temporales en su labor.

En 2009, Australia creó la figura del Defensor del Trabajo Justo con competencias de inspección laboral oficial, a fin de inspeccionar los lugares de trabajo y velar por que los empleadores cumplieran con sus obligaciones, y de defender los derechos de los trabajadores, en el marco del antiguo régimen de visados 457 (Wright, Groutsis y van den Broek 2017: 1863). En 2015 el Gobierno Federal del Canadá promulgó la Ley de Inmigración y Protección de los Refugiados en el Canadá creando un nuevo sistema jurídico según el cual deberían registrarse los empleadores que contratan a trabajadores inmigrantes. En virtud de este sistema, considerado único para mantener las normas provinciales sobre el lugar de trabajo, los agentes federales están facultados para investigar, registrar y realizar detenciones, y se imponen sanciones a los empleadores que no cumplen las condiciones exigidas.

Por lo que respecta a los mecanismos de cumplimiento de los acuerdos bilaterales de migración laboral, de un examen de 155 tratados bilaterales y memorandos de entendimiento llevado a cabo por Wickramasekara (2015) se desprende que el 93 por ciento de los acuerdos mencionan un mecanismo de aplicación específico, normalmente a través de un comité conjunto de los dos países firmantes del acuerdo. Sin embargo, el mismo estudio destaca que “lo que es más crucial es la práctica real” (Wickramasekara 2015: 3), es decir, que está menos claro cómo se materializan esas disposiciones sobre el terreno aunque figuren en el papel. Una recomendación fundamental dimanante de ese estudio es la adopción de un sistema de seguimiento sistemático y de evaluación periódica de los acuerdos, en particular a través de comités mixtos renovados. Debería considerarse la participación de otras partes interesadas (trabajadores, empleadores y sociedad civil) en dichos Comités y difundirse las actas/registros de las reuniones. Por último, no debería renovarse ningún acuerdo sin una evaluación formal.

El acceso a la justicia para los trabajadores migrantes temporales puede existir sobre el papel en ciertos programas de migración laboral temporal, sin embargo, Costa y Martin (2018) plantean la conexión entre las estructuras de dichos programas y el acceso a los servicios jurídicos o el aprovechamiento de las protecciones de los trabajadores que podrían proporcionar los organismos encargados de la aplicación de las normas del trabajo. En primer lugar, cabe reiterar que la amenaza de deportación en los programas de migración laboral temporal disminuye el potencial de los trabajadores migrantes temporales para hacer oír su voz, por temor a las represalias y a no ser seleccionados para futuros empleos de temporada. Además, los trabajadores migrantes temporales son reticentes a denunciar las infracciones de la ley ante el Gobierno del país de origen cuando creen que pueden ser despedidos del empleo o no ser seleccionados para futuras temporadas⁶³.

Otro elemento importante es la creación de un “cortafuegos” (conocido como firewall en inglés) entre las normas del trabajo y los organismos de control de la inmigración. Cuando se produce una infracción de la legislación laboral o en materia de empleo en un lugar de trabajo en el que hay trabajadores migrantes temporales –por ejemplo, el impago de salarios o la obstaculización de actividades concertadas amparadas por la ley–es esencial la disponibilidad de los trabajadores migrantes temporales afectados y que puedan ayudar a los investigadores de los organismos encargados de la aplicación de las normas del trabajo. Pero si un organismo de control de la inmigración tiene conocimiento de la investigación porque hay trabajadores migrantes implicados, y dicho organismo comienza su propia investigación, o

63 Otro estudio centrado en particular en los “robos salariales” presenta posibles vías para que los trabajadores tengan más posibilidad de interponer denuncias ante los tribunales del trabajo, y examina iniciativas promisorias, véase Farbenblum y Berg (2021).

comienza una investigación al mismo tiempo que la investigación del órgano de control del cumplimiento de las normas del trabajo, los trabajadores correrán un mayor riesgo de ser expulsados antes de que la investigación haya concluido, debido a su situación de visado temporal⁶⁴. Esto puede ocurrir, por ejemplo, si el empleador decide despedir a los empleados temporales porque hay una investigación en curso, o si los agentes encargados de la aplicación de las normas de inmigración descubren que el empleador ha cometido algún tipo de fraude (Costa y Martin 2018: 45–46).

► 2. Otros niveles de complejidad

2.1. La temporalidad y el diseño de las políticas

Los elementos presentados anteriormente no funcionan de forma aislada. Algunos países tienen un solo programa principal de inmigración laboral (por ejemplo, Suecia y Bélgica), mientras que otros tienen diferentes programas que admiten a trabajadores migrantes según distintas categorías; por ejemplo, el Canadá tiene dos programas principales de migración laboral: *International Mobility Program* (programa de movilidad internacional) (IMP) y el TFWP, creado en 1973. A su vez, este último programa cuenta con cuatro ramas: salarios altos, salarios bajos, agricultura primaria (que incluye el PTAT) y la rama de talento global. Desde 2014, el *Live-in Caregiver Program* ya no es una rama independiente. De conformidad con el TFWP, el empleador debe presentar una evaluación del impacto sobre el mercado de trabajo (LMIA) que demuestre que no hay ningún trabajador canadiense o residente permanente disponible para ocupar el puesto.

La cuestión de la “temporalidad” en estos programas es muy polémica (Dauvergne y Marsden 2014). La naturaleza de la temporalidad incide en la perspectiva del “diseño de las políticas”, y también en la posición de los migrantes: ciertos tipos de “temporalidad” determinan que el/la beneficiario/a posteriormente deberá abandonar el país (o quedar expuesto/a a la deportación), y en cualquier caso la “temporalidad” implica la inseguridad de la condición de residente, lo cual frena las posibilidades de ir construyendo la propia vida con una perspectiva a largo plazo. Además, las relaciones de género y los roles sociales de las mujeres y los hombres configuran estos procesos dando lugar a flujos migratorios de género con consecuencias en los lugares de origen y de destino.

Al elaborar los programas, los Estados reservan el carácter “temporal” de la migración mediante la expedición de visados temporales válidos por un periodo de entre algunos meses y algunos años. Reservarse esa temporalidad es el meollo de estos programas, de modo que los trabajadores migrantes ven restringido su acceso a la ciudadanía y su plena participación en la comunidad política. La gestión de esta temporalidad también varía según los Estados. Sin embargo, “no hay nada más permanente que un trabajador extranjero temporal” (Martin 2001). Por ejemplo, el grupo activista francés CODETRAS (*Collectif de défense des travailleur-euses étranger-ères dans l’agriculture*) denuncia que muchos trabajadores inmigrantes ocupan puestos de trabajo en la “agroindustria”, que se basa en la producción intensiva durante todo el año en invernaderos y campos abiertos, y los trabajadores vuelven año tras año con contratos de temporada que los convierten en “trabajadores estacionales permanentes”. Según CODETRAS, la “ficción de una temporalidad estacional natural [...] permite al sector justificar una mano de obra flexible, revocable en cualquier momento, más barata, y desinformada de sus derechos” (CODETRAS 2022).

En el Golfo, tradicionalmente ha habido poco interés en considerar la incorporación de estos inmigrantes temporales como residentes permanentes o ciudadanos. Los contratos suelen concederse por un

⁶⁴ En tal sentido, cabe señalar que la Comisión de Expertos de la OIT ha subrayado que la función fundamental de los inspectores del trabajo en virtud del Convenio sobre la inspección del trabajo, 1947 (núm. 81), es proteger a los trabajadores. Véase OIT: [Estudio general relativo al Convenio sobre la inspección del trabajo, Informe III](#) (Parte 1B), Conferencia Internacional del Trabajo, 95.ª reunión, Ginebra, 2006, párr. 78.

periodo de dos años y se renuevan constantemente⁶⁵. Se ha documentado que los migrantes residen en el Golfo durante casi veinte o treinta años (Lenard 2012: 288).

La temporalidad es mucho más compleja y polifacética de lo que los sistemas tienden a suponer. La naturaleza simplista de los programas de migración temporal no tiene en cuenta que las intenciones y las situaciones vitales de las personas cambian con el paso del tiempo, y en la práctica es muy difícil gobernar la migración temporal (Korpela y Pitkanen 2017: 9). Estamos tratando con “objetivos móviles”, es decir, a lo largo de periodos de tiempo, los actores normalmente cambian sus objetivos, planteamientos y comportamientos.

La experiencia de los programas de “trabajadores invitados” indica que éstos tienden a ser de mayor volumen que lo previsto inicialmente y a durar más de lo que se preveía, debido a la “distorsión” y la “dependencia”. La *distorsión* se refiere a las presunciones de los empresarios: Los mercados laborales son flexibles, por lo que los puestos de trabajo pueden estructurarse de forma que se asuma la presencia o ausencia de migrantes. Siempre que las empresas tomen decisiones de inversión asumiendo que siempre dispondrán de trabajadores migrantes, los empleadores se resistirán a los cambios políticos que limiten la afluencia de trabajadores extranjeros. La *dependencia* se refiere al hecho de que los migrantes, así como sus familias, comunidades y, en ocasiones, los gobiernos de los países de origen, empiezan a depender de los ingresos procedentes de los empleos en el extranjero, por lo que también se resisten a cambios normativos que reducirían las oportunidades de emigración, razón por la cual las paradas de contratación suelen ir seguidas de migración irregular (Martin, Abella y Kuptsch 2006: 85).

En tal sentido, la temporalidad en el diseño de las políticas está vinculada a las restricciones en el tipo de empleos que pueden desempeñar los migrantes, la posibilidad de cambiar de empleador, la duración máxima de su visado, la previsión del derecho a estar acompañado por familiares, así como otras posibilidades de acceso a la educación, el reconocimiento de competencias y la salud. Estos factores dan lugar a un rosario de situaciones migratorias y derechos conexos (véase el [gráfico 7](#)).

► **Gráfico 7. Diagrama de las situaciones migratorias y de los derechos conexos en Nueva Zelanda**



Fuente: Collins, F. (2020: 27)

⁶⁵ Hasta hace poco tiempo, para la renovación, la mayoría de los países del CCG imponía el requisito de que los trabajadores retornaran al país de origen después de cada contrato. Algunos permisos de trabajo pueden renovarse de modo continuo, y también ocurre que muchos de los trabajadores que han permanecido en el país durante décadas están en situación irregular.

El [gráfico 7](#) representa el caso de Nueva Zelanda, pero la situación de la política de (in)migración que crea niveles de situaciones jurídicas para diferentes tipos de migrantes temporales está presente en muchos otros países, donde se adjuntan diversos grados de derechos a determinados sistemas de visado específico. Esto se ha convertido en una pauta en la política de inmigración durante los dos últimos decenios y en muchas regiones (véase OIT 2021b). Estas diversas situaciones causan desigualdades sociojurídicas que se entrecruzan con el funcionamiento de las instituciones del mercado laboral, afectando la vida de los migrantes y a su lugar en las sociedades de acogida.

2.2. La migración laboral temporal y los acuerdos comerciales internacionales

En el ámbito del comercio internacional, se puede encontrar una conexión con la migración temporal en el modo 4 del Acuerdo General sobre el Comercio de Servicios (AGCS) sobre el movimiento de personas físicas proveedoras de servicios. El modo 4 se refiere a los servicios suministrados por personas de un Miembro de la Organización Mundial del Comercio (OMC) mediante su presencia en el territorio de otro Miembro. Abarca a los empleados de empresas de servicios y a los proveedores de servicios por cuenta propia⁶⁶. Se trata de la movilidad transfronteriza de empleados y empresarios. El concepto se asemeja, aunque no es idéntico, al desplazamiento de trabajadores en virtud de la legislación de la UE (Engblom, Kountouris y Ekman 2016: 72). El modo 4 del AGCS se distingue de la migración laboral de los empleados por el hecho de que la persona realiza el trabajo en un país diferente de donde se encuentra la empresa proveedora del servicio que la emplea (esto es: que tiene su sede en un país diferente). En su anexo, el modo 4 del AGCS menciona expresamente en su artículo 2 que “El Acuerdo no será aplicable a las medidas que afecten a personas físicas que traten de acceder al mercado de trabajo de un Miembro ni a las medidas en materia de ciudadanía, residencia o empleo con carácter permanente.”⁶⁷ Así pues, la ubicación del empleador adquiere un papel destacado, y por lo general esto se ha aplicado a los profesionales con un nivel de formación alto. Los Miembros de la OMC, en particular los países de destino de los emigrantes, no han utilizado plenamente el modo 4 para liberalizar la circulación de los proveedores de servicios a mayor escala, y se han mostrado reticentes con respecto a la migración poco cualificada. El modo 4 es el que menos han propiciado los Miembros de la OMC. Los compromisos reales con arreglo al modo 4 del AGCS son específicos para cada país y sector, y son bastante limitados (Panizzon 2010).

Un estudio para el Banco Mundial se propuso examinar en qué medida los acuerdos de comercio preferencial (ACP) abordan la migración más allá del modo 4 del AGCS. Estudió la base de datos del Banco Mundial sobre 279 ACP en vigor y notificados a la OMC hasta noviembre de 2015. Su objetivo era abarcar las disposiciones sobre “visado y asilo” (elementos diferentes al empleo) como indicador indirecto de determinados tipos de movimiento de personas⁶⁸. Tras aplicar su método⁶⁹, los investigadores codificaron 100 ACP para las disposiciones migratorias. La inclusión de las disposiciones sobre visados y asilo en los ACP indica una tendencia ascendente, sobre todo desde principios del decenio de 2000 (véase el [gráfico 8](#)). De las 30 comunidades económicas regionales (CER) de la base de datos del Banco Mundial, 17 incluyen disposiciones sobre visados y asilo. Esto confirma que los acuerdos de integración

66 Para consultar una descripción general del modo 4 del AGCS véase: [Movimiento de personas físicas \(modo 4\)](#).

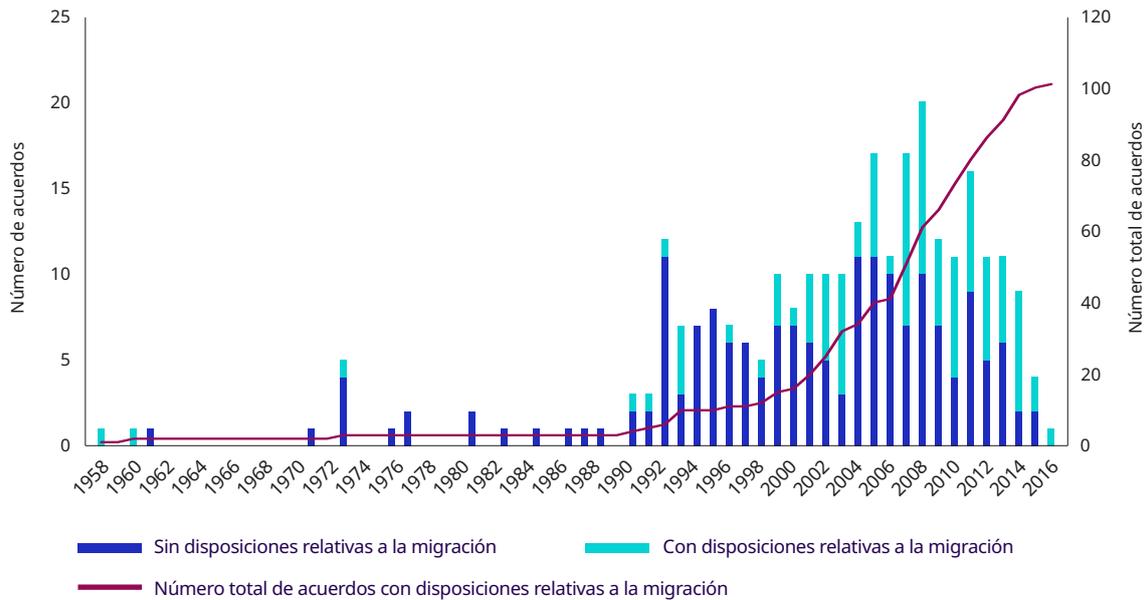
67 Véase el artículo 2, [Anexo sobre el movimiento de personas físicas proveedoras de servicios en el marco del acuerdo](#).

68 Las disposiciones laborales en los acuerdos comerciales se refieren a determinadas normas mínimas de protección laboral en la legislación interna de los países parte en un ACP. En la literatura hay muchos estudios sobre el tema; véanse Ebert y Posthuma (2010) y Raess y Sari (2020).

69 El método incluyó una búsqueda (en inglés) por palabra en la base de datos, de términos como “inversores”, “personal esencial”, “visados”, “migración”, “asilo”, “refugiado”, “ciudadanía”, “empleo” y “residencia”. Pauwelyn, Nguyen y Kamal (2020) observaron que de los 279 ACP registrados 175 contenían términos relacionados con la migración. Habida cuenta de que las disposiciones en esta materia figuran en acuerdos comerciales “profundos” (cuyo alcance excede el ámbito estrictamente comercial) en comunidades económicas regionales (CER) los investigadores incluyeron otros ACP, por ejemplo, del MERCOSUR, CARICOM, CEI y SADC (puede consultarse el método en Pauwelyn, Nguyen y Kamal 2020: 229-231).

económica “profundos”⁷⁰ entre países afines dentro de una determinada región tienden a incluir estas disposiciones (Pauwelyn, Nguyen y Kamal 2020: 233).

► **Gráfico 8. Número de acuerdos de comercio preferencial que incluyen disposiciones sobre la migración en el tiempo**



Fuente: Pauwelyn, Nguyen y Kamal (2020: 233).

El cuadro 3 presenta el número de ACP con disposiciones sobre migración por país y REC. Encabeza la lista la UE con 28 ACP, seguida del Japón y Chile.

► **Cuadro 3. Número de países o de comunidades económicas regionales en cuyos acuerdos de comercio preferencial se incluyen disposiciones relativas al visado y al asilo**

	País/CER	Número de ACP con disposiciones sobre visados y asilo
1	Unión Europea	28
2	Japón	12
3	Chile	11
4	República de Corea	10
5	México	9
6	Australia	7
7	Panamá	6
8	China	6
9	Colombia	5
10	Estados Unidos	4

Fuente: Pauwelyn, Nguyen y Kamal (2020: 234).

70 Los “acuerdos de integración económica ‘profundos’” se basan en los “acuerdos comerciales ‘profundos’” y son acuerdos de reciprocidad entre países, cuyo ámbito no se limita al comercio sino que abordan esferas de política, como los flujos internacionales de inversión y de mano de obra, la protección de los derechos de propiedad intelectual, y el medio ambiente. Estas esferas son de interés para el desarrollo económico, pues las normas plasmadas en los acuerdos comerciales “profundos” inciden en la forma en que los países realizan transacciones, invierten, trabajan, etc. Véase [Acuerdos comerciales profundos, datos, herramientas y análisis](#).

Si bien 100 ACP abordan las cuestiones en torno a visados y asilo, 72 excluyen expresamente el empleo con carácter permanente. Esto indica que la migración se limita al movimiento temporal y excluye el empleo permanente (Pauwelyn, Nguyen y Kamal 2020: 240). Dado que la migración se rige por diversos instrumentos y herramientas⁷¹, cabe esperar que en los ACP se hiciera referencia a los mismos, sin embargo, las conclusiones de este estudio indican que rara vez se citan, solo el 3 por ciento de ellos se refieren a acuerdos bilaterales de migración laboral y el 4 por ciento a instrumentos multilaterales, lo cual indica que el tema de la migración se trata de manera aislada, sin vincularlo o hacer referencia a los instrumentos de derecho internacional que rigen la migración (Pauwelyn, Nguyen y Kamal 2020: 241)⁷².

En síntesis, cuando los ACP se refieren a la migración, el interés principal se sitúa en los movimientos temporales de personas muy cualificadas y temporales. Las disposiciones en materia de visados y asilo suelen ser jurídicamente vinculantes y están sujetas a la resolución de conflictos entre Estados, y cuando se utiliza este mecanismo, las infracciones están respaldadas por represalias o sanciones comerciales. Esto se encontró en 60 de los 100 ACP codificados en el estudio citado. Pese a que las disposiciones en materia de visados y asilo se mencionan con mayor frecuencia, el estudio observa que se mencionan de forma "somera", centrándose en cuestiones de procedimiento más que en la apertura de corredores/ flujos migratorios, mientras que los ACP mencionan cuestiones más sustanciales (Pauwelyn, Nguyen y Kamal 2020: 245). Además, los programas de movilidad⁷³ armonizados con los ACP se están convirtiendo en un área de expansión que merece mayor atención. Por ejemplo, los acuerdos comerciales negociados por el Canadá en los últimos años con la UE, Perú y la República de Corea ofrecen oportunidades de migración temporal para pasantes administrativos y pasantes universitarios, con el fin de realizar una formación intraempresarial (IRCC, 2014, citado en Vosko 2020: 15). La duración varía según el acuerdo comercial, en el caso del acuerdo Canadá-Perú, es de seis meses.

71 Entre los ejemplos de herramientas cabe citar los acuerdos bilaterales de migración laboral, y los instrumentos internacionales incluyen los Convenios de la OIT sobre migración, así como la Convención Internacional sobre la Protección de los Derechos de Todos los Trabajadores Migratorios y de Sus Familiares de las Naciones Unidas.

72 En relación con la migración y su incidencia sobre la protección de los trabajadores migrantes se necesitan más estudios sobre la vinculación entre los acuerdos internacionales, los acuerdos bilaterales de migración, y los ACP.

73 Estos programas de movilidad no exigen evaluaciones del impacto sobre el mercado laboral y parecen evolucionar independientemente de las necesidades de dicho mercado, pero ofrecen oportunidades de empleo a quienes participan (para un panorama general en el caso del Canadá, véase Vosko 2020).

Parte III.

Hacia el tratamiento
de las complejidades

► 1. Conclusiones

Este informe analítico ha presentado una tipología básica de los programas de migración laboral temporal basada en el diseño institucional. Se observa que el diseño solo constituye una de las dimensiones que condicionan la migración laboral temporal y que influyen en la protección de los derechos de los migrantes y en su trayectoria vital, así como en la capacidad de los empleadores para traspasar las fronteras en busca de más trabajadores y para conservarlos. La tipología básica indica también que, el concepto de “migración laboral temporal” ha evolucionado en el tiempo hasta incluir no solo programas diseñados específicamente (como los programas de “trabajadores invitados” creados tras la Segunda Guerra Mundial), sino también categorías específicas de tipos de visado en la legislación pertinente, administrados unilateralmente, y en consonancia con la noción de soberanía del Estado. Además, los sistemas de libre circulación, tal y como existen en todo el mundo, han dado cabida a los desplazamientos temporales (que a veces incluyen a los migrantes transfronterizos). Así, los sistemas de (in)migración varían entre los países en desarrollo y los desarrollados.

De hecho, los diversos elementos presentados en la parte II se superponen, dando lugar a un continuo de situaciones migratorias con derechos conexos. Este hecho se ha ilustrado para el caso de Nueva Zelanda y podría tomarse como un “hecho estilizado” que describe la realidad de los sistemas y programas de visados de muchos países que coexisten, en particular en los que tradicionalmente han sido considerados “países de inmigración”. Hay una tendencia a adoptar formas más temporales de migración laboral, no solo en los países de asentamiento tradicional como Australia, Canadá, Nueva Zelanda y Estados Unidos, sino también en otros lugares del mundo, en especial en Asia (Ford 2019; OIT 2014, OCDE 2019, Gest y Boucher 2021).

Dado que la migración laboral temporal ha ido en aumento, es imperativo idear soluciones de políticas que puedan colmar los déficits de protección que se derivan de la discordancia entre las normas de admisión y las del mercado laboral. La legislación laboral es la que garantiza el acceso a las instituciones del mercado de trabajo y condiciona las medidas de integración, y observamos que las leyes de inmigración que se aplican a los inmigrantes temporales tienden a situarlos al margen de la legislación laboral nacional, creando una “realidad paralela” en el mercado de trabajo. Al crear condiciones jurídicas migratorias temporales, la legislación en materia de inmigración influye en la cobertura de la legislación laboral y en el alcance de las instituciones del mercado de trabajo, distorsionando la relación laboral y mermando la protección de los trabajadores inmigrantes frente a los nacionales. Por lo tanto, es primordial resolver esta discordancia mediante mecanismos que den coherencia a las políticas.

El derecho internacional defiende el principio de igualdad de trato para los trabajadores extranjeros y nacionales, consagrado en la Convención Internacional sobre la Protección de los Derechos de Todos los Trabajadores Migratorios y de Sus Familiares, de la ONU, y en los Convenios de la OIT. Sin embargo, su ratificación no despierta mayor interés. En cualquier caso, el derecho internacional en materia de derechos humanos aplica un criterio ambivalente en relación con los trabajadores migrantes: adopta el principio de igualdad y, al mismo tiempo, se remite a la discreción soberana de los Estados para establecer los requisitos previos a la admisión de inmigrantes (Berg, 2015).

Teniendo en cuenta esto, en la parte II se expuso la complejidad de los programas y su naturaleza dinámica y evolutiva. En la migración laboral temporal no hay nada “estático”. En consecuencia, los debates políticos en torno a los correspondientes sistemas deben tener en cuenta, por un lado, cómo los contextos históricos, geográficos, políticos y jurídicos específicos determinan el diseño de los programas, lo que a su vez tiene efectos en las diferentes categorías de migrantes. Por otra parte, las condiciones socioculturales también inciden en la autonomía de los trabajadores migrantes, ya que pueden decidir abandonar el país antes de que su permiso lo permita, quedarse más tiempo o cambiar de categoría (cuando es posible). Los migrantes se adaptan y “calibran” sus decisiones en función de los contextos políticos de los países de origen y de destino, pero también de sus necesidades.

Durante muchos años, el debate político mundial ha justificado los límites a la estancia de los migrantes desde una perspectiva de eficiencia puramente económica: los migrantes debían atender a las industrias cíclicas o estacionales, cubrir la “escasez de mano de obra”, o su estancia temporal reducía el riesgo de que pasaran a depender de las prestaciones (OCDE 2019). La pandemia de COVID-19 nos ha demostrado que esta forma unidimensional de conceptualizar a los trabajadores contradice la idea del mundo del trabajo centrado en las personas y el principio consagrado en la Declaración de Filadelfia de que “el trabajo no es una mercancía”⁷⁴. La nueva clasificación de muchos trabajadores como “esenciales”, esto es, que actúan en sectores con una alta prevalencia de migrantes (comercio minorista, servicios, agricultura, trabajo doméstico, cuidados y salud) ofrece la posibilidad de volver a armonizar las políticas migratorias con las leyes de empleo dentro de los marcos macroeconómicos. El Llamamiento Mundial a la Acción de la OIT a lograr la “recuperación” insta a actuar con urgencia, orientando las políticas de empleo, industriales y sanitarias hacia economías y sociedades sostenibles y resilientes; los migrantes son parte integrante de ello.

Los sistemas de migración laboral temporal no funcionan en el vacío. También están integrados en las estructuras de producción del comercio internacional. Como se ha visto, hay más ACP que incluyen cláusulas de admisión y de visados, además de los derechos laborales. Los países con distintos niveles de desarrollo pueden decidir utilizar los acuerdos comerciales en función de sus necesidades institucionales. En el pasado, la reducción del “margen político” en términos de formulación de la política industrial ha impuesto limitaciones a los países en desarrollo en lo que respecta a su autonomía para decidir la combinación de políticas adecuada para equilibrar sus necesidades de desarrollo y, al mismo tiempo garantizar el acceso a los mercados internacionales para sus exportaciones. La inclusión de cláusulas sobre admisiones y visados junto con los derechos laborales, al tiempo que se participa en el comercio multilateral, plantea sus propios retos, que merecen un mayor análisis. La tendencia hacia la regionalización del comercio (que también se está debatiendo debido a las interrupciones de la cadena de suministro mundial sufridas durante la pandemia de COVID-19) está manifestándose en todo el mundo, y la migración laboral tiende a ser intrarregional⁷⁵. Por lo tanto, es necesario seguir estudiando los factores determinantes de la proliferación de sistemas de movilidad extracontinental, así como los intereses e incentivos que los sustentan, a fin de evaluar las repercusiones en el empleo y el crecimiento.

En el análisis presentado aquí se señala un sesgo de la literatura, que trata principalmente sobre los países industrializados, que tienen más experiencia en la formulación y el mantenimiento de programas de migración laboral temporal. Aunque siguen siendo escasos, van apareciendo estudios sobre otros lugares del mundo, así como sobre las asimetrías de poder propias del recurso a la migración laboral temporal. Este sesgo también se pone de manifiesto en la cantidad de estudios académicos y de políticas que abarcan amplios aspectos de los programas en la materia, incluido su diseño institucional; hay más evaluaciones llevadas a cabo por organismos gubernamentales de países con una larga tradición de inmigración (por ejemplo, Australia, Canadá y Nueva Zelanda). A medida que la migración laboral temporal se extiende y se desarrolla en otros lugares del mundo, es imperativo poner en marcha mecanismos para evaluar y analizar adecuadamente los nuevos programas.

La cuestión general sigue siendo si existe una forma de diseñar programas de migración laboral temporal que tengan en cuenta la autonomía de los trabajadores y que respeten sus derechos laborales, al tiempo que cumplen su promesa de hacer coincidir la oferta y la demanda de mano de obra a través de las fronteras. En la siguiente sección se ofrecen algunas ideas para elaborar un planteamiento de la migración laboral temporal centrado en el ser humano.

74 Véase también Mieres y Kuptsch (2022).

75 En 2020, casi la mitad de los migrantes internacionales a nivel mundial vivía en su región de origen. Europa tenía el mayor porcentaje de migración intrarregional, con el 70 por ciento de los migrantes nacidos en Europa residiendo en otro país de ese continente. El África Subsahariana era la segunda región con mayor porcentaje de migración intrarregional a nivel mundial (63 por ciento). En cambio, Asia Central y Asia Meridional tenían el mayor porcentaje (78 por ciento) de su diáspora residiendo fuera de la región. Otras regiones con porcentajes elevados de población transnacional residiendo fuera de su región incluyen América Latina y el Caribe (74 por ciento) y América del Norte (75 por ciento). Véase UNDESA (2020: 2).

► 2. El camino a seguir

2.1. Hacia una nueva generación de acuerdos bilaterales de migración laboral: reforzar la protección laboral

De forma unilateral, los países de destino pueden decidir que su normativa en materia de inmigración prevalece sobre la legislación laboral nacional en lo que respecta a los trabajadores extranjeros temporales, por ejemplo, cuando los trabajadores que no poseen un permiso de residencia o un visado adecuado son deportados antes de que se les haya pagado el salario, aunque esto suponga una violación de las normas internacionales del trabajo, por ejemplo, las establecidas en el Convenio núm. 143 de la OIT y el Convenio sobre la protección del salario, 1949 (núm. 95). Los países de destino también pueden, y algunos lo hacen, establecer dos tipos de salarios mínimos, uno para los nacionales y otro inferior para los trabajadores migrantes, o excluir a los trabajadores migrantes de los salarios mínimos nacionales.

Los acuerdos bilaterales de migración laboral pueden ser una herramienta útil para prevenir estas situaciones y disuadir la exclusión de los migrantes de las instituciones de protección del mercado laboral. Pueden poner en primer plano la protección laboral. Por esta razón, se fomenta la celebración de este tipo de acuerdos consonantes con las orientaciones de la Red de las Naciones Unidas sobre la Migración, cuyo objetivo es ayudar a los países de origen y de destino a diseñar, negociar, aplicar, supervisar y evaluar los acuerdos bilaterales de migración laboral basados en los derechos y con perspectiva de género, a partir de un planteamiento cooperativo y de varias partes interesadas. Las orientaciones fueron elaboradas por un Grupo de Trabajo Temático de la Red codirigido por la OIT y la OIM e integrado por representantes de organismos de las Naciones Unidas, organizaciones de empleadores y de trabajadores, el mundo académico y organizaciones de la sociedad civil (véase United Nations Network on Migration 2022). Sin embargo, los acuerdos bilaterales de migración laboral no pueden funcionar en el vacío, especialmente si estas protecciones no están consagradas en las leyes y reglamentos de los países de origen y de destino.

Con respecto a las negociaciones de los acuerdos bilaterales de migración laboral, los países de destino tienen una responsabilidad especial en la actualidad, principalmente, frente a sus propios ciudadanos. Deben evitar que se produzcan espirales descendentes en las condiciones de trabajo debido a los desajustes entre la inmigración y la normativa laboral, pero también para evitar competencia entre los países de origen. En cuanto a esto último, los países de destino no deben acordar un paquete de medidas para el tratamiento de los trabajadores migrantes en el marco de un acuerdo bilateral de migración laboral con un país de origen A y otro paquete para el país B (en cualquier caso, debe establecerse la igualdad de trato con los trabajadores nacionales).

Aunque las evaluaciones son escasas, hay evidencias recientes de que la aplicación de los acuerdos bilaterales de migración han logrado el objetivo de hacer más transparente el proceso de contratación en algunos lugares del mundo, y de que los migrantes no han tenido que pagar tasas ilícitas. Por ejemplo, Kushnirovick, Raijman y Barak-Bianco (2019) observan que en el caso de Israel, desde la implementación de los acuerdos bilaterales de migración laboral con Bulgaria y Moldavia, todos los migrantes que ingresan al país para trabajar en el sector de la construcción son contratados a través de canales oficiales sin la participación de agencias privadas, tanto en los países de origen como en el de destino. Si bien los acuerdos bilaterales de migración laboral fueron muy eficaces para proteger los derechos de los trabajadores en el proceso de contratación, no se logró garantizar el mantenimiento y/o la mejora de los salarios o los derechos en el lugar de trabajo (Kushnirovick, Raijman y Barak-Bianco 2019). Para garantizar el respeto de los derechos de los migrantes es fundamental ampliar el alcance de los acuerdos bilaterales para incluir la aplicación de las normas del trabajo. En este sentido, una nueva generación de este tipo de acuerdos podría suponer una mejora de las condiciones de contratación y de trabajo al mismo tiempo, mientras que los países de origen podrían utilizar los acuerdos bilaterales de migración laboral que celebran como una herramienta dentro de un marco más amplio de política de empleo nacional y de estrategias de generación de empleo.

A partir de la experiencia de la OIT en materia de contratación, ha llegado el momento de fomentar la aplicación de los Principios Generales y Directrices Operativas para la Contratación Equitativa y la Definición de las Comisiones de Contratación y los Gastos Conexos en los Estados Miembros de la OIT y entre los mandantes, a través de la Iniciativa para la Contratación Equitativa, de modo que puedan aplicarse de forma integrada, en consonancia con las necesidades del mercado laboral y atendiendo a las condiciones de trabajo. Cabe reiterar que para ello será necesario ampliar la agenda de trabajo sobre la coherencia de las políticas.

Una nueva generación de acuerdos bilaterales de migración laboral también podría ofrecer oportunidades de diálogo entre los países de origen y de destino sobre el retorno y la reintegración sostenible, cuando ambas partes lo deseen realmente. Al respecto, la Red de las Naciones Unidas sobre la Migración ha publicado orientaciones (véase United Nations Network on Migration 2022, 2021). Por su parte, el *Happy Return* en el marco del EPS de la República de Corea es un ejemplo de un sistema que facilita el empleo a largo plazo o los planes de creación de empresas de los trabajadores migrantes temporales retornantes, según el cual se realizan actividades tanto en el país de destino como en el de origen de los migrantes: asesoramiento y formación, provisión de una plataforma en línea de adecuación de la oferta y la demanda de empleo que pone en contacto a los antiguos trabajadores del EPS con empleadores o empresas surcoreanas que operan en el país de origen del trabajador, etc. (véase Kim 2015).

2.2. Ampliar las “ventajas” para las personas trabajadoras migrantes (abordando los factores causantes de vulnerabilidad)

Libertad para cambiar de empleador

La libertad para elegir el empleo es un principio básico del derecho nacional e internacional. Desde el punto de vista de los derechos humanos, vincular al trabajador migrante a un empleador, ocupación o sector concretos solo puede ser una medida excepcional y limitada en el tiempo en circunstancias particulares⁷⁶. En 2006, el Tribunal Supremo de Israel declaró por unanimidad que la vinculación de los trabajadores migrantes a su empleador era inconstitucional. Dictaminó que la expedición de permisos de trabajo vinculados al empleador constituía una violación injustificada del derecho implícito a la libertad de los trabajadores⁷⁷. Los jueces llegaron a afirmar que “el trabajador extranjero se ha convertido en sirvo de su empleador” y que “el acuerdo restrictivo ha creado una forma moderna de esclavitud”⁷⁸.

Desde el punto de vista económico, debe evitarse la práctica de vincular el empleo a determinados sectores, ya que equivale a una medida de protección de los empleadores, las ocupaciones o los sectores que se benefician de la posibilidad de disponer de trabajadores extranjeros a expensas de otros

76 Por ejemplo, estar ligado a un empleador, una ocupación o un sector es natural en el caso de quien es trasladado dentro de una empresa, y por lo general ello tiene lugar con el pleno consentimiento del empleado, pues la vinculación se enmarca en la carrera laboral; es sobre todo la situación de trabajadores muy cualificados cuyo nivel de autonomía y de poder de negociación es superior al de los trabajadores con menos cualificación. Según el Estudio General de la OIT de 2016 sobre los instrumentos de los trabajadores migrantes: “(...) algunas organizaciones de empleadores y de trabajadores indicaron que lo trabajadores migrantes tienen dificultades para cambiar de empleador o de lugar de trabajo. La CSI, la Confederación Sindical de los Países Bajos (FNV) y el Consejo de Sindicatos de Nueva Zelanda (NZCTU) se refirieron específicamente al aumento de la vulnerabilidad de los trabajadores migrantes y a que sus derechos están poco protegidos debido a que dependen mucho de los empleadores, tienen que vivir en el lugar de trabajo y los visados están vinculados a determinados empleadores, incluso en el marco de los programas de migración temporal y estacional. En relación con estos programas, la Comisión llama la atención de los Estados Miembros sobre el impacto a largo plazo de la renovación indefinida de los permisos temporales limitados a una ocupación o a un empleador específico, sobre los derechos humanos y laborales de los trabajadores migrantes.” (Véase OIT 2016, párr. 364).

77 *Kav LaOved Worker’s Hotline vs. el Gobierno de Israel* (2006), 1 IsrLR 4542/02; HCJ 4542/02 (Tribunal Supremo de Israel), párr. 32.

78 *Kav LaOved Worker’s Hotline vs. el Gobierno de Israel* (2006), párr. 314.

empleadores del mismo país o del extranjero. Dicho de otro modo, las restricciones a la movilidad de los trabajadores equivalen a una subvención a determinados empleadores, ocupaciones o sectores. Por otra parte, restringir la capacidad de los trabajadores migrantes para rescindir su contrato de trabajo y/o cambiar de empleador sin el permiso del primer empleador atenta contra el rendimiento de un mercado de trabajo, ya que impide que los trabajadores puedan ser empleados en el trabajo que más se adapta a sus habilidades e intereses, y que los empleadores puedan beneficiarse de las competencias de los trabajadores migrantes (OIT-AUC 2021:2).

Un aspecto importante que hay que abordar, aplicable a Oriente Medio, se refiere al recurso indebido a la acusación del delito de “fuga” por parte de algunos empleadores. La fuga es una infracción administrativa o penal que los empleadores pueden esgrimir como argumento para presentar cargos contra trabajadores que se ausentan del trabajo, y que suele utilizarse contra los trabajadores domésticos migrantes en particular (ha habido casos en el sector de la construcción en los que trabajadores ausentes por enfermedad fueron acusados de fuga). El “sistema de fuga” está documentado en circulares opacas o en procedimientos administrativos confidenciales, y los empleadores tienden a hacer un mal uso del mismo, agravando la condena con la terminación del contrato del trabajador. Todo sistema normativo transparente que permita al empleador adoptar medidas disciplinarias contra un trabajador que no se presenta a trabajar debería basarse en la legislación laboral (OIT-AUC 2021: 10-11).

Otra medida para abordar la movilidad del mercado laboral interno es establecer “periodos de gracia” que permitan a los trabajadores buscar un empleo alternativo sin perder la condición jurídica adquirida como migrante durante ese tiempo. Algunas categorías de visados prevén la transferencia entre empleadores (por ejemplo, el H-1B en los Estados Unidos) y contemplan el periodo de gracia. Suele ser el caso de los visados concedidos a los “trabajadores muy cualificados”, pero los trabajadores con empleos poco remunerados también podrían beneficiarse de ello en muchas partes del mundo.

Alojamiento

Hay varias categorías de migrantes temporales respecto de las cuales no es posible pretender que esas personas dispongan del tiempo y los recursos necesarios para entrar en un país, buscar alojamiento y luego empezar a trabajar⁷⁹. Cuando los gobiernos tienen la responsabilidad de su traslado o cuando dicha responsabilidad recae en el empleador, en particular en el caso de los trabajadores estacionales y vinculados a un proyecto, al inicio del trabajo debe proporcionarse un alojamiento que cumpla con las normas adecuadas, y si los alquileres deben ser sufragados por los trabajadores, éstos deben ser razonables con respecto al monto de los salarios percibidos. Ahora bien, los trabajadores migrantes no deben estar obligados a permanecer en el alojamiento facilitado por el empleador si no lo desean.

Las deducciones salariales en concepto de gastos de alojamiento deben estar reguladas. Por ejemplo, en el Reino Unido, la cantidad que un empleador puede deducir por alojamiento está controlada por el Reglamento del Salario Mínimo Nacional 1999/584, reg. 36. Lamentablemente, esta norma puede eludirse proporcionando alojamiento a través de otra entidad jurídica y cobrando después un alquiler (Davies 2014), por lo que estos casos también deberán regularse.

La dependencia del empleador se produce cuando la provisión de alojamiento es necesaria, por ejemplo, cuando la explotación proveedora del empleo está en un lugar apartado. La pandemia de COVID-19 puso de manifiesto la dependencia de ciertos trabajadores migrantes temporales de la buena voluntad de su empleador en lo que respecta a la seguridad en el lugar de trabajo y las condiciones de vida. La pandemia sacó a la luz prácticas que van desde el hacinamiento y la inobservancia de las medidas de distanciamiento hasta la falta de equipos de protección, como las mascarillas. Estas prácticas son inaceptables para los migrantes, suponen un riesgo para la salud pública y crean una competencia desleal con respecto a los empleadores que respetan las normas, lo cual en ocasiones es costoso.

⁷⁹ Otras categorías, como las de los estudiantes, los proveedores de servicios transfronterizos y los trasladados dentro de una empresa por lo general podrán cuidar de sí mismos correctamente o tendrán atendidas sus necesidades a través de su filiación institucional.

Los países deben armonizar las normas nacionales en materia de alojamiento que incluyen también a los trabajadores migrantes con las normas internacionales⁸⁰. El Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales de las Naciones Unidas ha especificado que para que la vivienda sea adecuada, debe cumplir, como mínimo, siete criterios, a saber: i) seguridad de la tenencia; ii) disponibilidad de servicios, materiales, instalaciones e infraestructuras (con inclusión de agua potable, energía y espacio para el almacenamiento y la preparación de alimentos, etc.); iii) asequibilidad; iv) habitabilidad (es decir, protección contra el frío, la humedad, el calor, etc.); v) accesibilidad; vi) ubicación; y vii) adecuación cultural (UN CESCR 1991)⁸¹. En términos generales, estos criterios coinciden con los principios generales y los métodos de aplicación sugeridos en la Recomendación sobre la vivienda de los trabajadores de la OIT, 1961 (núm. 115). Los criterios también están interconectados: por ejemplo, la asequibilidad de la vivienda está vinculada a su habitabilidad.

Aunque elaborado en referencia a un contexto regional, el informe de la OIT *“Home Truths - Access to adequate housing for migrant workers in the ASEAN region”* ofrece recomendaciones detalladas que son aplicables en todo el mundo. El informe propone más de 50 medidas para la provisión de normas mínimas de vivienda adecuada para todos los trabajadores migrantes, algunas competentes a los gobiernos, otras a los empleadores, teniendo en cuenta los criterios del Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, pero también otros como la seguridad, la libertad de movimiento y la responsabilización (OIT 2022b).

Competencias y aprendizaje permanente

Los programas de trabajo temporal se organizan en torno al espectro de competencias y a las diferentes percepciones de lo que son las cualificaciones, creando un “ordenamiento de competencias” que rige las admisiones. Históricamente, el empleo mal remunerado ha estado vinculado a la noción de “nivel de cualificación bajo”; estos trabajadores están mucho más expuestos a la vulnerabilidad, ya que tienen escaso margen para el gozo de determinados derechos, como se señala a lo largo de este informe. La Declaración del Centenario de la OIT para el Futuro del Trabajo (2019) subraya la importancia del aprendizaje permanente y afirma que la OIT debe orientar sus esfuerzos a promover la adquisición de competencias, habilidades y cualificaciones para todos los trabajadores a lo largo de la vida laboral como responsabilidad compartida entre los gobiernos y los interlocutores sociales (II A. iii)). Esta afirmación no excluye en absoluto a los trabajadores migrantes temporales. Los programas pueden idearse previendo posibilidades de aprendizaje, como lo ejemplifican algunos de los programas para jóvenes profesionales.

En este sentido, también sería útil prever el reconocimiento de las competencias y permitir su portabilidad. Por ejemplo, se podrían emitir certificados que acreditaran que los trabajadores han realizado X horas de recolección, poda, etc. y que tienen conocimientos sobre diferentes cultivos. Estas cuestiones son importantes para reducir la rotación de los trabajadores, pero también para cumplir las normas de calidad necesarias en muchos sectores (incluido el agrícola), en particular cuando los productos se van a exportar.

⁸⁰ Por ejemplo, el artículo 43 de la Convención Internacional sobre la Protección de los Derechos de Todos los Trabajadores Migratorios y de Sus Familiares garantiza a los migrantes en situación regular y a sus familias, entre otras cosas, la igualdad de trato respecto de los nacionales del Estado de empleo en relación con el acceso a la vivienda, con inclusión de los planes sociales de vivienda, y la protección contra la explotación en materia de alquileres. También el Convenio sobre los Trabajadores Migrantes (Revisado en 1949) aborda la igualdad de trato entre los trabajadores migrantes y los nacionales en cuanto a la vivienda (véase el Art. 6.1.(a) iii)).

⁸¹ Véase también [El derecho a una vivienda adecuada, Folleto Informativo No. 21 \(Rev. 1\)](#); ACNUDH y ONU HABITAT (2014).

Seguir solucionando los déficits de información destinada a los trabajadores migrantes

Hay iniciativas importantes en marcha para proporcionar a los trabajadores migrantes temporales información sobre qué esperar en los países de destino, cuáles son sus derechos, etc. La información previa a la salida se proporciona en el marco de los acuerdos bilaterales de migración laboral, pero no de forma exclusiva, y en algunos casos, los centros de recursos para migrantes han sido fundamentales en la prestación de estos servicios⁸². La información es igualmente importante para los trabajadores que migran al margen de este tipo de acuerdos, es decir, que no están cubiertos por la protección gubernamental que ofrecen los programas negociados, por ejemplo, los trabajadores que tienen que valerse por sí mismos porque viajan conforme a las disposiciones de libre circulación de una comunidad económica regional. En estos casos, podrían crearse redes transnacionales de servicios de asesoramiento para los trabajadores migrantes con la participación de los interlocutores sociales y las organizaciones de migrantes, y podría utilizarse la tecnología moderna, por ejemplo, servicios de información centralizados en forma de aplicaciones de servicios para los migrantes. Los mismos podrían abarcar más que la información previa a la partida, ya que sigue habiendo vacíos de información destinada a los migrantes mientras trabajan en el lugar de destino (por ejemplo, sobre a quién pueden dirigirse en caso de conflictos con el empleador)⁸³.

La posición de los migrantes se vería reforzada si se crearan mecanismos centrales de remisión a los que los trabajadores pudieran acudir en caso de duda, ya sea a nivel regional o nacional. El proyecto alemán de movilidad justa ("Faire Mobilität") es un ejemplo de servicios de información y asesoramiento prestados a los migrantes temporales (en este caso, trabajadores móviles de la UE procedentes de países de Europa Central y Oriental) en su propio idioma, de forma gratuita y en relación con todas las ramas de la economía. Los representantes sindicales y el personal del centro de servicios colaboran con las instituciones locales para informar y asesorar sobre todas las cuestiones de derecho social y laboral, ya que el objetivo del proyecto es ayudar a que se apliquen salarios y condiciones de trabajo justos a los trabajadores migrantes en el mercado laboral alemán⁸⁴. La prestación de los servicios funciona independientemente de la afiliación sindical. El proyecto fue puesto en marcha en 2011 por el Consejo Ejecutivo de la DGB (*Deutscher Gewerkschaftsbund*, la confederación sindical alemana) en colaboración con otros asociados y, entretanto, ha establecido doce centros de servicios en toda Alemania. Está financiado por el Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales (90 por ciento) y por la Junta Directiva de la DGB (10 por ciento).

2.3. Reforzar las instituciones del mundo del trabajo

El salario y demás condiciones de empleo

Desde 1919, el principio de igualdad de remuneración por un trabajo de igual valor forma parte de la Constitución de la OIT y también se estableció claramente en la Recomendación sobre la discriminación (empleo y ocupación), 1958 (núm. 111), párrafo 2(b)(v) y en la Recomendación sobre los trabajadores migrantes, 1975 (núm. 151), párrafo 2(e). Ni la nacionalidad ni el empleo temporal constituyen motivos

⁸² En el caso de Asia, véase [Centros de Recursos para Migrantes \(MRCs\) y la prestación de servicios de apoyo](#), en el de los Estados Árabes, "10 Things you should know about migrant resource centres in the Arab States", y en el de México, la [CROC y la OIT inauguran un Centro de Recursos para Trabajadores Migrantes en Tijuana, Baja California](#).

⁸³ Véase [Comprehensive Information and Orientation Programmes \(CIOP\)](#), programa ejecutado bajo los auspicios del Diálogo de Abu Dabi, que ofrece un marco de coordinación para las fases previa al empleo, y previa a la partida, así como orientación tras la llegada de los trabajadores temporales por contrato en la región del Golfo.

⁸⁴ El proyecto también realiza estudios, elabora material didáctico e impulsa el diálogo transnacional entre sindicatos. Más información en <https://www.faire-mobilitaet.de/en/ueber-uns>.

válidos de excepción. El principio de igualdad se aplica también a otras condiciones de empleo de los trabajadores migrantes que realizan la misma actividad que los trabajadores nacionales, en particular en lo que respecta a los complementos salariales habituales, las primas, los derechos a las horas extraordinarias y el número máximo de horas de trabajo diarias y semanales.

Según la Recomendación sobre la protección del salario, 1949 (núm. 85) de la OIT, los empleadores deberían llevar un registro de los pagos y de los descuentos de salarios que hayan efectuado respecto a cada trabajador⁸⁵. Esto proporcionaría claridad para todos y sería útil en casos de disputas sobre cuestiones de remuneración. El Convenio sobre la protección del salario (núm. 95) y la Recomendación (núm. 85) complementaria, de 1949, incluyen disposiciones destinadas a garantizar el pago de los salarios a todos los trabajadores, incluidos los trabajadores migrantes temporales. La aplicación del Convenio núm. 95, y en particular el cumplimiento efectivo del pago de los salarios, requiere a) un control eficaz; b) sanciones adecuadas; y c) medios para reparar el perjuicio causado (OIT 2003)⁸⁶.

Un principio fundamental consagrado en el Convenio núm. 95 es la libertad de los trabajadores de disponer de su salario según lo deseen. En la práctica, en ocasiones esto se ve obstaculizado por los sistemas de “pago diferido” o de “remesas obligatorias”, mediante los cuales se retiene una parte del salario mensual del trabajador (que a menudo es más de la mitad de la remuneración acordada) y se transfiere al país de origen con el pretexto de que le interesa recuperar una cantidad sustancial al regresar a su país⁸⁷.

Los países del CCG han ideado un sistema de protección salarial, y en otros casos, fondos de seguros para compensar a los trabajadores en circunstancias particulares. Estos sistemas no cubren a los trabajadores domésticos migrantes, que en varios países representan más del 25 por ciento del empleo total. Hay aspectos que mejorar, ya que los sistemas de protección salarial WPS no abordan la manipulación de los salarios (cálculo erróneo de las horas extraordinarias, pago de la gratificación por finalización del servicio) ni impiden el engaño por parte de un empleador que retira dinero en efectivo en nombre del trabajador (OIT 2019). En muchas situaciones, sería importante establecer salarios mínimos no discriminatorios que reflejaran el costo de vida en el país de destino (y no en el de origen), a fin de que los trabajadores migrantes no tuvieran que hacer horas extraordinarias para compensar los salarios más bajos⁸⁸.

Para combatir y rectificar los abusos que se producen a gran escala, una idea sería obligar a los empleadores a depositar el equivalente al salario básico o al sueldo que se debe en el primer mes en una cuenta desde la cual pagar una indemnización en el caso en que las instituciones compuestas por representantes de los empleadores y los trabajadores, o las instituciones tripartitas, determinen que el trabajador migrante sufre el impago o el pago insuficiente del salario, los complementos, las primas y los derechos a horas extraordinarias.

En el caso de los aprendices, pueden recibir una asignación que refleje su condición cuando realizan una formación, pero cuando ejercen una actividad ordinaria deben beneficiarse del mismo salario y las mismas condiciones de empleo que los trabajadores nacionales.

85 Véase párr. 7 y 8.

86 La pandemia de COVID-19 provocó un aumento de casos de salarios impagos, ya que algunos empleadores aprovecharon la crisis para despedir ilícitamente a los trabajadores migrantes y retener salarios y prestaciones que se les adeudaban. En algunos casos, los trabajadores migrantes vieron reducido el salario, se vieron obligados a aceptar contra su voluntad una licencia no remunerada, y experimentaron deducciones salariales ilícitas. Para un análisis de estas cuestiones y recomendaciones en el contexto de los Estados Árabes, véase OIT (2021f).

87 Anteriormente, esta medida se había aplicado a trabajadores migrantes empleados en Sudáfrica y contratados en Lesoto, Malawi y Mozambique, donde entre el 60 y el 90 por ciento de los salarios ganados no fueron pagados directamente a los trabajadores migrantes, sino transferidos a sus países de origen como pagos diferidos que solo podían percibirse como importe único al finalizar el contrato. Véase OIT (2013) *Estudio general de las memorias relativas al Convenio (núm. 95) y a la Recomendación (núm. 85) sobre la protección del salario*, 1949, párrs. 179 y 401.

88 Valga el ejemplo de Jordania, donde el salario mínimo de los nacionales difiere del de los trabajadores migrantes, y donde incluso hay una diferencia para los trabajadores migrantes de zonas francas industriales. Véase [Factsheet Marco normativo que rige a los trabajadores migrantes](#), 2019, OIT.

Libertad sindical

Los trabajadores migrantes temporales, sin ninguna distinción y sin autorización previa, tienen el derecho de constituir las organizaciones que estimen convenientes, así como el de afiliarse a estas organizaciones, con la sola condición de observar los estatutos de las mismas⁸⁹. Si bien la mayoría de los países en términos generales reconocen el derecho de los trabajadores migrantes a fundar sindicatos y a afiliarse a ellos, algunos Estados siguen exigiendo el requisito de la ciudadanía para poder crear un sindicato, exigen que un porcentaje determinado de los afiliados sea nacional, o someten a los extranjeros a condiciones de residencia y reciprocidad en cuanto a la posibilidad de afiliarse a un sindicato (o se permite la afiliación de trabajadores migrantes a los sindicatos existentes, pero no a los puestos directivos). En varios países, la legislación laboral no permite a los trabajadores migrantes fundar sindicatos, o restringe este derecho a los extranjeros que han adoptado la nacionalidad del país huésped⁹⁰. Como se ha explicado anteriormente, aunque se garantice el acceso en virtud de un sistema de migración laboral temporal, la posibilidad de deportación y la naturaleza de los visados vinculados limitan el pleno disfrute de este derecho en la práctica.

En este sentido, los trabajadores migrantes temporales deberían gozar de una protección adecuada contra los actos de discriminación antisindical en relación con su empleo. Dicha protección debería aplicarse, en particular, a los actos destinados a: a) supeditar el empleo de un trabajador migrante temporal a la condición de no afiliarse a un sindicato, o a renunciar a su afiliación sindical; b) provocar el despido o perjudicar de otro modo a un trabajador migrante temporal por su afiliación sindical o por su participación en actividades sindicales fuera del horario de trabajo o, con el consentimiento del empleador, dentro del horario de trabajo⁹¹.

Seguridad y salud en el trabajo

Incluso antes del inicio de la pandemia de COVID-19, los trabajadores migrantes ya estaban sujetos a una serie de factores de riesgo en materia de SST en mayor medida que los trabajadores nacionales. Estos riesgos están relacionados con: a) los factores de migración per se, como la falta de situación legal en el país de destino, o una situación de residencia vinculada al contrato de trabajo, como es el caso frecuente de los migrantes laborales temporales; b) los factores relacionados con las características del trabajador (conocimiento de idiomas, educación, etc.) y c) factores que pueden atribuirse específicamente al país de destino (como el acceso a la protección social, el sector de empleo y el acceso a la representación). Las deficiencias en un aspecto de las condiciones de trabajo pueden agravar otras condiciones de trabajo, incluida la SST, lo cual se hizo más evidente durante la pandemia de COVID-19.

La adopción de la Seguridad y la Salud en el Trabajo como quinta categoría de los Principios y Derechos Fundamentales en el Trabajo⁹², muestra el papel determinante de los sistemas y protocolos de seguridad y salud en el lugar de trabajo para mitigar los riesgos al respecto. Para reducir los riesgos durante la pandemia, varios países adoptaron protocolos y nuevas orientaciones que a menudo beneficiaron a los trabajadores migrantes temporales, de modo que, según los sectores, se instalaron estaciones de lavado

89 Esta redacción procede del artículo 2 del Convenio sobre la Libertad Sindical y la Protección del Derecho de Sindicación, 1948 (núm. 87), a la que se han añadido los términos “migrantes temporales” a continuación de “trabajadores”.

90 En determinados países, es posible que las leyes pertinentes relativas al derecho de libertad sindical excluyan determinadas categorías de trabajadores (véase OIT 2016, párr. 409). Por ejemplo, en los Estados Unidos, la Ley Nacional de Relaciones Laborales (NLRA) 29 U.S.C., §§151.169 (secciones 1[§151] y 2[§152(3)]), que prevé la libertad sindical y la negociación colectiva, no cubre a los obreros agrícolas y los trabajadores domésticos, entre otros.

91 Esta redacción está tomada del Convenio sobre el derecho de sindicación y de negociación colectiva, 1949 (núm. 98), artículos 1(1) y (2). El término “migrantes temporales” ha sido añadido a continuación de “trabajador(es)”. Según la Declaración de la OIT relativa a los principios y derechos fundamentales en el trabajo, 1998 (enmendada en 2022), la Libertad sindical y el reconocimiento efectivo del derecho de negociación colectiva constituyen principios y derechos fundamentales en el trabajo.

92 Véase [“La Conferencia Internacional del Trabajo añade la seguridad y la salud a los Principios y Derechos Fundamentales en el Trabajo”](#).

de manos en las granjas, se ajustaron las tareas y los turnos de trabajo para permitir el distanciamiento físico, se desinfectaron los equipos y las herramientas compartidas y se proporcionaron equipos de protección personal, por citar ejemplos generales. También se pusieron de manifiesto las lagunas en la aplicación y el seguimiento de las disposiciones actualizadas.

Las medidas de SST necesitan una actualización urgente, en particular en aquellos sectores que han sido calificados como “esenciales” durante la pandemia. Es necesario colmar las lagunas de la reglamentación y la cobertura, así como mejorar su aplicación. Las medidas en materia de SST también deberían tener en cuenta las cuestiones de género para prevenir la violencia de género y el acoso en el trabajo (Jones, Mudaliar y Piper 2021).

2.4. Igualdad de trato y de oportunidades para todas las personas trabajadoras

La legislación internacional sobre derechos humanos concede la igualdad de trato entre nacionales y no nacionales. Sin embargo, en la práctica la situación sigue alejándose de este principio. Los derechos de los migrantes siguen sin cumplirse y existe la posibilidad de solucionar esta cuestión mediante la introducción de reformas paulatinas en la naturaleza y la función de los programas de migración laboral temporal. La Comisión de Expertos de la OIT ha subrayado que los cuatro instrumentos de la OIT relativos a la protección de los trabajadores migrantes se aplican de forma general a todas las categorías de trabajadores, incluidos los trabajadores a corto plazo y los trabajadores estacionales: “Dentro de las disposiciones de los instrumentos no caben distinciones entre los migrantes que desean establecerse permanentemente y los migrantes temporales, como los trabajadores estacionales” (87.a de la CIT, 1999, citado en Olney y Cholewinski 2014: 278).

Protección social

Ni los migrantes con un empleo de duración determinada ni los miembros de su familia deberían sufrir la falta de protección por el mero hecho de la ausencia temporal del país de origen o por el carácter temporal de su actividad en el país de empleo. Sin embargo, esto ocurre a menudo debido a obstáculos jurídicos o prácticos, o a ambos a la vez (véase OIT 2022d).

La protección del embarazo de las isleñas del Pacífico que trabajan en la agricultura en Nueva Zelanda puede servir para ilustrar este punto. Si bien, tanto en el programa SWP como en el programa RSE de Nueva Zelanda, “las trabajadoras migrantes tienen los mismos derechos y protecciones laborales formales con respecto al embarazo que las nacionales, estas disposiciones generales no abordan las vulnerabilidades específicas que pueden experimentar las trabajadoras embarazadas de los países del Pacífico en lugares remotos. Los gastos médicos de una trabajadora embarazada no estarán cubiertos por las pólizas de seguro médico vigentes para las trabajadoras, ya que la cobertura del embarazo está sujeta a periodos de espera (aunque en la póliza de las trabajadoras de Nueva Zelanda las complicaciones derivadas del embarazo están cubiertas hasta las 24 semanas). La información sobre el embarazo no se incluye en los folletos previos a la partida que se entregan a las trabajadoras, ni en el caso del SWP ni en el del RSE. No se recoge información oficial sobre el embarazo de las trabajadoras en ninguno de los dos países, y parece que las trabajadoras dependen de la ayuda de la comunidad y del empleador hasta que pueden volver a casa, y no se les ofrece la opción de completar su temporada de trabajo a menos que paguen ellas mismas su regreso después de dar a luz” (OIT 2021g: 17 y OIT 2022c).

Los países deberían plantearse la ratificación de los Convenios de la OIT pertinentes y celebrar acuerdos bilaterales y multilaterales de seguridad social para hacer operativas las disposiciones de los mismos⁹³. De hecho, algunos de los principios establecidos en estas normas son especialmente importantes para los migrantes laborales temporales, como el principio de igualdad de trato, el mantenimiento de los derechos adquiridos y la provisión de prestaciones en el extranjero, y el mantenimiento de esos derechos en curso de adquisición, en ocasiones también denominado “totalización” de los derechos y prestaciones de la seguridad social (para más detalles, véase OIT 2022d).

Además, los países pueden aplicar unilateralmente medidas basadas en el principio de igualdad de trato; por ejemplo, pueden ampliar gradualmente la cobertura a grupos de migrantes actualmente excluidos, como las trabajadoras domésticas, que suelen ser mujeres con empleos temporales. La OIT ha elaborado modelos de intervención con una sucinta orientación práctica a tal efecto⁹⁴.

Hay muchas formas de conceder protección social a los trabajadores migrantes temporales, así como a sus familias, independientemente de que estas últimas tengan que permanecer en el país de origen o no. Baste citar aquí el establecimiento de niveles mínimos nacionales de protección social (véase la Recomendación de la OIT sobre los pisos de protección social, 2012 (núm. 202)); la dotación de flexibilidad en los sistemas para que los migrantes puedan cumplir las condiciones de admisibilidad o, cuando proceda, permitir a los migrantes temporales permanecer afiliados al sistema del país de origen. Paralelamente, deben adoptarse medidas que eliminen los obstáculos prácticos con que tropiezan los migrantes, como proporcionar información en un idioma que puedan entender, simplificar los procedimientos administrativos, etc. En 2021, la OIT publicó una guía para los responsables políticos y los profesionales “*Extending social protection to migrant workers, refugees and their families*” (*Ampliación de la protección social a los trabajadores migrantes, los refugiados y sus familias*) que ofrece orientación práctica sobre todas las medidas políticas mencionadas y muchas más (OIT 2021d).

Privar a los trabajadores migrantes temporales de la cobertura de la protección social no solo implica que no dispondrán de las prestaciones disponibles a los demás trabajadores migrantes (y que tendrán problemas futuros en materia de pensiones); también equivale a “abaratarse” a los migrantes temporales con respecto a otros trabajadores y, por lo tanto, introduce un elemento de competencia desleal entre los empresarios que pueden disponer de los primeros y los que no.

Adecuación de la normativa en materia de inmigración y trabajo a las necesidades reales del mercado laboral

El examen realizado en este informe de antecedentes y los elementos que se entrecruzan en el diseño de los programas de migración laboral temporal exigen un cuidadoso replanteamiento de sus objetivos. La normativa laboral y de inmigración debe ajustarse a las necesidades del mercado de trabajo, por lo que es preciso analizar con prudencia si dichos programas son la mejor manera de conseguirlo. Cuando se establecen programas de migración laboral temporal, se corre el riesgo de crear una “realidad paralela” en los mercados de trabajo y la posibilidad de provocar una (mayor) segmentación del mercado de trabajo, y de establecer o consolidar “puestos de trabajo de migrantes” y “sectores de migrantes” que la población local rechazará (o seguirá haciéndolo).

Un cuidadoso análisis económico y del mercado laboral de los sectores con alta participación de migrantes y donde existen programas de migración laboral temporal incluiría el análisis de las disparidades en las regulaciones entre la admisión y los derechos laborales, para armonizarlas y reducir la segmentación. Este análisis, por supuesto, incluiría la necesidad de mejorar el trabajo decente en estos sectores. En

⁹³ A este respecto, son útiles las referencias cruzadas entre los acuerdos bilaterales de migración laboral y los acuerdos bilaterales sobre seguridad social.

⁹⁴ En 2022 había modelos de intervención para hacer extensiva la protección social a las trabajadoras y los trabajadores domésticos; los trabajadores migrantes estacionales; los trabajadores migrantes en situación irregular; y los refugiados y los solicitantes de asilo. Vea [los modelos de intervención de la OIT](#).

muchos países, dadas las diferencias jurisdiccionales, dicho análisis implicaría considerar las diferencias regionales. Además, las existencias y los flujos de migración temporal deberían tenerse en cuenta en la planificación gubernamental, por ejemplo, en la evaluación del desarrollo social y económico, como las necesidades de infraestructura y prestación de servicios.

La adopción de la seguridad y la salud en el trabajo como quinta categoría de los Principios y Derechos Fundamentales en el Trabajo ofrece la posibilidad de mejorar la coherencia normativa entre las leyes de inmigración, trabajo y SST a fin de garantizar una amplia cobertura a los trabajadores, incluidos los trabajadores migrantes en régimen de contratación temporal. La producción de bienes y servicios no puede hacerse a expensas de una normativa insuficiente en materia de SST en los sectores en los que hay una alta densidad de trabajadores migrantes. También estas preocupaciones quedaron de relieve durante la pandemia de COVID-19 y actualmente forman parte de las “iniciativas para la recuperación” ideadas por la OIT.

2.5. Mejorar el cumplimiento

La aplicación de las normas del trabajo en los programas de migración laboral temporal es deficiente. Una estrategia nacional para mejorar la supervisión y el cumplimiento de las normas mediante el fortalecimiento del papel de las inspecciones del trabajo fomentará la transparencia y el cumplimiento de los derechos laborales. Se debería comenzar con un amplio ejercicio de recopilación de datos por parte de los organismos competentes que administran los programas, para tener una buena idea del número de trabajadores implicados y de las condiciones de trabajo en el país de destino. A su regreso, los trabajadores deberían ser entrevistados sistemáticamente en el país de origen⁹⁵ para evaluar el cumplimiento de las promesas relativas a las condiciones de trabajo, la recopilación de datos sobre las violaciones de los derechos, como el impago de los salarios o de las prestaciones propias, y se debería trabajar para mejorar y reducir las lagunas que surjan. Este ejercicio de recopilación de datos también enriquecería los sistemas de información del mercado laboral, contribuyendo a la elaboración de políticas basadas en pruebas.

Como se ha mencionado anteriormente, el refuerzo de los inspectores del trabajo incluye la puesta en marcha de “cortafuegos” claramente definidos entre los organismos encargados de la aplicación de las normas del trabajo y los organismos encargados de la aplicación de las normas de inmigración, al tiempo que se forma a los inspectores del trabajo en cuestiones relacionadas con la contratación equitativa y las prácticas culturales. En los casos en los que el cumplimiento de las normas depende de un sistema de quejas por parte de los trabajadores⁹⁶ (esto se aplica sobre todo a los trabajadores muy cualificados), es necesario ampliarlo para mejorar la inspección laboral en lugares de difícil acceso, como las explotaciones agrícolas, las zonas francas industriales y los hogares. Para ello será necesario presupuestar y financiar un cuerpo de inspectores del trabajo adecuado en función del número de trabajadores de los distintos sectores.

Otra esfera susceptible de reforma en el marco de una estrategia nacional es la vinculación del cumplimiento de las leyes laborales con el sistema de migración. Dado que muchos programas de migración laboral temporal se basan en la demanda (es decir, son impulsados por los empleadores), la admisión de trabajadores podría vincularse al cumplimiento de la legislación laboral y de SST, incluida

95 En el marco de los programas de migración laboral temporal, si los migrantes retornantes estuvieran inscritos ante la autoridad nacional competente, los servicios públicos de empleo, la empresa contratante certificada, se facilitaría entrar en contacto con ellos una vez que han regresado a su país; otra posibilidad para hacerlo sería establecer un mecanismo mediante la firma de un acuerdo bilateral de migración laboral. Se reconoce la dificultad de llegar a los migrantes retornantes, de modo que para mejorar el cumplimiento se pueden habilitar mecanismos que aumenten la transparencia en el registro, lo cual facilitaría las entrevistas.

96 En el caso del visado H-1B de los Estados Unidos, el cumplimiento es casi nulo, a menos que los EE.UU. o los trabajadores con un visado H-1B se quejen, y las quejas son escasas pues la mayoría de ellos se exponen a ver anulado su visado si son despedidos, y porque buena parte espera ser patrocinado por el empleador para obtener un visado permanente (pues el programa de visados H-1B lo permite). Véase Costa y Martin (2019).

la normativa laboral local, cuando proceda. Esto daría más transparencia al programa y contribuiría a una mayor colaboración y cooperación entre los organismos competentes en trabajo y en inmigración.

2.6. Los programas de migración laboral temporal como peldaño de transición

Aprendiendo de la historia, y de la reciente pandemia de COVID-19, hay una oportunidad para rediseñar los programas de migración laboral temporal a fin de que mejoren los derechos humanos y laborales de los trabajadores migrantes, al tiempo que aseguran una mano de obra estable y fija para las industrias que lo necesiten. En la actualidad, en el caso de los trabajadores muy cualificados este tipo de programas permite una vía hacia la residencia permanente, pero este no es el caso de los programas que cubren puestos de trabajo “menos cualificados”. La pandemia de COVID-19 ha puesto de manifiesto el papel estructural y la necesidad de trabajadores fundamentales en sectores como la agricultura, la hostelería, la sanidad, el trabajo doméstico/de cuidados y el comercio minorista, entre otros. Con la reapertura de las fronteras y la reactivación de la actividad económica en muchos lugares del mundo, esta “escasez de mano de obra” recientemente percibida podría solucionarse, no solo mediante la mejora de la movilidad del mercado laboral interno, sino también permitiendo a los trabajadores migrantes temporales acceder a vías de residencia. Esta medida también reduciría la disparidad existente entre los trabajadores migrantes temporales muy cualificados y los menos cualificados en términos de derechos, trato y vulnerabilidad a las violaciones de derechos, una brecha que ha acentuado las desigualdades.

En lo que respecta a la estacionalidad en algunos sectores, la experiencia demuestra que las distintas fases de producción requieren trabajadores con competencias específicas, por lo que, en algunos casos, los trabajadores migrantes estacionales podrían formarse y reconvertirse dentro de la misma rama de actividad, de modo que habría una reserva de mano de obra estable. De acuerdo con la Recomendación de la OIT sobre la política del empleo, 1964 (núm. 122), entre las medidas para contrarrestar las fluctuaciones estacionales del empleo cabe contemplar la formación de los trabajadores en ocupaciones estacionales para ocupaciones complementarias, en lugar de depender de los programas de migración laboral temporal que se encarecen cada vez más, ya que existen costos de contratación y administrativos (OIT 2021b). Esta reconversión permitiría también la transición hacia sociedades más inclusivas, resolviendo al mismo tiempo la cuestión de la movilidad restringida.

La separación y el aislamiento prolongados de los miembros de la familia provocan dificultades y estrés que afectan tanto a los migrantes como a las personas a cargo que dejan atrás, lo que puede dar lugar a problemas sociales, psicológicos y de salud, e incluso afectar a la productividad de los trabajadores. En consonancia con la Declaración Universal de los Derechos Humanos y otros instrumentos internacionales de derechos humanos y normas del trabajo, como la Convención de la ONU sobre los Trabajadores Migrantes de 1990 y el Convenio núm. 143 de la OIT, permitir la reagrupación familiar garantizaría este derecho humano y proporcionaría al país huésped trabajadores más satisfechos. La pandemia de COVID-19 ha puesto de manifiesto los problemas de salud mental asociados a la separación de la familia y al aislamiento (Singh 2021), que podrían superarse permitiendo esta disposición.

2.7. Colmar los vacíos normativos a fin de asegurar el acceso a los derechos laborales al tiempo que se refuerza el diálogo social

Cuando existen vías para la residencia permanente y, por lo tanto, se ofrece la estada en condiciones de seguridad, se elimina el temor a la deportación, y los trabajadores migrantes están mejor situados

para ejercer sus derechos. Así, se están creando las condiciones para introducir y aplicar el derecho a la libertad de asociación y a la negociación colectiva. Cabe reiterar que asegurar estos derechos existentes en el papel no garantiza su pleno disfrute, ya que el temor a la deportación que va ligado a los programas de migración laboral limita el ejercicio efectivo de estos derechos por parte de los trabajadores migrantes en la práctica.

En algunos países de destino, la existencia de programas de migración laboral temporal podría mantener los salarios artificialmente bajos (a pesar de ser más altos en comparación con los países de origen). Esto no ha resuelto la cuestión de la escasez de mano de obra percibida y podría haber contribuido a una mayor "distorsión", como se ha explicado anteriormente. Armonizar la política de migración laboral con la política de empleo y la macroeconomía podría contribuir a unos salarios más justos y a disminuir los casos de dumping social. También es preciso replantear las políticas y los acuerdos sobre el tiempo de trabajo, ya que la temporalidad asociada a los programas de migración laboral temporal, así como los salarios bajos en las ocupaciones menos cualificadas, impulsa a los trabajadores migrantes a hacer más horas extraordinarias para optimizar el envío de remesas, con consecuencias para la salud de los propios migrantes y repercusiones laborales y sanitarias generales.

Tomando las normas de la OIT y de la ONU como marco normativo, y reconociendo y aprovechando el carácter complementario de los instrumentos del derecho internacional, los gobiernos y los interlocutores sociales de los países de origen y de destino pueden reforzar los mecanismos de diálogo social para mejorar la gobernanza de la migración laboral teniendo en cuenta las necesidades del mercado de trabajo y contribuyendo a la coherencia de las políticas.

► Bibliografía

- AlShehabi, O. (2019) 'Policing labour in Empire: the modern origins of the Kafala labour sponsorship system in the Gulf Arab States', *British Journal of Middle Eastern Studies* 48(2): 1-20.
- Bastia, T. and K. Haagsman (2020) 'Gender, migration, and development' in T. Bastia and R. Skeldon (eds.) *Routledge Handbook of Migration and Development*, London: Routledge, pp. 103-113.
- Bauböck, R. and M. Ruhs (2022) 'The Elusive Triple Win: Can temporary labour migration dilemmas be settled through fair representation?' *Migration Studies*, <https://doi.org/10.1093/migration/mnac021>
- Baum, T. (2012) *Migrant Workers in the International Hotel Industry*, International Migration Paper No. 112. Geneva: ILO.
- Berg, L. (2015) *Migrant rights at work: Law's precariousness at the intersection of immigration and labour*, London: Routledge.
- Biffi, G. and I. Skrivanek (2016) 'The distinction between temporary labour migration and posted work in Austria' in J. Howe and R. Owens (eds.) *Temporary Labour Migration in the Global Era*, Portland: Hart Publishing, pp. 91-110.
- Blau, F. and L. Kahn (2015) 'Immigration and the Distribution of Incomes', *Handbook of the Economics of International Migration*, No. 431 ETH Zurich, KOF Swiss Economic Institute.
- Boucher, A. (2019) 'Measuring migrant worker rights violations in practice: The example of temporary skilled visas in Australia', *Journal of Industrial Relations*, 61(2): 277-301.
- Böhning, W. R. (1988) 'The Protection of Migrant Workers and International Labour Standards', *International Migration*, 26(2): 133-146.
- Böhning, W.R. (2008) *A brief account of the ILO and policies on international migration*. Contribution to the 'ILO Century Project, Ideas, Policies and Progress'.
- Buckley, M., A. Zendel, J. Biggar, L. Frederiksen and J. Wells (2016) *Migrant Work and Employment in the Construction Sector*, Geneva: ILO.
- Bundesministerium des Innern (2015). Migrationsbericht des Bundesamtes für Migration und Flüchtlinge im Auftrag der Bundesregierung - Migrationsbericht 2015, available at: https://www.bamf.de/SharedDocs/Anlagen/DE/Forschung/Migrationsberichte/migrationsbericht-2015.pdf?__blob=publicationFile
- Carciotto, S. (2020) *On the move. Mobility and governance in Southern Africa*, Institute for Security Studies, available at: <https://media.africaportal.org/documents/sar42.pdf>
- Cassarino, J. P. (2008) Patterns of Circular Migration in the Euro-Mediterranean Area. Implications for Policy Making. CARIM Analytical and Synthetic Notes 2008/29.
- Castles, S. (1986) 'The Guest-Worker in Western Europe: An Obituary', *International Migration Review* 20(4): 761-778.
- Castles, S. and G. Kosack (1985) *Immigrant Workers and Class Structure in Western Europe*, 2nd Edition, Oxford: Oxford University Press.
- Castles, S. and D. Ozkul (2014) Circular Migration: Triple Win, or a New Label for Temporary Migration?. In: Battistella, G. (eds) *Global and Asian Perspectives on International Migration*. Global Migration Issues, vol 4. Springer, Cham.
- CGSNE (Coordinación General del Servicio Nacional de Empleo, México) (2016) Evaluación procesos del Programa de Trabajadores Agrícolas Temporales México -Canadá (PTAT), Documento 3, December. Available at (in Spanish): https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/324913/Informe_final_PTAT.pdf
- Chilton A. and E. Posner (2018) 'Why Countries sign Bilateral Labor Agreements', *Journal of Legal Studies* 47(1): 45-88
- Cholewinsky, R. (2015) 'Evaluating bilateral labour migration agreements in the light of human and labour rights' in M. Panizzon, G. Zuercher, and E. Fornale (eds.) *The Palgrave Handbook of International Labour Migration*, London: Palgrave Macmillan, pp. 231-252.
- Coderre-Proulx, M.; B. Campbell, and I. Mandé (2016) *International Migrant Workers in the Mining Sector*. Technical Report. Geneva: ILO.
- CODETRAS (2022) Crise sanitaire & opération « Des Bras pour nos Assiettes ». Communiqué du Codetras. Available at: <http://www.codetras.org/>

- Collins, F. (2020) 'Legislated Inequality: Provisional Migration and the Stratification of Migrant Lives' in R. Simon-Kumar, F. L. Collins, and W. Friesen (eds.) *Intersections of Inequality, Migration and Diversification*, Cham: Palgrave Macmillan.
- Committee for Economic Development of Australia (CEDA) (2019) Effects of temporary migration, Melbourne, available at: [190709_cedatemporarymigration_fullreport_final_1.pdf](https://www.ceda.gov.au/wp-content/uploads/2019/07/190709_cedatemporarymigration_fullreport_final_1.pdf) (windows.net)
- Connell, J. (2010) 'From blackbirds to guest workers in the South Pacific: Plus ça change...?', *Economic and Labour Relations Review*, 20(2): 111-121.
- Costa, D. and P. Martin (2018) Temporary Labour Migration Programs, Governance, migrant worker rights, and recommendations for the UN Global Compact for Migration, EPI, available at: <https://www.epi.org/publication/temporary-labor-migration-programs-governance-migrant-worker-rights-and-recommendations-for-the-u-n-global-compact-for-migration/>
- Costello, C. and M. Freedland (eds.) *Migrants at Work, Immigration and Vulnerability in Labour Law*, Oxford: Oxford University Press.
- Craig, Richard B. (1971) *The Bracero Program: Interest Groups and Foreign Policy*. Austin: University of Texas Press.
- Dauvergne, C. and S. Marsden (2014) 'Beyond Numbers versus Rights: Shifting the Parameters of Debate on Temporary Labour Migration', *International Migration & Integration*, 15:525-545.
- Davies, ACL (2014) 'Migrant Workers in Agriculture, a legal perspective' in C. Costello and M. Freedland (eds.) *Migrants at Work, Immigration and Vulnerability in Labour Law*, Oxford: Oxford University Press, pp.79-97.
- de Wild, D. and G. Sheldon (2000) 'Entstehung und volkswirtschaftliche Auswirkungen der ausländischen Erwerbsbevölkerung der Schweiz' (Establishment and economic effects of foreign workers in Switzerland). Paper prepared for the symposium Migration and Change in the World of Work, May 26, Bern.
- Depatie-Pelletier, E., H. Deegan and M.-E. Touma (2021) 'State restriction of workers' rights to equality, liberty, security and access to justice through employer-tied labour (im)migration programmes: The Canadian example', in C. Kuptsch and E. Charest (eds.) *The Future of Diversity*, ILO: Geneva, pp. 225-234.
- Dito, M. (2015) 'Kafala: Foundations of Migrant Exclusion in GCC Labour Markets' in A. Khalf, O. AlShehabi, and A. Hanieh (eds.) *Transit States: Labour, Migration and Citizenship in the Gulf*, Pluto Press, pp. 66-81.
- Dustmann, C., A. Glitz and T. Frattini (2008) 'The labour market impact of immigration', *Oxford Review of Economic Policy*, 24(3): 477-494.
- Ebert, F. and A. Posthuma (2010) *Labour provisions in trade agreements: current trends and perspectives*, ILS, Geneva: ILO.
- Engblom, S., N. Kountouris and A. O. Ekman (2016) 'Temporary Labour Migration and the Trade in Services: European and global Perspectives in an Age of Economic Integration' in Howe and R. Owens (eds.) *Temporary Labour Migration in the Global Era: The Regulatory Challenges*, London Bloomsbury, pp. 65-90.
- Escobar Latapí, A. (2012) 'Migration vs. development? The case of poverty and inequality in Mexico', *Migration Letters*, 9(1), 65-74.
- Escobar Latapí, A. and E. Janssen (2006). Migration, the diaspora and development. The case of Mexico. ILS (ILO) Discussion Paper 167, Geneva: ILO
- European Commission (2007) COMMUNICATION FROM THE COMMISSION TO THE EUROPEAN PARLIAMENT, THE COUNCIL, THE EUROPEAN ECONOMIC AND SOCIAL COMMITTEE AND THE COMMITTEE OF THE REGIONS On circular migration and mobility partnerships between the European Union and third countries. Brussels, 16.5.2007, COM (2007) 248 final.
- European Commission, Directorate-General for Migration and Home Affairs (2011), Temporary and circular migration: empirical evidence, current policy practice and future options in EU Member States, Publications Office, available at <https://data.europa.eu/doi/10.2837/67921>
- Farbenblum B. and L. Berg (2021) *Migrant Workers' Access to Justice for Wage Theft: A Global Study of Promising Initiatives*, Migrant Justice Institute.
- Ford, M. (2019) *From Migrant to Worker. Global Unions and Temporary Labor Migration in Asia*, Ithaca: ILR Press.
- Ford, M. and K. Kawashima (2013) 'Temporary labour migration and care work: The Japanese experience', *Journal of Industrial Relations* 55(3):430-444.
- Fudge, J. (2012) 'Precarious Migrant Status and Precarious Employment: The Paradox of International Rights for Migrant Workers', *Comparative Labor Law and Policy Journal*, 34 (1): 95-132.

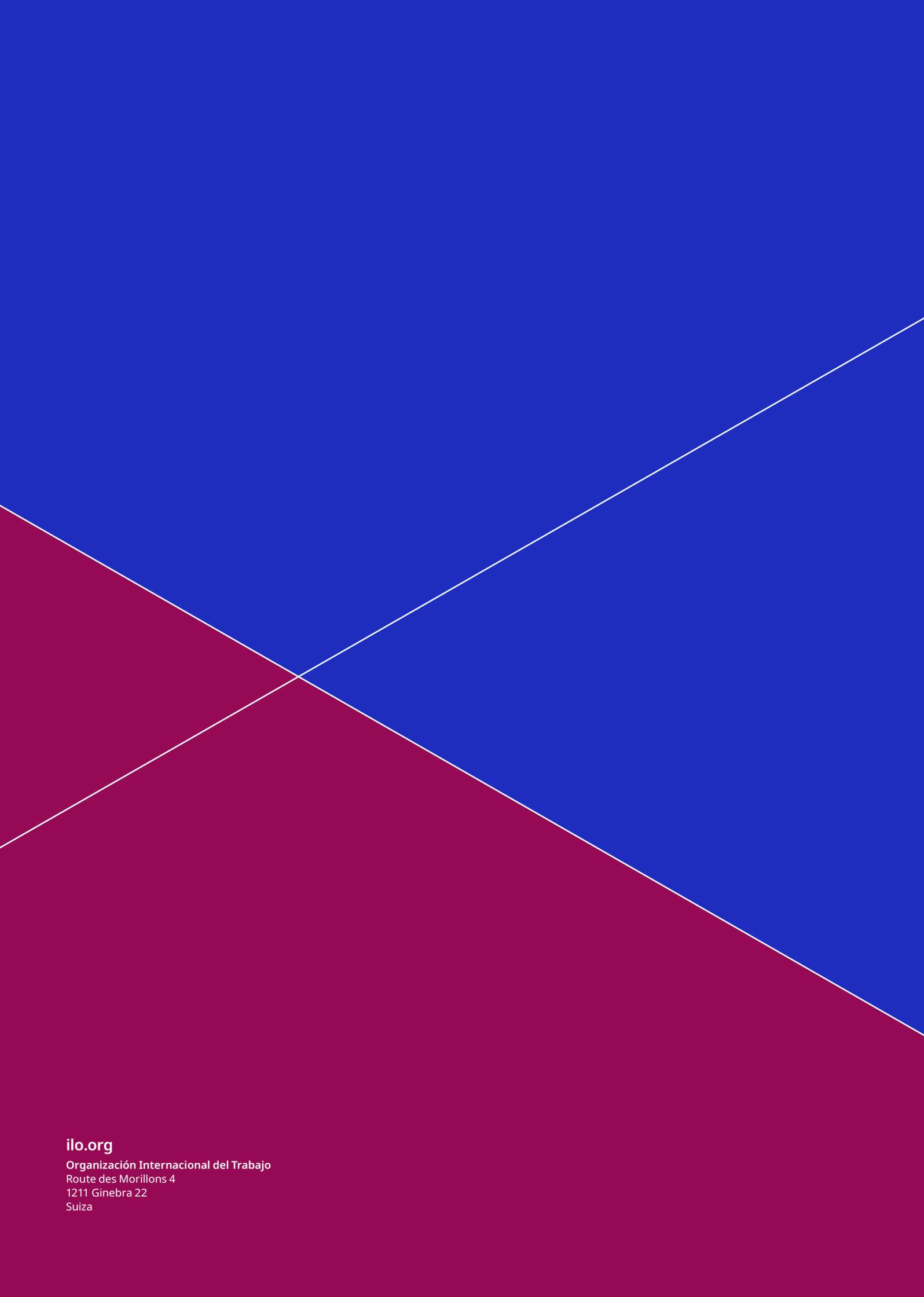
- Gabriel, C. and L. MacDonald (2012) 'Debates on temporary agricultural worker migration in the North American context' in Christine Straehle and Patti Tamara Lenard (Eds.), *Legislating Inequality: Canada's Temporary Migrant Worker Program*, pp. 95–116. Montreal: McGill-Queen's University Press.
- Gammeltoft-Hansen T. and N. Nyberg Sørensen (2013) *The Migration Industry and the Commercialization of International Migration*, London: Routledge.
- Gest, J. and A. Boucher (2021) 'A segmented theory of immigration regime development', *Polity* 53(3), <https://doi.org/10.1086/714325>
- Hahamovitch, Cindy (2003) 'Creating Perfect Immigrants: Guestworkers of the World in Historical Perspective', *Labor History*, 44:1, 69-94.
- Hennebry J. (2008) 'Bienvenidos a Canadá? Globalization and the migration industry surrounding temporary agricultural migration in Canada', *Canadian Studies in Population*, 2:339-356.
- Hennebry J. and K. Preibish (2012) 'A Model for Managed Migration? Re-Examining Best Practices in Canada's Seasonal Agricultural Worker Program', *International Migration*, 50 (1): 19-40.
- Hernández-León, R. (2008) *Metropolitan Migrants: The migration of urban Mexicans to the United States*, Los Angeles: University of California Press.
- Heyden, H. (1991) Ost-West-Wanderung - Neue sozialpolitische Herausforderung (East-Westmigration- New socio-political challenges), in *Bundesarbeitsblatt*, no. 9. pp. 5-9
- Hoefte, R. (2018) 'Indentured Labour' in K. Hofmeester and M. van der Linden (eds.) *Handbook Global History of Work*, Berlin, Boston: De Gruyter Oldenbourg, pp. 363-376.
- Howe J. and R. Owens (2016) (eds.) *Temporary Labour Migration in the Global Era: The Regulatory Challenges*, London Bloomsbury.
- Howe, J. (2016) 'Contesting the Demand-Driven Orthodoxy: An Assessment of the Australian Regulation of Temporary Labour Migration', in J. Howe and R. Owens (eds.) *Temporary Labour Migration in the Global Era: The Regulatory Challenges*, London Bloomsbury, pp. 131-147.
- OIT/ILO (2003) Protection of Wages, Standards and safeguards relating to the payment of labour remuneration, General Survey of the reports concerning the Protection of Wages Convention (No. 95) and the Protection of Wages Recommendation (No. 85), 1949, Report III (Part 1B), ILC 91st Session.
- OIT (2004) *En busca de un compromiso equitativo para los trabajadores migrantes en la economía globalizada*, Informe VI, Conferencia Internacional del Trabajo, 92ª, disponible en: https://www.ilo.org/public/libdoc/ilo/2004/104B09_110_span.pdf
- OIT (2006) *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*, Ginebra: Oficina Internacional del Trabajo.
- OIT (2012) Migraciones Laborales. GB.316/POL/1, Consejo de Administración, 316ª reunión, Ginebra. Disponible en: https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---ed_norm/---relconf/documents/meetingdocument/wcms_191167.pdf.
- OIT (2014) *Migración equitativa: Un programa de la OIT*, Memoria del Director General, Conferencia Internacional del Trabajo 103ª, Informe I(B), Ginebra.
- OIT (2016) *Promover una migración equitativa: Estudio General sobre los instrumentos de los trabajadores migrantes*. Informe de la Comisión de Expertos en Aplicación de Convenios y Recomendaciones (artículos 19, 22 y 35 de la Constitución), Informe III (Parte 1B), Conferencia Internacional del Trabajo, 105ª reunión, Ginebra.
- OIT (2017a) Resolución relativa a la gobernanza equitativa y eficaz de la migración laboral, Adoptada 16 Junio, Conferencia Internacional del Trabajo. Disponible en: https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---ed_norm/---relconf/documents/meetingdocument/wcms_561871.pdf
- OIT (2017b) *Migración laboral: nuevo contexto y desafíos de gobernanza*. Informe IV, Conferencia Internacional del Trabajo, 106 reunión, Ginebra.
- OIT/ILO (2017c) How to Facilitate the Recognition of Skills of Migrant Workers, Guide for Employment Services Providers, Geneva: ILO. Available at: https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---ed_emp/---ifp_skills/documents/publication/wcms_572672.pdf
- OIT/ILO (2017d) Employer-Migrant Worker Relationships in the Middle East: Exploring scope for internal labour market mobility and fair migration, White Paper, Regional Office for Arab States, Beirut: ILO.
- OIT/ILO (2018) *Guidelines concerning statistics of international labour migration, 20th International Conference of Labour Statisticians*, October, Geneva: ILO.

- OIT/ILO (2019) Minimum wages and wage protection in the Arab States: Ensuring a just system for national and migrant workers, Note for Policymakers, available at: https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---arabstates/---ro-beirut/documents/publication/wcms_660002.pdf
- OIT/ILO (2020) How to Facilitate the Recognition of Skills of Migrant Workers, Guide for Employment Services Providers, Second edition. Geneva: ILO.
- OIT (2021a) Migración temporal de mano de obra: dos estudios sobre las perspectivas y las acciones de los trabajadores, Informe, 14 de octubre, Ginebra: OIT. Disponible en: https://www.ilo.org/global/topics/labour-migration/publications/WCMS_858290/lang--es/index.htm
- OIT (2021b) Migración laboral temporal: La experiencia de la comunidad empresarial, Informe, 13 de octubre, Ginebra: OIT. Disponible en: https://www.ilo.org/global/topics/labour-migration/publications/WCMS_858213/lang--es/index.htm.
- OIT/ILO (2021c) Protecting the Rights of Migrant Workers in an Irregular Situation and Addressing Irregular Labour Migration: A Compendium, 23 December, Geneva: ILO.
- OIT/ILO (2021d) Extending social protection to migrant workers, refugees, and their families: A guide for policymakers and practitioners. Geneva: ILO. Disponible en: https://www.ilo.org/global/topics/labour-migration/publications/WCMS_826684/lang--en/index.htm
- OIT/ILO (2021e) Making decent work a reality for domestic workers, Progress and prospects ten years after the adoption of the Domestic Workers Convention, 2011 (No. 189). Geneva: ILO.
- OIT/ILO (2021f) COVID-19 Pandemic: Wage protection of migrant workers in the Arab States, Discussion Note for Policymakers, available at: https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---arabstates/---ro-beirut/documents/briefingnote/wcms_803052.pdf
- OIT/ILO (2021g) *Seasonal worker schemes in the Pacific through the lens of international human rights and labour standards: A summary Report*. Suva: ILO Office for Pacific Island Countries.
- OIT/ILO (2022a) The future of work in the tourism sector: Sustainable and safe recovery and decent work in the context of the COVID-19 pandemic. Report for the Technical Meeting on COVID-19 and Sustainable Recovery in the Tourism Sector (Geneva, 25–29 April 2022).
- OIT/ILO (2022b) Home Truths – Access to adequate housing for migrant workers in the ASEAN region. Available at: https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---asia/---ro-bangkok/documents/publication/wcms_838972.pdf
- OIT/ILO (2022c) *Seasonal worker schemes in the Pacific through the lens of international human rights and labour standards*, Technical Report, Suva: ILO Office for Pacific Island Countries.
- OIT/ILO (2022d) Securing social protection for migrant workers and their families: Challenges and options for building a better future. Governing Body 344th Session, Geneva, March 2022. GB.344/POL/1.
- OIT y OIM/ILO and IOM (2021) Promoting fair and ethical recruitment in a digital world: Lessons and policy options, available at: https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---ed_protect/---protrav/---migrant/documents/publication/wcms_791270.pdf
- OIT-AUC (2021) Promoting internal labour market mobility in the Arab States. Resumen temático, disponible en: https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---arabstates/---ro-beirut/documents/publication/wcms_831918.pdf
- IOM (2019) *Glossary on Migration*, International Migration Law, IOM: Geneva, available at: https://publications.iom.int/system/files/pdf/iml_34_glossary.pdf
- ITUC (2019) Qatar dismantles kafala system of modern slavery, October 16, Available at <https://www.ituc-csi.org/qatar-dismantles-kafala>
- Jones K., S. Mudaliar and N. Piper (2021) *Locked down and in limbo: The global impact of COVID-19 on migrant worker rights and recruitment*. Geneva: ILO.
- Kagan, S. and R. Cholewinski (2022) *Reforming the sponsorship system in the Gulf Cooperation Council countries: Opportunities and challenges as a result of COVID-19 and the fiscal crisis*, Explanatory Note, Gulf Labour Markets, Migration and Population, No. 1.
- Kamibayashi C. (2010) The Temporary Foreign Worker Programme in Japanese Style: the 20 years' history of the Technical Internship Programme (TIP). Mimeographed Working Paper, Department of Social Sciences, Hosei University.
- Kim, Min Ji (2015) The Republic of Korea's Employment Permit System (EPS): Background and Rapid Assessment, *International Migration Papers* No. 119, Geneva: ILO.

- King-Dejardin, A. (2019) *The Social Construction of Migrant Care Work. At the intersection of care, migration and gender*, Geneva: ILO 2019.
- Kouba S, and N. Baruah (2019) *Access to the labour market for admitted migrant workers in Asia and related corridors*, Bangkok: ILO.
- Korpela, M., and P. Pitkanen (2017) 'Temporary migration between the EU and Asia' in S. Carrera, A. Geddes, E. Guild and M. Stefan (eds.) *Pathways towards Legal Migration into the EU: Reappraising concepts, trajectories and policies*, CEPS, Brussels.
- Kuptsch C. (1995) Short-term migration as a means of training - Schemes providing for temporary employment and training of Central and Eastern European workers in the Federal Republic of Germany, in: Training abroad: German and Japanese schemes for workers from transition economies or developing countries. *International Migration Papers* No 3, Geneva: ILO.
- Kuptsch C. (2005) 'L'Europe de l'immigration sélective : les nouveaux micro-programmes en Allemagne et au Royaume-Uni'. Les quatrièmes entretiens de l'emploi: Migrations internationales et gestion de l'emploi – Les actes, L'Observatoire de l'ANPE.
- Kuptsch C. (2013), 'Skills and Migration', Encyclopedia of Global Human Migration, Wiley Online Library, available at: <https://onlinelibrary.wiley.com/doi/pdf/10.1002/9781444351071.wbeghm486>
- Kuptsch C. and P. Martin (2011) 'Low-skilled labour migration' in A. Betts (ed.) *Global Migration Governance*, Oxford: Oxford University Press, pp. 34-59.
- Kushnirovich, N., R. Rajiman and A. Barak-Bianco (2019) 'The impact of government regulation on recruitment process, rights, wages and working conditions of labour migrants in the Israeli construction sector', *European Management Review*, 16(4): 909-922.
- Lemaitre, G., T. Liebig, C. Thoreau and P. Fron (2007) Standardised statistics on immigration flows results, sources and methods, OCDE. Available at: <https://www.oecd.org/els/mig/38832099.pdf>
- Lenard P. and C. Straehle (2010) 'Temporary labour migration: Exploitation, tool of development, or both' *Policy and Society*, 29(4):283-294.
- Lenard, P. (2012) 'Why temporary labour migration is not a satisfactory alternative to permanent migration', *Journal of International Political Theory*, 8 (1-2): 172-183.
- Lichtenstein, M. (2007) 'Examination of guest worker immigration reform policies in the United States', *Cardozo Public Law, Policy and Ethics Journal* 5(3): 692-3.
- Martin, P. L. (2001) 'There is nothing more permanent than a temporary foreign worker', *Center for Immigration Studies*, 5:1-5.
- Martin, P. L. (2009) *Importing Poverty? Immigration and the Changing Face of Rural America*, New Haven and London: Yale University Press.
- Martin, P.L. (2016) *Migrant Workers in Commercial Agriculture*, International Labour Office, Sectoral Policies Department, Conditions of Work and Equality Department, Geneva: ILO.
- Martin, P.L., M. Abella and C. Kuptsch (2006) *Managing Labor Migration in the Twenty-first Century*, New Haven and London: Yale University Press.
- Mayer R (2005) 'Guestworkers and exploitation', *Review of Politics* 67(2):311-34.
- Mieres F. and C. Kuptsch (2022) 'Labour is not a commodity': A gentle reminder, *Global Social Policy, GSP Forum*: 1-5. <https://doi.org/10.1177/14680181221094934>
- Ministry of Business, Innovation and Employment (MBIE) New Zealand (2018) *Impact of Temporary Migration on Employment and Earnings of New Zealanders*, 15 June. Available at: <https://www.mbie.govt.nz/dmsdocument/4241-impact-of-temporary-migration-on-employment-earnings-new-zealanders>
- Napier-Moore, R. (2017) Protected or put in harm's way? Bans and restrictions on women's labour migration in ASEAN countries, International Labour Organization and UN Women. Bangkok: ILO and UN Women.
- Northrup, D. (1995) *Indentured Labor in the Age of Imperialism, 1834-1922*. New York: Cambridge University Press.
- OCDE/OECD (2004) *Migration for Employment, Bilateral Agreements at a Crossroads*, OECD Publishing, Paris.
- OCDE/OECD (2008) OECD Ministerial Declaration on Policy Coherence for Development, disponible en: <https://legalinstruments.oecd.org/public/doc/138/138.en.pdf>
- OCDE/ILO (2018) *How Immigrants Contribute to Developing Countries' Economies*, OECD Publishing, Paris.

- OCDE (2019) 'Capturing the ephemeral: How much labour do temporary migrants contribute in OECD countries?', in *International Migration Outlook 2019*, OECD Publishing, Paris, <https://doi.org/10.1787/c13aecc1-en>
- Olney, S. and R. Cholewinski (2015) 'Migrant workers and the right to non-discrimination and equality' in C. Costello and M. Freedland (eds.) *Migrants at Work, Immigration and Vulnerability in Labour Law*, Oxford: Oxford University Press, pp.259-281.
- Organization for American States (OAS) and Organization for Economic Cooperation and Development (OCDE/OECD) (2015) *International Migration in the Americas: Third report of the Continuous Reporting System on International Migration in the Americas (SICREMI)*, Washington DC.
- Panizzon, M. (2010) 'International law of economic migration: A ménage à trois? GATS mode 4, EPAs and bilateral migration agreements', *Journal of World Trade* 44 (6).
- Pauwelyn, J., T. Nguyen and K. Kamal (2020) 'Visa and Asylum' in A. Mattoo, N. Rocha and M. Ruta (eds.) *Handbook of Deep Trade Agreements*, Washington DC: World Bank.
- Peri, G. (2016) 'Immigrants, Productivity and Labour Markets', *Journal of Economic Perspectives*, 30/4: 3-30.
- Peri, G. and C. Sparber (2009) 'Task Specialization, Immigration and Wages', *American Economic Journal: Applied Economics*, 1/3: 135-169.
- Piguet, E. and H. Mahning (2000). Quotas d'immigration : l'expérience suisse. *International Migration Papers* No. 37, Geneva: ILO.
- Pitkänen, P., and T. Hayakawa (2019) 'Conclusion: Challenges and future prospects of temporary transnational migration', in Pitkänen, P., T. Hayakawa, K. Schmidt and M. Aksakal (eds.) *Temporary Migration, Transformation and Development: Evidence from Europe and Asia*, London: Routledge, pp. 258-273.
- Raess, D. and D. Sari (2020) 'Labour Market Regulations' in Mattoo, A., N. Rocha and M. Ruta (eds.) *Handbook of Deep Trade Agreements*, Washington DC: World Bank.
- Rass, C. (2012) 'Temporary Labour Migration and State-Run Recruitment of Foreign Workers in Europe, 1919-1975: A New Migration Regime?', *International Review of Social History*, 57(S20): 191-224.
- Reslow, N. (2019) 'Temporary migration in the Netherlands', in Pitkänen, P., T. Hayakawa, K. Schmidt and M. Aksakal (eds.) *Temporary Migration, Transformation and Development: Evidence from Europe and Asia*, London: Routledge, pp. 213-234.
- Rosales Sandoval, I. (2013) 'Public officials and the migration industry in Guatemala: Greasing the wheels of a corrupt machine' in T. Gammeltoft-Hansen and N. Nyberg Sørensen (eds.) *The Migration Industry and the Commercialization of International Migration*, London: Routledge, pp. 215-237.
- Ruhs, M. (2006) 'The Potential of Temporary Migration Programmes in Future International Migration Policy', *International Labour Review*, 145(1-2): 7-36
- Ruhs, M. (2013) *The Price of Rights, Regulating International Labor Migration*, Princeton: Princeton University Press.
- Ruhs, M. (2014) 'Immigration and Labour Market Protectionism, Protecting local workers' preferential access to the national labour market' in C. Costello and M. Freedland (eds.) *Migrants at Work, Immigration and Vulnerability in Labour Law*, Oxford: Oxford University Press, pp.60-78.
- Schmidt K. and M. Aksakal (2019) 'Introduction' in Pitkänen, et. al (eds.) *Temporary Migration, Transformation and Development: Evidence from Europe and Asia*, London: Routledge.
- Schrover, M. (2018) 'Labour Migration' in K. Hofmeester and M. van der Linden (eds.) *Handbook Global History of Work*, Berlin, Boston: De Gruyter Oldenbourg, pp. 433-468.
- Singh, G. P. (2021) 'Psychological and mental health issues of the migrants amidst COVID-19 Pandemic in India: A Narrative Review', *Indian Journal of Psychological Medicine* 43 (6): 473-478.
- Skeldon, R. (2011) Workshop Report: The impact of temporary and circular migration on families and areas of origin, in S. McLoughlin and R. Munz (eds.) *Temporary and circular migration: Opportunities and Challenges*, Working Paper No. 35, European Policy Centre. Available at: https://www.epc.eu/documents/uploads/pub_1237_temporary_and_circular_migration_wp35.pdf
- Surak, K. (2013) 'The migration industry and developmental states in East Asia' in T. Gammeltoft-Hansen and N. Nyberg Sørensen (eds.) *The Migration Industry and the Commercialization of International Migration*, London: Routledge, pp. 87-107.
- UN CESCR (United Nations Committee on Economic, Social and Cultural Rights). 1991. General Comment No. 4: The Right to Adequate Housing (Art. 11 (1) of the Covenant), E/1992/23.

- UN Network on Migration (2021) Ensuring Safe and Dignified Return and Sustainable Reintegration. Position paper, March 2021, available at: https://migrationnetwork.un.org/sites/g/files/tmzbd1416/files/docs/position_paper_-_ensuring_safe_and_dignified_return_and_sustainable_reintegration.pdf
- UN Network on Migration (2022) Guidance on bilateral labour migration agreements. Available at: https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---ed_protect/---protrav/---migrant/documents/publication/wcms_837529.pdf
- United Nations Department of Economic and Social Affairs (UNDESA), Population Division (2020) *International Migration 2020 Highlights*, ST/ESA/SER.A/452.
- Vosko, L. (2018) 'Legal but deportable: Institutionalized deportability and the limits of collective bargaining among participants in Canada's Seasonal Agricultural Workers Program', *ILR Review* 71(4): 882-907.
- Vosko, L. F. (2020) 'Temporary labour migration by any other name: differential inclusion under Canada's 'new' international mobility regime', *Journal of Ethnic and Migration Studies*, DOI: 10.1080/1369183X.2020.1834839.
- Watts, J. (2002) *Immigration Policy and the Challenge of Globalization: Unions and Employers in Unlikely Alliance*. Ithaca, NY: Cornell University Press
- WHO/OMS (2020) WHO Director General's opening remarks at the media briefing on COVID-19, 11 March, available at: <https://www.who.int/director-general/speeches/detail/who-director-general-s-opening-remarks-at-the-media-briefing-on-covid-19---11-march-2020>
- Wickramasekara, P. (2011) Circular Migration: A Triple Win or a Dead End, GURN Global Union Research Network, Discussion Paper No. 15. Geneva: ILO.
- Wickramasekara, P. (2015) Bilateral agreements and memoranda of understanding on migration of low-skilled workers: a review. International Migration Papers No. 120. ILO, Geneva. Available at: https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---ed_protect/---protrav/---migrant/documents/publication/wcms_385582.pdf
- Wright C and Clibborn, S (2017) 'Back door, side door or front door? An emerging defactor low-skilled immigration policy in Australia' *Comparative Labor Law and Policy Journal* 39(1): 165-188.
- Wright, C., A. Knox and A. Constantin (2019) 'Using or abusing? Scrutinising employer demand for temporary sponsored skilled migrants in the Australian hospitality industry', *Economic and Industrial Democracy* 42(4): 937-959.
- Wright, C., D. Groutsis and D. van den Broek (2017) 'Employer-sponsored temporary labour migration schemes in Australia, Canada and Sweden: enhancing efficiency, compromising fairness?' *Journal of Ethnic and Migration Studies*, 43(11): 1854-1872.
- Yboah, T., L. Kandilige, A. bisong, F. Garba, J. Kofi Teye (2020) 'The ECOWAS Free Movement Protocol and Diversity of Experiences of Different Categories of Migrants: A Qualitative Study', *International Migration*, 59(3): 228-244.



ilo.org

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