



Consejo de Administración

326.^a reunión, Ginebra, 10-24 de marzo de 2016

GB.326/INS/14 (Rev.)

Sección Institucional

INS

Fecha: 7 de abril de 2016

Original: inglés

DECIMOCUARTO PUNTO DEL ORDEN DEL DÍA

Informe del Grupo de Trabajo sobre la Dimensión Social de la Mundialización

Examen de las repercusiones causadas en el mercado de trabajo por la llegada de refugiados y otras personas desplazadas por la fuerza – Informe oral de la Presidenta del Grupo de Trabajo

1. La Sección de Alto Nivel del Consejo de Administración, constituida en Grupo de Trabajo sobre la Dimensión Social de la Mundialización, se reunió en la mañana del lunes 21 de marzo de 2016. Asumí personalmente la presidencia de dicha reunión, en tanto que mis colegas de la Mesa, el Sr. Rønneest, Vicepresidente empleador, y el Sr. Cortebeek, Vicepresidente trabajador del Consejo de Administración, fueron los portavoces de sus respectivos Grupos. La Oficina había preparado un documento ¹ para el Grupo de Trabajo, que fue acogido favorablemente por los participantes, quienes estimaron que constituía una buena base para las discusiones. La reunión como Grupo de Trabajo permitió cursar invitaciones especiales para participar en una mesa redonda sobre el tema, lo que brindó la oportunidad de escuchar las intervenciones del Sr. Peter Sutherland, Representante Especial del Secretario General de las Naciones Unidas sobre la Migración Internacional y el Desarrollo; el Embajador William Lacy Swing, Director General de la Organización Internacional para las Migraciones (OIM) y la Sra. Carol Batchelor, Directora de la División de Protección Internacional de la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados (ACNUR). La presencia de estos invitados hizo posible que el Consejo de Administración contara con una amplia visión interinstitucional de los asuntos en cuestión. La discusión tenía por objeto alcanzar una comprensión clara de la forma en que la OIT debía utilizar su mandato y sus conocimientos para tratar la cuestión de las repercusiones causadas en el mercado de trabajo por la llegada de refugiados y otras personas desplazadas por la fuerza, y determinar cómo se relacionaba la contribución de la OIT a dar una respuesta efectiva al problema de los refugiados y las comunidades de acogida con las medidas más amplias adoptadas por el sistema multilateral.

¹ Documento GB.326/WP/SDG/1.

2. *El Director General* recordó que si bien la atención pública estaba centrada en Siria, la crisis de los refugiados era general y afectaba a todas las regiones del mundo. La comunidad internacional debía responder colectivamente a la crisis y la responsabilidad no debía atribuirse simplemente en virtud de un accidente geográfico. Era esencial para la integración contar con buenas políticas de mercado de trabajo, por lo que la respuesta debía incluir el acceso a trabajo decente, ya que el trabajo se situaba en el punto de convergencia de los aspectos humanitarios y de desarrollo del problema. En el diálogo futuro sería importante tanto la experiencia adquirida en el terreno como el establecimiento de sólidas relaciones de colaboración entre los países de origen, acogida y tránsito de personas. En vista de las distintas preocupaciones existentes, el compromiso universal respecto de las normas internacionales del trabajo debería sentar las bases para aumentar las posibilidades de que los refugiados y todos los trabajadores accedieran a un trabajo decente. La OIT acogía con agrado una colaboración más estrecha sobre estas cuestiones con los Estados Miembros y otros organismos. Estaba procurando, por ejemplo, revisar y reforzar el Memorando de Entendimiento concertado con el ACNUR. Estaba asimismo contribuyendo a los preparativos para la reunión plenaria de alto nivel de la Asamblea General de las Naciones Unidas del 19 de septiembre de 2016 sobre la respuesta a los desplazamientos masivos de refugiados y migrantes. La reunión brindaba la oportunidad de crear un «nuevo pacto» conforme al cual el sistema multilateral pudiera tratar estas cuestiones.
3. *El Sr. Sutherland* subrayó que la situación reinante a nivel mundial en relación con los migrantes y los refugiados no tenía precedentes. Hasta el momento la respuesta no había sido adecuada y, con la excepción de Alemania, Suecia y la Comisión Europea, faltaba capacidad de liderazgo en Europa para tratar el problema. En la medida en que los países formulaban políticas centradas en impedir el ingreso de las personas desplazadas o bien en hacerlas regresar a sus países de origen, se estaba generando un aumento de la xenofobia. No podía pensarse que Jordania, Turquía, el Líbano, Grecia e Italia tuvieran que asumir la mayor parte de la responsabilidad simplemente por una cuestión de proximidad. Los compromisos asumidos después de la Segunda Guerra Mundial habían sido vulnerados, dado que los países consideraban que la salvaguarda de su soberanía era más importante que el respeto de los valores humanos. Las organizaciones de empleadores y de trabajadores debían hacer oír su voz en el marco de campañas de presión nacionales. Limitar la entrada de refugiados era una decisión demasiado simplista, que suponía hacer regresar también a quienes escapaban de desastres naturales o climáticos. Debía reconocerse la función de la migración como motor del crecimiento económico. La reunión plenaria de alto nivel del mes de septiembre debería permitir definir un sistema que brindase seguridad de cara al futuro, siempre que el mundo estuviera en condiciones de afrontar el desafío.
4. *El Sr. Swing* recalcó asimismo que se estaba viviendo un período de movilidad humana y de crisis simultáneas sin precedentes, que había creado una «tormenta perfecta». La respuesta mundial no había sido suficiente: el único proceso de reparación en curso se refería a Siria. Faltaba liderazgo político y autoridad moral internacional; se había generado un aumento del sentimiento antimigratorio, que se sumaba a un discurso malintencionado que confundía migración con terrorismo. Sin embargo, la población europea estaba disminuyendo, lo que hacía que las grandes oleadas de migrantes resultaran esenciales para ocupar empleos. Por esa razón, era necesario centrarse en la creación de nexos entre el déficit demográfico, las deficiencias en materia de competencias y las oportunidades de empleo. Era en ese terreno donde los sindicatos y los empleadores podían desempeñar una función fundamental de modo que la migración contribuyera a crear economías pujantes. El empleo era un medio de integración, y la sociedad del futuro sería necesariamente una sociedad más multicultural, multiétnica y multireligiosa. A lo largo de la historia, la migración siempre había demostrado ser un elemento positivo. La integración debía fundarse en los derechos humanos y el derecho laboral, así como en la igualdad de trato de todos los trabajadores; un sistema común de integración y asilo de la Unión Europea facilitaría la integración de los refugiados y las personas desplazadas en el mercado de trabajo.

5. *La Sra. Batchelor* dijo que los refugiados, las personas desplazadas y los apátridas tenían las mismas capacidades y necesidades que el resto de las personas, así como los mismos derechos y responsabilidades. Si bien los empleos podían ser un camino para lograr una solución integral y duradera, con frecuencia a los refugiados se les impedía el acceso al mercado de trabajo. Debían definirse las necesidades del mercado y las oportunidades de empleo para los refugiados y las comunidades de acogida, y debía partirse de un enfoque tripartito para buscar soluciones. Posiblemente fuera problemático reconocer las competencias en los casos en que las personas habían tenido que escapar sin llevar consigo sus documentos, y cuando las instituciones emisoras de los títulos que hubieran obtenido ya no existieran. Los refugiados deberían ser tenidos en cuenta en las medidas sobre seguridad y salud en el trabajo y en los procesos de transición de la economía informal a la economía formal; debían aplicarse los principios y derechos fundamentales en el trabajo. La OIT debía llevar a cabo un mayor número de estudios sobre las repercusiones causadas en el mercado de trabajo por la llegada de refugiados y otras personas desplazadas por la fuerza. Existían importantes vínculos entre los empleos y los medios de subsistencia, la protección y las soluciones, y la paz y la estabilidad. Las personas que vivían gracias a la asistencia recibida no podrían regresar a sus hogares para reconstruir sus sociedades. Para hacerlo, necesitaban tener acceso al mercado de trabajo y una existencia digna en los países anfitriones.
6. *El portavoz del Grupo de los Empleadores* señaló que existía una confusión entre refugiados y migrantes. Los flujos de migrantes que no buscaban protección no eran un problema en sí mismo, pero era importante hacer la distinción porque la comunidad internacional contaba con un régimen de protección de los refugiados sólido en virtud de la Convención sobre el Estatuto de los Refugiados de 1951. Muchos factores estaban poniendo a prueba tal régimen: la afluencia masiva de refugiados que solicitaban protección; conflictos que se extendían a los países vecinos y amenazaban la seguridad; preocupaciones en materia de seguridad nacional y el consiguiente cierre de fronteras y la denegación de asilo; y la presión excesiva sufrida por los países de acogida debido a la falta de financiación. Las mujeres, los niños y los ancianos atrapados en este tipo de situaciones eran cada vez más vulnerables. La OIT podía cumplir una función en esa esfera facilitando la consolidación de la paz, la reconciliación y la solución de conflictos, como sucedió en Colombia y la República Democrática del Congo. En la publicación «Jobs after War» se presentaba una clara hoja de ruta para la reconstrucción de las sociedades después de una crisis; la OIT había trabajado considerablemente en situaciones posteriores a conflictos. El Grupo de los Empleadores estaba de acuerdo en que el problema debía atacarse de raíz, por medio del restablecimiento y la consolidación de la paz y el Estado de derecho en situaciones de conflicto. Respaldaba la mención que se hacía en el documento de la Oficina a la necesidad de mejorar los nexos entre la asistencia humanitaria y de desarrollo. En los casos en que existía un gran número de refugiados y otras personas desplazadas por la fuerza, como en Egipto, Jordania, Líbano y Turquía, debían encontrarse formas de integrar a esas personas en el mercado de trabajo. La OIT podía ayudar a detectar competencias, apoyar la capacidad empresarial y establecer planes de aprendizaje permanente. El Grupo de los Empleadores respaldaba la participación de la OIT en conferencias tales como la Conferencia de Donantes para Siria (celebrada en Londres el 4 de febrero de 2016) y en la revisión del Memorando de Entendimiento concertado con el ACNUR, así como su continua colaboración con los Marcos de Asistencia de las Naciones Unidas para el Desarrollo (MANUD) en el plano nacional.
7. *El portavoz del Grupo de los Trabajadores* acogió con agrado el análisis y el apoyo de otras organizaciones internacionales, y manifestó la esperanza de que la discusión contribuyera a lograr mayor coherencia de políticas a nivel mundial. Estuvo de acuerdo en que no se trataba de una crisis únicamente europea: la mayor parte de las personas desplazadas se encontraba en países en desarrollo; el Grupo de los Trabajadores quería que la respuesta a la crisis fuera integral y multilateral. La OIT debía desempeñar una función directriz en todas las cuestiones relacionadas con las repercusiones en el mercado de trabajo y la promoción del trabajo decente. La Organización podía brindar asesoramiento sobre cuestiones relacionadas

con la protección social, como programas de asentamiento que incluyeran apoyo específico al empleo y formación profesional financiada por la comunidad internacional. Urgía tratar los problemas de la discriminación, la xenofobia y la estigmatización: los sindicatos estaban actuando para combatirlos. La Confederación Europea de Sindicatos (CES) y Business Europe habían emitido una declaración conjunta en la que se comprometían a trabajar con los gobiernos y otras partes interesadas en el diseño y desarrollo de políticas que apoyasen la inclusión. El derecho al trabajo debía establecerse y aplicarse como se disponía en la Convención sobre el Estatuto de los Refugiados de 1951. La tramitación del asilo y el estatus de refugiado, así como la financiación de la integración y el asentamiento deberían ser de carácter público, contar con los recursos adecuados y someterse a una mejora constante. Los países anfitriones que ya tuvieran elevadas tasas de desempleo deberían promover el trabajo decente y la creación de empleo en lugar de imponer regímenes de austeridad. Se desprendería de las investigaciones realizadas que, en el lapso de pocos años, el costo de tales medidas quedaba amortizado en tanto que los beneficios económicos seguían aumentando. La población europea estaba envejeciendo, y los refugiados podían cubrir las lagunas de competencias actuales y futuras. Los convenios fundamentales de la OIT sobre trabajo y migración debían servir como marco legislativo para proteger a los refugiados y otras personas desplazadas en el lugar de trabajo. Los gobiernos y los interlocutores sociales deberían asegurar la cobertura de protección social, el reconocimiento de las competencias, el acceso a oportunidades de empleo formal y la igualdad de trato, inclusive en lo relativo a los salarios. El diálogo social era un elemento esencial para rebajar las tensiones entre los recién llegados y la fuerza de trabajo establecida, así como para determinar aspectos importantes para la integración, como la identificación y adecuación de las competencias y calificaciones y su reconocimiento. La participación tripartita resultaba esencial para dar las respuestas debidas. El Sr. Cortebeeck manifestó la esperanza de que la discusión del Grupo de Trabajo se viera reflejada en la reunión plenaria de alto nivel de la Asamblea General de las Naciones Unidas del 19 de septiembre, y sugirió que la OIT convocara con carácter urgente una reunión tripartita de alto nivel para dar orientaciones sobre las respuestas a corto y largo plazo a la integración de los refugiados en los mercados de trabajo y la protección de los derechos de todos los trabajadores.

8. Muchos gobiernos de países de origen, acogida y tránsito de trabajadores migrantes, así como varias organizaciones internacionales, tomaron la palabra para participar en el debate. Si bien todos defendían firmemente el papel de la OIT en todos los asuntos relativos a las repercusiones en el mercado de trabajo y la integración de los refugiados y las personas desplazadas por la fuerza, instaban a la Organización a mantenerse dentro del ámbito de sus competencias. La OIT debería contribuir a la lucha contra la trata de personas y las formas inaceptables de trabajo, como el trabajo infantil, a las que estaban expuestos los refugiados y otras personas desplazadas. Expresaron su satisfacción por la presencia de representantes de otras organizaciones internacionales directamente afectadas, y se pronunciaron a favor de establecer una estrecha coordinación multilateral al abordar estas cuestiones, aunando sus conocimientos y mandatos respectivos, en particular, a través de una cooperación más intensa entre la OIT, la OIM y el ACNUR. Los gobiernos pusieron de manifiesto la necesidad de fortalecer los vínculos entre la acción humanitaria y la cooperación para el desarrollo, cuya piedra angular era la integración en el mercado de trabajo. Muchos insistieron en que la participación tripartita era esencial al elaborar respuestas. La OIT debería desempeñar un papel protagonista en la promoción del Programa de Trabajo Decente en el marco de políticas de mercado de trabajo que beneficiasen tanto a los refugiados como a los trabajadores nacionales. Podría utilizar sus conocimientos para ofrecer orientaciones en el ámbito de la educación, la formación profesional, el desarrollo y el reconocimiento de las competencias, la adecuación entre la oferta y la demanda de mano de obra, la movilidad laboral, la investigación y los datos en materia laboral y las previsiones del mercado de trabajo. Asimismo, debería fomentar la protección de los principios y derechos fundamentales en el trabajo y el intercambio de buenas prácticas, y orientar a los MANUD en lo relativo a la integración en el mercado de trabajo. Un gran número de gobiernos pidió

una mayor participación de los organismos económicos regionales y una mejor cooperación entre ellos, habida cuenta del papel crucial que desempeñaban los procesos de integración económica regional en la preparación de planes de acción prácticos para analizar las repercusiones de estas crisis en el mercado laboral y promover respuestas que favorecieran el trabajo decente. Algunos gobiernos ya habían establecido programas piloto de los cuales se podían extraer lecciones. La Organización también debería, en colaboración con otras partes interesadas, aprovechar sus conocimientos especializados para crear mercados de trabajo resilientes, capaces de adaptarse a los desafíos que planteaba la crisis de los refugiados. También se consideraba que la OIT debería movilizar fondos de la comunidad internacional para ayudar a los países a dar respuesta a las repercusiones en el mercado de trabajo, dando prioridad a aquellos países de escasos recursos que debían hacer frente a la carga adicional de prestar apoyo a los numerosos refugiados que se encontraban en su territorio. Varios países de acogida señalaron las considerables dificultades internas que afrontaban para mantener un nivel de servicios adecuado debido a la falta de financiación. Algunos gobiernos de países de acogida reconocieron que sus países habían llegado al límite, y aunque seguirían haciendo todo lo que estuviera en su mano, ello no podía ir en detrimento de los trabajadores nacionales y recalcaron que las actividades y proyectos de la OIT deberían aspirar principalmente a crear oportunidades de empleo para los nacionales de los países de acogida. Muchos gobiernos instaron a la OIT a que prestara asistencia en la elaboración de programas, en particular para asegurar que las vías de movilidad laboral para el reasentamiento de los refugiados eran conformes a las normas de la OIT. Algunos gobiernos informaron acerca de las medidas que habían adoptado recientemente para facilitar la movilidad laboral y favorecer la integración de los migrantes en el mercado de trabajo, ya fuera mediante su incorporación inmediata, o bien mediante la aceleración de los procedimientos de asilo para otorgarles el derecho de acceso al mercado de trabajo. Algunos gobiernos indicaron la necesidad de distinguir entre migrantes y refugiados, y evocaron diversas posibilidades, como el retorno voluntario de los refugiados, garantizado por la reintegración sostenible en el país de origen, lo cual incluía la prestación de asistencia para la reincorporación al mercado laboral.

9. *El Sr. Sutherland* dijo que era importante que las organizaciones multilaterales participaran en el proceso de cambio y desarrollo, al tiempo que reconocía la necesidad de que los empleadores y los sindicatos sumaran sus voces al cambio a nivel nacional. Reinaba un clima de liderazgo que podía propiciar el cambio, siempre que hubiera voluntad. Ahora bien, los cambios de gobierno que se producirían en el plazo de un año podían alterar esta situación. Por consiguiente, la reunión plenaria de alto nivel de las Naciones Unidas representaba una oportunidad única que probablemente no se volvería a repetir en un futuro próximo. Los gobiernos debían contraer compromisos firmes, inclusive respecto de la ratificación y aplicación de los correspondientes convenios de la OIT, y establecer objetivos viables en la reunión plenaria de alto nivel. Era imprescindible que ampliaran su capacidad de acogida de los refugiados.
10. *El Sr. Swing* destacó la necesidad de cambiar la percepción respecto de los migrantes. La nefasta imagen atribuida a los migrantes debería invertirse, aunque sólo fuera porque las tendencias demográficas de muchos países de acogida hacían que su presencia fuese imprescindible. También era fundamental gestionar la diversidad mediante un manejo más eficaz de la integración. Por último, había que diseñar mejor las políticas para que no se orientaran principalmente hacia la seguridad y el reasentamiento, y ello era especialmente importante ya que cada vez más países se convertían en lugares de reasentamiento de refugiados.
11. *La Sra. Batchelor* insistió en las dificultades que afrontarían los refugiados al regresar a sus hogares para reconstruir sus países cuando se restableciera la paz si no habían conseguido integrarse en los países de acogida durante su exilio. La OIT debería utilizar sus conocimientos especializados para acumular datos empíricos sobre las repercusiones de los

refugiados en el mercado de trabajo. Para ello, debería hablar directamente con los refugiados, entender las verdaderas razones que les habían llevado a tomar la decisión extrema de abandonar sus hogares por un futuro incierto, determinar cuáles eran sus esperanzas y sus aspiraciones. Además, el discurso asistencial, según el cual estábamos «prestando ayuda» a los refugiados, era irrespetuoso: los refugiados deberían considerarse como una baza para nuestras economías.

- 12.** *El Director General* resumió los debates y puso de relieve la naturaleza inédita de la crisis, así como el fracaso colectivo para ofrecer una respuesta, tanto en lo relativo al respeto de los valores como desde el punto de vista operativo. Sin embargo, todos estaban de acuerdo en que el acceso al trabajo decente debía ser un componente esencial de la respuesta a la crisis. Se trataba de un desafío de carácter tripartito que implicaba la responsabilidad de formular políticas a través del diálogo y la negociación para posibilitar el acceso al mercado de trabajo, así como la responsabilidad de promoverlas. Ambas responsabilidades eran imprescindibles para alejarse de una actitud que podría calificarse de defensiva en el mejor de los casos, y de xenófoba en el peor. Por último, cabía destacar que los países no estaban aprovechando las ventajas que conllevaba la migración — y que la historia se había encargado de demostrar. Por eso, había que luchar contra los prejuicios y los malentendidos con pruebas en la mano. Ahora bien, resultaba alentador que los interlocutores sociales estuvieran dispuestos a asumir sus responsabilidades. Todos ellos manifestaron su apoyo firme y unánime a que la OIT cumpliera el papel que le correspondía en la respuesta colectiva, y lo hiciera en cooperación con sus interlocutores multilaterales. Algunos oradores se habían referido a la distinción entre migrantes, refugiados y personas desplazadas, pero otros habían puesto de manifiesto que, atendiendo a las circunstancias reales, no era posible efectuar una categorización rígida.
- 13.** La mejora del acceso a los mercados de trabajo suscitó un apoyo abrumador. Ahora bien, algunos gobiernos adujeron que en sus países el mercado laboral atravesaba dificultades y dijeron no estar dispuestos a desfavorecer a la mano de obra nacional, y añadieron que si mejoraban el acceso de los refugiados en el mercado de trabajo ello dependería de la asistencia internacional que recibieran para proyectos de empleo destinados a los refugiados y tendría que estar en conformidad con la legislación laboral nacional. Para ello, habría que garantizar el respeto del principio de igualdad de trato. De hecho, el respeto de los principios y derechos fundamentales en el trabajo era crucial para evitar que los refugiados fueran víctimas de abusos, como la trata o el trabajo infantil, o se vieran abocados al trabajo informal. Las medidas adoptadas debían regirse por un marco normativo consolidado. En la 105.^a reunión de la Conferencia Internacional del Trabajo se examinarían los Convenios núms. 97 y 143, en el marco de la Comisión de Aplicación de Normas, lo que sin duda aportaría más material para la reflexión. Algunos oradores destacaron la necesidad de atajar los problemas de raíz; en ese sentido, el programa emblemático de la OIT, Empleo para la Paz y la Resiliencia, sería fundamental.
- 14.** Se había pedido a la OIT que continuara sus actividades de cooperación para el desarrollo en los países de acogida. Se había empezado a trabajar al respecto, pero para seguir adelante se necesitaba contar con el apoyo de los mandantes. Los países donde la OIT estaba cooperando habían puesto de relieve que no se podía esperar de ellos que asumieran toda la carga del reasentamiento y la integración en el mercado laboral. Se trataba sin duda de una responsabilidad colectiva que debían compartir los gobiernos, las organizaciones de empleadores y las organizaciones de trabajadores.
- 15.** El sistema multilateral debería aprovechar las oportunidades que se ofrecían a él y cuyo punto culminante sería la reunión que se celebraría en Nueva York los días 19 y 20 de septiembre. La OIT debería contribuir al éxito de este evento, en particular mediante el diseño de los resultados esperados. La Organización ya había empezado a participar en este esfuerzo, pero podía hacer aún más. El Grupo de los Trabajadores había propuesto que se

convocara una reunión de alto nivel para plasmar en la práctica las ideas discutidas por el Grupo de Trabajo. El Director General sugirió que, si el Consejo de Administración decidiese hacer suya esta propuesta, dicha reunión sería muy útil para recabar información y proporcionar orientaciones a la Oficina de cara a la reunión de septiembre.

- 16.** A la luz de la discusión mantenida por el Grupo de Trabajo, en el addendum a este documento se presentan las disposiciones relativas a la celebración de una reunión técnica tripartita sobre el acceso de los refugiados y otras personas desplazadas por la fuerza en el mercado de trabajo ².

² Documento GB.326/INS/14/Add. (Rev.).