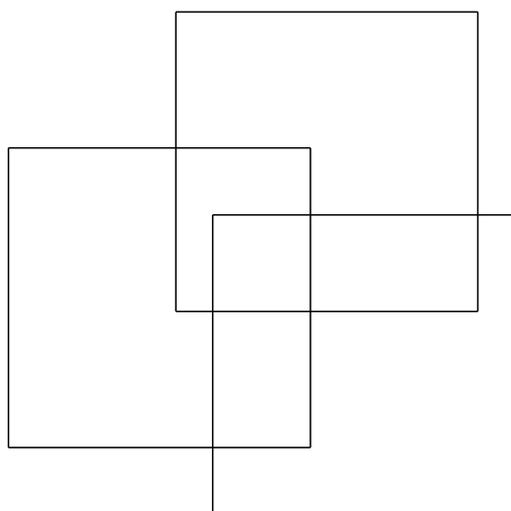




## **El acceso de refugiados y otras personas desplazadas por la fuerza al mercado de trabajo**

**Documento de referencia y proyecto de principios rectores de la OIT para su discusión en la Reunión técnica tripartita sobre el acceso de refugiados y otras personas desplazadas por la fuerza al mercado de trabajo**  
(Ginebra, 5-7 de julio de 2016)





**TMARLM/2016**

ORGANIZACIÓN INTERNACIONAL DEL TRABAJO

**Servicio de Migraciones Laborales**

## **El acceso de refugiados y otras personas desplazadas por la fuerza al mercado de trabajo**

**Documento de referencia y proyecto de principios rectores de la OIT para su discusión en la Reunión técnica tripartita sobre el acceso de refugiados y otras personas desplazadas por la fuerza al mercado de trabajo**  
(Ginebra, 5-7 de julio de 2016)

Ginebra, 2016

OFICINA INTERNACIONAL DEL TRABAJO, GINEBRA

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

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

---

*El acceso de refugiados y otras personas desplazadas por la fuerza al mercado de trabajo*, Documento de referencia y proyecto de principios rectores de la OIT para su discusión en la Reunión técnica tripartita sobre el acceso de refugiados y otras personas desplazadas por la fuerza al mercado de trabajo (Ginebra, 5-7 de julio de 2016), Oficina Internacional del Trabajo, Ginebra, OIT, 2016.

ISBN: 978-92-2-331098-1 (impreso)  
ISBN: 978-92-2-331099-8 (web pdf)

Publicado también en francés: *L'accès des réfugiés et autres personnes déplacées de force au marché du travail: document d'information et projet de principes directeurs de l'OIT en vue de la réunion technique tripartite sur l'accès des réfugiés et autres personnes déplacées de force au marché du travail* (Genève, 5-7 juillet 2016), ISBN 978-92-2-231070-8 (print), 978-92-2-231071-5 (Web pdf), Ginebra, 2016; y en inglés *The access of refugees and other forcibly displaced persons to the labour market: Background paper and draft ILO guiding principles for discussion at the ILO tripartite technical meeting on the access of refugees and other forcibly displaced persons to the labour market*, ISBN 978-92-2-131176-8 (print), ISBN 978-92-2-131177-5 (Web pdf), Ginebra, 2016.

migrant worker / refugee / displaced person / entry into working life / labour market / labour legislation / ILO standards / ILO Meeting

14.09.2

#### *Datos de catalogación de la OIT*

---

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

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

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

Las publicaciones y los productos digitales de la OIT pueden obtenerse en las principales librerías y redes de distribución digital, o solicitándolos a [ilo@turpin-distribution.com](mailto:ilo@turpin-distribution.com). Para más información, visite nuestro sitio web: [www.ilo.org/publns](http://www.ilo.org/publns) o escribanos a [ilopubs@ilo.org](mailto:ilopubs@ilo.org).

---

## Índice

	<i>Página</i>
Introducción, metas y objetivos.....	1
Parte I. Los refugiados y la migración forzosa: contexto .....	3
A. Migración internacional, refugiados y personas desplazadas – alcance y magnitud .....	3
B. Factores causales y tipología de los desplazamientos forzosos .....	5
C. Desplazamientos prolongados, acción humanitaria y desarrollo .....	7
D. Refugiados, personas desplazadas por la fuerza y protección jurídica .....	9
Parte II. OIT: Respuesta a las repercusiones causadas en el mercado de trabajo por la llegada de los refugiados y otras poblaciones desplazadas por la fuerza .....	12
A. OIT – Principales convenios y marco normativo .....	13
B. Cooperación técnica de la OIT .....	14
Parte III. Acceso a los mercados de trabajo – dificultades, orientación normativa y prácticas emergentes.....	16
A. Gobernanza del acceso de refugiados y otras personas desplazadas por la fuerza al mercado de trabajo.....	16
Normas y orientación normativa de la OIT .....	19
Prácticas en vigor y emergentes.....	20
B. Políticas económicas y de empleo para establecer mercados de trabajo inclusivos .....	21
Normas y orientación normativa de la OIT .....	22
Prácticas en vigor y emergentes.....	22
C. Derechos laborales, igualdad de trato y diálogo social.....	23
Normas y orientaciones normativas de la OIT .....	24
El derecho a la seguridad social y a la protección social .....	26
Derechos sindicales.....	27
Prácticas en vigor y emergentes.....	28
D. Colaboración, coordinación y coherencia.....	29
Normas y orientación normativa de la OIT y prácticas en vigor y emergentes .....	29
E. Vías alternativas de movilidad laboral.....	31
Normas y orientación normativa de la OIT .....	32
Prácticas en vigor y emergentes.....	32
Conclusión .....	33
Parte IV. Proyecto de principios rectores.....	35
A. Marcos de gobernanza del acceso a los mercados de trabajo .....	35
B. Políticas económicas y de empleo para establecer mercados de trabajo inclusivos ...	36
C. Derechos laborales e igualdad de oportunidades y de trato .....	37
D. Colaboración, coordinación y coherencia.....	37
E. Vías alternativas de movilidad laboral.....	38



---

## Introducción, metas y objetivos

1. Los grandes desplazamientos de refugiados y de personas desplazadas por la fuerza por motivos de violencia, conflictos, abusos contra los derechos humanos, privación de derechos sociales y económicos, desastres y cambios medioambientales están planteando retos considerables para los países de primer asilo, de tránsito y de destino, y también para los países de origen. Uno de estos retos es el impacto real y potencial que tienen estas poblaciones en los mercados de trabajo, en particular en aquellos que ya estaban en una situación difícil antes de esta llegada masiva.
2. Del conjunto de los 17,4 millones de refugiados reconocidos y solicitantes de asilo registrados, y de los millones de personas desplazadas por la fuerza, sólo una pequeñísima minoría tiene acceso a mercados de trabajo de la economía formal, oportunidades de trabajo decente y condiciones satisfactorias de empleo y protección de los derechos en el lugar de trabajo. En algunos casos existen leyes que les prohíben o restringen su acceso al trabajo, y las personas que logran encontrar un trabajo lo encuentran a menudo en la economía informal — que es el principal mercado de trabajo en muchos de los países afectados por la llegada de refugiados.
3. La situación precaria de estas poblaciones las hace vulnerables a prácticas discriminatorias que pueden conducir a situaciones de explotación y a la denegación de principios y derechos fundamentales en el trabajo. La inobservancia de los principios y derechos fundamentales en el trabajo puede generar trabajo forzoso, trabajo en servidumbre y trabajo infantil.
4. En términos más generales, las consecuencias socioeconómicas de los desplazamientos forzados han suscitado intensos debates a nivel mundial sobre cómo elaborar políticas apropiadas y sostenibles para responder a este reto. La OIT ha discutido esta cuestión en el marco de un evento paralelo que tuvo lugar durante la 104.<sup>a</sup> reunión de la Conferencia Internacional del Trabajo en junio de 2015, así como en las 325.<sup>a</sup> y 326.<sup>a</sup> reuniones del Consejo de Administración en noviembre de 2015 y marzo de 2016, respectivamente. En este contexto, el Consejo de Administración, en su 326.<sup>a</sup> reunión, acordó celebrar una Reunión técnica tripartita sobre el acceso de refugiados y otras personas desplazadas por la fuerza al mercado de trabajo.
5. La Reunión técnica tripartita se ha organizado con objeto de:
  - Discutir, con fines de adopción, un conjunto de principios rectores para sustentar las medidas de política relativas al acceso de los refugiados y otras personas desplazadas por la fuerza al mercado de trabajo, basados en normas pertinentes de la OIT y en otros instrumentos conexos sobre derechos humanos, así como en las buenas prácticas existentes.
  - Recomendar maneras de difundir y llevar a la práctica esas orientaciones de la OIT, en particular para integrarlas en las respuestas y foros nacionales y multilaterales.
  - Preparar a la OIT y a sus mandantes para participar en eventos internacionales que abordan la situación preocupante de los refugiados y las personas desplazadas por la fuerza, en particular la Cumbre de la Asamblea General de las Naciones Unidas que tratará sobre los grandes movimientos de refugiados y migrantes y la Cumbre de Estados Unidos sobre la crisis de los refugiados, que se han de celebrar en septiembre de 2016.

- 
6. Este documento de referencia y el proyecto de principios rectores de la OIT se han preparado con el fin de proporcionar una base y un marco para las deliberaciones de la Reunión técnica. El documento se divide en cuatro partes: en la parte I se expone el contexto y se exploran los retos que plantean los fenómenos actuales de los movimientos de refugiados y personas desplazadas por la fuerza. En la parte II se describe el contexto normativo en el que se ha de basar la OIT para abordar las repercusiones causadas en el mercado de trabajo por la llegada de refugiados y otras personas desplazadas por la fuerza. En la parte III se examina la cuestión del acceso a los mercados de trabajo, con un diagnóstico de los retos, una lista de orientaciones normativas y ejemplos de buenas prácticas. Sobre la base del análisis de las tres primeras partes, la parte IV presenta un proyecto de posibles principios rectores que se someten a la consideración de la Reunión técnica tripartita.

---

## Parte I. Los refugiados y la migración forzada: contexto

### A. Migración internacional, refugiados y personas desplazadas – alcance y magnitud

7. Los movimientos internacionales de población a gran escala constituyen uno de los rasgos característicos del siglo XXI y se han convertido en un fenómeno complejo y creciente a nivel mundial. Se estima que, en 2015, más de 244 millones de migrantes internacionales llevaban más de doce meses viviendo fuera de sus países de origen <sup>1</sup>. Según estimaciones de la OIT, más de 150 millones de estas personas (casi el 62 por ciento) son trabajadores migrantes <sup>2</sup>. La movilidad internacional es un motor importante del desarrollo económico y social en los países de origen y en los países receptores — es una consecuencia y un vector de la globalización de la economía mundial. La OIT ha reiterado recientemente la importancia de la migración internacional con la elaboración de su programa para una migración equitativa <sup>3</sup>.
8. Otro movimiento migratorio internacional igualmente importante, y en rápido crecimiento, es el de las personas que dejan sus hogares y sus países «contra su voluntad» como refugiados y otras personas desplazadas por la fuerza. La situación de esta población incumbe a la OIT en la medida en que se trata de personas que aspiran a incorporarse en la fuerza de trabajo o a ser empleadas como trabajadores fuera de sus países, con lo cual están amparadas por los instrumentos de la OIT. El presente documento de referencia se centra en esta población.
9. En todo el mundo hay casi 61 millones de personas desplazadas por la fuerza debido a conflictos, situaciones de violencia y violaciones de los derechos humanos, y la abrumadora mayoría de ellas se encuentran en economías emergentes <sup>4</sup>. Estas cifras son las más altas que se han registrado desde la Segunda Guerra Mundial.

<sup>1</sup> Naciones Unidas, Departamento de Asuntos Económicos y Sociales (DAES): «Trends in International Migration, 2015», en *Population Facts* núm. 2015/4, DAES, División de Población, 2015.

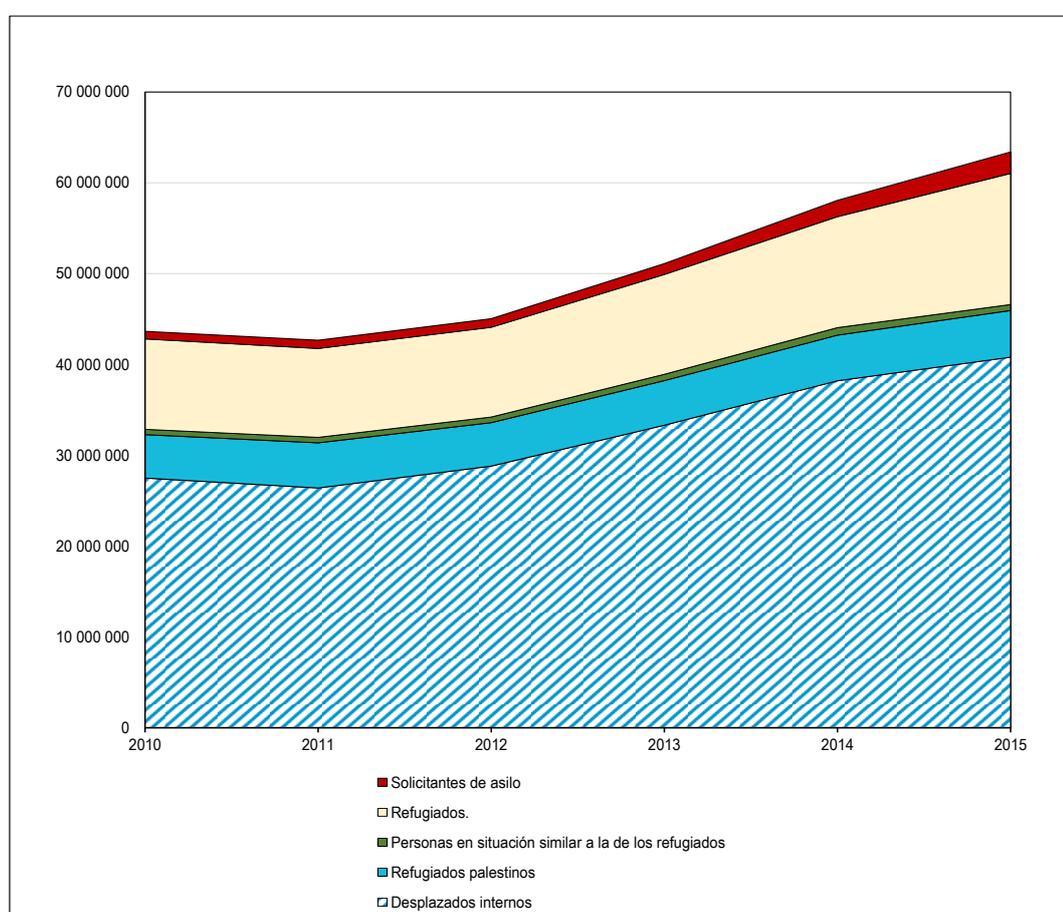
<sup>2</sup> OIT: «ILO global estimates on migrant workers: Results and methodology», 2015.

<sup>3</sup> OIT: *Migración equitativa: un programa para la OIT*, Memoria del Director General, Informe I (B), 2014, y *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*, 2007.

<sup>4</sup> Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados (ACNUR): «ACNUR – Tendencias del Primer Semestre de 2015», 2015; en los datos del ACNUR se les designa como «población de interés» y esto incluye, además de los refugiados amparados por la Convención, a refugiados de otras categorías conexas tales como las personas en situación similar a la de los refugiados, los solicitantes de asilo, los desplazados internos bajo la protección del ACNUR (que representan un total ligeramente más bajo que el número total de desplazados internos, repatriados y apátridas), véase: [http://acnur.es/portada/slider\\_destacados/img/PDF\\_181215150331.pdf](http://acnur.es/portada/slider_destacados/img/PDF_181215150331.pdf).

10. Como se indica en el gráfico, se estima que, a mediados de 2015, 15,1 millones de este total eran refugiados <sup>5</sup>, la mitad de ellos eran mujeres y niños. Este es el número más alto de refugiados registrado en los últimos veinte años y representa un aumento del 45 por ciento, es decir, 4,7 millones de personas más en tres años y medio, mientras que otros 2,3 millones de personas que habían solicitado asilo estaban en espera de que se definiera su estatuto. Los cinco principales países de origen — la República Árabe Siria, Afganistán, Somalia, Sudán y Sudán del Sur — representan más de 10 millones de refugiados, el 68 por ciento del total, mientras que los cinco principales países de acogida en cifras absolutas — Turquía, Pakistán, Líbano, República Islámica del Irán y Etiopía — acogen a 6,1 millones de refugiados, es decir, aproximadamente el 34 por ciento del total. Sin embargo, más allá de estos grandes agregados y de los retos que plantean, 169 países de todo el mundo acogen refugiados y, por ejemplo, 23 países acogen, individualmente, a más de 200 000 refugiados. Estas situaciones, más representativas a nivel mundial, también plantean muchos retos de igual magnitud para los países afectados, para el sistema de las Naciones Unidas y para los donantes.

**Gráfico. Número de personas desplazadas por la fuerza, 2010-2015**



<sup>5</sup> La cifra de 15,1 millones de personas incluye a 14 441 000 refugiados reconocidos y, además, a 656 000 personas en situación similar a la de los refugiados y población de interés del ACNUR, que son las categorías técnicas utilizadas para definir a las personas que reciben protección del ACNUR pese a que no tienen el estatuto de refugiados en virtud de la Convención de 1951 sobre el Estatuto de los Refugiados. En esta Convención se proporciona una definición de los refugiados que están amparados por lo dispuesto en la misma (artículo 1, A), 2)).

- 
11. Los datos agregados incluyen a 5,1 millones de refugiados palestinos <sup>6</sup> y una estimación de 40,8 millones <sup>7</sup> de desplazados internos <sup>8</sup> a causa de conflictos, que están amparados, según los casos, por los Principios Rectores de los Desplazamientos Internos de 1998 y por la Convención de la Unión Africana para la Protección y la Asistencia de los Desplazados Internos en África (Convención de Kampala), que entró en vigor en 2012. El presente documento de referencia no abarca ni los refugiados palestinos ni los desplazados internos. Sin embargo, en algunos casos los desplazados internos salen de sus fronteras y se convierten en refugiados.
  12. Además del total documentado de 60,7 millones de personas desplazadas por la fuerza, también hay millones de personas desplazadas a causa de conflictos o desastres naturales que no pueden acogerse a la definición jurídica y normativa internacional del concepto de refugiado prevista en la Convención de 1951 y el Protocolo de 1967 sobre el Estatuto de los Refugiados, esto es, las personas que huyen «debido a fundados temores de ser perseguidas por motivos de raza, religión, nacionalidad, pertenencia a determinado grupo social u opiniones políticas, se encuentren fuera del país de su nacionalidad y no puedan o, a causa de dichos temores, no quieran acogerse a la protección de tal país» <sup>9</sup>.

## **B. Factores causales y tipología de los desplazamientos forzados**

13. La parte II del presente documento contiene un breve análisis de los complejos factores causales y la tipología de los desplazamientos forzados, en el que se explican las dificultades que plantean la permeabilidad entre las distintas categorías y la fragmentación de las normas que amparan a los refugiados y a otras personas desplazadas por la fuerza para el mercado de trabajo y los derechos laborales.
14. La mayoría de las situaciones de desplazamiento forzoso de las que se ocupa este documento de referencia son provocadas por conflictos armados intranacionales, otras situaciones de violencia y violaciones de los derechos humanos perpetradas por Estados contra su propia población y por grupos armados no estatales <sup>10</sup>. La violencia en general se produce, o puede

<sup>6</sup> Organismo de Obras Públicas y Socorro de las Naciones Unidas para los Refugiados de Palestina en el Cercano Oriente (OOPS): *UNWRA in figures 2015* (Jerusalén, División de Comunicaciones de OOPS, 2015); véase: [http://www.unrwa.org/sites/default/files/unrwa\\_in\\_figures\\_2015.pdf](http://www.unrwa.org/sites/default/files/unrwa_in_figures_2015.pdf).

<sup>7</sup> Internal Displacement Monitoring Centre (IDMC): estimaciones provisionales para 2015.

<sup>8</sup> Los Principios Rectores de los Desplazamientos Internos de 1998 definen a los desplazados internos como «personas o grupos de personas que se han visto forzadas u obligadas a escapar o huir de su hogar o de su lugar de residencia habitual, en particular como resultado o para evitar los efectos de un conflicto armado, de situaciones de violencia generalizada, de violaciones de los derechos humanos o de catástrofes naturales o provocadas por el ser humano, y que no han cruzado una frontera estatal internacionalmente reconocida» (Naciones Unidas, 1998, documento E/CN.4/1998/53/Add.2).

<sup>9</sup> Véase la nota 5 (artículo 1 A), 2)). Dos instrumentos regionales, la Convención de 1969 de la Organización de la Unidad Africana (Unión Africana (UA) en la actualidad) por la que se regulan aspectos específicos de problemas de los refugiados en África y la Declaración de Cartagena sobre Refugiados de 1984, establecen una definición más amplia del concepto de «refugiado» que la prevista en la Convención de 1951 sobre el Estatuto de los Refugiados.

<sup>10</sup> Los desastres naturales también son una causa importante de desplazamientos forzados. En 2015, 19,2 millones de personas se vieron en la obligación de desplazarse por esta causa dentro sus propios países. Esta cifra puede variar mucho de un año a otro, debido a que los sucesos que las provocan son relativamente poco frecuentes pero de grandes magnitudes. Por esta razón, se utiliza un promedio sobre un período de ocho años y se obtiene una cifra de 25,4 millones de personas afectadas, la cual

---

verse agravada, directa o indirectamente, a raíz de problemas estructurales subyacentes tales como el déficit de gobernanza, la inestabilidad política, las violaciones de los derechos humanos, la pobreza, la denegación de los derechos sobre la tierra y la degradación del medio ambiente (que aumenta la vulnerabilidad ante el cambio climático). A menudo se producen interacciones entre estos factores, por ejemplo la inseguridad alimentaria y la vulnerabilidad de los medios de subsistencia se pueden agravar cuando hay conflictos y sequías. Cuando esto ocurre, se producen desplazamientos de población menos perceptibles que en caso de conflictos, porque provocan movimientos de población menos importantes y más graduales.

- 15.** Los factores causales de los desplazamientos forzados a menudo surgen de manera esporádica e imprevisible y pasan por diferentes fases, es decir que no se producen de manera puntual y constante. Por consiguiente, las personas desplazadas por la fuerza pueden convertirse primero en desplazados internos y después en refugiados. Algunos refugiados pueden regresar temporalmente a sus hogares, dependiendo de las circunstancias, mientras que otros pueden estar en tránsito. En un mismo país pueden coexistir poblaciones de desplazados internos, ex desplazados internos que se han convertido en refugiados, refugiados en tránsito, refugiados asentados de manera más permanente y migrantes voluntarios. En la actualidad se pueden dar desplazamientos secundarios y múltiples en toda una región geográfica, y no entre países limítrofes como sucedía anteriormente; este fenómeno es cada vez más frecuente a nivel mundial. Ya no es posible remitirse simplemente a las categorías de países de primer asilo, países de tránsito y países de asentamiento y/o reasentamiento porque actualmente muchos países acogen a poblaciones de todas estas categorías.
- 16.** Una característica común es que, a nivel mundial, la mayoría de los refugiados, otras personas desplazadas por la fuerza, los desplazados internos y los repatriados viven actualmente en zonas urbanas y rurales generalmente en sus comunidades de acogida, y no en campamentos de refugiados. A medida que se va prolongando la estancia de las personas desplazadas por la fuerza, las ciudades pueden ofrecer mejores perspectivas económicas que los campamentos y las zonas rurales. Sin embargo, estas personas suelen tener dificultades para acceder a los mercados de trabajo urbanos debido a la falta de claridad en cuanto a su estatuto jurídico y en cuanto al grado en que se reconocen sus derechos económicos y sociales. La mayoría de las personas desplazadas por la fuerza buscan trabajo en la economía informal, muy saturada, y deben competir por empleos irregulares que carecen de protección.
- 17.** La variedad de factores causales, la permeabilidad entre las categorías y las complejas presiones de estos movimientos de población demuestran que es difícil establecer tipologías claras y precisas de los migrantes, los refugiados y las personas desplazadas por la fuerza que permitan proporcionarles protección y elaborar normas basadas en derechos, tales como el acceso a los mercados de trabajo. Como hemos visto, muchas de las personas desplazadas por la fuerza están amparadas sólo de manera general por los instrumentos sobre derechos humanos, las normas de protección o los marcos jurídicos internacionales vigentes, principalmente porque estos movimientos de población en su mayoría se efectúan sin autorización. Incluso en el caso de los refugiados, los Estados que les permiten acceder a un «empleo remunerado» en virtud de la Convención de 1951 sobre el Estatuto de los Refugiados suelen aplicar condiciones. Además, si bien la libertad de circulación, que está inscrita en la Convención de 1951, es un derecho importante para que los refugiados puedan acceder a un empleo, muchos países que han ratificado esta Convención no lo aplican y tratan activamente de impedir la libre circulación de los refugiados.

da una idea más realista de la magnitud de los movimientos de personas desplazadas por desastres naturales. Véase: <http://www.internal-displacement.org/assets/publications/2016/2016-global-report-internal-displacement-IDMC.pdf>.

---

## C. Desplazamientos prolongados, acción humanitaria y desarrollo

18. Según cálculos del ACNUR, los refugiados reconocidos como tales pasan, en promedio, diecisiete años fuera de sus países, lo cual denota en primer lugar que los conflictos que provocan estos desplazamientos forzosos son conflictos prolongados y que no ha sido posible encontrar soluciones políticas para resolverlos, por ejemplo, en Somalia, Iraq, Afganistán y cada vez más en la República Árabe Siria, y en segundo lugar demuestra que cada vez surten menos efecto las llamadas tres «soluciones duraderas», a saber, la repatriación de los refugiados, la integración local y el reasentamiento en terceros países. Más recientemente se promovió una cuarta «solución duradera», la movilidad laboral, por ejemplo por el ACNUR, que se examina en más detalle en la tercera parte del presente documento. Por esta razón, pocas veces es posible predecir la trayectoria de las personas desplazadas desde el punto de partida hasta el punto final de asentamiento, aunque algunas de ellas puedan «retornar» o ser reasentadas. A otros no le queda más remedio que desplazarse constantemente para poder sobrevivir.
19. A pesar de una mayor movilidad, la mayoría de las personas desplazadas por la fuerza y de los refugiados permanecen en los países de primer asilo o en su región de origen. En los hechos, la inclusión socioeconómica aumenta con el tiempo, aunque oficialmente muchos países «se resistan» a ello, por ejemplo con medidas para restringir el acceso al mercado de trabajo o para limitar la libertad de circulación y otros derechos. Aunque puedan hacerse más autosuficientes, los refugiados y otras personas desplazadas por la fuerza tienen necesidades que sólo se pueden satisfacer con apoyos a sus medios de subsistencia y medidas de protección de sus derechos.
20. Al mismo tiempo se reconoce ampliamente que los refugiados y otras personas desplazadas por la fuerza hacen una contribución a las sociedades receptoras con las competencias laborales que aportan, un gran capital social, conocimientos prácticos y talentos que pueden enriquecer las estrategias de desarrollo de los países de acogida y, en ciertas circunstancias, paliar la falta de mano de obra resultante de los cambios demográficos, a saber, el envejecimiento de la población y la disminución de la fuerza de trabajo.
21. Para los países y las poblaciones de acogida, los desplazamientos prolongados, si no se gestionan correctamente, también pueden acarrear costos y repercusiones socioeconómicas que pueden afectar el capital humano y social, el crecimiento económico, la lucha contra la pobreza y la sostenibilidad medioambiental, pueden fragilizar la sociedad y, obviamente, representar una presión importante para la estructura y el funcionamiento de los mercados de trabajo. En algunos países, esta presión afecta en particular los servicios públicos. A esta presión fiscal hay que sumar las presiones a nivel micro y macroeconómico, que podrían aumentar la vulnerabilidad de los mercados de trabajo y anular los beneficios del desarrollo macroeconómico. Esto produce tensiones políticas entre las poblaciones de acogida y las poblaciones desplazadas, sobre todo en las zonas urbanas superpobladas y con pocos servicios públicos en las que se establecen los refugiados. Por esta razón, algunos países de acogida son cada vez más reacios a promover la integración de estas personas o a adoptar medidas a más largo plazo, aunque no sean permanentes.
22. Ante estas dificultades, se observa un cambio de paradigma entre los actores internacionales en materia de desarrollo y asistencia humanitaria y los donantes <sup>11</sup> que se articula en torno a la sostenibilidad y se sustenta en enfoques basados en el desarrollo y en estrategias basadas

<sup>11</sup> En particular el Banco Mundial, el ACNUR y el PNUD.

---

en la resiliencia <sup>12</sup>. A pesar de la importancia fundamental de la asistencia humanitaria para garantizar la prestación de servicios básicos de supervivencia, ésta debe ir acompañada de una intervención temprana de los actores para el desarrollo. Esto es esencial para: mitigar las fuertes presiones sobre el presupuesto público; neutralizar los efectos de las crisis macroeconómicas; estabilizar y apoyar las estrategias de desarrollo a más largo plazo de las economías afectadas; tratar los desequilibrios del mercado laboral; y promover medios de vida sostenibles que permitan encauzar las capacidades productivas de las personas desplazadas por la fuerza y *también* de las comunidades de acogida. En este contexto, es fundamental realizar un análisis integral y programar conjuntamente las intervenciones dirigidas a la población de acogida y a las personas desplazadas por la fuerza. Los gobiernos afectados deberán ser los principales actores de estas iniciativas porque son los responsables de los marcos jurídicos y de política con los que se atienden las necesidades conjuntas de estas poblaciones.

- 23.** Los retos que plantea la dinámica de los desplazamientos y su carácter prolongado y la fragmentación de las normas de protección han focalizado la atención en respuestas orientadas al desarrollo frente a las crisis de los refugiados y resaltado el papel determinante del acceso a los mercados de trabajo como medio de acción. Las estrategias de desarrollo que funcionan generalmente presuponen el acceso al mercado de trabajo. El auge del consumo, generado por el rápido aumento del número de refugiados y otras personas desplazadas por la fuerza, puede impulsar un rápido crecimiento de la economía y del mercado de trabajo. A la inversa, cuando se restringe el acceso al mercado de trabajo, las estrategias de desarrollo tienen menos probabilidades de surtir efecto.
- 24.** La OIT tiene el mandato de proteger los intereses de todos los trabajadores «ocupados en el extranjero», incluidos los refugiados <sup>13</sup>. En el Estudio General de 2016 que trata sobre los instrumentos de la OIT relativos a los trabajadores migrantes, la Comisión de Expertos en Aplicación de Convenios y Recomendaciones (CEACR) declaró que: «Los refugiados y los desplazados, en la medida en que son trabajadores empleados fuera de sus países, están cubiertos por estos instrumentos.» <sup>14</sup>. En este contexto, el reto de la OIT consiste en seguir definiendo, mejorando y llevando a cabo su contribución tanto en las iniciativas internacionales para prestar asistencia a los refugiados y otras personas desplazadas por la fuerza, como a través de los conocimientos y servicios técnicos especializados que brinda a los Estados Miembros para ayudarlos a hacer frente a estos desafíos. La experiencia adquirida en el pasado y en la actualidad permite focalizarse en aquellos ámbitos en los que la OIT puede aportar un valor añadido, proporcionando a los países de acogida conocimientos especializados para superar las dificultades que se pueden plantear, en particular en lo relativo a la definición de condiciones de acceso a los mercados de trabajo

<sup>12</sup> Véase, por ejemplo, Grupo del Banco Mundial: ‘A Response to Global Forced Displacement’, Documento de trabajo del personal, noviembre de 2015; Comisión Europea: «Lives in Dignity from Aid-Dependence to Self-reliance», proyecto de título para la próxima Comunicación de la Comisión al Consejo y al Parlamento Europeo, 2016; Zetter, R.: *Reframing Displacement Crises as Development Opportunities*, Development Solutions Initiative (Copenhague, Ministerio de Asuntos Exteriores de Dinamarca, 2014), <http://www.rsc.ox.ac.uk/files/publications/other/pn-reframing-displacement-crisis-2014.pdf>; Plan regional para los refugiados y la resiliencia impulsado por el PNUD (3RP) 2015-2016 en respuesta a la crisis de Siria, <http://arabstates.undp.org/content/dam/rbas/doc/SyriaResponse/3RPbrochure-draft-AB-FINAL-lowres.pdf>, y Programa de resiliencia para la región del Mar Muerto.

<sup>13</sup> OIT: Constitución de la Organización Internacional del Trabajo, preámbulo.

<sup>14</sup> OIT: *Estudio General sobre los instrumentos de los trabajadores migrantes: Promover una migración equitativa*, Informe de la Comisión de Expertos en Aplicación de Convenios y Recomendaciones, Informe III (Parte 1B), Conferencia Internacional del Trabajo, 105.ª reunión, Ginebra, 2016 (en adelante Estudio General sobre los trabajadores migrantes, 2016), párrafo 113.

---

que respondan también a las necesidades de las comunidades de acogida y de la fuerza de trabajo local; el reconocimiento, la adecuación y el desarrollo de las competencias laborales; el desarrollo empresarial; la seguridad y salud en el trabajo; la lucha contra el trabajo informal; la protección de los principios y derechos fundamentales en el trabajo y los programas de inversión intensivos en empleo. Las normas internacionales del trabajo proporcionan un marco normativo indispensable para las intervenciones y, hoy más que nunca, la participación activa de los mandantes tripartitos de la OIT cobra una importancia crucial en este contexto.

25. Por consiguiente, la importancia crítica del acceso al trabajo faculta a la OIT, en virtud de su mandato, para promover los principios inscritos en las normas sobre trabajo decente para los refugiados y otras personas desplazadas por la fuerza que acceden al mercado de trabajo.

#### **D. Refugiados, personas desplazadas por la fuerza y protección jurídica**

26. Los refugiados gozan de un estatuto diferenciado y de protección en virtud del derecho internacional. Con todo, a pesar de la definición jurídica relativamente restrictiva que establece la Convención de 1951 sobre el Estatuto de los Refugiados <sup>15</sup>, el término «refugiado» se ha convertido en una categoría genérica para designar a una amplia gama de personas desplazadas por la fuerza que incluye a los solicitantes de asilo <sup>16</sup>, las personas desplazadas por la degradación y los desastres medioambientales, y los «flujos migratorios mixtos». Sin embargo, debido a que estas categorías no se ajustan a las condiciones preceptivas y legales que tipifican la noción de persecución a fin de determinar el estatuto de refugiado, el uso de los términos «desplazamiento forzoso» y «personas desplazadas por la fuerza» se ha ido generalizando entre las organizaciones intergubernamentales e internacionales, y entre los actores humanitarios y los actores del desarrollo. El alcance más amplio del término «personas desplazadas por la fuerza» refleja la complejidad y variedad de los factores causales y los procesos que caracterizan la dinámica actual de los desplazamientos de población que se examinan más adelante <sup>17</sup>.
27. Sin embargo, no se ha consensuado a nivel mundial el significado del término «personas desplazadas por la fuerza» y, en comparación con los refugiados, tienen muchos menos derechos a una protección internacional (y otros derechos) en los países de acogida. Los dos principales instrumentos regionales sobre los refugiados — la Convención de 1969 de la Organización de la Unidad Africana (Unión Africana (UA) en la actualidad) por la que se regulan aspectos específicos de problemas de los refugiados en África y la Declaración de Cartagena sobre Refugiados de 1984 — contienen una definición del concepto de

<sup>15</sup> Artículo 1, A), 2).

<sup>16</sup> En sentido estricto, la Convención de 1951 sobre el Estatuto de los Refugiados también prevé la protección de los solicitantes de asilo porque, como mínimo, están protegidos de ser expulsados y devueltos hasta que se determine su estatuto. Sin embargo, su estatuto de protección a menudo, en la práctica, no está claro, lo cual los hace vulnerables.

<sup>17</sup> Para más detalles, véase Zetter, R.: *Protecting Forced Migrants: A State of the Art Report of Concepts, Challenges and Ways Forward*, monografía de la Comisión Federal sobre Migraciones (CFM), Art.-Nr. 420.933 E (Berna, CFM, 2014). [http://www.ekm.admin.ch/content/dam/data/ekm/dokumentation/materialien/mat\\_schutz\\_e.pdf](http://www.ekm.admin.ch/content/dam/data/ekm/dokumentation/materialien/mat_schutz_e.pdf) y Zetter, R.: *Protection in Crisis: Forced Migration and Protection in a Global Era*, Policy Paper for Transatlantic Council on Migration (Washington DC., Migration Policy Institute, 2015), <http://migrationpolicy.org/research/protection-crisis-forced-migration-and-protection-global-era>.

---

«refugiado» más amplia que la prevista en la Convención de 1951 sobre el Estatuto de los Refugiados, pero su aplicación se limita a las respectivas áreas geográficas.

- 28.** Las personas que quedan fuera del ámbito de aplicación de esos instrumentos reúnen a pesar de ello las condiciones para acogerse a una protección. Los instrumentos internacionales básicos sobre derechos humanos, muy particularmente la Convención contra la Tortura y Otros Tratos o Penas Crueles, Inhumanos o Degradantes, prevé que «Ningún Estado Parte procederá a la expulsión, devolución o extradición de una persona a otro Estado cuando haya razones fundadas para creer que estaría en peligro de ser sometida a tortura.». Además, en los casos en que se aplican el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales y el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, que han sido ampliamente ratificados, toda persona que se encuentre dentro de la jurisdicción de un Estado Parte, incluidas las personas desplazadas por la fuerza, tiene derecho a la protección de ese Estado, con lo cual se compensan hasta cierto punto las carencias de protección de la Convención de 1951 sobre el Estatuto de los Refugiados. Estos pactos se aplican a todas las personas, incluidos los refugiados y los solicitantes de asilo, independientemente de su condición jurídica y de la documentación que posean <sup>18</sup>.
- 29.** Un elemento esencial para este documento de referencia es el acceso a los mercados de trabajo de las personas desplazadas por la fuerza, en especial los refugiados, y las diferentes formas de protección y de derechos que confiere este acceso. Un refugiado reconocido en virtud de las disposiciones de la Convención de 1951 sobre el Estatuto de los Refugiados también se podría beneficiar de ciertos derechos laborales previstos en los artículos 17 a 19 (acceso al empleo), el artículo 24 (derechos laborales), y el artículo 15 (derecho de asociación a través de sindicatos). Un detalle importante es que el artículo 17 <sup>19</sup>, de la Convención de 1951 prevé para los refugiados el trato más favorable concedido en las mismas circunstancias a los nacionales por lo que se refiere al ejercicio de una actividad laboral asalariada. En virtud de esos artículos, los refugiados tienen una situación privilegiada en comparación con otras categorías de personas desplazadas por la fuerza, a pesar de que muchos países restringen o limitan la aplicación de esos derechos. Incluso las personas que han obtenido el estatuto de refugiados trabajan principalmente en la economía informal debido a restricciones del mercado de trabajo y a obstáculos legales que les impiden trabajar <sup>20</sup>, mientras que las personas que no tienen el estatuto de refugiados <sup>21</sup>, las personas

<sup>18</sup> Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales de las Naciones Unidas: Observación general núm. 20, *La no discriminación y los derechos económicos, sociales y culturales (artículo 2, párrafo 2, del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales)*, documento E/C.12/GC/20 (2 de julio de 2009), párrafo 30; Comité de Derechos Humanos de las Naciones Unidas: Observación general núm. 18, *No discriminación* (1989).

<sup>19</sup> Puede considerarse que el artículo 17 de la Convención sobre el Estatuto de los Refugiados se aplica también a las personas que se benefician de una protección provisional y, en cierta medida, a los solicitantes de asilo (por ejemplo, cuando un Estado no aplica procedimientos para determinar el estatuto de refugiado o no da curso a las decisiones adoptadas en este sentido, o cuando los procedimientos son excesivamente largos). Véase también, por ejemplo, University of Michigan Law School: *The Michigan Guidelines on the Right to Work*, Guideline 8, 16 de marzo de 2010, en la dirección: <http://www.refworld.org/docid/4bbaf1242.html>.

<sup>20</sup> Según un estudio de la OIT-FAFO de 2015 titulado «Impact of Syrian refugees on the Jordanian labour market», el 99 por ciento de los trabajadores sirios refugiados trabajaban en la economía informal, mientras que en el caso de los trabajadores jordanos este porcentaje era del 50 por ciento.

<sup>21</sup> En muy pocos países, los solicitantes de asilo pueden trabajar, pero por un tiempo limitado y con otros tipos de restricciones.

---

que gozan de protección temporal, y otras personas desplazadas por la fuerza, no tienen ninguna otra opción de trabajo más que en la economía informal <sup>22</sup>.

- 30.** El artículo 6 del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales antes mencionado obliga a los Estados Partes a respetar el derecho al trabajo garantizando el acceso igualitario a trabajo digno a todas las personas, en particular a los trabajadores migratorios <sup>23</sup>, lo cual en principio debiera abarcar a los refugiados que trabajan. Según la interpretación que se ha dado a este principio, a partir de la legislación y la práctica de los Estados Partes, «El mercado del trabajo debe poder ser accesible a toda persona que esté bajo la jurisdicción de los Estados Partes» <sup>24</sup>. Por otra parte, a diferencia de la Convención sobre el Estatuto de los Refugiados, el Pacto no permite aplicar diferentes niveles de protección según los Estados.
- 31.** Las normas de la OIT proporcionan orientaciones adicionales. Los convenios de la OIT protegen a todos los trabajadores, y esto incluye, salvo que se indique otra cosa, a los refugiados y otras personas desplazadas por la fuerza que trabajan, que buscan trabajo o que necesitan tener seguridad del ingreso. Estas consideraciones constituyen los puntos que articulan la participación de la OIT en el marco de su mandato para el mundo del trabajo, y se examinan en las siguientes secciones.

<sup>22</sup> Entre un 25 y un 40 por ciento del PIB anual de los países en desarrollo de Asia y de África procede de la economía informal (Grupo del Banco Mundial, 2015). El FMI (cifras de 2015) estima que el 26 por ciento del PIB global de Jordania, que acoge a un gran número de refugiados, proviene de la economía informal. En Turquía, el 35 por ciento de la población trabaja en la economía informal; este porcentaje podría ser más alto entre los jóvenes, que ocupan el 48 por ciento de los empleos informales, sin contar a los refugiados y otras personas desplazadas por la fuerza (Grupo del Banco Mundial, 2015).

<sup>23</sup> Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales: Observación general núm. 18, *El derecho al trabajo* (artículo 6 del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales), párrafo 23.

<sup>24</sup> Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales: Observación general núm. 18, *El derecho al trabajo* (artículo 6 del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales), párrafo 12, b), <http://www.refworld.org/docid/4415453b4.html>.

---

## Parte II. OIT: Respuesta a las repercusiones causadas en el mercado de trabajo por la llegada de los refugiados y otras poblaciones desplazadas por la fuerza

32. El aumento de los flujos de refugiados y otras personas desplazadas por la fuerza ha modificado las prioridades de los programas de políticas nacionales e internacionales, poniendo el acento en una serie de problemas interrelacionados. Para la OIT y la comunidad internacional en su conjunto, cada vez es mayor la necesidad de fortalecer el vínculo entre la asistencia humanitaria y el desarrollo en la respuesta global y de situar el empleo en un lugar estratégico entre ambos componentes. Al revisar la Recomendación sobre la organización del empleo (transición de la guerra a la paz), 1944 (núm. 71) en 2016 y 2017<sup>25</sup> se pondrá de relieve la importancia del trabajo decente dentro del marco de protección más amplio.
33. Según se indica en la parte I, se considera que el acceso al empleo productivo y al trabajo decente es la estrategia más importante para dar una respuesta sostenible a la llegada de los refugiados y otras personas desplazadas por la fuerza, permitiendo que tengan una participación y una contribución efectivas en las economías y sociedades de los países de acogida y asegurando que este enfoque no perjudique a los trabajadores nacionales y a las comunidades receptoras. Aunque los programas que favorecen el acceso a los mercados de trabajo pueden entrañar costos a corto plazo, los beneficios a largo plazo pueden ser considerables, en particular en lo que respecta a la cohesión social. Además, el gasto en políticas y programas de inclusión puede percibirse como una forma de política fiscal expansionista en las economías avanzadas y, más recientemente, en las economías emergentes, y por consiguiente como un impulso de la demanda agregada<sup>26</sup>. Otro factor exógeno que resulta determinante para el éxito de las políticas de inclusión es el efecto de compensación potencial frente al desafío creciente que plantea el envejecimiento de la población activa en la mayoría de países avanzados, por ejemplo.
34. Sin embargo, los Estados que están en primera línea son los más afectados por la llegada masiva de refugiados y otras personas desplazadas por la fuerza. Necesitan todo el apoyo de la comunidad internacional para hacer frente a los desafíos que se exponen en la parte III de este documento de referencia, en particular la gobernanza del mercado de trabajo, el crecimiento económico incluyente y la creación de empleo.
35. Desde el punto de vista de la OIT y considerando su mandato, el acceso de los refugiados y las personas desplazadas por la fuerza a los mercados de trabajo es la solución para cumplir los objetivos de desarrollo, junto con la gestión de las repercusiones socioeconómicas más amplias del acceso a esos mercados. Una de las principales preocupaciones consiste en

<sup>25</sup> Véase *Empleo y trabajo decente para la paz y la resiliencia: Revisión de la Recomendación sobre la organización del empleo (transición de la guerra a la paz), 1944 (núm. 71)*; [http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---ed\\_norm/---relconf/documents/meetingdocument/wcms\\_358381.pdf](http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---ed_norm/---relconf/documents/meetingdocument/wcms_358381.pdf).

<sup>26</sup> Las estimaciones del FMI señalan que el gasto adicional en los refugiados aumentó de un promedio del 0,13 al 0,19 por ciento del PIB en 19 países de la UE entre 2015 y 2016, con un impacto a largo plazo más favorable cuando se acompañaba de la integración efectiva en el mercado laboral, hasta el 0,25 por ciento del PIB para la UE de aquí a 2020 y hasta el 1,1 por ciento del PIB para los tres principales países de destino (Austria, Alemania y Suecia) [Fondo Monetario Internacional: *The Refugee Surge in Europe: Economic Challenges*, SDN/16/02, 2016]. La OCDE (2015) defiende que ese gasto adicional podría propulsar la demanda agregada de la UE hasta el 0,2 por ciento del PIB (Parlamento Europeo, 2016) [OCDE: *Migration Policy Debates*, núm. 8, noviembre de 2015].

---

determinar cómo plantear el acceso y los derechos en relación con los intereses tripartitos de la OIT (gobiernos, empleadores y trabajadores).

## OIT – Principales convenios y marco normativo

- 36.** El completo marco normativo de la OIT tiene por objeto, entre otras cosas, mejorar las condiciones de trabajo de las mujeres y los hombres, asegurar la gobernanza del mercado de trabajo, hacer frente a las formas inaceptables de trabajo y proteger a los más vulnerables, lo cual engloba la «protección de los intereses de los trabajadores ocupados en el extranjero»<sup>27</sup>. Los derechos fundamentales en el trabajo, consagrados en los ocho convenios fundamentales de la OIT y definidos en la Declaración de la OIT relativa a los principios y derechos fundamentales en el trabajo, de 1998<sup>28</sup>, se aplican a todas las categorías de trabajadores y constituyen un nivel de protección mínimo que también debería aplicarse a los refugiados y otras personas desplazadas por la fuerza<sup>29</sup>.
- 37.** Dos convenios contemplan específicamente la protección de los trabajadores migrantes y ofrecen un marco para apoyar a los refugiados y otras personas desplazadas por la fuerza que entran en mercados de trabajo fuera de sus países de origen: el Convenio sobre los trabajadores migrantes (revisado), 1949 (núm. 97) y el Convenio sobre los trabajadores migrantes (disposiciones complementarias), 1975 (núm. 143). Ambos convenios prohíben explícitamente la discriminación por razón de la nacionalidad, y se refieren a los refugiados y otras personas desplazadas por la fuerza.
- 38.** En su Estudio General sobre los trabajadores migrantes, 2016, la Comisión de Expertos en Aplicación de Convenios y Recomendaciones (CEACR) declaró que era «consciente del elevado número de desplazados, refugiados y solicitantes de asilo que hay en el mundo», y que «[l]os instrumentos relativos a los trabajadores migrantes cubren a las personas desplazadas y a los refugiados cuando están empleados fuera de su país de origen»<sup>30</sup>.
- 39.** En virtud del Convenio núm. 143 de la OIT, los Estados Miembros deberán adoptar una política nacional en materia de igualdad en el empleo y la ocupación. Los términos «empleo y ocupación» incluyen el acceso a la formación profesional, al empleo y a las diversas ocupaciones, así como también las condiciones de trabajo<sup>31</sup>. Paralelamente, se reconoce que los Estados Miembros tienen derecho a admitir o rechazar a un extranjero en su territorio. El Convenio no regula la expedición o renovación de permisos de trabajo<sup>32</sup>.

<sup>27</sup> OIT: Constitución de la Organización Internacional del Trabajo, preámbulo.

<sup>28</sup> Los cuatro principios y derechos fundamentales son: *a*) la libertad sindical y de asociación y el reconocimiento efectivo del derecho a la negociación colectiva; *b*) la eliminación de todas las formas de trabajo forzoso u obligatorio; *c*) la abolición efectiva del trabajo infantil, y *d*) la eliminación de la discriminación en el empleo y la ocupación.

<sup>29</sup> En el pasado, la CEACR ha subrayado la aplicación universal de los convenios fundamentales de la OIT a todas las personas del mundo. Véase Estudio General sobre los trabajadores migrantes, 2016.

<sup>30</sup> Estudio General sobre los trabajadores migrantes, 2016, párrafo 371.

<sup>31</sup> Estudio General sobre los trabajadores migrantes, 2016, párrafo 349. Véase también el artículo 1, 3) del Convenio núm. 111.

<sup>32</sup> Estudio General sobre los trabajadores migrantes, 2016, párrafo 350.

- 
40. En el Convenio núm. 143 se prevén restricciones a la libre elección de empleo. Se pueden autorizar restricciones generales a la libre elección de empleo por un período determinado, que no sea superior a dos años. Si las restricciones siguen vigentes transcurridos dos años, la CEACR considera que tales disposiciones son contrarias al principio de igualdad de trato entre trabajadores extranjeros y nacionales<sup>33</sup>. Sin embargo, no se aceptan las restricciones al derecho de movilidad geográfica. También se permite limitar el acceso permanente a categorías limitadas de empleos o funciones, cuando así lo exija el interés del Estado<sup>34</sup>.
41. Las disposiciones relativas a la obligación de los Estados Miembros de la OIT de proporcionar información a los trabajadores migrantes y, lo que es más importante, de facilitar su salida, viaje y recibimiento en virtud del Convenio núm. 97 revisten una importancia especial para los refugiados y otras personas desplazadas por la fuerza. A este respecto, la CEACR se refiere a determinados gobiernos que organizaron reuniones de formación contra la discriminación y cursos para los trabajadores migrantes recién llegados, incluidas sesiones de formación para el empleo, y prestaron apoyo a la integración social y laboral. Algunos Estados Miembros también hicieron referencia a servicios específicos ofertados a las trabajadoras migrantes, que están particularmente expuestas a la explotación, un riesgo que también puede afectar a los refugiados y otras personas desplazadas por la fuerza.

## B. Cooperación técnica de la OIT

42. En respuesta a la situación actual, la OIT presta asistencia técnica a los Estados Miembros tanto respecto del apoyo a los refugiados como a los trabajadores nacionales. Por ejemplo, i) la OIT ha efectuado evaluaciones de vanguardia sobre el impacto del número creciente de refugiados en el Líbano y Jordania, así como un estudio sobre su situación en el empleo<sup>35</sup>; ii) la colaboración conjunta entre la OIT y el ACNUR en Egipto y Zambia se centró en llevar a cabo proyectos integrados de desarrollo de la cadena de valor para los refugiados, en los que se vinculaba la oferta y la demanda del mercado de trabajo para crear empleo en sectores prometedores y/o de rápido crecimiento, y realizar en consonancia actividades de desarrollo de competencias para los refugiados; iii) otra iniciativa de colaboración conjunta OIT-ACNUR con los mandantes tripartitos en el sector del vestido de Jordania está conduciendo a la creación inicial de 2 000 puestos de trabajo para refugiados sirios, con el apoyo del programa *Better Work*; iv) las iniciativas de recuperación económica local tienen por objeto proporcionar empleo y oportunidades de ingresos a las comunidades de acogida y a los refugiados, repatriados y desplazados internos<sup>36</sup>.
43. El nuevo programa de referencia de la OIT, Empleo para la Paz y la Resiliencia, desempeñará un papel crucial en la prestación de pericia técnica por parte de la OIT<sup>37</sup>. Este programa combina intervenciones a gran escala centradas en el empleo con la formación profesional y el desarrollo de competencias, el fomento de la iniciativa empresarial y la concienciación sobre los principios y derechos fundamentales en el trabajo en los entornos

<sup>33</sup> Estudio General sobre los trabajadores migrantes, 2016, párrafos 354, 357 y 359.

<sup>34</sup> Estudio General sobre los trabajadores migrantes, 2016, párrafo 354.

<sup>35</sup> Éstos y otros casos se presentan como ejemplos de buenas prácticas en la parte II del informe.

<sup>36</sup> Véase [http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---ed\\_emp/documents/instructionalmaterial/wcms\\_141270.pdf](http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---ed_emp/documents/instructionalmaterial/wcms_141270.pdf).

<sup>37</sup> Véase [http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---ed\\_norm/---relconf/documents/meeting\\_document/wcms\\_413764.pdf](http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---ed_norm/---relconf/documents/meeting_document/wcms_413764.pdf).

---

frágiles, centrándose en los jóvenes como principal grupo beneficiario. El programa ofrece un conjunto seleccionado de contribuciones técnicas para intervenir en los entornos frágiles, consistentes en programas de inversión con alto coeficiente de empleo, complementados por iniciativas de desarrollo de competencias y creación de empresas, con el fin de generar un entorno de políticas propicio para la recuperación socioeconómica. Éstos y otros enfoques radican en atajar las causas fundamentales de los movimientos de población, en particular en los países de origen, primer asilo y tránsito.

---

### **Parte III. Acceso a los mercados de trabajo – dificultades, orientación normativa y prácticas emergentes**

44. El Secretario General de las Naciones Unidas ha puesto de manifiesto que los refugiados «quieren y pueden llegar a ser autosuficientes en los lugares que los acogen, lo que redundaría en su propio interés y en el de las comunidades en las que viven. El apoyo destinado a ofrecer medios de vida viables y sostenibles a los refugiados y las comunidades de acogida permite a los refugiados satisfacer necesidades básicas, como la alimentación, el agua, la vivienda y la ropa, y contribuir al desarrollo de las economías locales. La autosuficiencia de los refugiados se debería facilitar con el reconocimiento de su derecho de residencia y el compromiso de ampliar el acceso al empleo legal siempre que sea posible»<sup>38</sup>.
45. El acceso al mercado de trabajo de los refugiados y otras personas desplazadas por la fuerza es el puente entre el componente humanitario y el componente de desarrollo en lo que respecta a la gestión de los movimientos a gran escala de refugiados y otras personas desplazadas por la fuerza. En esta parte del documento se analizan las dificultades para ampliar el acceso de estos grupos de población al mercado de trabajo, las normas de la OIT y la orientación normativa que deberían contemplarse, y las prácticas emergentes que están desarrollando los Estados Miembros y los interlocutores sociales en este ámbito.
46. En esta parte se examina este fenómeno bajo cinco perspectivas:
- 1) gobernanza del acceso al mercado de trabajo;
  - 2) políticas económicas y de empleo para establecer mercados de trabajo inclusivos;
  - 3) derechos laborales, igualdad de trato y diálogo social;
  - 4) colaboración, coordinación y coherencia;
  - 5) vías alternativas de movilidad laboral.
47. A partir del análisis efectuado en esta sección, en la parte IV se presenta un conjunto de posibles principios rectores para cada una de estas áreas que cabrá examinar con más detenimiento.

#### **A. Gobernanza del acceso de refugiados y otras personas desplazadas por la fuerza al mercado de trabajo**

48. Varios factores influyen en las respuestas de política de los Estados respecto del acceso de refugiados y otras personas desplazadas por la fuerza al mercado de trabajo. En muchos casos, hay una incoherencia manifiesta entre las prácticas jurídicas, políticas y administrativas. Además, no todos los Estados receptores de refugiados han firmado la Convención de 1951 y algunos han formulado reservas con respecto a los artículos 17 a 19, en los que se reconoce a los refugiados el derecho a realizar diversos tipos de trabajos. Sin embargo, es importante reconocer que los países de acogida se enfrentan a menudo a grandes

---

<sup>38</sup> Informe del Secretario General de las Naciones Unidas: *En condiciones de seguridad y dignidad: respuesta a los grandes desplazamientos de refugiados y migrantes*, documento A/70/59, 21 de abril de 2016, párrafos 80-81.

---

dificultades para gestionar el mercado de trabajo, que se agudizan en caso de llegadas masivas.

- 49.** Es poco frecuente que se conceda el acceso al mercado de trabajo con la claridad prevista en el derecho internacional. Por lo general, obedece a consideraciones políticas y económicas. Puede ocurrir que los países traten de limitar los grandes desplazamientos o de evitar que los refugiados se establezcan a largo plazo, en particular cuando la situación económica o política no es favorable a la inclusión socioeconómica de estas poblaciones, o si se prevé que los refugiados regresen a sus países cuando mejoren las circunstancias.
- 50.** El acceso al trabajo decente y formal sigue siendo un problema para muchos ciudadanos de economías emergentes y de países de ingresos medianos bajos y medianos altos. En el caso de los refugiados y otras personas desplazadas por la fuerza, el derecho y el acceso al trabajo siguen estando condicionados por su estatuto general. Una de las principales limitaciones es que pocos países establecen una correlación sistemática entre las disposiciones jurídicas y normativas relativas a la determinación del estatuto de refugiado y a la protección, por un lado, y el derecho al trabajo, por el otro. Además, en general, los regímenes de protección son débiles y suelen repercutir en un acceso limitado al mercado de trabajo y una escasa protección en el lugar de trabajo para los refugiados y otras personas desplazadas por la fuerza.
- 51.** En algunos países, la legislación laboral o relativa a los refugiados puede estar obsoleta y desconectada de la complejidad de los patrones de desplazamiento. Muy pocos Estados han acometido reformas legislativas o administrativas para mejorar el acceso a los mercados de trabajo de los refugiados y otras personas desplazadas por la fuerza. De hecho, la maquinaria legislativa que rige el acceso a los mercados de trabajo suele ser más restrictiva respecto de estos grupos de población.
- 52.** Además, unidas a estas limitaciones legislativas, las dificultades administrativas también pueden restringir el acceso al trabajo. Por lo general, las cuestiones relativas a los refugiados y la migración forzosa son competencia de los ministerios de interior o de inmigración, con diversos grados de centralización y descentralización de funciones como la determinación del estatuto y la renovación de permisos y visados. No suele haber una buena coordinación entre estos ministerios y los ministerios de trabajo y los interlocutores sociales, que participan poco o nada en las respuestas a los grandes desplazamientos de población, a pesar del importante papel que desempeñan en las iniciativas relativas al mercado laboral. A consecuencia de ello, incluso cuando existen disposiciones jurídicas que regulan el acceso al mercado de trabajo, éstas son poco coherentes con la política de refugiados en su conjunto.
- 53.** En cuanto a las dificultades económicas, los países que reciben al mayor número de refugiados y personas desplazadas por la fuerza son las economías emergentes y los países de ingresos medianos, por ejemplo, Etiopía y Kenya, respectivamente, y algunos países de ingresos medianos altos, como Jordania y el Líbano. En general, en los países receptores de refugiados las instituciones de mercado de trabajo son más débiles, los mercados de trabajo sufren de un exceso de oferta de mano de obra que tiende a concentrarse en una estrecha franja de puestos de trabajo altamente calificados en el sector público, y la economía informal está muy extendida y ofrece puestos de trabajo poco calificados y mal remunerados, a menudo con una proporción significativa de trabajadores migrantes. Estos países tienden a restringir más el acceso al mercado de trabajo, y la diversidad de oportunidades de empleo es menor. Por el contrario, los países donde el acceso al mercado de trabajo es más fácil son los que, en proporción, tienen menos refugiados, economías más pujantes y escasez de mano de obra y/o déficits de competencias.
- 54.** Las fragilidades institucionales y estructurales subyacentes preexistentes en las economías de los países de acogida, así como el alto índice de pobreza, desempleo o subempleo, también dificultan el acceso al mercado de trabajo y se ven exacerbadas por los grandes

---

desplazamientos de refugiados y personas desplazadas por la fuerza. La llegada masiva de estas personas puede desbordar el mercado de trabajo, por lo menos a corto plazo, como sucede en el Líbano y Jordania, donde la presencia de un gran número de refugiados supone un desafío para la gobernanza del mercado de trabajo y el desarrollo económico. Su presencia también crea dificultades de orden político y fiscal, ya examinadas en la parte I. Los países más afectados, como estos Estados situados en primera línea, no pueden «generar» empleo con facilidad y aumentar la capacidad del mercado de trabajo para absorber a los refugiados y a otras personas desplazadas por la fuerza si no reciben suficientes fondos de los donantes, los organismos multilaterales e intergubernamentales y el sector privado.

- 55.** En referencia a las dificultades operativas y procedimentales, en los países en los que los refugiados pueden acceder a un empleo el reconocimiento de este derecho no suele ser automático. Por consiguiente, la mayor parte de los países aplican criterios o requerimientos específicos además del reconocimiento del estatuto de refugiado, como los permisos de trabajo, que constituyen el requisito más habitual, suelen concederse únicamente por un plazo limitado y han de renovarse o prorrogarse periódicamente (en ocasiones cada año), o el pago de tasas por un importe variable, a menudo desproporcionado con respecto al salario de los solicitantes. Además, algunos países requieren una oferta de trabajo previa de un empleador o un permiso de trabajo previo para que los empleadores puedan contratar a extranjeros, o establecer cuotas del número total de extranjeros que pueden contratarse a nivel nacional o de la empresa. En otros casos, también puede requerirse un permiso de residencia válido.
- 56.** Además, los países pueden optar por proteger determinados sectores de sus mercados de trabajo mediante la restricción del empleo de estos grupos de población en determinadas profesiones, por lo general relacionadas con la seguridad, la defensa y el sector público. Sin embargo, las restricciones pueden extenderse a muchos más ámbitos de trabajo.
- 57.** Con frecuencia, las restricciones al acceso al trabajo se acompañan de otras limitaciones legales al acceso de los refugiados y otras personas desplazadas por la fuerza a los medios de vida y a la autosuficiencia. En países donde la ley permite a los refugiados establecer sus propios negocios y microempresas, a menudo se enfrentan a dificultades respecto de los procedimientos de registro. Por ejemplo, puede haber limitaciones u obstáculos burocráticos sustanciales, respecto de la propiedad de bienes o tierras, la tenencia de capitales y el derecho a celebrar contratos.
- 58.** Muchos países confinan a los refugiados y a las poblaciones desplazadas en campamentos e/o imponen restricciones de movimientos incluso a aquellos refugiados que, en principio, deberían disfrutar de la libertad de circulación en virtud de la Convención de 1951 sobre el Estatuto de los Refugiados. Las restricciones a la movilidad limitan inexorablemente el acceso al trabajo.
- 59.** Las limitaciones de acceso a los mercados de trabajo y de otros derechos como la libertad de circulación suelen dar lugar a situaciones de gran inseguridad económica y generalizan el recurso a mecanismos de supervivencia negativos, como el trabajo infantil, la explotación sexual y el trabajo en régimen de servidumbre. En las situaciones en que el desplazamiento de refugiados se prolonga, las formas inaceptables de trabajo cobran cada vez más importancia. Por ejemplo, en Jordania, el Líbano y Turquía, la incidencia del trabajo infantil entre los refugiados sirios ha conocido un aumento espectacular en los últimos años, echando

---

a perder los esfuerzos invertidos en luchar contra este fenómeno entre la población nacional <sup>39</sup>.

### **Normas y orientación normativa de la OIT**

60. Varios convenios ofrecen una base jurídica y normativa para superar algunas de estas dificultades. En este contexto, la promoción constante del trabajo decente para todos los trabajadores, incluidos los refugiados y otras personas desplazadas por la fuerza, depende de la existencia de instituciones nacionales capaces de promover el empleo, además de fortalecer los sistemas nacionales a fin de garantizar el cumplimiento de las normas del trabajo. En este ámbito resulta pertinente la Declaración sobre la Justicia Social, en la cual se considera que cuatro convenios relativos al tripartismo, la política de empleo y la inspección del trabajo revisten «mayor importancia en relación con la gobernanza»: el Convenio sobre la inspección del trabajo, 1947 (núm. 81), el Convenio sobre la política del empleo, 1964 (núm. 122), el Convenio sobre la inspección del trabajo (agricultura), 1969 (núm. 129) y el Convenio sobre la consulta tripartita (normas internacionales del trabajo), 1976 (núm. 144) <sup>40</sup>.
61. Promover el empleo pleno, decente, productivo y libremente elegido, de conformidad con el Convenio sobre la política del empleo, 1964 (núm. 122), es de vital importancia para lograr la protección efectiva de las personas que trabajan en el extranjero <sup>41</sup>.
62. En la Recomendación sobre la transición de la economía informal a la economía formal, 2015 (núm. 204) se reconoce que la mayoría de las personas que se incorporan a la economía informal no lo hacen por elección, sino a consecuencia de la falta de oportunidades en la economía formal y por carecer de otros medios de sustento, como suele ser el caso para los refugiados y otras personas desplazadas por la fuerza. Esta nueva norma del trabajo proporciona estrategias y orientaciones prácticas sobre las políticas y medidas que pueden facilitar la transición de la economía informal a la formal, ayudando a los países a instaurar las medidas necesarias para promover la creación de trabajo decente y empresas sostenibles.
63. Del mismo modo, los instrumentos de la OIT reconocen la función primordial que desempeñan los interlocutores sociales en la gobernanza efectiva de las cuestiones relativas a la migración laboral <sup>42</sup>, lo cual es igualmente importante a la hora de apoyar el acceso de los refugiados y otras personas desplazadas por la fuerza al mercado de trabajo y hacer cumplir las normas del trabajo. En este ámbito, cabe destacar el Convenio sobre la consulta tripartita (normas internacionales del trabajo), 1976 (núm. 144).

<sup>39</sup> OIT, UNICEF, Save the Children y Ministerio de Trabajo del Líbano: *Children living and working on the streets in Lebanon: Profile and magnitude*, febrero de 2015: [http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---arabstates/---ro-beirut/documents/publication/wcms\\_344799.pdf](http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---arabstates/---ro-beirut/documents/publication/wcms_344799.pdf).

<sup>40</sup> OIT: *Plan de acción (2010-2016) – Para la ratificación generalizada y la aplicación efectiva de los convenios de gobernanza*, 2011, párrafo 1.

<sup>41</sup> Estudio General sobre los trabajadores migrantes, 2016, párrafo 193; véase Recomendación sobre la política del empleo, 1964 (núm. 122), párrafo 33.

<sup>42</sup> Estudio General sobre los trabajadores migrantes, 2016, párrafo 131.

---

## **Prácticas en vigor y emergentes**

- 64.** A pesar de las dificultades y las limitaciones, algunos gobiernos están reformando su legislación sobre los refugiados o sobre el trabajo y han adoptado estrategias positivas para promover los medios de sustento de los refugiados mediante el acceso al mercado de trabajo. En febrero de 2016, el Gobierno de Turquía aprobó el Reglamento de permisos de trabajo para extranjeros en situación de protección temporal, lo cual permite que los refugiados sirios con documentos de identidad temporales que hayan residido en Turquía durante seis meses soliciten un permiso de trabajo.
- 65.** Jordania también ha acometido una reforma del mercado laboral con respecto al acceso de los refugiados a sus mercados de trabajo, y ha elaborado una estrategia pionera, el Pacto de Jordania <sup>43</sup>, para conceder permisos de trabajo a un máximo de 200 000 refugiados sirios en los próximos años, con una oferta sectorial específica de 2 000 puestos de trabajo en la industria del vestido. Los permisos tienen un doble objeto: contribuir a regularizar la situación de los refugiados que trabajan en la economía informal, y crear nuevas oportunidades de trabajo para estos refugiados y para los ciudadanos jordanos en zonas económicas especiales. Además, en abril de 2016 el Ministro de Trabajo de Jordania aprobó una directiva en la que se ordenaba a todas las direcciones del trabajo del país que eximieran a los refugiados sirios del pago de las tasas de emisión de permisos de trabajo de doce meses durante un período de gracia de tres meses.
- 66.** En respuesta a los desplazamientos a gran escala de los últimos años, Alemania también ha autorizado el acceso a su mercado de trabajo de un gran número de refugiados, principalmente sirios, en unos pocos sectores.
- 67.** Algunos Estados agilizan los procedimientos eliminando o minimizando los obstáculos para acceder al mercado de trabajo. Por ejemplo, en los Estados Unidos el acceso al mercado de trabajo está directamente relacionado con los procedimientos de determinación del estatuto de refugiado, sin necesidad de disponer de un permiso de trabajo. Los refugiados reasentados pueden trabajar nada más llegar, mientras que a los solicitantes de asilo se les da acceso en cuanto se aprueba su estatuto. Desde 2012, el Ecuador ha eximido de la necesidad de solicitar un permiso de trabajo a los refugiados y solicitantes de asilo.
- 68.** Como ya se ha indicado, las restricciones a la movilidad de los refugiados suelen limitar el acceso al trabajo. Ahora bien, Estados como Etiopía, por ejemplo, han tratado de solucionar este problema relajando gradualmente su enfoque en las políticas de trabajo «fuera del campamento». Para dar respuesta a las necesidades de los refugiados rurales, en 2006, a raíz de una misión de la OIT, el Gobierno del Chad concedió a los refugiados acceso ilimitado a terrenos agrícolas en el sur del país, a condición de que recibieran la preparación necesaria para hacer un uso productivo de estas tierras.
- 69.** A pesar de la falta de claridad, los refugiados cuyo estatuto ha sido reconocido suelen recibir un trato privilegiado con respecto a otras categorías de personas desplazadas por la fuerza, que tienden a ser «invisibles» ante la ley y por tanto en la práctica quedan excluidas de la protección y el ejercicio de sus derechos, incluido el acceso al mercado de trabajo formal y las prestaciones contingentes. Para contrarrestar algunas de estas limitaciones, Bélgica, por ejemplo, concede permisos de trabajo a ciudadanos extranjeros que residen temporalmente en Bélgica o que están aguardando una decisión sobre su derecho a permanecer en el país. El permiso autoriza a los solicitantes de asilo a trabajar en cualquier sector durante un

<sup>43</sup> Véase: [https://www.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment\\_data/file/498021/Supporting\\_Syria\\_the\\_Region\\_London\\_2016\\_-\\_Jordan\\_Statement.pdf](https://www.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/498021/Supporting_Syria_the_Region_London_2016_-_Jordan_Statement.pdf).

---

período máximo de un año. En Turquía se aplican disposiciones similares, como ya se ha indicado.

## **B. Políticas económicas y de empleo para establecer mercados de trabajo inclusivos**

- 70.** La medida en la cual los refugiados y otras personas desplazadas por la fuerza se benefician de un mercado de trabajo inclusivo depende también de las preocupaciones relativas a la estructura del mercado de trabajo y la situación económica en los países de acogida. En particular, cuando el tamaño de estas poblaciones es sensiblemente más grande que el de la fuerza de trabajo local, es fundamental elaborar un programa de creación de empleo a largo plazo mediante la combinación efectiva de políticas económicas y de empleo y la movilización activa de recursos. Este esfuerzo combinado de políticas contribuiría a evitar que los trabajadores locales y los refugiados y otras personas desplazadas por la fuerza compitieran por las escasas oportunidades de empleo disponibles, con el consiguiente clima de desestabilización. A este respecto, es esencial establecer un marco de política favorable al empleo que integre una amplia gama de políticas, por ejemplo de fomento de las inversiones, mejora del entorno empresarial, desarrollo de competencias y formación, mejora de la correspondencia entre la oferta y la demanda a través de servicios de empleo eficaces, y mejora de los sistemas de información sobre el mercado de trabajo. También es importante orientar la asistencia para el desarrollo y el apoyo financiero de los donantes hacia la adopción de un programa de creación de empleo a largo plazo en los países de acogida.
- 71.** El establecimiento de un entorno propicio para la creación de empleo puede ser especialmente difícil en los países que registran importantes déficits de trabajo decente y/o cuyos recursos ya se utilizan al máximo cuando se producen grandes desplazamientos de refugiados y otras personas desplazadas por la fuerza.
- 72.** El alcance del apoyo institucional para mejorar la inclusión de los refugiados en los mercados de trabajo puede disminuir por efecto de las políticas internas del campamento. La mayor parte de la ayuda sólo se presta en los campamentos situados fuera de las zonas urbanas, donde residen muchos refugiados y otras personas desplazadas por la fuerza. Además, muchos Estados de acogida restringen más el acceso al mercado de trabajo en las zonas urbanas.
- 73.** Otro reto significativo procede de la nula o escasa capacidad de los sistemas de información sobre el mercado de trabajo y de los estudios de investigación para contribuir a la elaboración de leyes y políticas, en particular para ayudar al examen de las carencias del mercado de trabajo y las áreas en las que se podrían adecuar la oferta y la demanda de competencias y puestos de trabajo para los refugiados. Tal vez sea necesario reforzar la capacidad institucional para dar apoyo a los países que están recibiendo al mayor número de refugiados y otras personas desplazadas por la fuerza. Los estudios relativos al impacto de estas poblaciones en el mercado de trabajo en las economías y comunidades locales podrían poner de manifiesto una serie de beneficios que facilitarían la gestión del empleo tanto en las comunidades de acogida como entre los refugiados. La información sobre el mercado de trabajo puede indicar con mayor precisión las dificultades que atraviesa el mercado laboral y ofrecer una plataforma para que los gobiernos entiendan mejor la contribución real y potencial que esas poblaciones pueden realizar, como la oferta de nuevas competencias y la posibilidad de suplir las carencias del mercado. La recopilación de datos, a través de las encuestas de población activa o de empresa, puede contribuir a detectar bloqueos en la legislación y en la práctica jurídica, y sentar las bases para elaborar nuevos programas de formación profesional y desarrollo de competencias.

- 
74. Otro factor que inhibe la inclusión en el mercado de trabajo es la falta de certificación u otro justificante de competencias, calificaciones y acreditación que los refugiados y otras personas desplazadas por la fuerza hayan podido obtener en sus países de origen. Algunos Estados han reconocido la necesidad de utilizar herramientas de análisis rápido y de obtener de forma rápida y eficiente el reconocimiento y la certificación de las competencias y calificaciones.

### **Normas y orientación normativa de la OIT**

75. El artículo 1 del Convenio sobre la política del empleo, 1964 (núm. 122) de la OIT, ya referenciado, reconoce que la mejor manera de estimular el crecimiento y el desarrollo económicos consiste en llevar a cabo una política activa destinada a fomentar el pleno empleo, productivo y libremente elegido. Esta política debería tender a garantizar, entre otras cosas, «que cada trabajador tendrá todas las posibilidades de adquirir la formación necesaria para ocupar el empleo que le convenga y de utilizar en este empleo esta formación y las facultades que posea, sin que se tengan en cuenta su ... procedencia nacional u origen social» (artículo 1, c)).
76. Respecto del apoyo al acceso al empleo, los Estados Miembros de la OIT deberían aplicar, con carácter inclusivo, políticas y programas completos y coordinados en el campo de la orientación y formación profesionales, estableciendo una estrecha relación entre este campo y el empleo, de conformidad con el Convenio sobre desarrollo de los recursos humanos, 1975 (núm. 142).
77. El fortalecimiento de la capacidad de las instituciones y los sistemas de gobernanza a fin de favorecer la creación de empresas sostenibles también es importante para aumentar la productividad y las oportunidades de empleo. Diversos instrumentos de la OIT ofrecen orientaciones al respecto, como la Recomendación sobre la creación de empleos en las pequeñas y medianas empresas, 1998 (núm. 189), la Recomendación sobre la promoción de las cooperativas, 2002 (núm. 193) y la Declaración tripartita de principios sobre las empresas multinacionales y la política social (revisada en 2006).

### **Prácticas en vigor y emergentes**

78. Aunque hay una necesidad creciente de instaurar un marco de políticas favorables al empleo para la creación de empleo a largo plazo, existe una amplia variedad de prácticas positivas que dan respuesta a importantes retos a este respecto. La Oficina Federal del Empleo de Alemania determina que los refugiados y solicitantes de asilo tienen derecho a solicitar prestaciones de desempleo del tipo II, que tienen por objeto asegurar un medio de sustento mediante el análisis de sus competencias y la oferta de servicios individualizados de asesoramiento intensivo y cursos de idiomas. Además, el programa de reasentamiento de los Estados Unidos, altamente desarrollado, prevé medidas proactivas en la perspectiva de que los refugiados entren con rapidez en el mercado de trabajo.
79. En Jordania, la OIT, en colaboración con el ACNUR, ha impulsado en el marco de su programa *Better Work* una iniciativa experimental especialmente dirigida a las refugiadas sirias para crear empleo en el sector manufacturero de prendas de vestir, inclusive mediante el desarrollo de competencias. La OIT tiene intención de estudiar la posibilidad de ampliar esta iniciativa a otros sectores potenciales.
80. Algunos Estados, como el Ecuador, en colaboración con el ACNUR y las organizaciones de la sociedad civil, han tomado medidas positivas para facilitar la inclusión en el mercado laboral a través de programas de préstamos a las pequeñas empresas, programas de formación y mejora de las competencias profesionales y programas de autosuficiencia. Sin

---

embargo, este tipo de iniciativas suelen ser de duración limitada y carecen de capacidad para ampliar su alcance. También resultan demasiado costosas para los países de bajos ingresos.

81. Los servicios de empleo públicos y privados desempeñan un papel activo en la adaptación de los servicios y los programas de mercado de trabajo para atender las necesidades de los refugiados y otras personas desplazadas por la fuerza. El sector turístico de Suecia, por ejemplo, ha contribuido a facilitar el acceso rápido mediante la convalidación o mejora de las competencias de los solicitantes de asilo y de los refugiados calificados. En Turquía la OIT apoya la formación profesional y los cursos de idiomas impartidos a refugiados en los centros de enseñanza pública para facilitar su acceso al mercado laboral turco.
82. La OIT también se dispone a publicar una guía conjunta OIT-ACNUR sobre intervenciones basadas en el mercado de trabajo relativas a los medios de subsistencia para los refugiados, a fin de proporcionar orientaciones en materia de iniciativa empresarial, formación profesional y educación financiera, de modo que los refugiados puedan establecer microempresas o emprender actividades de generación de ingresos a pequeña escala para mejorar sus medios de subsistencia y su autosuficiencia. Uno de los principales elementos en este ámbito es el examen exhaustivo de las tendencias del mercado y la demanda de mano de obra en los subsectores y las cadenas de valor con potencial de crecimiento. El modelo de intervención conjunta combina los conocimientos técnicos y la experiencia del ACNUR en materia de protección e intervenciones relativas a los medios de subsistencia para los refugiados con la pericia de la OIT en el desarrollo de sistemas de mercado y creación de empleo.
83. Asimismo, las cooperativas son clave en todas las fases de la respuesta a la crisis de los refugiados y contribuyen en gran medida a mejorar los medios de subsistencia y el bienestar general de los refugiados y los desplazados internos. En algunos casos, las cooperativas prestan asistencia directa a los refugiados y les suministran bienes y servicios básicos, o son constituidas por los refugiados, que son miembros y trabajadores, para dar servicio a los propios refugiados. Los refugiados también se han incorporado a cooperativas ya existentes en sectores orientados al crecimiento de las economías de los países de acogida, en calidad de miembros o de trabajadores. Asimismo, los refugiados pueden beneficiarse de los servicios de las cooperativas en calidad de usuarios de dichos servicios, incluso si estas cooperativas no se han establecido especialmente para ellos <sup>44</sup>.

### **C. Derechos laborales, igualdad de trato y diálogo social**

84. Debido a su vulnerabilidad, los refugiados y otras personas desplazadas por la fuerza pueden ser víctimas de un trato desigual en comparación con los trabajadores del país de acogida y de los trabajadores migrantes en situación regular. La desigualdad de trato, que puede equivaler a una discriminación, por ejemplo en materia de salarios y condiciones de trabajo, agrava el nivel de pobreza y exclusión social, lo que conduce al *dumping* social y a la desigualdad de remuneración.
85. Las actitudes y conocimientos de las organizaciones de empleadores y de trabajadores son variables importantes que intervienen en la facilidad de acceso al mercado de trabajo de los refugiados y otras personas desplazadas por la fuerza y en los derechos laborales de estas personas. Los empleadores pueden mostrarse reacios a emplear refugiados por los siguientes motivos: estigmatización social y estereotipos; supuestos erróneos de que está prohibido por ley contratar a refugiados; temor a ser descubiertos si se infringe la ley; o confusión burocrática entre los distintos derechos laborales de que gozan los refugiados y los

<sup>44</sup> Véase el estudio de la OIT sobre cooperativas y refugiados: [http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/--ed\\_emp/---emp\\_ent/---coop/documents/genericdocument/wcms\\_455734.pdf](http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/--ed_emp/---emp_ent/---coop/documents/genericdocument/wcms_455734.pdf).

---

trabajadores extranjeros. Sin embargo, algunos empleadores están contratando de manera irregular a refugiados y otras personas desplazadas por la fuerza como fuente de «mano de obra barata», prescindiendo de contratos de trabajo que darían pie a exigir la igualdad de remuneración, el respeto de niveles mínimos de salario y el pago de cotizaciones a la seguridad social. Además, podría haber limitaciones al derecho de los refugiados a afiliarse a sindicatos, lo cual afecta a la protección de sus principios y derechos fundamentales en el trabajo.

86. El fomento del diálogo social y del tripartismo puede contribuir a asegurar que se cuenta con los mecanismos necesarios para promover las normas de la OIT y evitar la explotación de trabajadores vulnerables, y que los empleadores tienen conocimiento de las normas y enfoques de la OIT y participan en su aplicación.
87. Algunos países pueden verse afectados por actitudes generalizadas, con frecuencia negativas, de las poblaciones de acogida. Las percepciones injustificadas de los ciudadanos nacionales sobre los refugiados y otras personas desplazadas por la fuerza pueden suscitar el sentimiento de que estos grupos están quitando oportunidades de empleo a los nacionales y perjudican la calidad de los servicios públicos. Asimismo, puede haber reacciones manifiestas de xenofobia y discriminación cuando se considera que las iniciativas encaminadas a facilitar el acceso de estas poblaciones al mercado de trabajo van en detrimento de los ciudadanos nacionales y cuando los Estados toleran la difusión de discursos públicos negativos en los medios de comunicación. Estas reacciones, que a veces pueden dar lugar a tensiones sociales violentas, se generan cuando los refugiados mal remunerados sustituyen a los trabajadores nacionales o migrantes, quienes culpan a los refugiados de quitarles los puestos de trabajo y de contribuir al deterioro de los niveles salariales y de las condiciones de trabajo.
88. Habida cuenta de los obstáculos para encontrar empleo asalariado regular, los refugiados y otras personas desplazadas por la fuerza pudieran recurrir a oportunidades de empleo independiente. Sin embargo, cuando deciden establecer una microempresa, se enfrentan a menudo a dificultades financieras y sociales, por ejemplo, su situación jurídica y la falta de capital pueden impedirles el acceso a los servicios financieros y crediticios necesarios para la puesta en marcha de la empresa.
89. Ciertos factores que limitan el ejercicio de los derechos y la igualdad de trato reproducen las restricciones examinadas en relación con el acceso a mercados de trabajo incluyentes. Por ejemplo, entre los factores que limitan la igualdad de acceso al trabajo figuran los siguientes: desconocimiento del idioma local o falta de competencias lingüísticas técnicas en el idioma del país de acogida; escaso nivel de educación y formación antes del desplazamiento, y diferencias culturales en la actitud frente al trabajo. En este contexto, la ausencia de sistemas para evaluar las competencias de manera rápida y eficaz y adecuar los empleos existentes a las competencias profesionales, en particular de las mujeres, es una laguna de la que suelen adolecer los países de acogida que explica la baja tasa de éxito en el acceso al mercado de trabajo.

### ***Normas y orientaciones normativas de la OIT***

90. Las normas de la OIT brindan una amplia protección de los derechos y de la igualdad de oportunidades y de trato, según se indica a continuación.
  - a) Igualdad de oportunidades y de trato
91. El derecho fundamental de no discriminación consagrado en el Convenio sobre la discriminación (empleo y ocupación), 1958 (núm. 111) tiene por objeto eliminar toda discriminación basada, como mínimo, en los motivos específicos de raza, color, sexo,

---

religión, opinión política, ascendencia nacional u origen social en el empleo y la ocupación. Este Convenio se aplica a todos los trabajadores, nacionales o no nacionales, en los países que lo han ratificado <sup>45</sup>. Además, cabe recordar que el Convenio sobre los trabajadores migrantes (revisado), 1949 (núm. 97) y el Convenio sobre los trabajadores migrantes (disposiciones complementarias), 1975 (núm. 143) tienen por objetivo eliminar la discriminación por motivos de nacionalidad. El Convenio sobre igualdad de remuneración, 1951 (núm. 100) fue adoptado con el objetivo concreto de promover la igualdad y eliminar la discriminación y exige a los Estados Miembros que apliquen el principio de igualdad de remuneración entre hombres y mujeres por un trabajo de igual valor.

**92.** Por otra parte, para promover el principio de la igualdad de oportunidades y de trato, los Estados Miembros de la OIT tienen la obligación de combatir el racismo y la xenofobia contra los migrantes, que potencialmente incluyen a los refugiados y otras personas desplazadas por la fuerza, con arreglo al Convenio núm. 97 <sup>46</sup>. La CEACR señala la necesidad de asegurar la debida divulgación de la política nacional en materia de igualdad y su cumplimiento no sólo por los trabajadores y empleadores sino también por la población en general.

b) Derechos laborales

i) *Condiciones de trabajo*

**93.** Los refugiados y otras personas desplazadas por la fuerza, en su calidad de trabajadores, están amparados por el Convenio sobre la protección del salario, 1949 (núm. 95). En el pasado, se consideró que este Convenio era aplicable a los trabajadores migrantes, cuyos derechos de remuneración se hubiesen infringido <sup>47</sup>. Tanto el Convenio núm. 97 como el Convenio núm. 143 destacan el derecho a la no discriminación en materia de remuneración y la Recomendación núm. 151 se refiere a la igualdad de trato en lo que respecta a la remuneración por un trabajo de igual valor <sup>48</sup>. Además, la CEACR destaca la importancia de establecer un sistema de salario mínimo con arreglo al Convenio sobre la fijación de salarios mínimos, 1970 (núm. 131) que cumpla la función de red de seguridad para los trabajadores que carecen de un salario mínimo sectorial o para los trabajadores que estén excluidos de la legislación en materia de salarios mínimos <sup>49</sup>.

**94.** El derecho al goce de condiciones de trabajo equitativas y satisfactorias está consagrado en el artículo 7 del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales. En el artículo 7, *a*) se enuncia el derecho a la remuneración y en el 7, *b*) el derecho a la seguridad y la higiene en el trabajo. El Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales — órgano que controla la aplicación del Pacto — en su observación general sobre el derecho a condiciones de trabajo equitativas y satisfactorias destaca que «debido a su situación frecuentemente precaria, los trabajadores refugiados siguen siendo vulnerables a la explotación, la discriminación y el abuso en el lugar de trabajo, pueden estar peor pagados que los nacionales, tienen una jornada de trabajo más prolongada y sus condiciones de trabajo son más peligrosas. Los Estados partes deberían promulgar leyes que permitan

<sup>45</sup> Estudio General sobre los trabajadores migrantes, 2016, párrafo 290.

<sup>46</sup> CEACR – *Francia*, Convenio núm. 97, solicitud directa, 2016.

<sup>47</sup> CEACR – *Libia*, Convenio núm. 95, observación, 2012.

<sup>48</sup> Estudio General sobre los trabajadores migrantes, 2016, párrafos 375 y 376.

<sup>49</sup> Estudio General sobre los trabajadores migrantes, 2016, párrafo 377.

---

trabajar a los refugiados y hacerlo en condiciones no menos favorables que las de los nacionales»<sup>50</sup>.

ii) **Seguridad y salud en el trabajo**

- 95.** De conformidad con la Constitución de la OIT, todo trabajador debería estar protegido contra las enfermedades, sean o no profesionales, y contra los accidentes de trabajo. La OIT ha adoptado varios convenios sobre la seguridad y salud en el trabajo, que establecen los principios fundamentales relativos a la prevención de las enfermedades profesionales y los accidentes de trabajo así como las medidas de salud y seguridad en determinados sectores de actividad económica. En el Convenio sobre seguridad y salud de los trabajadores, 1981 (núm. 155), se requiere la adopción de una política nacional en materia de seguridad y salud en el trabajo, y el Convenio sobre el marco promocional para la seguridad y salud en el trabajo, 2006 (núm. 187) promueve una cultura de prevención en materia de seguridad y salud a través del establecimiento progresivo de un medio ambiente de trabajo seguro y saludable.
- 96.** En la mayoría de los Estados Miembros, la inspección del trabajo es un mecanismo fundamental para asegurar el cumplimiento de la legislación sobre las condiciones de trabajo y la protección de los trabajadores<sup>51</sup>. El Convenio sobre la inspección del trabajo, 1947 (núm. 81), y el Convenio sobre la inspección del trabajo (agricultura), 1969 (núm. 129) establecen el papel, las responsabilidades y la autoridad y capacidad necesarias de los servicios de inspección del trabajo, y son fundamentales para asegurar la protección en el lugar de trabajo de los derechos laborales de los refugiados y las personas desplazadas.
- 97.** En el caso de los trabajadores migrantes, que potencialmente incluyen a los refugiados y otras personas desplazadas por la fuerza que trabajan, la CEACR reitera la importancia de adoptar las medidas necesarias para evitar cualquier riesgo especial para la salud de los trabajadores migrantes, en particular en los sectores más peligrosos. Se insta pues a los Estados Miembros a realizar todos los esfuerzos necesarios para que se proporcione formación a los trabajadores migrantes en materia de seguridad y salud en el trabajo con ocasión de la capacitación profesional u otra preparación<sup>52</sup>.

**El derecho a la seguridad social y a la protección social**<sup>53</sup>

- 98.** A fin de proteger a los trabajadores de inseguridades relacionadas con el trabajo, la OIT ha adoptado varios convenios sobre la seguridad social y la protección social. El Convenio

<sup>50</sup> Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales: Observación general núm. 23 (2016) sobre el derecho a condiciones de trabajo equitativas y satisfactorias (artículo 7 del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales), 27 de abril de 2016, E/C.12/GC/23, párrafo 47.

<sup>51</sup> Estudio General sobre los trabajadores migrantes, 2016, párrafo 477.

<sup>52</sup> Estudio General sobre los trabajadores migrantes, 2016, párrafo 388.

<sup>53</sup> Hay distintas definiciones de los términos «protección social» y «seguridad social». En muchos contextos, como en el presente informe, los dos términos se utilizan indistintamente. La OIT suele utilizar el término «seguridad social» por referencia al derecho humano a la seguridad social. Este término engloba una gran diversidad de instrumentos de política, como el seguro social, la asistencia social, las prestaciones universales y otras formas de transferencia en efectivo, así como medidas para asegurar el acceso efectivo a los servicios de salud y otras prestaciones en especie con miras a garantizar la protección social. Para obtener información más detallada, véase el *Informe mundial sobre la protección social, 2014-2015: hacia la recuperación económica, el desarrollo inclusivo y la justicia social*, Organización Internacional del Trabajo (OIT), Ginebra. Además, tanto la Convención

---

sobre la seguridad social (norma mínima), 1952 (núm. 102), establece la norma mínima en relación con el nivel de las prestaciones de la seguridad social y las condiciones para su concesión, así como el principio de igualdad de trato entre residentes nacionales y no nacionales.

- 99.** En el caso de los refugiados y otras personas desplazadas, el Convenio sobre la igualdad de trato (seguridad social), 1962 (núm. 118) reviste especial importancia. Así, la CEACR ha solicitado a los gobiernos que garanticen la aplicación de regímenes de seguridad social a los refugiados en virtud del Convenio núm. 118, en particular la aplicación de sistemas de protección social obligatorios y la concesión de prestaciones en caso de accidente del trabajo y de enfermedad profesional<sup>54</sup>. Además, tanto el Convenio núm. 97 como el Convenio núm. 143 prevén la igualdad de trato en materia de seguridad social.
- 100.** Con la adopción de la Recomendación sobre los pisos de protección social, 2012 (núm. 202), los Estados Miembros reconocieron que «la seguridad social es una herramienta importante para prevenir y reducir la pobreza, la desigualdad, la exclusión social y la inseguridad social, para promover la igualdad de oportunidades, la igualdad de género y la igualdad racial y para apoyar la transición del empleo informal al empleo formal [...]». Además, dispone que se deben proporcionar garantías básicas de seguridad social «por lo menos a todos los residentes y niños» sin establecer distinciones basadas en la nacionalidad o la condición de migrante.
- 101.** El derecho a la seguridad social se recoge en el artículo 9 del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, que se aplica a todas las personas que residan en el territorio o la jurisdicción del Estado Parte. El Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales destaca que «[a]unque toda persona tiene derecho a la seguridad social, los Estados Partes deben prestar especial atención a las personas y los grupos que tradicionalmente han tenido dificultades para ejercer este derecho, en particular [...] los refugiados, los solicitantes de asilo, los desplazados internos, los repatriados, los no nacionales [...]»<sup>55</sup>.

### **Derechos sindicales**<sup>56</sup>

- 102.** Para lograr una mayor igualdad de los refugiados y otras personas desplazadas por la fuerza con los nacionales y darles la oportunidad de negociar las condiciones de trabajo, es fundamental que los refugiados y otras personas desplazadas por la fuerza tengan derecho a constituir sindicatos y afiliarse a ellos. Tanto el Convenio sobre la libertad sindical y la

sobre el Estatuto de los Refugiados como el Pacto Internacional sobre los Derechos Económicos, Sociales y Culturales brindan protección al respecto. Los artículos 23 y 24, *b*) de la Convención sobre el Estatuto de los Refugiados protegen el derecho a la asistencia social y a la seguridad social, respectivamente. El artículo 9 del Pacto protege el derecho de toda persona a la seguridad social, incluso al seguro social.

<sup>54</sup> CEACR – *Cabo Verde*, Convenio núm. 118, solicitud directa, 2012 y CEACR – *Uruguay*, Convenio núm. 118, solicitud directa, 2002.

<sup>55</sup> Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales: Observación general núm. 19: El derecho a la seguridad social (artículo 9), 4 de febrero de 2008, E/C.12/GC/19, párrafo 31.

<sup>56</sup> La Convención sobre el Estatuto de los Refugiados, el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos y el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales brindan protección a este respecto. En el artículo 22 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos y en el artículo 8 del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales se protege el derecho a constituir sindicatos y afiliarse a ellos y en el artículo 15 de la Convención sobre el Estatuto de los Refugiados se protege el derecho de asociación a través de sindicatos.

---

protección del derecho de sindicación, 1948 (núm. 87) como el Convenio sobre el derecho de sindicación y de negociación colectiva, 1949 (núm. 98) protegen los derechos sindicales.

### **Prácticas en vigor y emergentes**

- 103.** Si bien existen muchas disposiciones jurídicas y normativas encaminadas a proteger los derechos y la calidad de las oportunidades que pueden aplicarse a los refugiados y otras personas desplazadas por la fuerza, en cambio, se dispone de pocos ejemplos de buenas prácticas.
- 104.** La participación significativa de los interlocutores sociales en la formulación y promoción de políticas y prácticas que hagan hincapié en los posibles resultados socioeconómicos positivos de la presencia de refugiados y otras personas desplazadas por la fuerza puede contribuir a combatir las actitudes negativas. Por ejemplo, en Turquía, la OIT apoya la implicación de las organizaciones de trabajadores y de empleadores en las iniciativas destinadas a facilitar el acceso de los refugiados sirios al trabajo decente, y fomenta la constitución de comités tripartitos a nivel local en las comunidades que acogen a refugiados.
- 105.** Las intervenciones que también permiten a los nacionales beneficiarse de las condiciones de trabajo decente creadas para asistir a los refugiados y otras personas desplazadas por la fuerza pueden disminuir los riesgos de tensión social. Entre otros actores que intervienen en iniciativas de este tipo cabe mencionar: las organizaciones de base comunitaria que facilitan el acceso al trabajo en Kenya; microempresas de autoayuda de refugiados que reciben apoyo de los refugiados somalíes en Sudáfrica y, en Zambia, varias iniciativas para facilitar el acceso a los mercados de trabajo y promover la cohesión comunitaria a través del establecimiento de redes y cooperativas en las que participan las comunidades de acogida y de refugiados.
- 106.** Los gobiernos y las organizaciones de empleadores y de trabajadores desempeñan una función fundamental en las campañas de información que promueven y facilitan activamente el acceso al trabajo decente. En el Ecuador, el Ministerio de Trabajo ha hecho hincapié en los derechos de los refugiados y los solicitantes de asilo al empleo, proporcionando formación al respecto a su personal, a las empresas privadas y a los refugiados.
- 107.** Para hacer frente a las condiciones de desigualdad de trato y *dumping* social, los sindicatos belgas han destacado la importancia de la igualdad de remuneración y de otras condiciones de trabajo para evitar que se recurra a los refugiados como «mano de obra barata» y al mismo tiempo proteger los salarios de los ciudadanos belgas. Además, los interlocutores sociales europeos publicaron una declaración conjunta en marzo de 2016 para afirmar su compromiso y voluntad de trabajar con los gobiernos y otras partes interesadas a fin de concebir y elaborar políticas destinadas a apoyar la inclusión de los refugiados en el trabajo y la sociedad <sup>57</sup>. La Confederación Sindical Internacional (CSI) también publicó un informe especial sobre la crisis mundial de los refugiados antes de la Cumbre del G-20 celebrada en Turquía en noviembre de 2015 <sup>58</sup>.
- 108.** Los servicios de inspección del trabajo y los órganos judiciales encargados de asegurar la protección de los trabajadores y de resolver los litigios desempeñan una función determinante en la medida en que informan a los empleadores y a los trabajadores sobre la

<sup>57</sup> Statement of the European Economic and Social Partners on the Refugee Crisis, Cumbre Social Tripartita, 16 de marzo de 2016 [http://www.eurochambres.eu/custom/14\\_03\\_16\\_final\\_eco\\_soc\\_%20partners\\_message\\_refugee\\_crisis\\_002-2016-00048-01.pdf](http://www.eurochambres.eu/custom/14_03_16_final_eco_soc_%20partners_message_refugee_crisis_002-2016-00048-01.pdf).

<sup>58</sup> Confederación Sindical Internacional: *La crisis mundial de los refugiados*, noviembre de 2015, [http://www.ituc-csi.org/IMG/pdf/global\\_refugee\\_crisis\\_es.pdf](http://www.ituc-csi.org/IMG/pdf/global_refugee_crisis_es.pdf).

---

aplicación de las medidas de protección de los derechos laborales de los refugiados y de otras personas desplazadas por la fuerza y aseguran el cumplimiento de esas medidas en el lugar de trabajo. Si estos órganos no conocen bien la legislación relativa a los refugiados y los derechos de los refugiados o consideran erróneamente que los refugiados y otras personas desplazadas por la fuerza están excluidas de esas medidas de protección laboral, no proporcionarán la información necesaria a los empleadores y los trabajadores, y aquellos trabajadores que sean refugiados o desplazados por la fuerza quedarán desprotegidos y carecerán de recursos cuando sean víctimas de un abuso. A esta falta de información se suma la posible reticencia de estos últimos a denunciar los casos de maltrato. La importancia del papel de estos órganos para el cumplimiento de la legislación ha quedado demostrada en Sudáfrica, donde las instancias judiciales han afirmado en varias ocasiones el derecho de los refugiados y solicitantes de asilo a acceder al trabajo cuando éste se les había denegado.

#### **D. Colaboración, coordinación y coherencia**

- 109.** La responsabilidad de responder a la crisis mundial de los refugiados no puede circunscribirse a uno o varios países en razón de su ubicación geográfica. El cambio de paradigma necesario para proporcionar respuestas vinculadas al desarrollo en paralelo a la asistencia humanitaria exige la creación de mecanismos efectivos de colaboración, coordinación y coherencia, en los que participen diversos actores de las esferas humanitaria y del desarrollo. Habida cuenta de que las respuestas orientadas al desarrollo repercuten en la economía y los mercados de trabajo de los países receptores de refugiados y otras personas desplazadas por la fuerza, los gobiernos de dichos países deben desempeñar un papel decisivo en la formulación de políticas.
- 110.** El Secretario General de las Naciones Unidas ha abogado por el fomento de la cooperación y la acción a escala internacional para hacer frente a los grandes flujos de refugiados y otras personas desplazadas, de modo que ningún país se vea obligado a gestionarlos por sí solo. Para afrontar este creciente desafío, cabe garantizar la coherencia de las políticas entre distintos ámbitos normativos a escala regional y mundial <sup>59</sup>.

#### **Normas y orientación normativa de la OIT y prácticas en vigor y emergentes**

- 111.** En diversos ámbitos, las normas internacionales del trabajo prevén la coordinación entre los miembros de la OIT con respecto a una serie de cuestiones importantes y pertinentes para la respuesta a la crisis de los refugiados. Esta coordinación puede adoptar distintas formas, véanse el intercambio de información y buenas prácticas (por ejemplo, la Recomendación sobre la relación de trabajo, 2006 (núm. 198)), la coordinación de las medidas legislativas y normativas para satisfacer las necesidades de los trabajadores fuera de sus países (por ejemplo, el Convenio sobre el trabajo marítimo, 2006 (MLC, 2006) y el Convenio sobre las trabajadoras y los trabajadores domésticos, 2011 (núm. 189)), y la realización de acciones concertadas para frenar los abusos transnacionales (por ejemplo, el Protocolo relativo al Convenio sobre el trabajo forzoso).
- 112.** En la Declaración sobre la Justicia Social se destaca que la promoción de la comprensión y el intercambio de conocimientos, mediante el análisis empírico y la discusión tripartita de experiencias concretas entre países que afrontan desafíos comunes refuerza la capacidad de

<sup>59</sup> Naciones Unidas: *En condiciones de seguridad y dignidad: respuesta a los grandes desplazamientos de refugiados y migrantes*, Informe del Secretario General, septuagésimo período de sesiones, temas 15 y 116 del programa, 2016; disponible en: <http://reliefweb.int/sites/reliefweb.int/files/resources/N1611265-2.pdf>.

---

la OIT y de sus miembros de ofrecer una respuesta coherente a las crisis y a las exigencias de justicia social (véase el apartado II, A, iii) de la Declaración). Las discusiones recurrentes que se celebran en las reuniones de la Conferencia también brindan a los Miembros la oportunidad de intercambiar prácticas y conocimientos relacionados con estrategias de aplicación del trabajo decente a la luz de los desafíos de la globalización, incluidos los grandes desplazamientos humanos.

- 113.** En el Convenio núm. 97 se insta a los Estados Miembros a colaborar en una serie de ámbitos, incluido el de los servicios públicos de empleo, así como a celebrar todos los acuerdos convenientes y oportunos para regular las cuestiones de interés común, cuando el número de migrantes que atraviese las fronteras sea considerable <sup>60</sup>. El anexo a la Recomendación núm. 86 prevé un *Acuerdo-tipo sobre las migraciones temporales y permanentes de trabajadores, con inclusión de la migración de refugiados y personas desplazadas*. En las conclusiones de la Reunión técnica tripartita sobre la migración laboral, que la OIT celebró en 2013 <sup>61</sup>, se aboga por la formulación de políticas coherentes, exhaustivas, uniformes y transparentes para gestionar eficazmente la migración laboral y garantizar el pleno respeto de los derechos humanos.
- 114.** Se han emprendido algunas iniciativas coordinadas a escala regional con objeto de mejorar la protección de las personas desplazadas por la fuerza. La Declaración de Cartagena sobre Refugiados, relativa a los refugiados y otras personas desplazadas por la fuerza en la región de América Latina, insta a los países de dicha región a adoptar normas de derecho interno que faciliten la elaboración y aplicación de un concepto de refugiado más amplio que el definido en la Convención de 1951. En la undécima conclusión adoptada por el Coloquio sobre la Protección Internacional de los Refugiados en América Central, México y Panamá se propone estudiar, en los países del área que cuentan con una presencia masiva de refugiados, las posibilidades de lograr la integración de los refugiados a la vida productiva del país, a través de la creación o generación de empleos <sup>62</sup>. En 2014, los gobiernos de diversos países de América Latina y el Caribe adoptaron la Declaración de Brasil, en la que se insta a fomentar proyectos de generación de ingresos, así como programas de capacitación profesional y vocacional, y la participación activa del sector público y privado en la generación de empleo para los refugiados, por ejemplo a través de programas de responsabilidad social de las empresas, el acceso a proyectos productivos, al microcrédito, a los programas sociales estatales, y al crédito bancario <sup>63</sup>.
- 115.** La Unión Europea ha elaborado un marco jurídico preciso con miras a promover la coherencia regional con respecto al acceso de los refugiados y los solicitantes de asilo al mercado de trabajo, que se aplica en 25 de sus 28 Estados Miembros, en virtud de las

<sup>60</sup> Véanse, por ejemplo, los artículos 7 y 10 del Convenio núm. 97 y el artículo 12 del anexo II al mismo.

<sup>61</sup> OIT: Reunión técnica tripartita sobre la migración laboral, TTMLM/2013 (Ginebra, 2013).

<sup>62</sup> [https://www.oas.org/dil/esp/1984\\_Declaraci%C3%B3n\\_de\\_Cartagena\\_sobre\\_Refugiados.pdf](https://www.oas.org/dil/esp/1984_Declaraci%C3%B3n_de_Cartagena_sobre_Refugiados.pdf):

<sup>63</sup> Plan de Acción de Brasil, pág. 13.

---

Directivas relativas a los requisitos de asilo <sup>64</sup> y las condiciones de acogida <sup>65</sup> de los refugiados. En el primer apartado del artículo 26 de la Directiva relativa a los requisitos de asilo, se establece que «[i]nmediatamente después de conceder la protección, los Estados miembros autorizarán a los beneficiarios de protección internacional a realizar actividades económicas por cuenta ajena o por cuenta propia con arreglo a las normas aplicadas de forma general a la actividad profesional de que se trate y a los empleos en la administración pública». Además, en el primer apartado del artículo 15 de la Directiva sobre las condiciones de acogida, se estipula que «[l]os Estados miembros velarán por que los solicitantes tengan acceso al mercado laboral a más tardar a los nueve meses desde la fecha de presentación de la solicitud de protección internacional, cuando las autoridades competentes no hayan adoptado una resolución en primera instancia y la demora no pueda atribuirse al solicitante». En el caso de los beneficiarios de protección internacional (tanto refugiados como personas con derecho a protección subsidiaria), este marco también comprende disposiciones relativas al acceso a la educación, formación continua o capacitación, así como una serie de procedimientos encaminados al reconocimiento de títulos y cualificaciones.

- 116.** En la región de África, la Comisión de la Unión Africana, la OIT, la OIM y la Comisión Económica para África (CEPA) elaboraron un Programa de Migración Laboral Conjunto. En enero de 2015, los Jefes de Estado y de Gobierno de la Unión Africana adoptaron dicho programa, reputado como un esquema exhaustivo para la gobernanza de las migraciones laborales en la región, que coadyuva a la aplicación de los aspectos relacionados con la migración laboral del Marco de Políticas de Migración para África (2006) y del Plan de Acción de Ouagadougou+10 de la Unión Africana.

## **E. Vías alternativas de movilidad laboral**

- 117.** En los casos en que el reasentamiento no es posible, diversos gobiernos y organizaciones (tales como el ACNUR) han estado promoviendo la movilidad laboral como una vía de entrada alternativa para los refugiados que puede aliviar parte de la carga de los países receptores. Por ejemplo, la Comisión Europea emitió recientemente una comunicación titulada *Hacia una reforma del Sistema Europeo Común de Asilo y una mejora de las vías legales a Europa*, en la que se afirma que «[l]os Estados miembros han de estudiar también la posibilidad de encontrar más formas de entrada legal para las personas que necesitan protección internacional» <sup>66</sup>. La movilidad laboral figura entre las vías explícitamente mencionadas en la comunicación.
- 118.** Estas vías tienen por objeto facilitar el desplazamiento de refugiados adaptando los flujos a las necesidades de los mercados de trabajo de los países receptores, a diferencia de los programas tradicionales de reasentamiento de refugiados que, en general, dan prioridad a las familias vulnerables. No obstante, la movilidad laboral suele revestir un carácter estacional,

<sup>64</sup> Directiva 2011/95/UE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 13 de diciembre de 2011, por la que se establecen normas relativas a los requisitos para el reconocimiento de nacionales de terceros países o apátridas como beneficiarios de protección internacional, a un estatuto uniforme para los refugiados o para las personas con derecho a protección subsidiaria y al contenido de la protección concedida (refundición), DO, 2011, L 337/9.

<sup>65</sup> Directiva 2013/33/UE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 26 de junio de 2013, por la que se aprueban normas para la acogida de los solicitantes de protección internacional (texto refundido), DO, 2013, L 180/96.

<sup>66</sup> Los regímenes específicos para los refugiados, como el reasentamiento y la admisión por motivos humanitarios, deben completarse haciendo más accesibles para los refugiados los regímenes de admisión regulares existentes para categorías generales como los estudiantes, los investigadores o los trabajadores, y deben respaldarse plenamente las iniciativas ya existentes.

---

circular y temporal, y en pocas ocasiones propicia la adquisición de la residencia permanente. Habida cuenta de que las «soluciones duraderas» han de estar orientadas al logro de la residencia permanente y la reunificación familiar, cabe cuestionarse la medida en que las vías de movilidad laboral para los refugiados y otras personas desplazadas por la fuerza constituyen realmente una solución duradera.

- 119.** Resulta poco probable que las vías de movilidad laboral ayuden a reducir de forma significativa los millones de refugiados existentes en todo el mundo en los casos en que los Estados y los interlocutores sociales se decanten por esta opción; no obstante, dicho enfoque podría ser un componente importante de la respuesta mundial general. En ese sentido, la OIT ha de contribuir a garantizar que las vías de movilidad laboral sean acordes a las normas y prácticas internacionales en materia laboral.

### ***Normas y orientación normativa de la OIT***

- 120.** Al apoyar las vías de movilidad laboral como cuarta solución duradera emergente, sería de vital importancia para la protección de los refugiados y otras personas desplazadas por la fuerza que hayan sido contratados o se hallen en el territorio de uno de los Estados Miembros que dichos Estados respetasen las disposiciones del Convenio sobre el servicio del empleo, 1948 (núm. 88), el Convenio sobre las agencias de empleo privadas, 1997 (núm. 181), y el Convenio sobre los trabajadores migrantes (revisado), 1949 (núm. 97). Además, la CEACR recuerda que, como ocurre con muchos otros aspectos del proceso de migración, la cooperación entre países de origen y países de destino puede ser una de las maneras más eficaces de garantizar que los migrantes no son reclutados en condiciones de abuso y explotación<sup>67</sup>. Estos principios también podrían aplicarse a los refugiados en los programas de reasentamiento.

- 121.** En ese contexto, la protección de los refugiados y otras personas desplazadas por la fuerza podría garantizarse mediante la aplicación de los objetivos de la «Iniciativa para la equidad en la contratación» de la OIT, en especial, los encaminados a: 1) ayudar a prevenir la trata de seres humanos y el trabajo forzoso; 2) proteger los derechos de los trabajadores, en particular los de los trabajadores migrantes, frente a las prácticas abusivas y fraudulentas durante el proceso de contratación (entre otros la preselección, la selección, el transporte, la colocación y la posibilidad de retorno); y 3) reducir el costo de la migración laboral, y mejorar los resultados en materia de desarrollo para los trabajadores migrantes y sus familias y para los países de origen y de destino. En este marco, el mantenimiento de la protección de los refugiados resulta fundamental. La OIT celebrará una reunión tripartita de expertos sobre contratación equitativa en septiembre de 2016, en la que se debatirán pautas dirigidas a todos los actores interesados (gobiernos, empleadores, agencias de contratación y organizaciones de trabajadores y de empleadores).

### ***Prácticas en vigor y emergentes***

- 122.** Brasil es uno de los países que ofrecen vías de movilidad laboral temporal. Después del terremoto de 2010, el país acogió a un gran número de haitianos y, previa consulta con el Consejo Nacional de Inmigración (CNIg) y el Comité Nacional para los Refugiados (CONARE), concedió un visado permanente por razones humanitarias por un plazo de cinco años (en virtud de la resolución normativa núm. 27/98) a unos 45 000 haitianos que no se ajustaban a la definición de refugiado con arreglo a la Convención de 1951. Una vez expirado el permiso, los haitianos que quisieron permanecer en el país hubieron de acreditar la existencia de una relación de trabajo y, en los casos en que ésta se verificó, recibieron una Cédula de Identidad de Extranjero. En 2013, el Brasil también creó una suerte de vía de

<sup>67</sup> Estudio General sobre los trabajadores migrantes, 2016, párrafo 226.

---

movilidad temporal por conducto de una política especial en materia de visados para las personas afectadas por el conflicto sirio. La resolución normativa núm. 17 del CONARE se aplica tanto a los sirios como a las personas titulares de otras nacionalidades que se han visto directamente afectadas por el conflicto en Siria o en las regiones limítrofes <sup>68</sup>. En este caso se prevén los mismos requisitos que para la obtención de un visado turístico, a excepción de ciertas condiciones <sup>69</sup>. Si bien los titulares de estos visados tienen derecho a trabajar, pueden encontrar impedimentos prácticos para conseguir trabajo en Brasil.

- 123.** Las personas desplazadas por motivos relacionados con el clima en los Estados insulares del Pacífico pueden buscar oportunidades de trabajo estacional en Australia y Nueva Zelanda. En Nueva Zelanda, los empleadores que participan en este programa pertenecen a las industrias agrícola y vitivinícola, mientras que Australia también ha creado un programa similar en los sectores del alojamiento y la hostelería. En el caso de Kiribati, las oportunidades de trabajo estacional se han integrado sistemáticamente en una política nacional en materia de migración laboral y una estrategia nacional de adaptación al cambio climático.
- 124.** La cooperación multilateral y regional entre los Estados Miembros ha sido una constante de las iniciativas emprendidas por la OIT en relación con la gobernanza de la migración laboral, y debería ocupar un lugar central en la gestión de la movilidad laboral de los refugiados y otras personas desplazadas por la fuerza, en colaboración con organismos tales como el ACNUR, la OIM, el PNUD y el ACNUDH <sup>70</sup>. El Marco multilateral de la OIT para las migraciones laborales proporciona una valiosa orientación al respecto. Para mejorar la coordinación de las actividades realizadas en el terreno y a escala mundial, la OIT y el ACNUR están revisando su Memorandum de Entendimiento y el Plan de Acción Conjunto conexo.
- 125.** Una plataforma para la coordinación de los servicios públicos de empleo a escala regional, como la base de datos *Accueil Emploi* — puesta en marcha a título experimental con la colaboración con la CEDEAO en la región del África Occidental — podría ofrecer un modelo para ayudar a coordinar las medidas adoptadas por estos servicios en los diferentes países, así como a fomentar la movilidad laboral de los refugiados <sup>71</sup>.

## Conclusión

- 126.** Según se indica en secciones precedentes del presente documento de referencia, la creciente magnitud de la migración forzosa plantea una serie de retos a la comunidad internacional, entre los que cabe destacar su incidencia real y potencial en los mercados de trabajo. Si bien existe un consenso cada vez más amplio en torno a la importancia del acceso de los refugiados y otras personas desplazadas por la fuerza a los mercados de trabajo, el empleo

<sup>68</sup> Comité Nacional para los Refugiados (CONARE): resolución normativa núm. 17 (septiembre de 2013).

<sup>69</sup> A saber: Comprobante de medios económicos suficientes para la manutención análogos a los solicitados a los turistas internacionales; comprobante de medios de transporte de entrada y salida del territorio nacional; y todos los documentos adicionales que puedan requerirse en situaciones específicas.

<sup>70</sup> Véase Consejo de Administración de la OIT, 326.ª reunión, Ginebra, 10-24 de marzo de 2016, Orden del día y programa, documento GB.326.

<sup>71</sup> OIT, OIM, ICMPD, CEDEAO, UE: *Feasibility study to expand Accueil-Emploi employment database to a sub-regional database and network for ECOWAS Member States' Public Employment Services*, Informe Final, 2015.

---

productivo y el trabajo decente, la experiencia demuestra que esta tarea se ha revelado particularmente ardua para los Estados Miembros en el actual contexto de crisis. Sin embargo, las reglas y normas de la OIT proporcionan un marco de orientación general y resulta cada vez más patente que los Estados, a menudo con el apoyo de organizaciones internacionales tales como la OIT, se están afanando en superar algunas de estas limitaciones. Siempre que se gestionen adecuadamente, el fomento de las oportunidades de trabajo decente mediante la creación de medios de vida y la facilitación del acceso a los mercados de trabajo podrían ser cruciales en la transición de la asistencia humanitaria a la asistencia para el desarrollo para los refugiados y las personas desplazadas. Gracias a su estructura tripartita única y a su mandato de alcance mundial, la OIT ejerce una función esencial desde un punto de vista conceptual y operativo.

- 127.** Con objeto de facilitar la labor de la OIT y velar por que las disposiciones jurídicas y normativas en materia de trabajo decente y protección articulen una respuesta integral, coherente y positiva a los desafíos generalizados, la parte IV contiene un proyecto de principios rectores para su examen. Al adoptar una serie de principios rectores, la OIT y sus mandantes tripartitos dispondrían de una plataforma para abordar las repercusiones causadas en el mercado de trabajo por los refugiados y otras personas desplazadas por la fuerza, y demostrarían su compromiso con la promoción de respuestas adecuadas para el mercado de trabajo que contribuyan al desarrollo nacional y a la protección de los refugiados.

---

## Parte IV. Proyecto de principios rectores

*El presente proyecto de principios rectores se dirige a todos los Miembros y mandantes de la OIT con el propósito de fundamentar el diálogo nacional tripartito sobre el acceso de los refugiados y otras personas desplazadas por la fuerza al mercado de trabajo.*

*Este proyecto responde al llamamiento realizado en la mesa redonda de alto nivel que el Consejo de Administración celebró durante su reunión de marzo de 2016 y se ha elaborado paralelamente al documento de referencia conexo, en el que se sientan sus bases.*

*En él se enuncia un conjunto de principios fundamentales que tienen por objeto servir de apoyo a los Miembros en lo relativo al acceso de los refugiados y otras personas desplazadas por la fuerza al mercado de trabajo, y prestar asistencia a aquellos Miembros directamente afectados por estas situaciones, en particular los Estados de primera línea que han soportado desplazamientos masivos, para que tomen medidas que satisfagan las necesidades y expectativas de todas las partes interesadas, es decir, las comunidades receptoras y los refugiados y otras personas desplazadas por la fuerza. Estos principios rectores pueden servir de base para la adopción de medidas acordes a la Recomendación núm. 71.*

*Se alienta a los mandantes de la OIT a que tengan debidamente en cuenta estos principios rectores al elaborar respuestas nacionales y regionales a las situaciones relacionadas con los refugiados y otras personas desplazadas por la fuerza.*

### A. Marcos de gobernanza del acceso a los mercados de trabajo

1. Los Miembros deberían elaborar políticas y planes de acción nacionales, según proceda, a fin de garantizar la protección de los refugiados y las personas desplazadas por la fuerza en el mercado de trabajo, en particular respecto del acceso al empleo y los medios de vida.
2. Las políticas y los planes de acción nacionales deberían formularse de conformidad con las normas internacionales del trabajo, los principios del trabajo decente y las normas del derecho humanitario y de derechos humanos, y en consulta con los ministerios de trabajo y las organizaciones representativas de trabajadores y de empleadores.
3. Las políticas y planes de acción nacionales tendentes a promover el empleo formal y la autosuficiencia de los refugiados y otras personas desplazadas por la fuerza deberían, como mínimo, incluir medidas para:
  - a) proporcionar orientación a todas las partes interesadas, incluidas las agencias de colocación y las organizaciones de empleadores y de trabajadores, sobre el acceso de los refugiados y otras personas desplazadas por la fuerza al mercado de trabajo;
  - b) examinar las oportunidades de trabajo de que disponen los refugiados y otras personas desplazadas por la fuerza, con arreglo a información fiable acerca de las repercusiones causadas en los mercados de trabajo por la llegada de los refugiados y otras personas desplazadas por la fuerza, así como de las necesidades de los trabajadores y empleadores nacionales;
  - c) considerar la posibilidad de eliminar o flexibilizar las políticas de acogida de los refugiados en campamentos y otras restricciones que merman las oportunidades de trabajo decente, fomentan la discriminación o promueven el empleo irregular;

- 
- d) en los casos en que el acceso al empleo esté sujeto a criterios o requisitos jurídicos específicos (véanse permisos de trabajo, autorizaciones al empleo para empleadores o cuotas), asegurar que dichas condiciones se ajusten a las normas internacionales del trabajo y a las normas del derecho humanitario y de derechos humanos, incluido el principio de igualdad de oportunidades y de trato en el mercado de trabajo;
  - e) eliminar las incoherencias en las prácticas jurídicas, políticas y administrativas relacionadas con la aplicación de las normas internacionales del trabajo y las normas de derechos humanos aplicables.

## **B. Políticas económicas y de empleo para establecer mercados de trabajo inclusivos**

4. Los Miembros deberían formular estrategias de crecimiento económico que estimulen la inversión en la creación de puestos de trabajo, en beneficio tanto de los trabajadores nacionales como de las mujeres y los hombres refugiados y las personas desplazadas.
5. Los Miembros deberían elaborar y aplicar, en colaboración con las organizaciones representativas de empleadores y de trabajadores, políticas nacionales de empleo que incluyan a los refugiados y a otras personas desplazadas por la fuerza.
6. Las estrategias de empleo deberían incluir medidas para:
  - a) mejorar la capacidad de las agencias de empleo públicas y privadas para apoyar el acceso de los refugiados y otras personas desplazadas por la fuerza al mercado de trabajo, en particular con respecto a la colocación y la orientación profesional;
  - b) reforzar las iniciativas específicas para promover la inclusión en los mercados de trabajo de las mujeres y los jóvenes pertenecientes a comunidades de refugiados y otras personas desplazadas por la fuerza, inclusive a través del acceso a la educación, el cuidado de niños y las actividades extraescolares;
  - c) apoyar el reconocimiento de las calificaciones y competencias que los refugiados y otras personas desplazadas por la fuerza han adquirido de manera informal;
  - d) impartir cursos de formación profesional personalizados, incluida formación en materia de SST, haciendo especial hincapié en la capacitación en el puesto de trabajo (por ejemplo, programas de aprendizaje) y la enseñanza intensiva de idiomas;
  - e) mejorar el acceso de los refugiados y otras personas desplazadas por la fuerza a oportunidades de desarrollo y perfeccionamiento de competencias, así como a programas de capacitación empresarial y creación de empresas;
  - f) facilitar un mayor acceso a oportunidades de trabajo decente para los refugiados y otras personas desplazadas por la fuerza, así como para las comunidades receptoras, por ejemplo, propiciando la transición de la economía informal a la formal.
7. Los Miembros deberían adoptar medidas para asegurar la transferibilidad de los derechos a prestaciones relacionadas con el trabajo (por ejemplo, las prestaciones de seguridad social, incluidas las pensiones) y la certificación y el reconocimiento de las competencias de los refugiados y otras personas desplazadas por la fuerza entre los países de origen, tránsito y destino.

- 
8. Los Miembros deberían potenciar la capacidad de los sistemas nacionales de gobernanza del mercado de trabajo, incluso en materia de recopilación de información y datos relativos a las repercusiones causadas por la llegada de refugiados y otras personas desplazadas por la fuerza en las comunidades de acogida, los mercados de trabajo y las economías en general.

### **C. Derechos laborales e igualdad de oportunidades y de trato**

9. Los Miembros deberían adoptar o reforzar políticas nacionales destinadas a promover la igualdad de oportunidades y de trato para todos, en las que se reconozcan las necesidades específicas de las mujeres, los jóvenes y las personas con discapacidad, en relación con los principios y derechos fundamentales en el trabajo, las condiciones laborales, los salarios y el derecho a prestaciones de seguridad social de los refugiados y otras personas desplazadas por la fuerza, así como a procurar que éstos conozcan sus derechos y las medidas de protección que les corresponden en la esfera laboral.

10. Las políticas nacionales deberían, como mínimo, incluir medidas para:

- a) combatir y prevenir todas las formas de discriminación *de jure* y *de facto*, el trabajo forzoso y el trabajo infantil, en la medida en que afectan a los hombres, mujeres y niños pertenecientes a comunidades de refugiados y otras personas desplazadas por la fuerza;
- b) facilitar la participación de los refugiados y otras personas desplazadas por la fuerza en organizaciones representativas, en particular en lo relativo al ejercicio de su derecho a constituir sindicatos o afiliarse a ellos, participar en los mecanismos de negociación colectiva y acceder a la justicia y a los recursos judiciales necesarios para hacer frente a condiciones de trabajo abusivas;
- c) facilitar la realización de campañas de información, promoción y sensibilización que contrarresten las conductas xenófobas y destaquen las contribuciones positivas de los refugiados y otras personas desplazadas por la fuerza, con la participación significativa de las organizaciones de empleadores y de trabajadores, la sociedad civil y otros actores interesados;
- d) asegurar que los refugiados y otras personas desplazadas por la fuerza estén amparados en el lugar de trabajo por la legislación pertinente, incluida la normativa en materia de salarios mínimos, protección de la maternidad, tiempo de trabajo y seguridad y salud en el trabajo, y velar por que los trabajadores reciban formación e instrucción sobre sus derechos y obligaciones, así como sobre las vías de reparación en caso de violación de esos derechos, de ser posible en un idioma que los trabajadores comprendan;
- e) proporcionar a los servicios de inspección del trabajo y a los órganos judiciales la formación e instrucción necesarias en lo referente a la legislación y los derechos laborales de los refugiados y garantizar que, en la medida de lo posible, los trabajadores reciban formación e información en un idioma que comprendan.

### **D. Colaboración, coordinación y coherencia**

11. Los Miembros deberían promover el diálogo a nivel nacional, bilateral, regional y mundial acerca de las repercusiones causadas en el mercado de trabajo por la llegada masiva de refugiados y otras personas desplazadas por la fuerza, así como de la importancia del acceso a medios de vida y oportunidades de trabajo decente.

---

**12.** La cooperación entre los Estados Miembros debería incluir medidas para:

- a) reforzar el papel de los gobiernos locales, de los organismos regionales y, en particular, las comisiones económicas regionales, y de las iniciativas regionales para promover respuestas coherentes a escala regional, inclusive con el apoyo de la OIT y otros organismos internacionales, especialmente el ACNUR;
- b) alentar la asistencia para el desarrollo y la inversión del sector privado en el fortalecimiento de los mercados de trabajo, el desarrollo empresarial y el trabajo por cuenta propia, en beneficio de los trabajadores nacionales, los refugiados y otras personas desplazadas por la fuerza;
- c) reforzar las funciones y capacidades de los interlocutores sociales y la sociedad civil para promover y proteger los principios y derechos fundamentales en el trabajo de los refugiados y otras personas desplazadas por la fuerza;
- d) fomentar la inclusión de los refugiados y otras personas desplazadas por la fuerza en los procesos nacionales de planificación del desarrollo, inclusive a través de los mecanismos de los Marcos de Asistencia de las Naciones Unidas para el Desarrollo (MANUD) <sup>1</sup>.

## **E. Vías alternativas de movilidad laboral**

**13.** Los Miembros deberían integrar las normas, el Programa de Trabajo Decente y el Marco multilateral para las migraciones laborales de la OIT en las políticas nacionales y en los acuerdos regionales y bilaterales por los que se rigen el desarrollo y la ampliación de las vías de movilidad laboral para los refugiados, ya sea a través del reasentamiento permanente o de leyes en materia de inmigración que contemplen la concesión de un acceso temporal al mercado de trabajo.

**14.** Las políticas nacionales y regionales, según proceda, deberían incluir medidas para:

- a) establecer marcos de protección adecuados, en consulta con los países de origen, que presten apoyo a los refugiados y otras personas desplazadas por la fuerza que hayan decidido regresar voluntariamente a sus países de origen y reintegrarse en ellos, de conformidad con el derecho de refugiados, el derecho humanitario y los derechos humanos;
- b) respetar el principio de no devolución de los refugiados y otras personas desplazadas por la fuerza que participan en los programas de movilidad laboral;
- c) fomentar la inclusión y, para las personas reasentadas, la integración en las sociedades receptoras, ofreciendo oportunidades de desarrollo de competencias a los refugiados y otras personas desplazadas por la fuerza que les permitan aportar nuevas competencias profesionales a sus países de origen cuando regresen;
- d) asegurar la igualdad de trato en lo que atañe a los salarios y las condiciones de trabajo, prestando especial atención a los trabajadores empleados en puestos poco especializados y mal remunerados para los que se podría contratar a refugiados y otras personas desplazadas por la fuerza, de conformidad con las normas de la OIT y las directrices en materia de contratación equitativa que está previsto adoptar en la reunión

<sup>1</sup> Esta medida se armonizará con las orientaciones elaboradas por el Grupo Mundial sobre Migración (GMM) para integrar las migraciones y los desplazamientos en la planificación del desarrollo.

---

tripartita de expertos conexas, que tendrá lugar en Ginebra del 5 al 7 de septiembre de 2016.

- 15.** Los Miembros deberían facilitar la participación de las comunidades de la diáspora en la elaboración de políticas nacionales y acuerdos regionales y bilaterales para ayudar a los refugiados y otras personas desplazadas por la fuerza a contribuir en mayor medida al desarrollo socioeconómico de sus países de origen.