

## Conferencia Regional sobre Migración

# Taller sobre Programas para Trabajadores Migratorios Temporales

*Compilación de trabajos*

San Salvador, El Salvador  
23 y 24 de abril de 2009



Este documento compila los trabajos presentados durante el Taller sobre Programas para Trabajadores Migratorios Temporales, realizado en San Salvador, El Salvador, los días 23 y 24 de abril de 2009, que fue patrocinado por los Gobiernos de El Salvador y Canadá, la Organización Internacional para las Migraciones (OIM), la Secretaría General Iberoamericana (SEGIB) y la Comisión Económica para América Latina y el Caribe, mediante su División de Población (CEPAL/CELADE).

Esta publicación ha sido financiada parcialmente con el aporte del proyecto de la Cuenta para el Desarrollo de las Naciones Unidas, "Fortalecimiento de las capacidades nacionales para la gestión de la migración internacional: maximización de los beneficios para el desarrollo y minimización de los impactos negativos".

Las opiniones expresadas en este documento, que no ha sido sometido a revisión editorial, son de exclusiva responsabilidad de los autores y pueden no coincidir con las de la Organización.



# Índice

Prólogo .....	5
I. Discursos .....	7
Sra. Claire A. Poulin, Embajadora de Canadá .....	7
Silvia de Alemán, Embajadora de Guatemala en El Salvador en su calidad de presidenta pro-témpore .....	9
Sra. Marisol Argueta de Barillas, Ministra de Relaciones Exteriores de El Salvador .....	10
II. Informes .....	13
1. Informe del relator general del taller, Ernesto Nosthas .....	13
2. Informe del relator de la mesa de trabajo sobre “Pasos a seguir para la puesta en marcha de un Programa de Trabajadores Migratorios Temporales”, Ricardo Cordero .....	14
3. Informe del relator de la mesa de trabajo sobre “Derechos humanos y laborales de los trabajadores migratorios temporales”, Ernesto Nosthas .....	17
4. Disertación de cierre del honorable Sr. Manuel Imson, invitado especial .....	19
III. Ponencias .....	21
Sesión I. Marco conceptual del taller .....	21
1. Promoviendo oportunidades para la migración regular, Maia Welbourne .....	21
2. Programa de Trabajadores Temporales: una perspectiva global, Ricardo Cordero .....	23
3. Características de la fuerza laboral migratoria en las Américas, Jorge Martínez Pizarro .....	29
Sesión II. Mejores prácticas y lecciones aprendidas .....	45
1. Programa de Trabajadores Temporales "Sur-Norte", experiencia de El Salvador y Honduras, Jeremy Mac Gillivray .....	45
2. Trabajadores Temporales “Sur-Norte”, experiencia de El Salvador, Luis Ernesto Montes Brito .....	48
3. Arreglos bilaterales de trabajadores migratorios temporales: México-Guatemala, Blanca Urban .....	53
4. Arreglos bilaterales de trabajadores migratorios temporales: Costa Rica- Nicaragua, Johnny Ruiz .....	58

5.	Enfoque de Filipinas respecto al Programa de Gestión de Trabajadores Migrantes Temporales, Manuel Imson.....	60	
Sesión III. Perspectivas de organismos internacionales, sector privado y sociedad civil sobre experiencias de programas de trabajadores migrantes temporales.....			66
1.	Programa de Migración y Desarrollo (MIDE) desarrollado en el marco de la Organización de Estados Americanos (OEA), Araceli Azuara .....	66	
2.	Convenio Multilateral Iberoamericano de Seguridad Social, Francis Zúñiga González.....	70	
3.	Migración laboral temporal en el contexto de la Conferencia Iberoamericana, Roberto Kozak.....	75	
4.	Perspectiva de la movilidad del talento latinoamericano, Marco Penado.....	80	
5.	PTMT, posibilidades y limitaciones: aportes a la discusión desde la sociedad civil, Gustavo Gatica .....	83	



## Prólogo

***Jorge Peraza Breedy, Coordinador  
de la Secretaría Técnica de la CRM***

Las dos últimas décadas han visto una demanda creciente de trabajadores extranjeros, particularmente temporales. Las demandas del mercado laboral han sido satisfechas, al menos parcialmente, por trabajadores extranjeros, muchos de ellos en situación migratoria irregular, con los consecuentes desafíos para los Estados y riesgos para los migrantes mismos. Esto ha aumentado la presión para facilitar o mejorar las vías legales para encauzar la migración temporal como una alternativa a corto plazo, pero segura, y responder así a las necesidades laborales y de desarrollo de los países receptores.

La regulación de la migración laboral no es, bajo ningún punto de vista, una tarea fácil, y son muy pocos los países que han desarrollado un sistema para cubrir sus necesidades laborales particulares con trabajadores extranjeros. Los esquemas existentes varían mucho, aunque algunos de ellos presentan grandes similitudes, y todos podrían aportar lecciones aprendidas y mejores prácticas. Las organizaciones empleadoras, los gobiernos locales o regionales, sector privado, las ONGs y las organizaciones internacionales se han involucrado de diversas formas, sustentados en medios legales, para atraer trabajadores extranjeros con diversos niveles de capacitación y destrezas. Lamentablemente, también existen muchos intermediarios inescrupulosos que ponen en peligro la integridad de la migración, de los procesos estatales, y a los mismos trabajadores extranjeros.

En la región integrada por los países miembros de la Conferencia Regional sobre Migración (CRM o Proceso Puebla), existen varios mecanismos, formales e informales, para reclutar personas extranjeras y satisfacer la creciente demanda de mano de obra, tanto en dirección Sur-Norte como Sur-Sur. Hay trabajadores temporales guatemaltecos en México, hondureños y nicaragüenses en El Salvador y Costa Rica, trabajadores mejicanos en los Estados Unidos, y otros ejemplos que van desde Panamá a la República Dominicana y Canadá. Considerando estas realidades, se justifica que en el marco de la CRM se establezca una línea de trabajo que permita a los países miembros hacer un análisis profundo de los programas e iniciativas concernientes a trabajadores migratorios temporales y de las posibles medidas, sea a nivel nacional, bilateral o multilateral, que se pueden presentar para enfrentar los retos derivados de estos flujos.

Precisamente el presente documento es una compilación de todos los trabajos presentados durante el Taller sobre Programas de Trabajadores Migratorios Temporales, que se realizó el 23 y 24 de abril de 2009 en San Salvador, El Salvador. Esta actividad respondió a la iniciativa acordada

durante la XIII Conferencia Regional sobre Migración (CRM) realizada en Tela, Honduras, el 8 y 9 de mayo de 2008, en la que los Viceministros de los países miembros aprobaron “la realización de un taller sobre programas para trabajadores extranjeros temporales, patrocinado por el Gobierno de Canadá y de El Salvador...”. El Taller también contó con el auspicio de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe(CEPAL)/Centro Latinoamericano y Caribeño de Demografía(CELADE), la Organización Internacional para las Migraciones (OIM) y la Secretaría General Iberoamericana (SEGIB).

En concordancia con la propuesta avalada en el marco de la CRM, la agenda del Taller se desarrolló en cuatro sesiones, en el transcurso de dos días. Los temas y dinámicas abarcados incluyeron: a) marco teórico, conceptos claves y consideraciones en materia de política en torno al tema; b) prácticas actuales y presentaciones acerca de mecanismos específicos y estudios de casos, con una discusión de las mejores prácticas y las lecciones aprendidas de los Programas para Trabajadores Migratorios Temporales (PTMT); y, c) Debates en grupo sobre necesidades, desafíos y oportunidades específicas, con el establecimiento de dos grupos que se concentraron en: (1) “Derechos humanos y laborales de los trabajadores migratorios temporales y riesgos asociados” y (2) “Revisión de los pasos a seguir en la puesta en marcha de un Programa de Trabajadores Migratorios Temporales”. Finalmente, la cuarta y última sesión se dedicó a un plenario para compartir y discutir las conclusiones y recomendaciones que emergieron de los grupos de trabajo.

El Taller, como se presenta en los documentos compilados, ayudó a analizar y responder una serie de preguntas planteadas desde un inicio, como por ejemplo:

- ¿Cuáles son los desafíos y las oportunidades que enfrenta el Estado en cuanto a la migración laboral?
- ¿Cuáles son los riesgos para los trabajadores mismos que tratan de emigrar irregularmente para encontrar empleo en el extranjero?
- ¿Cuáles son los esquemas que existen actualmente para satisfacer la demanda laboral?, ¿cuáles son los elementos claves de dichos esquemas y cómo se los puede reproducir en otros países?
- ¿Qué derechos humanos, derechos laborales y otras condiciones integran estos esquemas?, ¿cómo se pueden proteger los derechos?
- ¿Existe alguna función que puedan desempeñar las ONGs y las organizaciones internacionales para ayudar a estos esquemas?
- ¿Existe la necesidad de un manual sobre los elementos básicos de estos esquemas?
- ¿Cuál es la mejor forma de compartir la información sobre estos esquemas o programas dentro de la CRM?

Se espera que con los resultados del Taller, reflejados en el presente documento, la CRM cuente con suficientes insumos que perfilen los esquemas de trabajadores migratorios temporales, mostrando sus características específicas, desafíos y riesgos asociados, así como las mejores prácticas y las lecciones aprendidas.

## I. Discursos

### **Sra. Claire A. Poulin, Embajadora de Canadá en El Salvador**

Señora Ministra,

Señora Embajadora de Guatemala y presidente pro-témpore de la Conferencia Regional sobre Migración,

Damas y Caballeros,

Buenos Dias! Bonjour! Good Morning!

First and foremost, I would like to express my sincere thanks for the organization and the activities surrounding this Workshop. I would like to specially thank the Government of El Salvador for its eager willingness to take on the challenge of hosting it, and for the friendship and hospitality it displays throughout.

C'est un plaisir et un honneur pour moi, au nom du Canada, de participer a cette réalisation en compagnie de nos amis de El Salvador, de l'Organisation Internationale pour les Migrations, du Secrétariat général ibéro-américain et de la Commission économique pour l'Amérique latine et les Antilles.

On behalf of Canada, it is for me a pleasure this morning to open this 2 day Workshop on Temporary Migrant Workers Programmes which is done under the umbrella of the Regional Conference on Migration.

For Canada, it is a very special honour to be sponsoring this event. It will certainly contribute to the development and improvement of mechanisms that allow the safe and dignified migration of persons across the countries of the Regional Conference on Migration.

While contributing to the economic well-being of the countries that receive workers- and which they hail from, the Conference and its events continue to be part of a <win-win> concept of regional dialogue and information exchange.

Al organizar este Taller, por ejemplo, Canadá y El Salvador no solamente están desarrollando una iniciativa de interés común, sino también están fortaleciendo lazos que son beneficios para Centroamérica como para la sociedad Canadiense.

Yo veo este Taller como una excelente oportunidad para revisar la experiencia acumulada hasta el momento, los logros, así como las dificultades encontradas en el camino, y también los retos y oportunidades a futuro.

In Canada, we frequently say that we are a country of immigration. By this, we mean that we are a country built by successive waves of immigrants, but also that we are a country that has a structured program for welcoming immigrants into our society.

The temporary migration of professionals, students, businessmen, and workers, is a vital component of our immigration reality, and we will try to share much of it during this workshop.

However, our experience does not mean that we have all the answers. In fact, we really don't! What we have been finding instead, is what are some of the key questions that we have to ask ourselves, in order to develop and manage such programs.

We do not necessarily have a definitive answer for such questions, or then again, we may have as many different answers for them as we have economic sectors, provinces and geographic-as well as climatic-realities.

We do not claim to have found perfect solutions, or that we have good programs others should copy- However, we do have good programs which we are proud of, but they are unique to Canada's circumstances, and they undergo constant adjustments to improve them. They are, in fact, a work in progress, and will probably continue to be so always.

We are here, simply to share our experience and to learn from all other countries' and organizations' experiences.

This workshop will certainly- teach us all- many things, and surely all participants will return to their countries with more questions in their minds, but hopefully also with more ideas to solve them.

Las características únicas de la región, y nuestros nexos a través de la migración, significan que tenemos mas cosas en común que diferencias.

Compartimos una visión general del mundo, de los roles del gobierno y de derechos de los individuos- una visión basada en valores comunes y nuestra persistencia por encontrar el bienestar de nuestros ciudadanos, a medida que trabajamos para alcanzar mayores índices de prosperidad y de seguridad para America Central.

En conjunto con la democracia, Canadá visualiza a la seguridad y a la prosperidad como nuestras prioridades para la región.

El Programa de Trabajadores Temporales es una iniciativa que contribuye a estos esfuerzos y representa un intercambio valioso y constructivo entre nuestras naciones.

We have said it before, and will continue to say, that this is exactly what the Puebla Process is all about, and exactly what International cooperation is about: sharing what we have, so that we all can do better.

Since its inception, the Regional Conference on Migration has made great strides in looking at managing migration in the region, and it provides us with a unique opportunity for dealing with the issues emerging before us.

In working together in a strong and active process, with a clear regional sense before the world, we can only see better things coming in the years ahead.

In this time of global uncertainties and economic concerns, it is vital that we are able to trust and work together with our immediate neighbours, looking beyond the bumps and difficulties we may be encountering along the road.

With migration being a vital reality of our region that will not stop because of recessions or political changes around us—and with workers being the engine of any economy,—addressing



international labour mobility is as relevant today as it was five year ago and as it will be five years from now- so the sooner we get to work on it, the better.

The workshop that you will attend today and tomorrow is an excellent occasion for you to participate in informal and open exchanges on key questions such as human and labour rights, employer-worker relationships and all practical aspects of the recruitment of workers. I would like to encourage you to share your views in order to address the questions but as well to find some answers.

Realmente, es un honor para mi, como Embajadora de Canda, estar aperturando este importante intercambio de pensamientos, y espero que estos dos días sean muy interesante y constructivos.

Pero mas que todo, estoy muy agradecida de la amistad y del apoyo recibido y que hace de este evento un verdadero esfuerzo regional que ayudara a todos nuestros países y a nuestros ciudadanos, en donde ellos se encuentren en los anos venideros, ya que pienso que lo que logremos alcanzar aquí vendrá en realidad a convertirse en “una semilla para la prosperidad”.

Merci! Thank you! Muchas gracias!

## **Sra. Silvia de Alemán, Embajadora de Guatemala en El Salvador, en su calidad de presidenta pro-témpore**

Excelentísima Señora Ministra de Relaciones Exteriores de El Salvador, Embajadora Marisol Argueta de Barillas

Excelentísima Señora Embajadora de Canadá, Claire Poulin

Honorables Representantes de los Gobiernos de los países miembros y países observadores que integran la Conferencia Regional sobre Migración (CRM),

Honorables representantes de los Organismos Internacionales Observadores,

Para mi es un honor dar la bienvenida a este importante evento en representación del Gobierno de Guatemala, el cual ostenta la Presidencia Pro-Tempore de la Conferencia Regional sobre Migración (CRM) durante el presente año.

Sin lugar a dudas, los programas de trabajadores migratorios temporales son un excelente ejemplo de mecanismos de migración regulada, segura y digna, que maximiza los beneficios para todas las partes involucradas. En este caso, es beneficioso tanto para el país de origen de los trabajadores como para el país receptor de esta mano de obra.

A través de los programas de trabajadores migratorios temporales, se ha logrado minimizar los efectos negativos propios de la migración irregular, tales como los riesgos a los que se enfrentan las personas migrantes en el trayecto hasta su destino final, así como la tan difícil desintegración familiar, que es causa de una serie de problemas sociales y culturales en los países de origen de los migrantes, entre otros efectos nocivos de ese fenómeno.

Podemos observar que con el paso de los años, el fenómeno migratorio se ha enfocado desde una perspectiva diferente, como lo es su aporte al desarrollo de las comunidades de origen y de recepción de la mano de obra migrante. Nadie puede negar que la migración laboral representa grandes oportunidades y beneficios, no solo en términos económicos, sino también culturales y sociales, sobre todo si ésta obedece a programas específicos.

Es por eso que el desarrollo de este tipo de talleres, en los que se pueden intercambiar experiencias y buenas prácticas implementadas por países no solo de la región sino de otros continentes, como es el caso de España y Filipinas, representan una gran oportunidad de diseñar nuevos proyectos y políticas de migración regulada, segura y circular para cada uno de los Gobiernos aquí representados.

No me queda más que agradecer el enorme esfuerzo realizado por los Gobiernos de Canadá y El Salvador en la planificación y desarrollo de este evento, con el valioso apoyo de la Organización Internacional para las Migraciones (OIM), la Secretaría General Iberoamericana (SEGIB) y la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), taller que estoy segura aportará importante información e inyectará nuevas ideas para el desarrollo de políticas públicas sobre migración temporal.

¡Muchas gracias!

## **Sra. Marisol Argueta de Barillas, Ministra de Relaciones Exteriores de El Salvador**

Estimados amigos,

Quiero darles la más cordial bienvenida a El Salvador y agradecer su participación en esta Conferencia Regional sobre Migración, relativa a Programas para Trabajadores Migratorios Temporales, que es una temática de mucha trascendencia para el desarrollo de nuestros pueblos, la cual debe ser abordada en forma integral.

Los programas para trabajadores migratorios temporales pueden considerarse como una modalidad de cooperación muy práctica que, estimando sus particularidades, lleva beneficio a los países emisores y receptores.

En ese sentido, en base a nuestra propia experiencia, este tipo de iniciativas coadyuva al afán común de favorecer acciones que, por un lado, contribuyan a dar seguridad, tranquilidad y oportunidades de superación a los migrantes y, por otra parte, constituyan alternativas viables al fenómeno migratorio en las cuales prive el principio de responsabilidad compartida y el respeto de los derechos humanos de los migrantes, sin importar su condición migratoria.

Este Foro Taller Regional se suma a ese esfuerzo.

En ese marco, agradezco el invaluable apoyo y co patrocinió del Gobierno de Canadá a través del Ministerio de Ciudadanía e Inmigración, y a la Secretaría Técnica de la Conferencia Regional sobre Migración, por su aporte a la organización del presente Taller.

Del mismo modo, destaco la colaboración de la Secretaria General Iberoamericana (SEGIB), la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), el Centro Latinoamericano y Caribeño de Demografía (CELADE) y la Organización Internacional para las Migraciones, en esta iniciativa.

Estimados amigos,

Desde la creación de la Conferencia Regional sobre Migración (CRM) en 1996 en Puebla, México, esta es la primera vez que abordamos la complejidad de los mercados laborales internacionales y su relación con los flujos migratorios.

Este mecanismo regional, también conocido como Proceso Puebla, es un foro de diálogo, cooperación y coordinación, donde países de destino, tránsito y origen consideran que las migraciones bien encauzadas conllevan beneficios para sus sociedades.

La adición del tema de trabajadores temporales al contexto de la CRM es fruto del acuerdo unánime de los países miembros alcanzado, hace casi un año, durante la XIII Conferencia Regional sobre Migración realizada en Tela, Honduras.

En esa oportunidad, se aprobó la realización de un taller sobre programas para trabajadores extranjeros temporales con el objetivo de intercambiar experiencias entre los países de la CRM, para producir elementos e iniciativas que conduzcan a la generación de programas exitosos en esa materia.

En este taller, estaremos visualizando el fenómeno migratorio vinculado a las realidades de los mercados laborales internacionales, considerando que –no obstante que en la actualidad se favorece el libre flujo de mercaderías e instrumentos financieros– las regulaciones y las fronteras tienden a ser más restrictivas en torno a la movilización de personas con fines laborales.

En ese sentido, es importante resaltar que el Informe del Secretario General de Naciones Unidas sobre Migración Internacional y Desarrollo, presentado en 2006, destaca que la libertad de movimiento de los trabajadores entre los países contribuye a incrementar los ingresos mundiales, al tiempo que vuelve más equitativa su distribución.

Más recientemente, al abrir el Segundo Foro Global sobre Migraciones y Desarrollo, celebrado en Manila, en octubre 2008, Ban Ki-moon dijo que “Los gobiernos deben interpretar la movilidad humana como una herramienta para luchar contra la crisis, como un instrumento de desarrollo económico”.

Esta realidad se manifiesta también en el hecho que los migrantes complementan a los trabajadores nativos de los países receptores, mejorando el rendimiento global de la economía e impactando positivamente el desarrollo territorial de los enclaves de migrantes en los países de destino.

Por otra parte, mucho se ha discutido y consensado en la CRM sobre el impacto que los diversos flujos financieros asociados a la migración tienen en los países de origen de los trabajadores, especialmente el flujo de remesas. Sin embargo, por muy notables que sean las cifras de remesas, representan la punta de una pirámide en cuya base se encuentra un conjunto de movimientos financieros en bienes y servicios mucho más grande. Esa premisa indica que la migración laboral posee un impacto económico y social que puede articularse para promover procesos de desarrollo nacional y local.

En el caso particular de El Salvador, estamos muy conscientes de la participación económica, social, cultural y de desarrollo de la migración laboral, tanto como país de origen como país de acogida de trabajadores migrantes.

Al considerar a nuestros connacionales en el exterior, el gobierno salvadoreño –a través del Ministerio de Trabajo y Previsión Social y del Viceministerio para los Salvadoreños en el Exterior– impulsa diversas políticas para potenciar el desarrollo de El Salvador y de sus comunidades de trabajadores migrantes.

Una de esas iniciativas es nuestro Programa de Trabajadores Temporales en el Exterior, el cual tiene el objetivo de ofrecer una migración ordenada y segura a los trabajadores salvadoreños, así como garantizar un proceso transparente desde el inicio de selección de los candidatos hasta su contratación. Esto permite que las personas con las mejores capacidades y habilidades sean seleccionadas como candidatos a posiciones en las Empresas Contratantes, en igualdad de condiciones de los trabajadores en el país de acogida.

Un ejemplo exitoso de esa perspectiva es el programa establecido entre El Salvador y Canadá, que data de agosto de 2002. Hasta la fecha, 942 salvadoreños se han ubicado en ese país. Aunque la industria de los productos cárnicos continúa siendo el rubro con mayor número de contrataciones –94% del total– se han logrado incursionar en otras áreas como hoteles, restaurantes y cafeterías, entre otros.

Es importante destacar que, según información proporcionada por las empresas canadienses, la mano de obra salvadoreña es muy apreciada pues es un 35% más productiva que el promedio de trabajadores foráneos. Considerando su desempeño, a más del 80% de los salvadoreños se les ha ofrecido iniciar, bajo auspicios de las empresas contratantes, los procesos de residencia y reunificación con sus familiares, lo cual eleva el total de salvadoreños en el programa a más de mil 500.

En 2006, dado el crecimiento del programa, se buscó la cooperación de la Organización Internacional para las Migraciones (OIM), como un socio estratégico para el fortalecimiento de la administración del Programa de Trabajadores Temporales en el Exterior. Esa colaboración se plasmó en un Convenio firmado por el Ministerio de Trabajo y Previsión Social, la OIM y el Ministerio de

Relaciones Exteriores, en abril de ese año. Mediante ese instrumento, se ha logrado unificar el procedimiento de selección y preparación de los contingentes de trabajadores y se han abierto 100 cupos laborales en Canadá para 2008-2009.

En 2007, el programa se amplió a España con un programa piloto de 19 trabajadores en el área de enfermería y en la rama de industria pirotécnica.

A futuro, junto a los países y organizaciones aquí presentes, buscamos contribuir a estructurar un programa de trabajo general en el que cada país proporcione información acerca de potencialidades laborales de los países emisores y nichos laborales no cubiertos localmente en los países receptores.

Asimismo, favorecemos la creación de Bolsas de Trabajo nacionales con involucramiento de las instancias gubernamentales y académicas, OIM y ONG interesadas en el tema, como mecanismos transparentes para facilitar la migración laboral temporal, como alternativa de migración ordenada y segura. Tenemos nuestra voluntad puesta ello.

Estimados amigos y estimadas amigas,

Tal como señale hace un minuto, los Programas de Trabajadores Temporales en el Exterior son una alternativa humana y respetuosa de los derechos de los migrantes, que debemos promover. Es por ello que, dentro de un esfuerzo de cooperación regional, es importante diseñar políticas e instrumentos de integración para se universalicen las buenas prácticas que existen sobre este tema.

Estoy segura que los distinguidos panelistas y participantes en este Taller contribuirán con mucho empeño al propósito fundamental de generar propuestas que abonen al bienestar y prosperidad de nuestros migrantes.

Muchas gracias.

## II. Informes

### 1. Informe del relator general del taller, Sr. Ernesto Nosthas

En la XIII Conferencia Regional sobre Migración (CRM) realizada en Tela, Honduras, el 8 y 9 de mayo del año pasado, los Viceministros participantes aprobaron “la realización de un taller sobre programas para trabajadores extranjeros temporales” con el objetivo de intercambiar experiencia entre los países de la CRM, para producir elementos e iniciativas que conduzcan a la generación de programas exitosos para trabajadores migrantes temporales. Con este taller se enriqueció el trabajo dentro que se realiza en uno de los ejes prioritarios del Plan de Acción de la CRM, Migración y Desarrollo, analizando detenidamente la migración internacional con relación a los mercados laborales internacionales.

Sobre la base de este objetivo, la agenda del Taller incluyó tres sesiones plenarias y dos grupos de discusión, los cuales se desarrollaron en el transcurso de dos días. Resultado del trabajo realizado se produjeron los siguientes insumos:

Los Programas para Trabajadores Migratorios Temporales deben estar enmarcados en el contexto de políticas migratorias integrales, que respondan a las necesidades actuales, tanto del país de origen como de destino, con especial énfasis en la vinculación con procesos de desarrollo incluyente.

En este marco, se requiere un compromiso de acción de los gobiernos tendiente a fortalecer sus representaciones diplomático-consulares en el exterior con el fin de realizar un monitoreo propositivo del respeto de los derechos laborales de sus trabajadores migrantes, con la asignación de especialistas laborales y con el apoyo de un grupo intersectorial desde los países de origen. Estos especialistas pueden desempeñar un rol de apoyo, directo o indirecto, a los trabajadores, así como también para fundamentar un proceso de certificación de empresas en los países de destino. Certificación entendida acá como un mecanismo de validación en el que se dé fe que las compañías contratantes cumplen con todas las condiciones que exige la ley, respetando todos los derechos laborales de las personas migrantes.

El diálogo y la cooperación (bilateral, multilateral, regional y global) entre países de origen y destino involucrados en la migración laboral temporal son esenciales para la buena gestión de los Programas para Trabajadores Migratorios Temporales. Las siguientes modalidades de cooperación internacional pueden ser consideradas:

- Arreglos bilaterales entre país de origen y destino.
- Arreglos regionales de libre movilidad.
- Arreglos de integración regional.
- Arreglos globales.

Sobre la base de lo anterior, se emitieron las siguientes observaciones para someterla a la consideración de la XIV Conferencia Regional sobre Migración (CRM):

1. Desarrollar e implementar una campaña de divulgación relacionada con los deberes y derechos de los trabajadores migrantes temporales, así como la identificación de los canales legales de migración laboral existentes para trabajadores migrantes temporales.
2. Se propone que la CRM considere una iniciativa para la creación de un sistema de información interactivo de Programas de Empleo Temporal Regional, el cual puede sustentarse en los esfuerzos que realiza la OEA en esta materia (Proyecto SICREMI). Se pretende que la base incluya datos que permitan identificar oferta y demanda para desarrollar una estrategia de mercado laboral entre países interesados de la CRM.
3. Desarrollar un taller de intercambio de experiencias de mejores prácticas en los procesos de documentación de los trabajadores migratorios temporales y en las políticas de implementación que las acompañan.
4. Realizar un estudio de los programas existentes para Trabajadores Migrantes Temporales y sus respectivos marcos legales en los países de la CRM. que incluya, según sea el caso, un análisis de casos complementarios.
5. En el marco de la Red de Funcionarios de Enlace sobre Protección Consular de la CRM, se recomienda analizar el tema de los Trabajadores Migratorios Temporales en profundidad y establecer esfuerzos de coordinación tendientes al intercambio de información sobre la protección de nacionales en los países de destino.
6. Crear programas de incentivos (por ejemplo: programas de microcrédito, co-inversión, reinserción laboral, etc.) para facilitar e incentivar el retorno y reintegración de los Trabajadores Migrantes Temporales y sus familiares a su país de origen. Para ello, es importante suministrar información antes y después del retorno sobre los programas y opciones de reintegración existentes a los trabajadores y sus familiares.

## **2. Informe del relator de la mesa de trabajo sobre “Pasos a seguir para la puesta en marcha de un Programa de Trabajadores Migratorios Temporales”, Ricardo Cordero**

El Grupo basó su discusión sobre los pasos a seguir para la puesta en marcha de un PTMT tomando en cuenta dos modelos de referencia, a saber: 1) El “Ciclo de la Migración Laboral Temporal” presentado por la OIM y 2) La experiencia de El Salvador en su “Conceptualización del Programa de Trabajadores Temporales en el Exterior”.

Reconociendo que ambos modelos están desarrollados sobre la base de la migración laboral temporal usada por los PTMT desde El Salvador, Honduras y Guatemala hacia Canadá (modelo Sur – Norte) y que no necesariamente reflejan la realidad de la migración laboral Sur-Sur (por ejemplo: Nicaragua hacia Costa Rica, Honduras/Nicaragua hacia El Salvador, Guatemala/Belice hacia México, El Salvador/Guatemala hacia Belice y Haití hacia República Dominicana), los(as) delegados(as) recomiendan organizar otro taller que se enfoque a la migración laboral Sur – Sur. Este tendría el objetivo de plantear un modelo con base en las experiencias existentes en la CRM en esta área,

incluyendo el Programa de Co-Desarrollo Costa Rica – Nicaragua y la experiencia México – Guatemala – Belice para el ingreso ordenado y seguro de los TMT en el Sur de México. El taller en referencia permitiría ajustar el modelo Sur-Norte a la realidad de la migración laboral Sur-Sur.

Hecha la salvedad anterior, se proponen los siguientes pasos para desarrollar e implementar un PTMT dentro del modelo “Sur - Norte”:

1. Formulación de políticas migratorias

Todo PTMT debería estar enmarcado en el contexto de políticas migratorias integrales, que respondan a las necesidades actuales, tanto del país de origen como de destino. Dichas políticas pueden incluir, entre otros, los siguientes elementos:

- Diagnóstico de situación actual relativo a la migración laboral (debilidades y fortalezas del sistema imperante).
- Coordinación intergubernamental que asegure una posición uniforme de Estado.
- Consulta con otros sectores involucrados (empleadores, trabajadores, sociedad civil, academia, otros).
- Concordancia con los Planes Nacionales de Desarrollo de cada país.
- Consistencia con el ordenamiento jurídico nacional e internacional.
- Transparencia y efectividad.

2. Inteligencia del mercado laboral

Cada país de origen y destino debería realizar estudios de oferta y demanda de TMT para definir una estrategia de mercado laboral, el cual debe incorporar aspectos económicos y de recursos humanos. La experiencia de la región muestra que la inteligencia sobre el mercado laboral puede integrarse de manera efectiva con el aporte de las siguientes instancias:

- Consulados /Embajadas en países de destino.
- Institutos de investigación.
- Consultorías independientes.
- Sector privado.
- Unidades de mercado laboral de los gobiernos.

3. Cooperación internacional

El diálogo y la cooperación (bilateral, multilateral, regional y global) entre países de origen y destino involucrados en la migración laboral temporal son esenciales para la buena gestión de los PTMT. Las siguientes modalidades de cooperación internacional pueden ser consideradas:

- Acuerdos bilaterales entre país de origen y destino.
- Acuerdos regionales de libre movilidad.
- Acuerdos de integración regional.
- Acuerdos globales.

4. Base de datos y manejo de información

La recolección y análisis de datos es un paso importante en la puesta en marcha de PTMTs con la finalidad de producir estadísticas e información de apoyo para la

planificación y toma de decisiones en materia de migración laboral temporal. Algunos elementos a considerar son:

- Los sistemas de información deben estar bajo la administración de los respectivos Estados.
- Todas las agencias privadas de contratación deben estar registradas en la base de datos en origen y destino.
- Es importante mantener un registro actualizado de potenciales migrantes en países de origen.
- Es necesaria la cooperación internacional para mejorar la sistematización y modernización de las actuales bases de datos en la región.
- El modelo de migración laboral Sur-Sur requiere una base de datos especial que refleje las características particulares de este tipo de migración.

#### 5. Diseminación de información

La divulgación de información objetiva y clara sobre los canales legales de migración laboral es clave para la protección de los trabajadores migrantes temporales y para la maximización de los beneficios de los PTMTs. La información a divulgar debe enmarcarse en los siguientes parámetros:

- Autorización y monitoreo de los gobiernos respectivos.
- Participación de actores locales avalados por los gobiernos.
- Transparencia, confiabilidad y neutralidad.
- La información debe permitir a los potenciales trabajadores migrantes tomar decisiones informadas.

#### 6. Reclutamiento de los(as) trabajadores(as) migrantes temporales

El proceso de selección y contratación de TMT debe contar con adecuados servicios de apoyo antes y durante el periodo de trabajo en el país de destino. El reclutamiento debe ser:

- Transparente y justo (independientemente quien la haga).
- Acorde con la legislación nacional e internacional vigente.
- Con pleno respeto a los derechos humanos y laborales de los trabajadores migrantes.
- Como parte de la orientación/capacitación antes de la salida, los TMTs deben ser informados sobre sus derechos y deberes en el país de destino, incluyendo consecuencias de su eventual participación en huelgas (por ejemplo).
- Independientemente de si participan o no en el reclutamiento directo de los TMT, los gobiernos deben tener el rol regulador del proceso.

#### 7. Migración y desarrollo (remesas)

Las remesas son una consecuencia de la migración y el vínculo más directo entre migración y desarrollo. Se reconoce que las remesas son fondos privados y que hay necesidad de apoyo en dos áreas concretas:

##### A. Mejorar los servicios de remesas que usan los migrantes:

- Bajar el costo de transferencia financiera.
- Suministrar información confiable sobre las opciones que ofrece el mercado.



- Buscar canales seguros, eficientes y de bajo costo, alternativos a los ya existentes.
- B. Aumentar los efectos de las remesas en el desarrollo:
- Promover programas para fomentar el ahorro y la inversión en países de origen.
  - Mejorar la educación financiera de los TMT antes de su salida y de los familiares que se quedan en los países de origen.
  - Revisar estudios y buenas prácticas existentes dentro y fuera de la región.
8. Retorno y reintegración

El éxito de los PTMTs está en asegurar la protección de los TMTs, facilitar el retorno voluntario y la reinserción económica y social en su país de origen. En este sentido, es importante:

- Poner en práctica programas de incentivos para el retorno y reintegración de los TMTs y sus familiares (por ejemplo: programas de microcrédito, co-inversión, reinserción laboral, etc.).
- Efectuar un adecuado monitoreo y acompañamiento de las condiciones y procedimientos de retorno previamente establecidos en los convenios bilaterales y/o contratos de trabajo.
- Suministrar información antes y después del retorno sobre los programas y opciones de reintegración existentes para los TMTs y sus familiares.

### **3. Informe del relator de la mesa de trabajo sobre “Derechos humanos y laborales de los trabajadores migratorios temporales”, Ernesto Nosthas**

Los países de la CRM cuentan con los marcos legales locales que son un buen punto de partida para garantizar los derechos laborales de los trabajadores migrantes temporales, a partir de ello se puede hacer un esfuerzo de auto revisión para actualizar el marco normativo de dichos temas en función de las realidades actuales en la materia. Adicionalmente, se plantea un enorme reto para asegurar la visibilización, documentación y divulgación de información sobre la migración temporal y los derechos de las personas que participan en esos procesos. En particular, es muy útil desarrollar la cultura entre los trabajadores migrantes de la denuncia durante todas las etapas del ciclo migratorio.

Se abre un nicho de acción para los gobiernos, desdoblándose hacia el exterior para realizar un monitoreo del respeto de los derechos laborales de sus trabajadores migrantes, fortaleciendo las representaciones diplomático-consulares con especialistas laborales con preparación internacional, con el apoyo de un grupo intersectorial desde los países de origen. Estos especialistas no sólo pueden desempeñar un rol de apoyo, directo o indirecto, a los trabajadores, sino que también sirve para fundamentar un proceso de certificación de empresas en los países de destino. El proceso de certificación corresponderá a aquellas entidades del sector privado que demuestren esquemas de responsabilidad social para con sus trabajadores migrantes. Estos esfuerzos no se deben deslindar del apoyo que el mismo sector privado pueda ofrecer y deben ser realizados en coordinación con éste. De este manera, se ofrece un esquema de tutelaje de derechos con la participación de múltiples actores – que incluye también a sindicatos y otras organizaciones de la sociedad civil, sin basarse únicamente en procesos de penalización que no siempre son los más efectivos.

Desde los estados receptores, es necesaria la generación de procesos ágiles de documentación, que permitan garantizar un marco legal de protección a los trabajadores migrantes. Para ello, se debe

también asegurar los recursos adecuados para que la institucionalidad estatal corresponda con las demandas de servicios, a fin de poder brindar una respuesta eficaz, acorde con las necesidades productivas de los países —incluyendo en ello lo relativo a la supervisión y verificación de condiciones—. Destaca, por ejemplo, la nueva Ley de la Provincia de Manitoba, Canadá, que incluso crea cauciones y garantías a las empresas que contratan mano de obra internacional. En algunos casos, la interconexión entre las Oficinas de Migración y el Ministerio de Trabajo viabiliza procesos migratorios más expeditos. Como una buena práctica, se reconoció también la experiencia de México de eximir de los costos de emisión de la documentación de regularización para trabajadores migrantes cuyo ingreso es equivalente a un salario mínimo.

En el tema de huelgas, fue la conclusión del grupo que se necesita de una investigación más profunda y pormenorizada para encontrar soluciones ad hoc, quizás mediante la realización de estudios de casos —se mencionaba, a manera de ejemplo, el establecimiento de bonos de garantía por parte de las empresas para poder proteger a los trabajadores migrantes durante esos períodos—. En el caso de huelgas en los países de destino, en algunos sitios se ha dado una respuesta efectiva mediante la creación un fondo solidario de apoyo para casos de protección.

## Propuestas para la CRM

1. Desarrollar e implementar una campaña de divulgación de la información relacionada con los deberes y derechos universales de los trabajadores migrantes temporales.
2. Se propone que la CRM en pleno acoja y apoye la iniciativa para la creación e instrumentación de un sistema de información interactivo de Programas de Empleo Temporal con los objetivos descritos abajo, el cual puede sustentarse en los esfuerzos que realiza la OEA en esta materia:
  - Mapear los Programas de Empleo Temporal dentro y fuera del continente en los que participen nacionales de América Latina y el Caribe.
  - Describir los términos y características de los Programas y los procesos de reclutamiento (acuerdos bilaterales o a través de contratistas independientes).
  - Identificar las características socio demográficas de los trabajadores temporales, como son género, edad, educación, país de origen, etc.
  - Profundizar en el análisis de los flujos y tendencias de la migración temporal.
  - Intercambiar información sobre mejores prácticas.
3. Desarrollar un taller de intercambio de experiencias de mejores prácticas en los procesos de documentación de los trabajadores migratorios y en las políticas de implementación que las acompañan.
4. Realizar un estudio de los marcos legales existentes en los países de la CRM para el fomento de programas de trabajadores migratorios temporales, con estudios de casos complementarios. Ello incluye, además, un recuento de los programas de esta naturaleza existentes en la región.
5. En el marco de la Red de Enlaces sobre Asuntos Consulares, es prioritario analizar el tema de los Trabajadores Migratorios Temporales en profundidad y establecer esfuerzos de coordinación tendientes a la protección de connacionales en los países de destino de dichos trabajadores.

## 4. Disertación de cierre del honorable Sr. Manuel Imson, invitado especial

A petición de los Organizadores, mucho me complace que me hayan brindado la oportunidad de ofrecer algunas palabras sobre como he percibido la Conferencia y los asuntos que se han discutido en ella, y a su vez hacer unos breves comentarios sobre el tema.

1. Como personas que definimos políticas, deberíamos percatarnos del hecho que los países tienen distintos niveles de desarrollo y distintas realidades migratorias. Por lo tanto, reitero algo que ya muchos han dicho y eso es que no existe una política migratoria “unitalla”. Así como lo hacemos en las Filipinas, uno debe abrir sus ojos ante las mejores prácticas, estudiarlas y evaluarlas cuidadosamente y proceder a decidir cómo éstas se aplican mejor a su realidad. Con ese propósito en mente, podrían considerar estudiar el Marco Multilateral sobre Migración de la OIT, el cual enumera las mejores prácticas existentes en todas las fases de la migración de todos los países del mundo. Este documento, el cual fue elaborado hace unos cinco años mediante un esfuerzo conjunto entre gobiernos y contrapartes sociales en Ginebra, no es prescriptivo ni vinculante, pero permite conocer lo que existe hoy en día.
2. El desarrollo de políticas está inmerso en un proceso y puede tomar muchas formas. Lo importante, dadas las dinámicas de la migración, es que las políticas sean desarrolladas en el tiempo correcto tomando en cuenta las metas y prioridades puestas por el gobierno, pero permitiendo su revisión y refinamiento constantes.
3. Una preocupación común del los gobiernos es asegurar el bienestar de los trabajadores migrantes antes, durante y después de su empleo. Los países de origen deben considerar dos posibles políticas para cumplir con esto: primero, el uso de medidas regulatorias y segundo, la provisión de servicios de apoyo para los migrantes. En el uso de medidas regulatorias, la eficiencia y simplificación de las regulaciones y procedimientos debe ser buscada para prevenir se induzca a la migración irregular o se incrementen los costos.
4. La migración no involucra una o dos agencias del gobierno. Puede ser importante que los gobiernos integren la migración en sus objetivos de desarrollo e, incluso, en su política exterior. Tal integración debe conllevar a una apropiada asignación de recursos para los programas de trabajadores migratorios temporales y asegurar la coherencia institucional dentro del gobierno.
5. Y, hablando de coherencia, es de gran valor que la CRM asuma temas atinentes a la protección y bienestar de los migrantes. En esta línea, puede que también quieran abordar el desarrollo de capacidades institucionales adecuadas y destacar la coordinación interministerial y la cooperación interestatal.
6. Como yo lo entiendo, esta es la primera reunión de la CRM para discutir el tema de “Programas de Trabajadores Migratorios Temporales”. Noté con gusto el interés que todos tienen en este tema. Las discusiones de ayer y las de hoy son tan solo una manifestación de su interés y, sin lugar a duda, todos contribuyeron con sus experiencias durante las discusiones. Dada la magnitud de los temas que surgieron, la CRM puede considerar hacer reuniones periódicas e inclusive regulares de esta naturaleza para enfocarse en temas especiales que puedan ser de interés, incluyendo asuntos de mayor urgencia como evaluar, desde ahora, el impacto de la crisis económica y financiera mundial sobre los migrantes y desarrollar estrategias para combatirla.
7. Partiendo de las discusiones, pude notar que los siguientes temas eran recurrentes, lo cual puede dar material para futuras reuniones:

- a. Temas de enfoque de género ante la migración.
  - b. Necesidad de mejorar la recopilación y análisis de datos, por ejemplo, creación de un inventario nacional de datos (referencia de la Ministra de Barillas), sobre migrantes desempleados (tema destacado por El Salvador) y sobre oportunidades laborales en el extranjero (señalado por Honduras).
  - c. Necesidad de programas que hagan estudios sobre el mercado laboral y el fomento de empleos en el extranjero.
  - d. Compromiso y apoyo continuo por parte de las organizaciones internacionales.
  - e. Definir la naturaleza y alcance del sector privado y su participación en los programas de migración.
  - f. Mejorar la movilidad y empleabilidad de los migrantes con el establecimiento de procedimientos que la faciliten, el desarrollo y certificación de habilidades y el uso de tecnología.
  - g. Asuntos sobre migración irregular.
  - h. Necesidad de enmarcar la competitividad de los migrantes, abordando aspectos de educación y entrenamiento.
8. Finalmente, el Foro Global sobre Migración y Desarrollo (FGMD) ofrece una gran oportunidad para identificar y promover programas de desarrollo y migración a través de arreglos entre varios gobiernos. Una serie de sus intereses pueden tener cabida en este foro. El tercer FGMD, el cual será auspiciado por Grecia, se llevará a cabo del 2-5 de noviembre en Atenas. La primera reunión de los “Amigos del Foro” se concluyó recientemente en Ginebra y los temas de las mesas redondas ya fueron definidos. Los países miembros ahora son libres de participar en el desarrollo de los documentos de trabajo en torno a estos temas.

Tomo esta oportunidad para agradecerles la invitación a esta reunión. Para mí esta reunión fue una experiencia de aprendizaje, ya que también identifiqué algunas mejores prácticas que con mucho gusto llevaré de vuelta a las Filipinas. Nuevamente, muchas gracias.

## III. Ponencias

### Sesión I. Marco conceptual del taller

#### 1. Promoviendo oportunidades para la migración regular

**Maia Welbourne<sup>1</sup>**

##### A. Introducción

Como saben, prácticas de migración laboral han sido un área de interés significativo para la Conferencia Regional Sobre Migración (CRM) por ya varios años. Canadá cree que hay mucho por aprender mediante un análisis sistemático de las prácticas laborales de migración dentro de la CRM y en otras partes del mundo. Por esta razón, Canadá propuso el año pasado, en la CRM celebrada en Honduras, realizar este taller enfocándose en métodos prácticos, con el apoyo de Viceministros de la CRM y El Salvador como copatrocinador.

Mi presentación esta mañana se basa en parte en aportes dados en un taller auspiciado por Bangladesh y Canadá durante el Segundo Foro sobre Migración y Desarrollo celebrado en Manila en octubre del año pasado. Adicionalmente, aunque mi presentación no pretende ser prescriptiva, me gustaría proponer tres principios que serán de gran utilidad al considerar varios enfoques hacia los programas de trabajadores migrantes temporales. Estos principios podrían asistir en el desarrollo de mecanismos y modelos exitosos.

El primer principio que me gustaría proponer es bastante fundamental: *La importancia de que existan oportunidades para la migración regular*. Canadá cree que entre más oportunidades existan para la migración regular, menores cantidades de migrantes se expondrán a los peligros de la migración irregular.

Por supuesto, existen una gran cantidad de modelos distintos de programas para trabajadores migrantes: programas para trabajadores invitados, programas para trabajadores estacionales,

---

<sup>1</sup> Maia Welbourne se unió como Directora de la División de Políticas y Programas para Residentes Temporales de Ciudadanía e Inmigración de Canadá en septiembre del 2006. Durante su carrera de 12 años en el servicio público de Canadá, Maia ha trabajado dentro de una serie de departamentos, incluyendo Recursos Humanos y Desarrollo Social de Canadá, donde ocupaba el puesto de Directora de Políticas de Seguro Laboral. Anterior a eso, trabajó como Analista Política Senior en Industria de Canadá, Salud de Canadá y Asuntos Intergubernamentales. Maia tiene una Licenciatura de la Universidad de Toronto, con una especialización en Lengua Francesa y Lingüística.

programas para trabajadores extranjeros temporales, esquemas de migración circular, entre otros. Hay programas bien establecidos, apoyados por marcos legales y códigos de conducta; y existen otros programas más rudimentarios que técnicamente permiten al trabajador migrante entrar a un país legalmente, pero ofrecen poco en cuestiones de política y estructura de programa.

Reconocemos que crear oportunidades para la migración regular puede ser un tema complejo. Tanto países de origen como de destino deben encontrar sus propios caminos según su realidad legal, política, económica y social. No hay una solución uniforme. Sin embargo, podríamos argumentar que los enfoques más estructurados, apoyados por marcos legales, administrativos y de políticas, proveen mejores beneficios a los involucrados mediante la protección de sus intereses.

Esto me lleva al segundo principio que quisiera proponer, que es: *El movimiento de trabajadores debe beneficiar a las partes interesadas, tanto en los países de origen como en los de destino.* Por “partes interesadas” me refiero a los gobiernos, trabajadores y empleadores de los países de origen y destino.

Evidentemente, cada parte tiene distintos intereses, pero idealmente cualquier enfoque a trabajadores migrantes temporales equilibraría estos intereses de manera tal que los intereses de uno no pesen más que los intereses de los otros.

En términos generales, los *gobiernos de países de origen* están:

- Interesados en asegurar que sus ciudadanos sean tratados justamente cuando se encuentren trabajando en el exterior
- Viendo posibles dividendos de desarrollo, y
- Concientes del impacto positivo que las remesas pueden representar.

Los *gobiernos de países de destino* están interesados en asegurar que:

- Ciudadanos extranjeros en su territorio tengan derecho legal a estar en su país y estén autorizados para trabajar
- El mercado laboral interno sea protegido
- La integridad del lugar de trabajo se mantenga a través de estándares básicos de empleo y seguridad, y que temas relacionados a licencias y acreditaciones sean propiamente tratados, y
- La presencia de trabajadores extranjeros temporales contribuya a una gama de metas económicas, sociales y culturales.

Los *trabajadores* pueden migrar por una serie de razones, desde excedentes laborales en su país natal, hasta la búsqueda de mejores oportunidades económicas y salarios más altos, o simple curiosidad respecto al trabajo y la vida en el extranjero.

Los trabajadores generalmente están interesados en:

- Ganar lo más posible mientras estén en el extranjero
- Aprender nuevas habilidades y adquirir experiencia
- Evitar explotación
- Su propia salud y seguridad
- Asegurar que sus remesas incrementen el bienestar de su familia, especialmente aquel de sus hijos e hijas.

Los *empleadores* están interesados en:

- Asegurar que sus trabajadores sean calificados para realizar tareas
- Que los trabajadores realicen tareas a un costo mínimo

- Cumplir los requisitos para la remuneración de trabajadores; y
- Mantener ambientes de trabajos saludables y seguros.

Cuando los beneficios de estos actores son optimizados, los mismos se convierten en ganancia para todos.

Finalmente, como tercer principio, quisiera sugerir: *Que los trabajadores migrantes temporales se beneficien con el mismo nivel de derechos y protecciones que otros trabajadores en la jurisdicción bajo la cual laboran.* Reconociendo que las leyes y estándares de empleo varían de jurisdicción a jurisdicción, el trato justo y equitativo de los trabajadores migrantes temporales respecto a salarios, condiciones de trabajo, salud y seguridad es un elemento importante para un programa sólido de trabajadores migrantes temporales.

Más aún, en el caso que un intermediario (sea reclutador, broker o agente) haya estado involucrado, es crítico prevenir la explotación de trabajadores por aquellos, que pueden operar en representación de gobiernos o empleadores, y ser contratistas privados, empleados de firmas reclutadoras u oficiales de organizaciones internacionales.

## **B. Conclusión**

Existen muchas variables a ser consideradas y ninguna solución única. Ninguna política de migración laboral puede divorciarse de las realidades y consideraciones sociales, económicas, políticas y culturales de un país determinado. Aunque considerar enfoques amplios y conceptuales puede ser útil para tratar el tema de trabajadores migrantes temporales, existen también una serie de asuntos prácticos a considerar.

## **2. Programa de Trabajadores Temporales: una perspectiva global**

**Ricardo Cordero<sup>2</sup>**

### **A. La migración laboral temporal en el contexto global**

A inicios del Siglo XXI la migración internacional continúa siendo un asunto de creciente interés para los medios de comunicación, opinión pública, academia, sociedad civil y por supuesto para los gobiernos, quienes entienden claramente la complejidad del fenómeno de la migración laboral, que si bien tiene una orientación predominantemente económica, está también estrechamente interrelacionada con una variedad de cuestiones de índole política, social, cultural, de derechos humanos y de seguridad.

Según datos de la División de Desarrollo Económico y Social de Naciones Unidas (UNDESA) y de la Oficina Internacional del Trabajo (OIT), en 2006 había cerca de 90 millones de trabajadores migrantes (temporales y permanentes) en el mundo, cifra que representa el 45% de los casi 200 millones de migrantes estimados alrededor del mundo. Del total estimado de trabajadores migratorios, un 33% están en Europa, 30% en las Américas, 26% en Asia, 8% en África y un 3% en Oceanía. En las Américas el 30 % se divide en un 24% para Canadá y Estados Unidos y 6% para América Latina y el Caribe.

Es importante también hacer notar que a nivel mundial la mayoría de trabajadores migratorios temporales (TMT) se mueven entre países en desarrollo, fenómeno conocido como migración “Sur-Sur”, más que hacia países desarrollados (migración Sur-Norte). Además, de acuerdo con estudios de la CEPAL del 2006, se estima que más de 20 millones de latinoamericanos

---

<sup>2</sup> Ricardo Cordero es Especialista en Migración Laboral del Departamento de Migración Laboral y Facilitada, OIM – Ginebra, Suiza.

trabajaban fuera de sus países de origen. Otros estudios y fuentes de información igualmente fidedignas indican que los trabajadores migratorios temporales no calificados representan más del 80% de los flujos migratorios laborales temporales en el mundo, siendo las principales ocupaciones de los TMT las actividades vinculadas a la agricultura, construcción, turismo/hotelería, servicios de salud, trabajo doméstico y pesca.

## **B. La crisis económica mundial y la migración laboral**

En estos días, ningún foro sobre el tema migratorio a nivel global, regional o nacional puede dejar por fuera el análisis de la crisis económica mundial y sus repercusiones en la migración en general y en la migración laboral en particular. La crisis financiera mundial, que se inició durante el segundo semestre de 2008, ha dado lugar a un letargo de la economía mundial, convirtiéndose rápidamente en una recesión económica más aguda. Ahora bien, es difícil en este momento prever la magnitud, alcance y duración de la crisis, así como sus repercusiones puesto que estos parámetros varían según el país, región geográfica y sector del mercado laboral.

En este contexto, se observa que durante las recesiones económicas los trabajadores migrantes, y en particular los temporales, suelen ser la categoría de trabajadores más vulnerables en términos de pérdida de empleo y condiciones en el lugar de trabajo, discriminación y xenofobia. La OIT ha estimado que el desempleo mundial aumentará en 210 millones de personas en 2010, lo que representa un incremento del 10.5% en el desempleo mundial en comparación con 2007, siendo los sectores más afectados la construcción, servicios financieros, comercio, manufactura y el turismo.

Las medidas destinadas a reducir la migración en los países de destino suelen fundamentarse en la percepción errónea de que los “migrantes quitan puestos de trabajo” o “compiten por las prestaciones de seguridad social”, cuando en realidad la mayoría de los migrantes fomenta la actividad económica y la creación de empleos.

Como se indica en el Informe sobre las Migraciones en el Mundo 2008 de la OIM, la movilidad humana hace que las economías sean más dinámicas y eficientes. La migración puede además ser una fuerza positiva para aliviar ciertos aspectos de la crisis económica y servir para superar el letargo económico.

Como consecuencia de la crisis económica mundial, el Banco Mundial reporta una disminución en el flujo de las remesas en varios países de origen de los TMT en vías de desarrollo, entre otros Bangladesh, Filipinas, Marruecos, México y Sri Lanka. También se ha observado que a finales de 2008, el 71% de los migrantes hispanos en los Estados Unidos de América habían enviado menos remesas a sus hogares que en años anteriores.

A pesar de las repercusiones de la crisis económica mundial, aún existen algunos “nichos” del mercado laboral que siguen abiertos para trabajadores migrantes, concretamente Canadá recibió 519,722 inmigrantes en 2008 de los cuales 143,000 (27%) eran trabajadores migrantes temporales. Además, este país mantendrá abiertos durante 2009 los programas de migración permanente y temporal. También Japón, Dinamarca y algunos países de la Unión Europea continúan recibiendo trabajadores migrantes, principalmente altamente calificados.

La OIM es de la opinión de que es imprescindible contar con políticas y prácticas migratorias flexibles, coherentes y exhaustivas, así como reforzar la cooperación internacional con miras a alentar al máximo los beneficios que trae consigo la migración, proteger a los migrantes y tomar debidamente en cuenta sus necesidades en las medidas destinadas a enfrentar la presente crisis económica.

## **C. Migración laboral temporal: Conceptos Básicos**

La migración laboral temporal es un tema que genera gran interés, tanto en el plano nacional como internacional, ya que se considera que estos enfoques realzan la contribución positiva de la migración laboral al desarrollo y ofrecen la mayor convergencia posible de los intereses de las distintas partes, en



particular los de los países de origen y de destino y de los propios migrantes. Dado que se estará hablando sobre este tema durante los próximos días, es importante en el contexto del presente taller acordar la terminología que se estará usando, de manera que todos(as) los(as) participantes mantengan un entendimiento y “lenguaje común”.

Hay tres conceptos básicos que comparto con ustedes:

1. *Migración laboral temporal*: Entendida como el desplazamiento de trabajadores extranjeros por un período limitado de tiempo con el **claro objetivo de regresar a su país de origen** al concluir el plazo acordado.
2. *Trabajador migratorio temporal*: Todo operario extranjero con **permiso de trabajo por un plazo definido**, independientemente de la cantidad de tiempo que tenga de vivir en el país de destino.
3. *Programa de trabajadores migratorios temporales*: Serie de acciones **acordadas entre países de origen y destino** con la finalidad de facilitar flujos migratorios laborales ordenados (migración regulada) en los que, **de antemano, se define** el número de trabajadores, duración del contrato, categoría, remuneración, condiciones de trabajo, así como los **mecanismos de retorno al país de origen**.

Algunas de las ventajas de los programas de trabajadores migratorios temporales son la flexibilidad y una mayor aceptación pública en los países receptores, además de incrementar las transferencias de remesas y nuevas habilidades hacia los países de origen. Adicionalmente, puede mencionarse el establecimiento de redes comerciales y empresariales entre países de origen y destino, y las oportunidades de desarrollo personal y profesional de los migrantes.

#### **D. Enfoque integral de la migración laboral temporal**

Como indicado anteriormente, la migración laboral temporal es una esfera intersectorial y multidisciplinaria con numerosos actores directos e indirectos y con vinculación a diversos procesos y áreas. Para que la gestión de la migración laboral temporal sea eficaz y en beneficio máximo de todas las partes involucradas (“ganar-ganar”), la migración laboral requiere un esfuerzo concertado y métodos amplios que aborden todas las etapas del proceso migratorio. Aunado a ello deben tener en cuenta las cuestiones conexas de tipo económico, social, político, de derechos humanos, igualdad de género, de desarrollo y de seguridad.

En resumen, es de fundamental importancia tanto para los países de origen y destino de los(as) trabajadores(as) migrantes tener un enfoque integral de la migración laboral temporal, que incluya políticas de Estado y programas que aseguren lo siguiente:

1. Protección y bienestar de los(as) trabajadores(as) nacionales y extranjeros(as) en igualdad de condiciones.
2. Recolección, análisis y gestión de la información para la toma de decisiones, e informar a la opinión pública al respecto.
3. Adecuada capacidad institucional, efectiva coordinación intergubernamental y consistencia con el correspondiente plan nacional de desarrollo.
4. Diálogo con actores sociales (empleadores, trabajadores, sociedad civil, academia).
5. Activa cooperación entre países de origen y destino (bilateral, regional, global).
6. Transparencia y eficiencia en el reclutamiento de los TMT.
7. Incentivos para el retorno y la reintegración en los países de origen.
8. Optimización de los beneficios de los programas de TMT para todas las partes involucradas (migración y desarrollo, remesas).

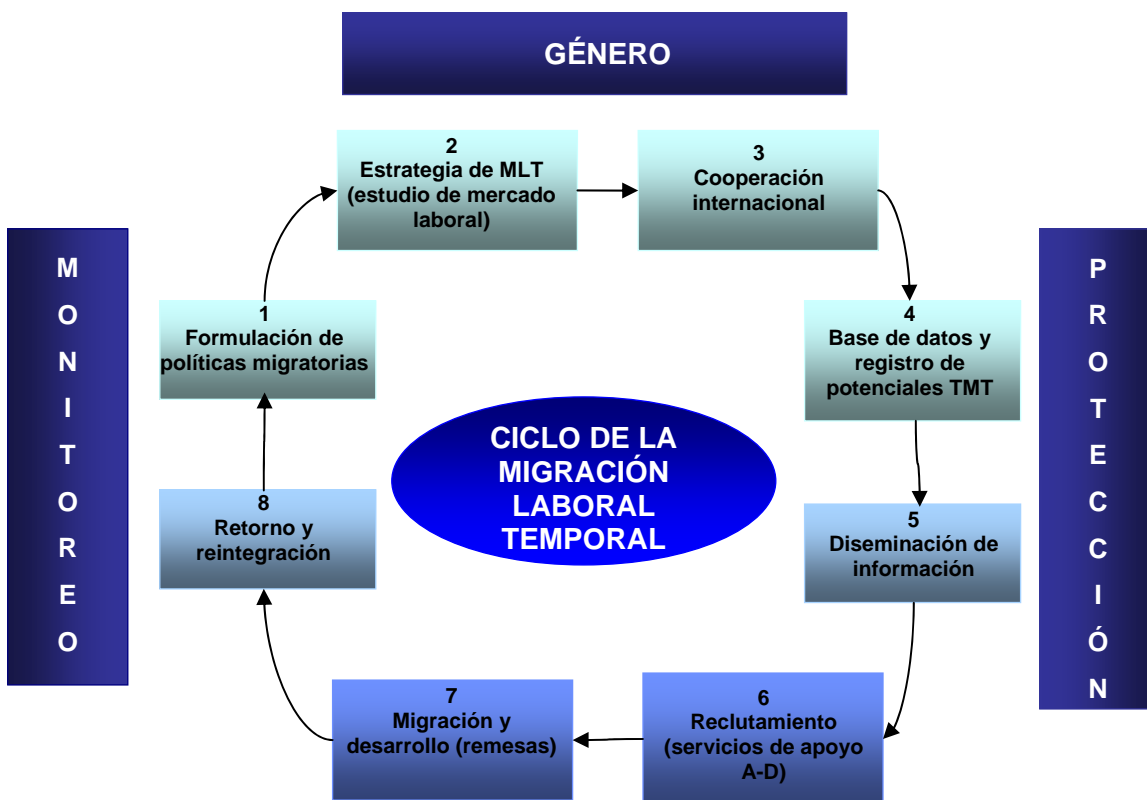
Al hacer el planeamiento de las estrategias de migración laboral temporal, los países de origen deben tener en cuenta que son los países de destino los que deciden qué tipo de migración laboral quieren y, por lo tanto, son los que definen sus políticas sobre los requisitos y condiciones para cada tipo de migración. Dichas políticas tienen un efecto directo en las condiciones de selección y contratación de los trabajadores migrantes.

### E. Ciclo de la migración laboral temporal

El siguiente diagrama muestra las principales etapas por las que idealmente deberían pasar los programas de migración laboral temporal. Nótese que las ocho etapas, iniciando con la formulación de políticas migratorias y finalizando con el retorno y la reintegración, involucran tanto a los países de origen como de destino, desde distinta perspectiva lógicamente pero dentro de un espíritu de diálogo y colaboración bilateral o multilateral.

Interesa destacar aquí los tres ejes transversales que deberían estar siempre presentes en todo proceso y programa de migración laboral temporal: 1) La **protección** de los derechos humanos y laborales de los trabajadores(as) migrantes, 2) El enfoque de **género** que asegure igualdad de oportunidades y condiciones de trabajo para las mujeres tomando en cuenta sus condiciones especiales de género, y el 3) **Monitoreo** durante todas las etapas para asegurar la culminación del proceso con el retorno voluntario de los trabajadores temporales.

**DIAGRAMA 1**  
**EJES QUE DEBERÍAN ESTAR PRESENTES EN TODO PROCESO O PROGRAMA**  
**DE MIGRACIÓN LABORAL TEMPORAL**



## F. Migración laboral temporal y desarrollo

La OIM considera que la creación de trabajo en los países de origen es la mejor opción para el desarrollo. La migración laboral temporal y permanente es sólo una alternativa más dentro del abanico de posibilidades para promover el desarrollo nacional en los países de origen.

La flexibilidad y una mayor aceptación pública en los países receptores, las transferencias de remesas y aptitudes hacia los países de origen, el establecimiento de redes comerciales y empresariales entre países de origen y de destino, así como las oportunidades de desarrollo personal y profesional de los migrantes, son algunas de las ventajas de los programas de migración laboral temporal en el contexto del desarrollo.

Se debe enfatizar que tanto países de origen como de destino juegan papeles importantes, pero diferentes, cuando se trata de relacionar la migración laboral temporal con el desarrollo. La experiencia de la OIM en este campo demuestra que el rol principal de los **países de origen** en materia de vincular la migración laboral temporal con desarrollo se puede resumir en cinco elementos:

1. Incorporación de las políticas migratorias dentro de los planes nacionales de desarrollo.
2. Análisis de los posibles efectos inmediatos y futuros de la migración laboral (temporal y permanente) en el mercado laboral nacional (manejo de recursos humanos).
3. Análisis y reestructuración de los mecanismos de financiamiento de la educación universitaria y técnica.
4. Adecuación de la infraestructura pública (vivienda, educación, salud, etc.) a los cambios demográficos que puedan generar los flujos migratorios temporales.
5. Mejoramiento de la coordinación interinstitucional y la capacidad de gestión de la migración laboral (temporal y permanente), en particular relacionada con iniciativas bilaterales, regionales y movimientos “Sur-Sur” (por ejemplo en el contexto del MERCOSUR, CA-4, países miembros de la CRM, etc.).

Por su parte, los **países de destino** también juegan un papel fundamental que igualmente se puede resumir en otros cinco elementos:

1. Facilitación de la coherencia y complementariedad entre políticas migratorias y otras políticas de Estado ligadas al tema, por ejemplo, cooperación internacional (con países de origen), comercio, medio ambiente, agricultura, salud, seguridad nacional, entre otros.
2. Análisis del impacto de sus políticas de reclutamiento y admisión de trabajadores migrantes en su desarrollo nacional y en los países de origen.
3. Manejo responsable del reclutamiento de extranjeros altamente calificados a efecto de evitar la “fuga de talentos” en países con menor nivel de desarrollo.
4. Facilitación, y si es posible incremento, en el reclutamiento de trabajadores migratorios temporales semi-calificados y no calificados.
5. Apoyo para la creación de mecanismos que asocien las remesas con iniciativas de desarrollo local en países de origen.

## G. Retos y recomendaciones para optimizar los beneficios de la migración laboral temporal

Una visión resumida de los retos para optimizar los beneficios de la migración laboral temporal debe incluir, necesariamente, aspectos relacionados tanto a la política migratoria como a la ejecución de programas y proyectos, idealmente ejecutados de manera coordinada y coherente.

*A nivel de políticas:*

1. Como indicado anteriormente en el “Ciclo de la migración laboral temporal”, es de fundamental importancia velar por la protección y el bienestar de los TMTs de acuerdo con los instrumentos jurídicos internacionales, regionales y nacionales.
2. De igual manera, el éxito de una buena política en migración laboral temporal radica en mantener la “temporalidad” del sistema asegurando/facilitando el retorno de los TMT a su país de origen cuando el contrato de trabajo ha terminado.
3. Una política amplia e integral debe ser capaz de convertir la “fuga de talentos” en “circulación de talentos”, de forma que se favorezca la transferencia de conocimientos adquiridos por los(as) trabajadores(as) migrantes hacia sus comunidades y países de origen.
4. El mejoramiento de la cooperación bilateral y multilateral entre países de origen y destino es uno de los componentes que no puede estar ausente en la formulación de políticas sobre migración laboral.
5. Sobre la base de que las remesas son fondos privados y que nadie, excepto los migrantes mismos, pueden decidir sobre su uso, es crucial buscar un compromiso nacional orientado a maximizar el impacto de las remesas en el desarrollo local y nacional, involucrando a los diversos actores (gobierno, bancos y otras entidades financieras, empresa privada, sociedad civil y por supuesto las organizaciones de migrantes).
6. Finalmente, y no por esto menos importante, debe mencionarse el reto de fortalecer la migración laboral temporal de manera ordenada como mecanismo alternativo para reducir la migración irregular.

*A nivel de programas y proyectos:*

1. Los gobiernos, tanto de los países de origen como de destino, deberían hacer un esfuerzo aún mayor para dedicar más recursos al fortalecimiento de la capacidad institucional en la gestión de la migración laboral, tanto a nivel de políticas como de programas y proyectos.
2. En el proceso de mejorar la formulación de políticas y la toma de decisiones en materia de migración laboral, es de particular importancia el mejoramiento de los sistemas de información (base de datos) en esta área.
3. Otra necesidad prioritaria detectada por la OIM en algunos países de origen y destino es la carencia de estudios de mercado laboral que sustenten la preparación de estrategias para el manejo de la migración laboral.
4. La experiencia de la OIM en la administración de proyectos para el reclutamiento de trabajadores(as) migrantes demuestra la importancia de mantener y mejorar los llamados “servicios de apoyo” antes del embarque, durante el período de trabajo en el exterior y después del retorno al país de origen. Algunos de estos servicios son información: registro, selección, orientación cultural, charlas sobre protección (derechos y deberes en el exterior), chequeo médico, asistencia con la visa y documentos de viaje, recepción en el país de destino, preparación para el retorno y apoyo para la reintegración.
5. Un mayor esfuerzo es requerido, tanto en países de origen como de destino, para el desarrollo y financiamiento de programas que incentiven el retorno y la reintegración de TMTs en sus países de origen.

En conclusión, una efectiva gestión de la migración laboral temporal requiere avanzar hacia soluciones más sostenibles, tomando en cuenta los cambios demográficos y tendencias del mercado laboral, de manera que se aprovechen al máximo las oportunidades de desarrollo económico, social y humano que ofrece la migración laboral, alcanzando al mismo tiempo un equilibrio entre los intereses de todas las partes interesadas.

### 3. Características de la fuerza laboral migratoria en las Américas

*Jorge Martínez Pizarro*<sup>3</sup>

En este trabajo se presentan antecedentes sobre la participación e inserción laboral de los migrantes en las Américas, provistos por los censos y encuestas de hogares. En primer lugar, se describe el contexto global de los flujos de trabajadores migrantes, identificando los principales destinos dentro de la región. En un segundo apartado, se analiza el tipo de inserción laboral y los principales sectores de ocupación que los migrantes latinoamericanos y caribeños adoptan dentro de las subregiones de América Latina y el Caribe, Estados Unidos y Canadá. La tercera sección aborda el tema de la migración de trabajadores calificados dentro de las Américas y, en último lugar, se profundiza en la participación laboral de las mujeres migrantes en el campo del servicio doméstico.

#### A. Contexto de las migraciones laborales en las Américas

En términos generales, puede afirmarse que la migración sigue siendo un proceso orientado desde naciones con menos oportunidades a otras más favorecidas y habitualmente de más altos ingresos. Dentro de la región de las Américas se distinguen dos patrones migratorios tradicionales que parecen seguir esta lógica: la emigración de trabajadores desde América Latina y el Caribe hacia Estados Unidos y Canadá, y el intercambio de población entre los mismos países de Sudamérica y el Caribe. En los últimos años, España ha venido a ocupar el segundo lugar como destino de la emigración regional, lo que sugiere un tercer patrón emergente.

Estados Unidos se ha consolidado como el principal destino de la migración regional, albergando a cerca de 20,5 millones de latinoamericanos y caribeños hacia el año 2007, lo que corresponde a más de la mitad del total de inmigrantes, sin contar a sus descendientes. En los trabajos de CELADE se ha destacado con frecuencia que en este flujo converge la combinación de una demanda laboral con la oferta de mano de obra barata o bien calificada. Sin embargo, no son sólo las desigualdades económicas entre el norte y el sur lo que explica este movimiento migratorio, sino también la formación de enclaves étnicos y laborales de inmigrantes provenientes de territorios específicos de América Latina y el Caribe. Con todo, puede decirse que el conjunto de latinoamericanos y caribeños —principalmente mexicanos— “se ha consolidado como principal reserva de mano de obra de bajos salarios de la economía estadounidense” (CEPAL, 2008:130), presentando, en todo caso, marcadas heterogeneidades en términos de inserción laboral.

En Canadá, la presencia de latinoamericanos y caribeños también es destacada. Con cerca de 600.000 personas en 2001 (11% del total de inmigrantes en el país), ocupa el tercer lugar de importancia entre los países de destino de la emigración latinoamericana y caribeña hacia los países desarrollados, después de Estados Unidos y España, movimiento que se ha vinculado, entre otras razones, a la demanda de trabajadores especializados (CEPAL, 2008). Quizás de forma más patente que otros países, el gobierno canadiense “ha estimulado el ingreso de extranjeros sobre la base de criterios educacionales y de capacitación laboral” (Liu y Kerr, 2003 citado en CEPAL, 2008:165), además de programas temporarios específicos.

Dentro de la región de América Latina y el Caribe la movilidad también ha sido una constante, especialmente entre los países limítrofes o cercanos, sin embargo, el rasgo más característico de la región continúa siendo el gran número de emigrados. En efecto, según estimaciones de comienzos del 2000, los inmigrantes representan el 1% de la población regional, mientras que los emigrantes, el 4% de ella. Y aunque geográficamente los destinos de los emigrantes se han ampliado y diversificado —no sólo EEUU, sino también Europa, Canadá, Japón, Australia e Israel—, Argentina, Costa Rica y Venezuela se han mantenido como destinos tradicionales dentro de la región de América Latina y el Caribe, al mismo tiempo que otros países se han convertido en emisores, receptores y de tránsito, combinadamente (CEPAL, 2008:84).

---

<sup>3</sup> Con la colaboración de Verónica Cano y Magdalena Soffia, CELADE-CEPAL.

Ahora bien, desde el punto de vista de los espacios de integración subregional es posible afirmar que el movimiento de trabajadores calificados y el cambio de residencia de los ciudadanos se ha visto más facilitado en la actualidad (CEPAL, 2008). Efectivamente, “se observa un aumento de la migración en la CAN, el SICA y el MERCOSUR que, en general, se relaciona con el incremento de la participación laboral femenina” (CEPAL, 2008:108), si bien no se trata, en una mayoría de casos, de situaciones en que se involucren trabajadores asociados a programas temporarios.

Una buena práctica a reconocer dentro de esta materia es el *Acuerdo de Residencia para Nacionales* convenido en noviembre de 2002 entre los miembros plenos del MERCOSUR junto a Bolivia y Chile. Dicho instrumento establece la libertad de residencia y trabajo de los ciudadanos en todo el ámbito de los estados partes, mediante la sola acreditación de la nacionalidad y la ausencia de antecedentes penales. En el plano laboral, el Art.8.2 del Acuerdo establece el derecho a acceder a cualquier actividad, por cuenta propia o ajena, en igualdad de condiciones con los nativos, de acuerdo a las normas de cada país, y el Art.9.3 instaura el trato no menos favorable que el que reciben los nacionales del país de recepción, en lo que concierne a la aplicación de la legislación laboral (Pérez Vichich, 2005).

Sobre la idea de que la libre circulación de personas sería fundamental para alcanzar una mayor integración en la región y un ambiente más seguro para los migrantes, “se estimaba que 2.5 millones de personas migrantes irregulares se beneficiarían de esto en la medida de solicitar su regularización” (Castillo, 2003). Este impulso se trata, en otras palabras, de desdibujar la paradoja *libre comercio-migración limitada* descrita por Martínez y Stang (2005). En efecto, el Acuerdo es una manifestación de que las políticas de libre comercio impulsadas por el MERCOSUR han venido acompañadas de una mayor facilitación a la movilidad de capital humano. No obstante, sería necesario analizar si el aumento de la movilidad intra-regional entre los países que firmaron dicho acuerdo ha venido seguido de un aumento proporcional de inserción de los migrantes en los mercados de trabajo a los que llegan y de una integración laboral más estable.

Sin considerar en este documento a la migración temporal dirigida, es un hecho que en los flujos dentro de América Latina y el Caribe predominan los trabajadores con menor calificación. Por una parte, están los que circunscriben su movimiento a zonas fronterizas y que se insertan en actividades agrícolas de carácter transitorio o estacional; por otra, se encuentran los trabajadores que se dirigen a las ciudades y cumplen una función complementaria a la migración interna, en donde las actividades vinculadas con la construcción predominan entre los hombres y el servicio doméstico entre las mujeres —y el comercio minorista, como estrategia de supervivencia (Pellegrino, 2003). Los programas de trabajadores temporarios no han estado a la orden del día y tampoco se conoce la incidencia de la temporalidad entre los migrantes, por lo que es difícil establecer distinciones.

Se ha visto también que la demanda laboral en los países de América Latina y el Caribe parece incidir en la distribución espacial de los trabajadores migrantes, pues tienden a concentrarse en las zonas urbanas donde hay mayor diversificación de oportunidades laborales, pero también existen históricos flujos de trabajadores agrícolas que tienen una importante presencia en zonas rurales de Belice, República Dominicana, Paraguay y Costa Rica (CEPAL, 2008).

## **B. Participación laboral y sectores de ocupación de los migrantes**

### *Dentro de América Latina y el Caribe*

En una primera aproximación al trabajo “Movilidad Internacional de Personas y Protección Social” desarrollado por Tokman (2008) en base a las encuestas de hogares de once países de América Latina, se advierte que entre migrantes y nativos las diferencias en las tasas de participación laboral y ocupación son de escasa magnitud. Tal como se observa en el primer cuadro, “los inmigrantes participan más en el mercado de trabajo, lo que se asocia en parte a la estructura de edades, y también se ocupan más, lo que se asocia a la escolaridad”. En tanto que el desempleo promedio parece afectar a inmigrantes y nativos por igual.

**CUADRO 1**  
**TASA DE OCUPACIÓN, PARTICIPACIÓN Y DESEMPLEO DE MIGRANTES**  
**Y NATIVOS, EN ONCE PAÍSES DE AMÉRICA LATINA**

Países	Tasa de Participación		Tasa de Ocupación		Tasa de Desempleo	
	Nativos	Migrantes	Nativos	Migrantes	Nativos	Migrantes
Argentina	68,6	71,7	61,1	66,4	10,9	7,3
Bolivia	69,7	75,7	65,5	64,8	6,1	14,4
Brasil	74,5	74,1	67,5	69,5	9,3	4,7
Chile	63,6	71,3	58,6	67,5	7,8	5,3
Costa Rica	66,2	72,3	62,2	69,0	6,2	4,6
Ecuador	76,4	81,5	70,9	77,3	7,2	5,2
Guatemala	69,5	64,3	66,1	54,1	4,8	15,8
Honduras	65,3	70,7	60,3	66,1	7,7	6,5
México	66,0	62,9	63,3	58,3	4,1	7,4
Nicaragua	69,0	60,8	60,2	53,6	12,8	11,7
Rep. Dominicana	69,3	74,1	55,9	66,2	19,3	10,7
Paraguay	72,8	74,4	67,1	69,9	7,8	6,1
Promedio <sup>a</sup>	69,3	71,1	53,4	65,1	8,5	8,4

Fuente: Tokman, V. (2008), “Movilidad internacional de personas y protección social”, en *Serie Macroeconomía del Desarrollo*, 67 (LC/L.2913-P), Santiago de Chile, CEPAL. Elaborado en base a información de CEPAL sobre encuestas de hogares de cada país.

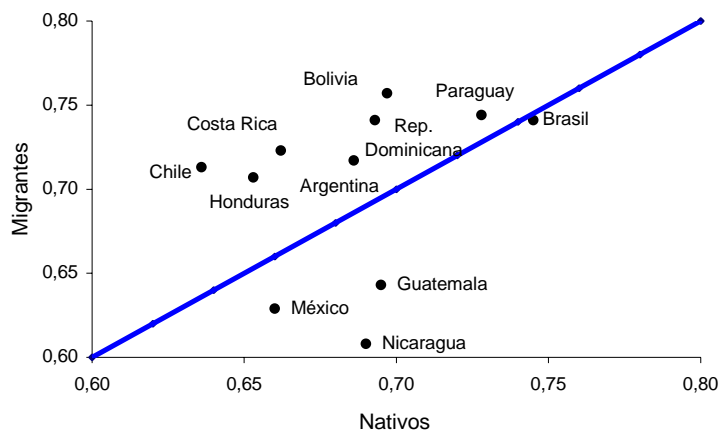
<sup>a</sup>Se refiere al promedio aritmético.

Los gráficos siguientes elaborados por el autor permiten visualizar este comportamiento: “los gráficos [1a y 1b] muestran que Argentina, Brasil, Ecuador, Honduras, República Dominicana y Paraguay se ubican por encima de la línea de corte, lo que significa que las tasas de participación y de ocupación de los inmigrantes superan a las registradas por los nativos. Como resultado en el gráfico [1c], estos países se ubican debajo de la línea, indicando que las tasas de desempleo de los inmigrantes son inferiores a la de los nativos, mientras lo contrario ocurre con los otros países mencionados” (Tokman, 2008:25).

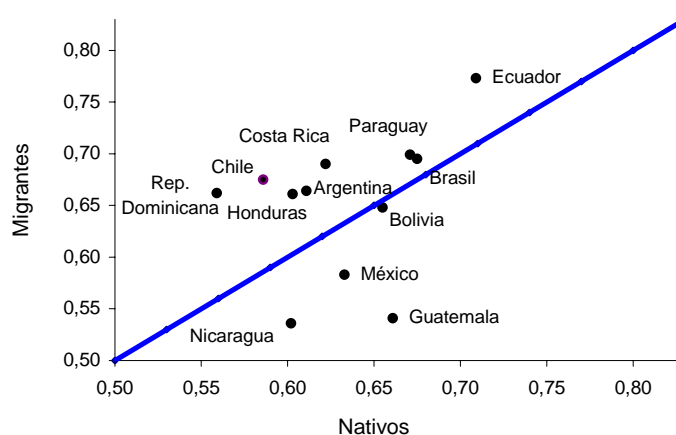
En su estudio Tokman percibe que, en promedio, para los once países latinoamericanos analizados entre 2003 y 2005, los inmigrantes se emplean en una proporción mayor en el sector formal que los nativos en los países en que residen. Treinta y nueve por ciento de los inmigrantes se ocupan en la informalidad, mientras que el 45% de los nativos tiene empleos informales (véase gráfico 2). Esta evidencia, variable entre países, parece contradecir la hipótesis de que los inmigrantes son discriminados abiertamente en cuanto al tipo de empleos que pueden acceder, los que serían de bajos requerimientos y fácil acceso. En todo caso, la información de las encuestas no capta adecuadamente los inmigrantes indocumentados, quienes están excluidos de los empleos formales, particularmente en empresas de mayor tamaño y obviamente, del empleo público.

**GRÁFICO 1**  
**BRECHAS EN LAS TASAS DE PARTICIPACIÓN, OCUPACIÓN Y DESEMPLEO**  
**ENTRE NATIVOS Y MIGRANTES SEGÚN PAÍS DE DESTINO**

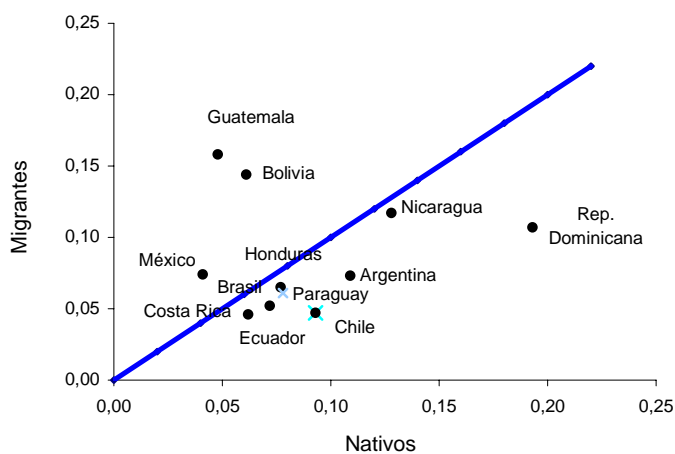
**A. BRECHAS EN LA TASA PARTICIPACIÓN**



**B. BRECHAS EN LA TASA OCUPACIÓN**



**C. BRECHAS EN LA TASA DE DESEMPLEO**



Fuente: Tokman, V. (2008), "Movilidad internacional de personas y protección social", en *Serie Macroeconomía del Desarrollo*, 67 (LC/L.2913-P), Santiago de Chile, CEPAL.



Debe considerarse, además, que dadas las políticas (más bien, normativas) de migración prevaecientes en los países latinoamericanos, la consecución de un empleo con contrato de trabajo constituye un requisito para la obtención de una visa de residencia, lo que lleva a los inmigrantes a buscar trabajos formales o alternativamente, a convertirse en trabajador y residente clandestino. Por otro lado, los inmigrantes acceden proporcionalmente menos a puestos asalariados. Sesenta y seis por ciento de los nativos se declara asalariado, mientras que 60% de los inmigrantes está en esa situación. No existen diferencias en relación con la situación contractual de los asalariados ya que en promedio, alrededor de la mitad de ellos cuenta con un contrato de trabajo con independencia de su origen. Sin embargo, los nativos acceden en una proporción mayor que los inmigrantes a contratos por tiempo indefinido: 74% en comparación con 69% (véase cuadro 2 y gráfico2)” (Tokman, 2008:27).

**CUADRO 2  
INSERCIÓN LABORAL DE NATIVOS Y MIGRANTES**

Países	Porcentaje Informalidad		Porcentaje Asalariados		Porcentaje Asalariados con Contrato		Porcentaje Asalariados con Contrato Indefinido/ Porcentaje con Contrato	
	Nativos	Migrantes	Nativos	Migrantes	Nativos	Migrantes	Nativos	Migrantes
Argentina	36,5	55,1	76,4	69,8	85,3	63,7	62,0	74,5
Bolivia	65,2	40,1	51,3	44,6	34,1	37,3	48,4	--
Brasil	35,2	34,5	69,8	51,5	59,8	46,9	38,2	26,7
Chile	12,4	13,0	77,8	78,7	81,4	81,4	78,2	77,1
Costa Rica	36,4	37,4	73,6	75,5	41,2	34,8	100,0	100,0
Ecuador	55,9	40,0	59,7	57,5	49,2	77,0	52,8	65,8
Guatemala	53,3	44,5	59,8	53,3	41,1	52,2	86,4	63,8
Honduras	54,8	23,8	58,9	77,0	42,7	34,0	100,0	100,0
México	37,8	28,3	76,2	71,3	64,1	80,0	74,6	74,9
Nicaragua	53,2	30,3	61,7	42,7	39,4	7,5	100,0	100,0
Rep. Dominicana	45,7	65,4	60,9	38,1	37,1	44,1	84,2	85,6
Paraguay	57,6	50,2	64,1	56,7	45,2	52,1	60,8	61,2
Promedio (a)	45,4	38,6	65,8	59,7	51,7	51,8	73,8	69,1

Fuente: Tokman, V. (2008), “Movilidad internacional de personas y protección social”, en *Serie Macroeconomía del Desarrollo*, 67 (LC/L.2913-P), Santiago de Chile, CEPAL. Elaborado en base a información de CEPAL sobre encuestas de hogares de cada país.

<sup>a</sup> Se refiere al promedio aritmético.

<sup>b</sup> Ocupados en el sector informal como porcentaje del total de ocupados.

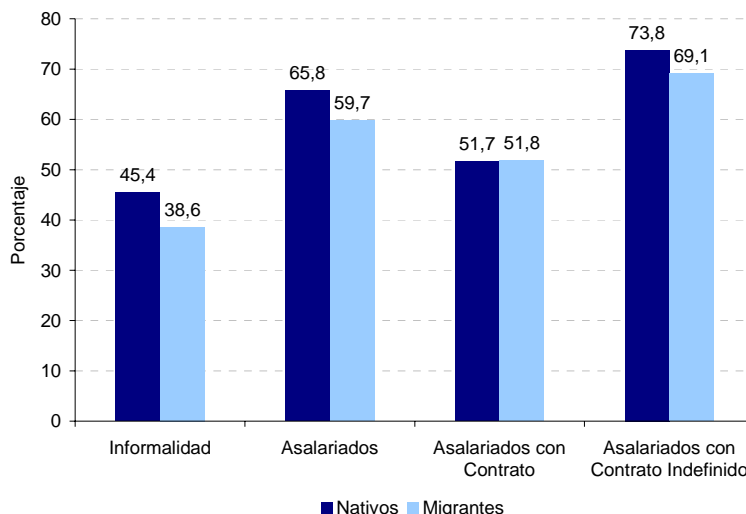
<sup>c</sup> Asalariados como porcentaje del total de ocupados.

<sup>d</sup> Asalariados con contrato como porcentaje de los asalariados.

<sup>e</sup> Asalariados con contrato indefinido como porcentaje del total de los asalariados con contrato.

Respecto de los sectores de empleo y las ocupaciones de los inmigrantes, el mismo autor detalla que, actualmente, “alrededor del 80% del total de inmigrantes está ocupado en agricultura, construcción, comercio, servicios y servicios domésticos. Existe, asimismo, una marcada segmentación de acuerdo al sexo. Los hombres presentan una diversificación de empleo por sector mayor que las mujeres. No obstante, se concentran relativamente en agricultura, construcción e industria donde se encuentra entre el 50 y el 60% de los inmigrantes hombres. Las mujeres muestran una mayor concentración en comercio, servicios y servicios domésticos. En promedio, entre el 75 y el 80% de las mujeres inmigrantes está empleada en dichos sectores. En particular, un alto porcentaje entre ellas desarrolla labores de servicios domésticos. (...) Las inmigrantes se ocupan en mercados diferentes a las nativas, aunque se insertan en una misma actividad” (Tokman, 2008).

**GRÁFICO 2**  
**INSERCIÓN LABORAL DE NATIVOS Y MIGRANTES**



Fuente: Tokman, V. (2008), "Movilidad internacional de personas y protección social", en *Serie Macroeconomía del Desarrollo*, 67 (LC/L.2913-P), Santiago de Chile, CEPAL.

Argentina y Costa Rica son dos casos relevantes dentro América Latina, que por tratarse de países eminentemente receptores de población migrante, merecen especial atención. En *Argentina* las tasas de actividad de los grupos migrantes siempre han sido superiores a la de los nativos. Hacia 2001, las principales ocupaciones entre los inmigrantes hombres eran la construcción en el caso de los bolivianos, chilenos y paraguayos; el comercio, la hotelería y restaurantes para los uruguayos y peruanos; y la agricultura en el caso de brasileños y bolivianos. La tendencia es que los hombres se concentren en tres o cuatro ramas, sin mucha diferenciación por país de origen. Para las mujeres, en cambio, se ha observado una mayor fragmentación según el grupo de origen. Peruanas y paraguayas se concentran en el servicio doméstico; las bolivianas se ocupan tanto en el servicio doméstico como en el comercio; y las brasileñas, chilenas y uruguayas se dispersan en tres o más ramas (Pacecca y Courtis, 2008).

En *Costa Rica*, hacia 2002, los sectores de la agricultura, comercio y servicios, concentraban cerca del 60% del mercado laboral de inmigrantes. La agricultura, en particular, alberga importantes cuotas de panameños y nicaragüenses (89% de los migrantes que trabajan en el sector provienen de Nicaragua, según las encuestas de hogares analizadas por Tokman), lo que deja en evidencia la fuerte segmentación laboral que sobrellevan los inmigrantes fronterizos en este país. Aunque desde 2000 se ha registrado un aumento en la llegada de colombianos y una estabilidad en el flujo de nicaragüenses y panameños hacia Costa Rica, estos últimos permanecen en una situación laboral de mayor exclusión y vulnerabilidad. En el caso de los hombres nicaragüenses, el 46,6% de ellos ocupan labores no calificadas del sector agropecuario, del mismo modo, más del 60% de las mujeres de este país se ocupan en labores no calificadas, especialmente como empleadas domésticas (42,2%), siendo que la participación laboral de las mujeres nicaragüenses en Costa Rica es más elevada que la de la población femenina residente en Nicaragua (Morales, 2008).

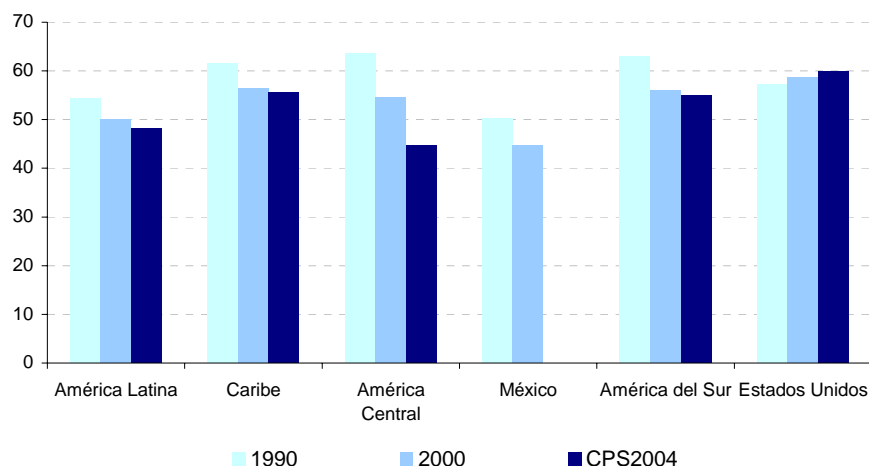
### *Inserción en los Estados Unidos*

En los Estados Unidos existe una importante presencia de trabajadores migrantes provenientes de México, América Central, América del Sur y el Caribe, con una inserción laboral diversificada y siendo estos últimos los que mejores indicadores de inserción productiva presentan (CEPAL, 2008).

La situación se mantiene en el caso de las mujeres. En efecto, caribeñas y sudamericanas presentan actualmente los más altos porcentajes de población económicamente activa (56% y 55%

respectivamente), aunque aún no llegan a superar el porcentaje de participación de las nativas (véase gráfico 3). “Lo interesante es que esta participación es mayor que en los países de origen, reforzando la idea de que la migración femenina a Estados Unidos obedece a motivaciones laborales en un contexto de flexibilización del trabajo” (CEPAL, 2008:133). En este país las mujeres inmigrantes cuentan con mayores posibilidades de inserción laboral que en sus países de origen, y es evidente que muchas de estas mujeres no sólo llegan para acompañar a sus parejas sino que también lo hacen por iniciativas personales (Martínez, 2002).

**GRÁFICO 3**  
**ESTADOS UNIDOS: PORCENTAJE DE MUJERES ECONÓMICAMENTE ACTIVAS**  
**EN LA POBLACIÓN FEMENINA DE 16 AÑOS DE EDAD Y MÁS, SEGÚN**  
**REGIÓN DE NACIMIENTO, 1990, 2000 Y 2004**



Fuente: Censo Nacional de Población 1990 y 2000, Encuesta Continua de Población (Current Population Survey), 2004.

Notas: para el Censo de 1990, América Central no incluye a Belice y América del Sur a Brasil; en el censo del 2000, América del Sur no incluye a Paraguay y Uruguay. Los datos de la Encuesta Continua de Población del 2004 incluyen a los mexicanos en el conjunto América Central.

Respecto de los sectores de actividad en los que se insertan, se observan algunas diferencias según la subregión de origen de los migrantes (cuadro 3). Así, los sudamericanos y caribeños se concentran tanto en el sector del comercio y el transporte, como en la educación, salud y servicios sociales; los centroamericanos se insertan preferentemente en la construcción, la manufactura y el comercio; de forma similar, los mexicanos se insertan típicamente en actividades de construcción (19,8%), manufactura y en el área de las artes, la entretención y otros. En comparación a los nativos, se deben destacar dos aspectos. Primero, que la proporción de mexicanos insertos en la agricultura (6,7%), más que triplica a la proporción de nativos en ésta área (1,8%) y duplica la del total de extranjeros (2,6%). Segundo, los inmigrantes provenientes de Sudamérica y el Caribe exhiben una distribución por rama muy similar a la de la población nativa.

A la luz de estos antecedentes se discute habitualmente el caso de los inmigrantes mexicanos, que merece especial atención por su volumen como fuerza laboral y por las condiciones de trabajo en que se desenvuelven. Aunque nadie duda que los migrantes contribuyen a los distintos sectores de la economía estadounidense, se especula en ocasiones si un estado, ciudad o una industria estadounidense en particular, como la agricultura, “colapsarían” sin el contingente de trabajadores mexicanos que existe hoy en día. Para algunos, “ciertamente, el mercado laboral estadounidense y la economía no ‘dependen’ de los trabajadores extranjeros, aunque también es verdadero que algunas

industrias y ocupaciones de algunas áreas enfrentarían costos de ajuste si sus empleados extranjeros desaparecieran...” (CELADE, 2001). Según estas opiniones, “los trabajadores nacidos en el extranjero —y en particular los nacidos en México— desempeñan un papel relativamente pequeño en la mayoría de las industrias, ocupaciones y áreas. Los cuatro grandes sectores industriales de la economía no son dependientes de los nacidos en el extranjero o de los nacidos en México” (CELADE, 2001). Para muchos otros, especialmente analistas mexicanos, esta percepción es refutada de raíz y basan sus argumentos en los resultados de informes oficiales y otros estudios. La contribución no solo es positiva sino que adquiere la forma de un subsidio a la economía agrícola, los inmigrantes asumen labores que ningún nativo aceptará y no solo es la agricultura el sector estratégico, sino también otras actividades que hacen funcionar al mercado laboral norteamericano, como la preparación de alimentos, los servicios de aseo y en general todo tipo de servicios personales (Bustamante, 2003).

**CUADRO 3**  
**RAMA DE ACTIVIDAD, SEGÚN REGIÓN DE NACIMIENTO: 2007**  
*(Distribución porcentual población de 16 y más años)*

Rama de Actividad	Total		Región de Nacimiento			
	Porcentaje de Nativos	Porcentaje de Nacidos en el Extranjero	Caribe	América del Sur	Centroamérica	México
Agricultura (y otros)	1,8	2,6	0,3	0,5	1,5	6,7
Electricidad, gas y agua	0,8	0,3	0,4	0,3	0,2	0,2
Construcción	7,1	10,8	6,8	11,1	17,8	19,8
Industria	10,6	13,0	7,5	10,0	12,6	15,6
Comercio y transporte	19,3	17,1	20,9	19,3	15,9	14,0
Información y comunicaciones	2,5	1,7	1,9	1,9	1,1	0,6
Finanzas	6,9	5,5	7,3	6,6	4,4	2,2
Servicios a empresas	9,9	11,3	9,1	11,3	12,2	10,5
Educación, salud y servicios sociales	21,1	16,6	26,5	17,3	10,8	7,6
Artes, entretenimiento y otros	9,4	11,8	9,0	10,2	12,5	14,7
Otros servicios	4,5	6,4	6,1	8,7	8,8	6,3
Administración pública	4,8	2,0	3,1	2,0	1,4	0,9
Fuerzas Armadas	0,7	0,2	0,3	0,2	0,2	0,1
Desempleados	0,7	0,7	0,8	0,6	0,7	0,7
<i>Total</i>	<i>100,0</i>	<i>100,0</i>	<i>100,0</i>	<i>100,0</i>	<i>100,0</i>	<i>100,0</i>

Fuente: Pew Hispanic Center, tabulaciones del American Community Survey (ACS), 2007 (1% IPUMS).

Pero lo verdadera y objetivamente problemático es que la vulnerabilidad entre los latinoamericanos es aguda y “esto se exagera en el caso de los mexicanos, puesto que cerca del 80% no tiene plenos derechos en el mercado laboral, el 50% podría encontrarse en situación de irregular y el 30% restante se emplea en sectores en que predominan los mecanismos de subcontratación, tales como la agricultura y la construcción” (Massey y Bartley, 2005 citados en CEPAL, 2008:137).

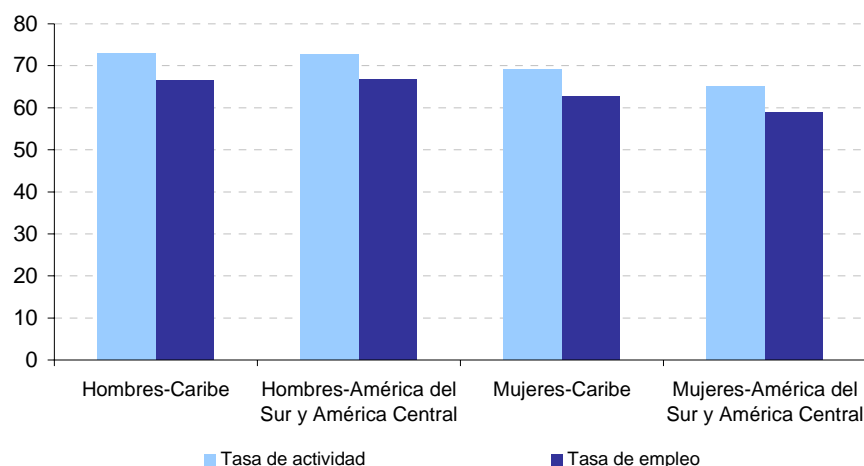
De cualquier manera, lo que subyace a la inmigración latinoamericana y caribeña es su contribución a la prosperidad de los Estados Unidos, lo que lleva a concluir que “los inmigrantes han contribuido a los procesos de flexibilización laboral del mercado de trabajo estadounidense mediante los cuales se fortaleció la atracción migratoria” (Villa y Martínez, 2004 citados en CEPAL, 2008:149).

### *Inserción en Canadá*

Hacia 2001, en Canadá, tanto hombres como mujeres inmigrantes provenientes de América Latina y el Caribe, registran una alta tasa de actividad (gráfico 4). La mayoría de los hombres trabaja en el sector manufacturero —sobre todo los sudamericanos y centroamericanos— mientras que las mujeres se ocupan de preferencia en los sectores de servicios sociales y salud (gráfico 5). Se destaca que de estos inmigrantes, el porcentaje de personas económicamente activas que se desempeña en ocupaciones profesionales es bastante elevado: “mientras que entre los varones supera el 30%, más del

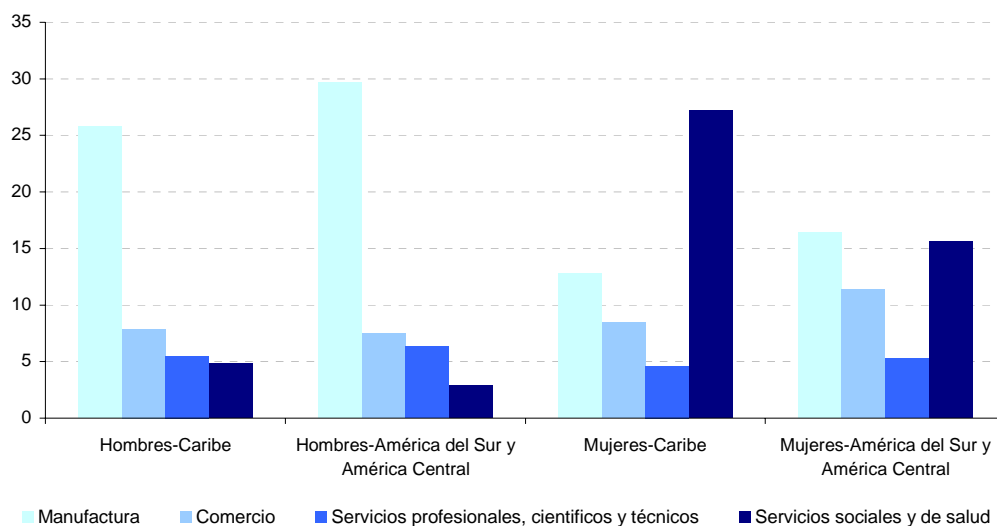
50% de las mujeres se encuentran en esta categoría” (gráfico 6). Ello es causa de que “las mujeres no sólo representan la mayor parte del contingente de inmigrantes de la región, sino que también tienen más facilidades de inserción laboral que los hombres” (CEPAL, 2008:169).

**GRÁFICO 4**  
**CANADÁ: CARACTERÍSTICAS SOCIODEMOGRÁFICAS DE LAS PERSONAS MAYORES DE 15 AÑOS NACIDAS EN AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE, SEGÚN SEXO, 2001**  
*(Tasas por cien)*



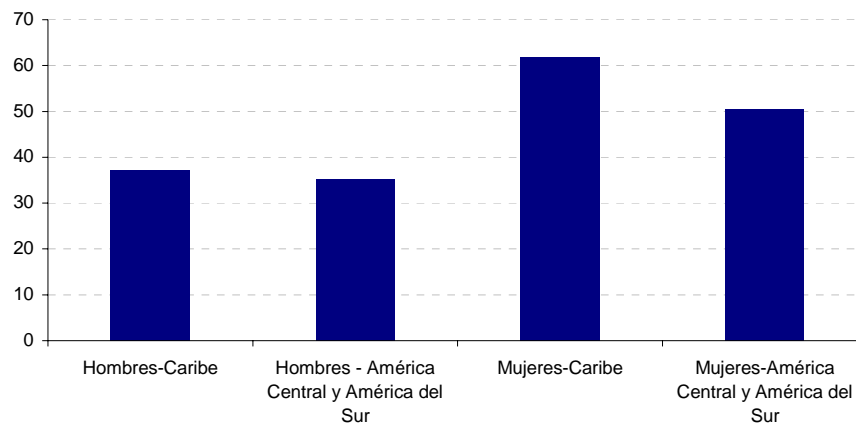
Fuente: Censo Nacional de Población de Canadá, 2001 (muestra del 20%). (www.statcan.ca).

**GRÁFICO 5**  
**CANADÁ: PERSONAS NACIDAS EN AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE DE 15 AÑOS Y MÁS, SEGÚN SECTORES SELECCIONADOS DE ACTIVIDAD Y SEXO, 2001**  
*(En porcentajes)*



Fuente: Censo Nacional de Población de Canadá, 2001 (muestra del 20%). (www.statcan.ca).

**GRÁFICO 6**  
**CANADÁ: PERSONAS NACIDAS EN AMÉRICA LATINA Y E CARIBE DE 15 AÑOS Y MÁS**  
**CUYAS OCUPACIONES SON DE ALTA CALIFICACIÓN, SEGÚN SEXO, 2001**  
*(En porcentajes)*



Fuente: Censo Nacional de Población de Canadá, 2001 (muestra del 20%) ([www.statcan.ca](http://www.statcan.ca)).

### C. Apuntes sobre la migración calificada en la región

Aunque con volúmenes, tendencias, características e impactos variables, todos los países registran emigración e inmigración de recursos humanos calificados (Martínez, 2008). Específicamente en la región de América Latina y el Caribe, existe desde hace varias décadas una pérdida de población altamente calificada, cuyos beneficios para los países de origen no parecen haberse materializado claramente. En los trabajos de la CEPAL (2008) se ha dicho que los países más afectados resultan ser los de economías más pequeñas —varios de los cuales ya han impulsado políticas de incentivo al retorno o vinculación con sus emigrados— y es también proporcionalmente importante en los países más poblados.

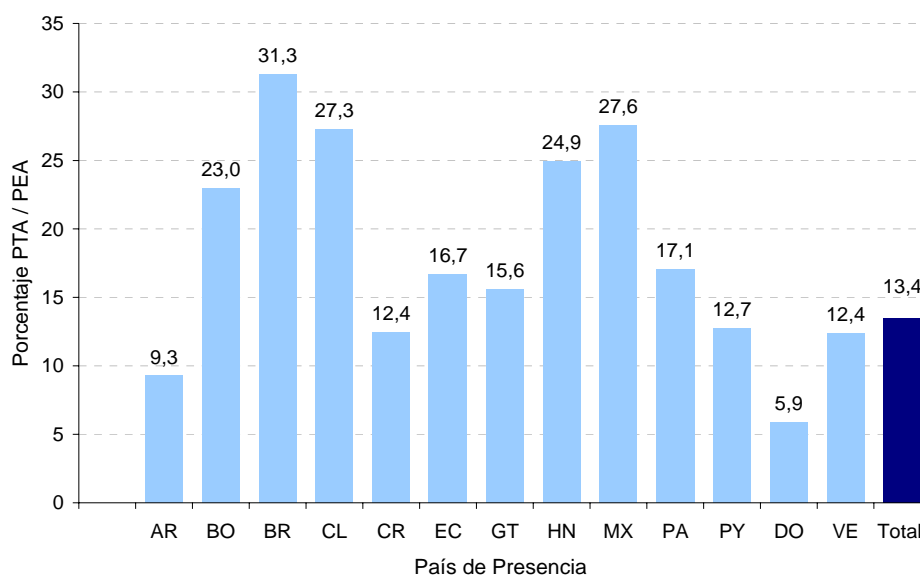
En el conjunto de las Américas, el número de profesionales, técnicos y afines (PTA) fuera de su país de origen alcanzaba cerca del millón de personas en el año 2000, y a escala intralatinoamericana los PTA representaban un 25% del total de esos migrantes y un 13% sobre el total de los migrantes económicamente activos (PEA), tal como se observa en el cuadro 4. En el gráfico siguiente se observa que la menor proporción de PTA respecto de la población inmigrante regional económicamente activa la presentaban República Dominicana, Argentina, República Bolivariana de Venezuela, Costa Rica y Paraguay respectivamente, y en el extremo opuesto se encontraban Brasil, México y Chile (CEPAL, 2008).

**CUADRO 4**  
**AMÉRICA LATINA: POBLACIÓN ECONÓMICAMENTE ACTIVA Y PROFESIONALES,**  
**TÉCNICOS Y AFINES NACIDOS EN PAÍSES DE AMÉRICA LATINA**  
**POR PAÍSES DE PRESENCIA, CENSOS DEL 2000**

País de presencia	Año	Población Económicamente Activa (PEA)	Profesionales, Técnicos y Afines (PTA)	Porcentaje PTA/PEA
Argentina	2001	625 532	58 044	9,3
Bolivia	2001	28 810	6 624	23,0
Brasil	2000	87 241	27 299	31,3
Chile	2002	67 505	18 407	27,3
Colombia				
Costa Rica	2000	143 855	17 885	12,4
Cuba				
Ecuador	2001	37 725	6 308	16,7
El Salvador				
Guatemala	2002	15 991	2 495	15,6
Haití				
Honduras	2001	8 869	2 211	24,9
México	2000	43 941	12 115	27,6
Nicaragua				
Panamá	2001	26 533	4 533	17,1
Paraguay	2002	83 746	10 663	12,7
Perú				
República Dominicana	2002	53 791	3 161	5,9
Uruguay				
Venezuela (Rep. Bolivariana de)	2001	481 275	59 510	12,4
<i>Total</i>		<i>1 704 814</i>	<i>229 255</i>	<i>13,4</i>

Fuente: Proyecto IMILA del CELADE.

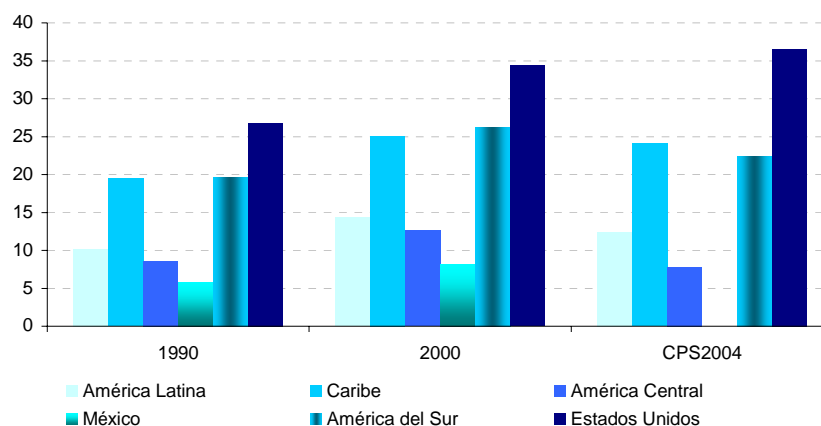
**GRÁFICO 7**  
**AMÉRICA LATINA: PORCENTAJE DE PROFESIONALES, TÉCNICOS Y AFINES**  
**SOBRE LA POBLACIÓN ECONÓMICAMENTE ACTIVA NACIDA EN PAÍSES**  
**DE AMÉRICA LATINA POR PAÍSES DE PRESENCIA, CENSOS DEL 2000**



Fuente: Cuadro 4.

En el gráfico a continuación se puede ver que en Estados Unidos el porcentaje de PTA sobre el total de PEA inmigrante latinoamericana ha aumentado durante el último período intercensal, pero aún se mantiene muy por debajo de la proporción correspondiente a los nativos (CEPAL, 2008).

**GRÁFICO 8**  
**ESTADOS UNIDOS: PORCENTAJE DE PROFESIONALES Y TÉCNICOS EN LA POBLACIÓN**  
**ECONÓMICAMENTE ACTIVA, SEGÚN REGIÓN DE NACIMIENTO, 1990, 2000 Y 2004**



Fuente: Censo Nacional de Población 1990 y 2000 y Encuesta Continua de Población (Current Population Survey) 2004.

Notas: para el censo de 1990, América Central no incluye a Belice y América del Sur a Brasil; en el censo del 2000, América del Sur no incluye a Paraguay y Uruguay. Los datos de la Encuesta Continua de Población del 2004 incluyen a los mexicanos en el conjunto América Central.

Con respecto al nivel educativo, se puede decir que “en América Latina, el porcentaje de inmigrantes sobre 15 años de edad nacidos en la región, que han cursado 12 años de estudio y más, varía bastante según el país de destino” (CEPAL, 2008:120), siendo Chile el que mayor proporción de ellos alberga (60%).

Entre los migrantes que se dirigen hacia Estados Unidos el panorama educativo es bastante heterogéneo. Los sudamericanos y caribeños presentan una ventaja evidente en su nivel de escolaridad respecto de otros grupos de inmigrantes (véase en el cuadro 5 que hacia 2004, el 81% de los sudamericanos radicados tenía educación secundaria completa y de los caribeños casi el 70%). De hecho, la proporción de personas con educación superior completa o más que nacieron en Sudamérica y residen en EEUU (30%) es mayor que la de los estadounidenses en las mismas condiciones (28%) (CEPAL, 2008:138). Por el contrario, aunque los centroamericanos y mexicanos tienen una mayor concentración de población en edades activas, sus perfiles de escolaridad son ostensiblemente más bajos (menos del 40% ha completado la educación secundaria según datos de 2004).

Así, “la extendida noción de que el perfil sociolaboral del conjunto de inmigrantes se polariza entre los que tienen alto grado de calificación y se insertan en ocupaciones gerenciales y de ciencia y tecnología, y los que se concentran en subsectores económicos de baja productividad (los más numerosos), puede aplicarse también a la propia comunidad latinoamericana y caribeña” (Martínez, 2003).



**CUADRO 5**  
**ESTADOS UNIDOS: PORCENTAJE DE PERSONAS NACIDAS EN AMÉRICA LATINA**  
**Y EL CARIBE DE 25 AÑOS DE EDAD Y MÁS, POR REGIÓN DE NACIMIENTO**  
**Y ÚLTIMO NIVEL EDUCATIVO APROBADO, 1990, 2000 Y 2004**

Región de nacimiento	1990		2000		CPS 2004	
	Educación secundaria completa o más	Educación superior completa o más	Educación secundaria completa o más	Educación superior completa o más	Educación secundaria completa o más	Educación superior completa o más
América Latina	38,4	8,2	43,9	9,6	49,7	11,5
Caribe	56,9	13,6	62,0	15,8	69,5	19,5
América Central	43,6	8,0	44,2	8,3	38,8	6,1
México	24,3	3,5	29,8	4,3	—	—
América del Sur	69,8	18,5	74,9	23,0	80,6	29,7
Estados Unidos	68,6	9,7	83,3	24,5	88,3	27,8

Fuente: Censo Nacional de Población 1990 y 2000, Encuesta Continua de Población (Current Population Survey), 2004.

Notas: para el censo de 1990, América Central no incluye a Belice y América del Sur a Brasil; en el censo del 2000, América del Sur no incluye a Paraguay y Uruguay. Los datos de la Encuesta Continua de Población del 2004 incluyen a los mexicanos en el conjunto América Central.

#### D. Participación femenina y servicio doméstico

Uno de los rasgos que definen los flujos migratorios de mujeres entre los países de América Latina es su carácter laboral. Diferentes estudios de caso coinciden en que las migrantes identifican crecientemente una razón económica para su decisión de migrar y muchas se enrolan en el servicio doméstico en el país de destino, ya que ahí encuentran oportunidades reales de inserción económica (Cortés, 2005; Martínez, 2007).

Existe una gran cantidad de migrantes ocupadas como trabajadoras del hogar. En la escala intrarregional ello representa un 27% de la fuerza de trabajo migrante. En Argentina y en Costa Rica, importantes países de inmigración, la concentración de mujeres en el servicio doméstico es alta, cerca del 29% y 36% respectivamente, similar a lo que se registra en Chile donde esta proporción alcanza al 43% (véase cuadro 6).

Dicha evidencia permite decir que el mercado de trabajo está haciendo uso de identidades laborales ancladas en las relaciones de género para suplir su demanda de mano de obra flexible y barata (Martínez, 2007). No obstante, cabe destacar que “esta migración no desplaza a la población nativa de sus ocupaciones, y parece ser típicamente sustitutiva y funcional a la evolución del mercado de trabajo, que enfrenta un agotamiento en la provisión de migrantes rurales y donde el tipo de servicio ofrecido evoluciona al pasar de tiempo completo (con residencia en el hogar) a puertas afuera” (Tokman, 2008:29).

En el cuadro 6 y gráfico 9 se observa que existe no sólo una segregación laboral por género sino también por país de origen. Cada vez es más común encontrar que migrantes provenientes de un mismo país desempeñen el mismo tipo de trabajo en los diversos destinos a los que se dirigen. Al igual que las enfermeras y pedagogas caribeñas, la especialización de las mujeres migrantes peruanas en el servicio doméstico resulta uno de los casos más claros, pues en su conjunto, casi el 50% de ellas está en este sector.

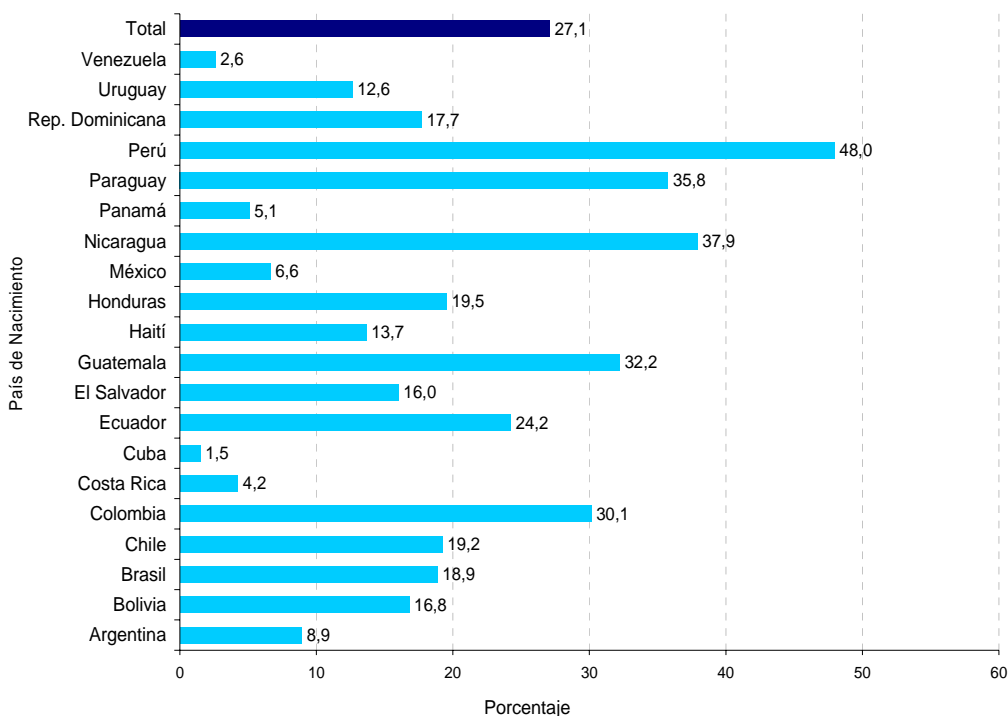
En las migraciones dentro de América Latina y el Caribe se debe destacar dos principales corrientes de mujeres empleadas en el trabajo doméstico: las nicaragüenses en Costa Rica y las peruanas en Chile. Según cifras de CEPAL (2004), las mujeres costarricenses empleadas en servicio doméstico dentro de su propio país alcanzan sólo un 9,1%, mientras que el 42% de las nicaragüenses en este país se inserta en dicho sector. Del mismo modo, el 16% de las mujeres chilenas está en el servicio doméstico, en tanto que el 72% de las peruanas residentes en Chile trabaja en este sector (Cortés, 2005).

Se ha dicho que las peruanas empleadas en el servicio doméstico poseen la más alta calificación en comparación a los otros grupos de migrantes, y dicha ventaja comparativa puede ser uno de los motivos por los que se insertan con mayor facilidad en estos puestos. Sin embargo, Pacea y Courtis (2008) han advertido que la sobrecalificación en el servicio doméstico no siempre va seguida de un mejor salario, al menos en lo que se ha observado en Argentina.

Otro hecho sobresaliente es que en los principales países receptores la mayoría de las mujeres migrantes trabajadoras del hogar son madres. Por ejemplo en Argentina, del total de peruanas ocupadas en el servicio doméstico, el 66% tiene hijos; cifra que en el caso de las nicaragüenses en Costa Rica, llega al 72%; al 85% en el de las peruanas en Chile y al 87% en el caso de las colombianas en Venezuela. Tal condición es relevante, primero, porque significa que estas mujeres son económicamente responsables de sus hijos, y segundo, porque es indicio palpable de la relatividad de la autonomía con que se resuelve la decisión migratoria de las mujeres que se desplazan solas (Martínez, 2007).

La vulnerabilidad económica y de poder sumada al hecho de ser madres, impulsa a las mujeres a aceptar empleos de menor prestigio y remuneración que los ocupados por varones de calificación similar, generando una segregación y segmentación ocupacional en empleos precarios y de alto riesgo como el servicio doméstico (Cortés, 2005; Staab, 2003; Szas y Lerner, 2003 citados en CEPAL, 2008). El problema radica en la desprotección con que estas tareas se realizan y la discriminación de la que son objeto, elementos que potencian aún más su vulnerabilidad, sobre todo si permanecen indocumentadas.

**GRÁFICO 9**  
**AMÉRICA LATINA: PORCENTAJE DE MUJERES MIGRANTES EN EL SERVICIO DOMÉSTICO, POR PAÍS DE NACIMIENTO, CIRCA 2000**



Fuente: Cuadro 6.

## Referencias

- Bustamante, Jorge (2003), “A virtual contradiction between international migration and human Rights”, en *Serie Población y Desarrollo*, 36, (LC/L.1873-P), Santiago de Chile, CEPAL/CELADE.
- Castillo, M.A. (2003), “Migraciones en el hemisferio. Consecuencias y relación con las políticas sociales”, en *Serie Población y Desarrollo*, 37, Santiago de Chile, CEPAL/CELADE.
- CELADE (Centro Latinoamericano y Caribeño de Demografía) (2001), “Resumen y aspectos destacados del Simposio sobre Migración Internacional en las Américas”, en *Serie Población y Desarrollo*, 14, (LC/L.1529-P/E), Santiago de Chile, CEPAL/CELADE.
- CEPAL (Comisión Económica para América Latina y el Caribe) (2008), *América Latina y el Caribe: migración internacional, derechos humanos y desarrollo* (LC/G.2358-P), Santiago de Chile.
- Cortés Castellanos, P. (2005), “Mujeres migrantes de América Latina y el Caribe: derechos humanos, mitos y duras realidades”, en *Serie Población y Desarrollo*, 61, (LC/L.2426-P), Santiago de Chile, CEPAL/CELADE.
- Martínez Pizarro, J. (2008), “La migración calificada en América Latina: viejos, persistentes y nuevos temas”, paper presentado en el Seminario Internacional *Diásporas y circulación de talentos, ¿Una movilidad al servicio del desarrollo en América Latina?*, Buenos Aires, Argentina, noviembre de 2008.
- \_\_\_\_\_ (2007), “Feminización de las migraciones en América Latina: discusiones y significados para políticas”, paper presentado en el “Seminario mujer y migración en la Region de la Conferencia Regional sobre Migración”, julio de 2007, El Salvador, CEPAL/CELADE.
- \_\_\_\_\_ (2003), “El mapa migratorio de América Latina y el Caribe, las mujeres y el género”, en *Serie Población y Desarrollo*, 44, (LC/L.1974-P/E), Santiago de Chile, CEPAL/CELADE.
- \_\_\_\_\_ (2002), “Uso de los datos censales para un análisis comparativo de la migración internacional en Centroamérica”, en *Serie Población y Desarrollo*, 31, (LC/L.1828-P/E), Santiago de Chile, CEPAL/CELADE.
- Martínez, Jorge y Fernanda Stang (2005), “Lógica y paradoja: libre comercio, migración limitada. Memorias del Taller sobre Migración Internacional y Procesos de Integración y Cooperación Regional”, en *Serie Seminarios y Conferencias*, 45, (LC/L. 2272-P), Santiago de Chile, CEPAL.
- Morales Gamboa, A. (2008), “Inmigración en Costa Rica: Características sociales y laborales, integración y políticas públicas”, en *Serie Población y Desarrollo*, 85, (LC/L.2929-P), CEPAL/CELADE.
- Pacecca, María Inés y Corina Curtis (2008), “Inmigración contemporánea en Argentina: dinámicas y políticas”, en *Serie Población y Desarrollo*, 84, (LC/L.2928-P), Santiago de Chile, CEPAL/CELADE.
- Pellegrino, A. (2003), “La migración internacional en América Latina y el Caribe: tendencias y perfiles de los migrantes”, en *Serie Población y Desarrollo*, 35, (LC/L.1871-P), Santiago de Chile, CEPAL/CELADE.
- Pérez Vichich, N. (2005), *El Mercosur y la Migración Internacional*, paper presentado en reunión de expertos en Migración Internacional y Desarrollo en Latinoamérica y el Caribe, CEPAL/CELADE.
- Tokman, V. (2008), “Movilidad internacional de personas y protección social”, en *Serie Macroeconomía del Desarrollo*, 67, (LC/L.2913-P), Santiago de Chile, CEPAL.

**CUADRO 6**  
**AMÉRICA LATINA: PORCENTAJE DE MUJERES MIGRANTES EN EL SERVICIO DOMÉSTICO,**  
**POR PAÍS DE NACIMIENTO Y PAÍS DE RESIDENCIA, CIRCA 2000**

País de Residencia	País de Nacimiento																				Total
	Argentina	Bolivia	Brasil	Chile	Colombia	Costa Rica	Cuba	Ecuador	El Salvador	Guatemala	Haití	Honduras	México	Nicaragua	Panamá	Paraguay	Perú	Rep. Dominicana	Uruguay	Venezuela	
Argentina	-	16,9	10,8	23,2	9,0	1,8	1,9	18,9	9,8	11,8	13,3	7,4	2,9	7,0	2,9	36,5	55,7	34,2	14,2	2,3	29,3
Bolivia	5,6	-	10,4	3,4	1,6	-	2,2	5,8	19,0	13,0	-	17,4	5,5	8,7	-	18,2	11,9	-	5,3	-	7,8
Brasil	5,7	12,2	-	2,5	3,0	-	-	5,8	-	-	-	-	3,9	-	-	25,7	8,1	-	9,4	5,1	10,8
Chile	8,5	27,3	6,0	-	6,3	-	2,7	26,2	5,4	3,0	40,0	4,8	3,6	13,6	4,6	22,0	70,8	13,1	4,1	2,6	42,6
Colombia	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Costa Rica	2,0	12,1	1,1	3,6	7,7	-	1,5	9,7	26,1	24,0	12,5	33,1	2,6	40,6	7,3	-	12,7	11,1	3,5	1,9	35,5
Cuba	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Ecuador	0,6	13,5	3,4	3,4	17,7	3,4	2,7	-	6,5	16,7	42,9	9,5	2,6	9,5	1,8	-	10,9	10,7	1,6	4,4	14,2
El Salvador	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Guatemala	1,6	-	10,8	-	2,1	2,9	3,5	5,9	12,0	-	50,0	13,5	23,8	7,5	2,9	-	6,5	-	5,3	2,3	11,9
Haití	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Honduras	-	-	2,2	-	1,6	2,4	-	3,8	7,6	10,7	-	-	2,1	12,2	4,3	-	6,0	-	-	-	8,0
México	3,9	8,6	-	0,5	7,0	-	-	19,5	10,2	38,2	-	18,8	-	21,3	-	-	2,7	-	-	1,5	12,8
Nicaragua	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Panamá	0,7	-	0,6	0,4	20,2	10,0	4,2	17,6	25,7	9,9	21,9	18,3	1,5	31,8	-	-	12,1	23,6	4,8	1,3	18,9
Paraguay	14,2	8,8	30,5	3,8	10,1	-	-	3,6	-	-	-	-	5,7	-	-	-	7,3	50,0	5,2	10,8	20,4
Perú	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Rep. Dominicana	0,4	3,6	3,1	1,6	3,7	-	0,5	-	10,0	-	13,9	4,9	-	8,8	-	-	6,9	-	-	1,9	11,3
Uruguay	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Venezuela	0,7	7,5	5,7	2,8	32,3	3,8	1,8	25,7	14,8	15,2	8,4	8,6	1,5	7,6	5,7	10,7	6,6	13,5	1,6	-	28,2
Total A. Latina	8,9	16,8	18,9	19,2	30,1	4,2	1,5	24,2	16,0	32,2	13,7	19,5	6,6	37,9	5,1	35,8	48,0	17,7	12,6	2,6	27,1

Fuente: Programa IMILA del CELADE. Censos nacionales de población, procesamientos especiales en REDATAM.

## Sesión II. Mejores prácticas y lecciones aprendidas

### 1. Programa de Trabajadores Temporales Sur-Norte: experiencia de El Salvador y Honduras

*Jeremy Mac Gillivray<sup>4</sup>*

#### Introducción

El objetivo principal de estos programas es contribuir a mejorar la vida de hombres y mujeres salvadoreños(as) y hondureños(as) aprovechando las ofertas de trabajo provenientes de países desarrollados que pueden ser cubiertas por mano de obra existente en El Salvador y Honduras. Es una situación ganar-ganar tanto para las empresas como para los trabajadores migrantes. Las empresas en ciertos sectores de la economía que cada vez tienen mayor dificultad de cubrir sus necesidades en cuanto a mano de obra, con estos programas obtienen trabajadores de calidad y los salvadoreños(as) y hondureños(as) que a menudo tienen dificultades para obtener empleos estables y remunerados correctamente, gozan de oportunidades para migrar regularmente y recibir salarios en ocasiones hasta 10 veces superiores al salario mínimo de sus países de origen.

El proyecto inició en el año 2002 en El Salvador. A raíz de las coordinaciones de la Embajada en Canadá y las continuas gestiones realizadas desde entonces, se ha logrado la contratación de más de 800 hombres y mujeres salvadoreños(as) en diferentes empresas y provincias de Canadá. En el caso de Honduras, se comenzó el programa de migración laboral en el año 2007 con la firma del Acuerdo Operativo y de Cooperación Técnica entre el Gobierno de Honduras y la Organización Internacional para las Migraciones (OIM).

En la experiencia de ambos países, a fin de alcanzar una gestión más efectiva y eficaz, se ha visto la importancia de suscribir Acuerdos Marco de Cooperación orientados a coordinar las acciones entre las diferentes instituciones involucradas en los procesos de migración laboral.

- En el caso de El Salvador, el 6 de abril de 2006 se suscribe un Convenio de Cooperación entre el Ministerio de Relaciones Exteriores, el Ministerio de Trabajo y Previsión Social y la OIM, cuyo fin es unir esfuerzos para promover y gestionar programas de inserción laboral temporal de Salvadoreños en el exterior, en estricto apego a los derechos fundamentales de los trabajadores.
- En Honduras se suscribe el 26 de febrero de 2007 entre la Secretaría de Trabajo y Seguridad Social, la Secretaría de Relaciones Exteriores, la Secretaría de Gobernación y Justicia y la OIM, el Acuerdo Operativo y de Cooperación Técnica para la Gestión de Programas de Migración Laboral Temporal para Trabajos de Hondureños en el Exterior. Complementando este Acuerdo, se aprueba y adjunta un addendum el 15 de agosto de 2008 con el objetivo principal de conformar un Comisión Interinstitucional que propicie la articulación efectiva y funcional del desarrollo de las acciones contenidas en el Acuerdo Operativo.

---

<sup>4</sup> Jeremy Mac Gillivray, de nacionalidad canadiense y francesa, es el Coordinador del Programa de Migración Laboral en la Misión de la OIM en Honduras. Desde esa posición, coordina con las respectivas contrapartes el Programa de Migración Laboral y brinda apoyo a la Misión de la OIM en El Salvador en el mismo campo. Con anterioridad a ese cargo, Jeremy apoyó la Oficina Regional de la OIM en Lima, Perú, en el área de Trata de Personas. Tras completar estudios de Derecho en España, continuó sus estudios en Francia obteniendo una Maestría en Derecho Internacional y Políticas y Estrategias de Acción Pública Internacional.

## A. El proceso de selección

El proceso de selección llevado a cabo tanto en El Salvador como en Honduras atiende el siguiente esquema:

- Recepción de ofertas de empleo en el exterior
- Preselección y selección final
- Documentación y orientación
- Traslado y seguimiento

### *Recepción de ofertas de empleo en el exterior*

La recepción de las ofertas de trabajo para salvadoreños y hondureños se lleva a cabo por 3 entidades: las representaciones consulares en el extranjero, los Ministerios de Trabajo y la OIM a través de su sede en Ginebra. En el caso de las representaciones consulares y de la sede de la OIM, el contacto con posibles empresas contratantes se realiza de forma proactiva brindando información sobre el perfil de trabajadores existente en ambos países y proponiendo un servicio completo que incluye el reclutamiento, la preparación y la asistencia en el traslado a los trabajadores. En cuanto a los Ministerios de Trabajo, estos en ocasiones reciben ofertas directamente de parte de empresas contratantes.

Independientemente del canal por el cual se canaliza una oferta, el primer paso consiste en investigar a la empresa oferente, en ocasiones con el apoyo de autoridades en el país en cuestión. Posteriormente se analiza el perfil requerido por la empresa a fin de determinar si éste se vincula con lo existente en las bases de datos de aplicantes, tanto en El Salvador y Honduras, y finalmente se procede con la firma de acuerdos en los casos que aplique.

### *Preselección y selección final*

La preselección de los candidatos a laborar en el extranjero se lleva a cabo en coordinación entre los Ministerios de Trabajo y la OIM. Se procede a publicar el perfil requerido por la empresa en los diferentes medios de comunicación escritos y audiovisuales en ambos países. La recepción de los currículos de los aplicantes se realiza en las instalaciones de los Ministerios de Trabajo donde se efectúa el primer filtro para determinar si la persona puede o no aplicar tomando en cuenta los requisitos básicos, como pueden ser la educación y la experiencia laboral. Las personas cuyos currículos cumplen con los requisitos básicos son citadas a una entrevista con funcionarios de los Ministerios de Trabajo y de la OIM. En caso de ser exitosa la entrevista, la persona es convocada a una revisión médica y psicológica y el proceso de preselección termina con una visita domiciliaria. La visita domiciliaria se lleva a cabo conjuntamente por los Ministerios de Trabajo y la OIM, y su objetivo es obtener mayor información sobre la situación socioeconómica del candidato y entablar una conversación directa con la familia sobre la posibilidad de enfrentarse a una separación prolongada.

Una vez finalizada la etapa de preselección, se procede, ya sea en físico o vía Internet, a enviar el currículo, los resultados de las revisiones médicas y de las entrevistas a las empresas contratantes. Éstas a su vez determinan cuáles son las personas que serán convocadas para una entrevista final en presencia de sus representantes. Las entrevistas finales consisten generalmente en una entrevista y una serie de pruebas de habilidades y destrezas adaptadas a la labor a realizarse en el país de acogida.

### *Documentación y orientación*

Al finalizar el proceso de entrevistas finales, los candidatos seleccionados son convocados a las instalaciones de los Ministerios de Trabajo para la explicación y firma de los contratos de trabajo. Seguidamente, se procede a la recopilación de los documentos y al llenado de los formularios necesarios para la aplicación al visado de trabajo. Una vez enviados los documentos a la representación consular del país de acogida se prepara a los trabajadores para los exámenes médicos complementarios necesarios para la aplicación al visado. Dependiendo del país de acogida, de la

temporada y del número de trabajadores, el proceso de aplicación al visado puede tardar entre uno y tres meses. Durante este tiempo, los trabajadores siguen un curso intensivo de idioma, un curso básico de computación y algunas capacitaciones complementarias dependiendo de la labor a realizarse. Por ejemplo, en el caso del sector cárnico, los trabajadores siguen un curso de manejo de cuchillos.

En las semanas previas a la salida, los trabajadores y sus cónyuges reciben orientaciones sobre el país de acogida, su cultura, las leyes, la geografía, la alimentación, los modos transporte, etc. En dichas orientaciones también se brinda información sobre sus derechos y obligaciones en el país de destino, así como datos sobre formas de comunicarse con sus respectivas familias y sobre posibilidades de envío de remesas. En la actualidad se están preparando también jornadas de convivio para los trabajadores y sus familias, a fin fortalecer los lazos familiares, favorecer la comunicación en el seno de las familias y entre las familias de los trabajadores migrantes. Asimismo, se busca brindar una atención especializada a los niños y niñas, explicando el motivo de la partida de uno de sus padres y con ello evitar el sentimiento de abandono.

### *Traslado y seguimiento:*

En los días previos a la salida se reúne a los trabajadores para la entrega de los documentos de viaje y para brindar algunas explicaciones sobre el viaje: itinerario, aduanas, peso y número de maletas permitidas, etc.

En algunos casos, la empresa contratante solicita el acompañamiento de funcionarios de la OIM desde la salida hasta el lugar de trabajo en el país de acogida. Según experiencias previas y palabras de los propios migrantes, esto reduce en gran medida el estrés que produce viajar por primera vez a un país extranjero. El acompañamiento también permite verificar las condiciones de recibimiento de los trabajadores y recopilar informaciones adicionales en beneficio de futuros migrantes.

Durante los primeros meses de estadía en el país extranjero, se brinda un seguimiento cercano a los trabajadores vía teléfono y correo electrónico para ofrecer consejos en algunas situaciones que pueden surgir durante el periodo de adaptación. Generalmente, después de los primeros seis meses de estadía en Canadá, funcionarios de la OIM y representaciones de gobierno viajan hacia las comunidades de acogida para visitar a los trabajadores y poder discutir posibles asistencias, las necesidades de los trabajadores y formas de mejorar el proceso. También se conversa con los empresarios sobre el rendimiento y la adaptación de los trabajadores, a fin de asegurar también la satisfacción de las necesidades de la empresa.

## **B. Otras experiencias**

Aunque la gran mayoría de las experiencias de El Salvador y Honduras se han llevado a cabo con empresas canadienses, también se han realizado pruebas piloto con algunas de España.

Para el caso de El Salvador, se preparó un acuerdo laboral entre el Ministerio de Trabajo de El Salvador y la Asociación Española Mensajeros de la Paz para la contratación y capacitación de 5 hombres y 9 mujeres a fin de obtener un título en enfermería y laborar como auxiliares de enfermería en los hospitales geriátricos “Edad Dorada”.

En el caso de Honduras, se preseleccionó y preparó a un grupo de 25 trabajadores migrantes para laborar en una empresa agrícola en la provincia de Cataluña. Los 20 hombres y 5 mujeres fueron contratados por 6 meses para laborar en el 2008, y en el 2009 fueron recontratadas 9 personas de este primer grupo. Esta primera experiencia es resultado de la firma de un acuerdo bilateral entre Honduras y España.

## **C. Datos estadísticos**

Hasta la fecha han sido contratados más de 870 hombres y mujeres salvadoreños para laborar en empresas en Canadá. Estos trabajadores se encuentran distribuidos en 6 provincias de Canadá, aunque la gran mayoría están laborando en plantas de procesamiento de carnes en Alberta (352 trabajadores),

Manitoba (461 trabajadores) y Saskatchewan (41 trabajadores). El resto de los trabajadores laboran en el sector agrícola o de servicios en las provincias de Columbia Británica, Ontario o Nova Scotia. Generalmente, por el tipo de trabajo a realizarse en las plantas de procesamiento, son seleccionados más hombres que mujeres.

En lo que respecta a Honduras, los trabajadores seleccionados hasta la fecha se encuentran en diferentes plantas de una empresa de procesamiento de carnes en las provincias de Alberta, Saskatchewan y Manitoba, al igual que una empresa agrícola en la provincia de Alberta. De un total de 360 trabajadores seleccionados desde el 2007, 55 han sido para el sector agrícola y el resto para el sector de procesamiento de alimentos. El 50 % de los trabajadores seleccionados tienen entre 25 y 30 años, y el 39% tienen entre 31 y 35 años. Esto se explica por el hecho de que personas en este rango de edad generalmente tienen mayor facilidad para adaptarse a un nuevo ambiente de trabajo y cultural y a una separación prolongada de la familia. Al igual que para el caso de El Salvador, la mayoría de las personas seleccionadas son hombres, representando un 84% del total.

## 2. Trabajadores temporales “Sur-Norte”, experiencia de El Salvador

*Luis Ernesto Montes Brito*<sup>5</sup>

La migración en El Salvador, como en los demás países de la región de la CRM y en todo el mundo, es un proceso que es transversal en todos los aspectos de la realidad social, económica y política de sus sociedades. Esta transversalidad se observa principalmente en los servicios de salud y educación que demandan los grupos de trabajadores migrantes en cada nación y no pueden, ni deben, ser negados.

Los grupos de trabajadores migrantes se convierten en vectores de desarrollo, mejoran la productividad del país de destino y pagan impuestos, a su vez en los países de origen a través de las remesas dinamizan la economía de los mismos.



<sup>5</sup> El Ing. Luis Ernesto Montes Brito, se desempeñaba como Cónsul General en Coral Gables, Florida desde el 9 de marzo de 2006. Anteriormente, desde el 1 de noviembre de 2001, ocupó un igual cargo en el Consulado de Long Island, Nueva York. En el ámbito académico, tiene un título en ingeniería industrial de la Universidad Salvadoreña, tiene una maestría en administración de empresas del INCAE y es egresado de la maestría en administración de empresas de la Universidad Tecnológica. En el ámbito privado, el Viceministro Montes ha sido miembro de la junta directiva en diferentes organizaciones privadas, gubernamentales, académicas, gremiales y de servicio, entre las que se incluyen: Club Rotario, ASEMI, Asociación Salvadoreña de Hospitales, Pesquera Industrial y otras.



Grupos migrantes de alta calificación provocan aumento de la calificación de la mano de obra local a través de la transferencia de sus conocimientos y por el ejercicio laboral mismo.

El Salvador observa en dos vías la migración, como país de origen (tradicionalmente aceptado) y desde el año 2001 con la vigencia de la Ley de Bimonetarismo que puso al dólar estadounidense como moneda de circulación nacional, se visualiza como lugar de destino.

### A. Programa Salvadoreño de Trabajadores Temporales en el Exterior (PROSALTEX)

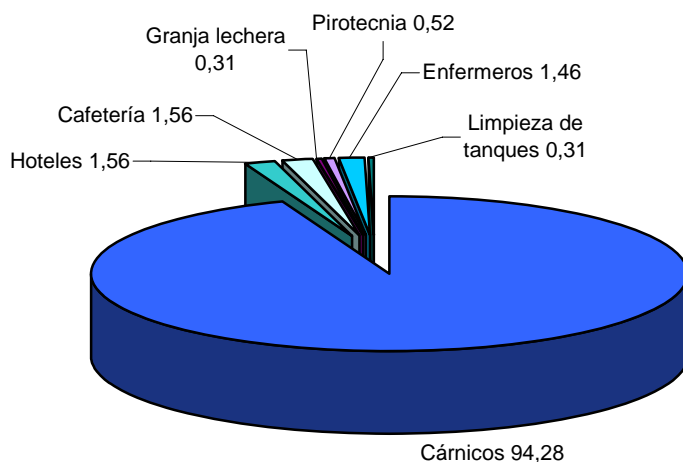
El Viceministerio de Relaciones Exteriores para los Salvadoreños en el Exterior es la institución del Estado encargada de desarrollar el componente de la política exterior para integrar a los salvadoreños alrededor del mundo con su país de origen. Entre sus Ejes Estratégicos de Acción se encuentra la estabilidad migratoria y reunificación familiar, eje en el que se enmarca el Programa Salvadoreño de Trabajadores Temporales en el Exterior (PROSALTEX).

El PROSALTEX se crea a partir de la realidad mundial en los mercados laborales con el fin de buscar alternativas ordenadas, seguras y en condiciones favorables para contratar mano de obra salvadoreña en el exterior. De esta forma, se busca incrementar la calificación de la mano de obra en el país, así como la inversión y desarrollo local en las comunidades de origen. El PROSALTEX se establece como un Programa interinstitucional en el que confluyen los Ministerios de Trabajo y Previsión Social (MINTRAB) y de Relaciones Exteriores (MRREE), la Organización Internacional para las Migraciones (OIM), como instituciones ejecutoras del Programa y una serie de instituciones de apoyo en los rubros de capacitación, pruebas psicológicas, solvencias de policía, documentos de identidad y nacionalidad, entre otros.

El Salvador en la actualidad cuenta con 961 trabajadores salvadoreños contratados en Canadá y España, habiendo iniciado en el año 2002 en Canadá y en el año 2007 en España.

Los rubros de contratación son: productos cárnicos, hoteles, cafeterías, granjas lecheras, pirotecnia, enfermeros y limpieza de tanques de productos químicos (véase el gráfico 10).

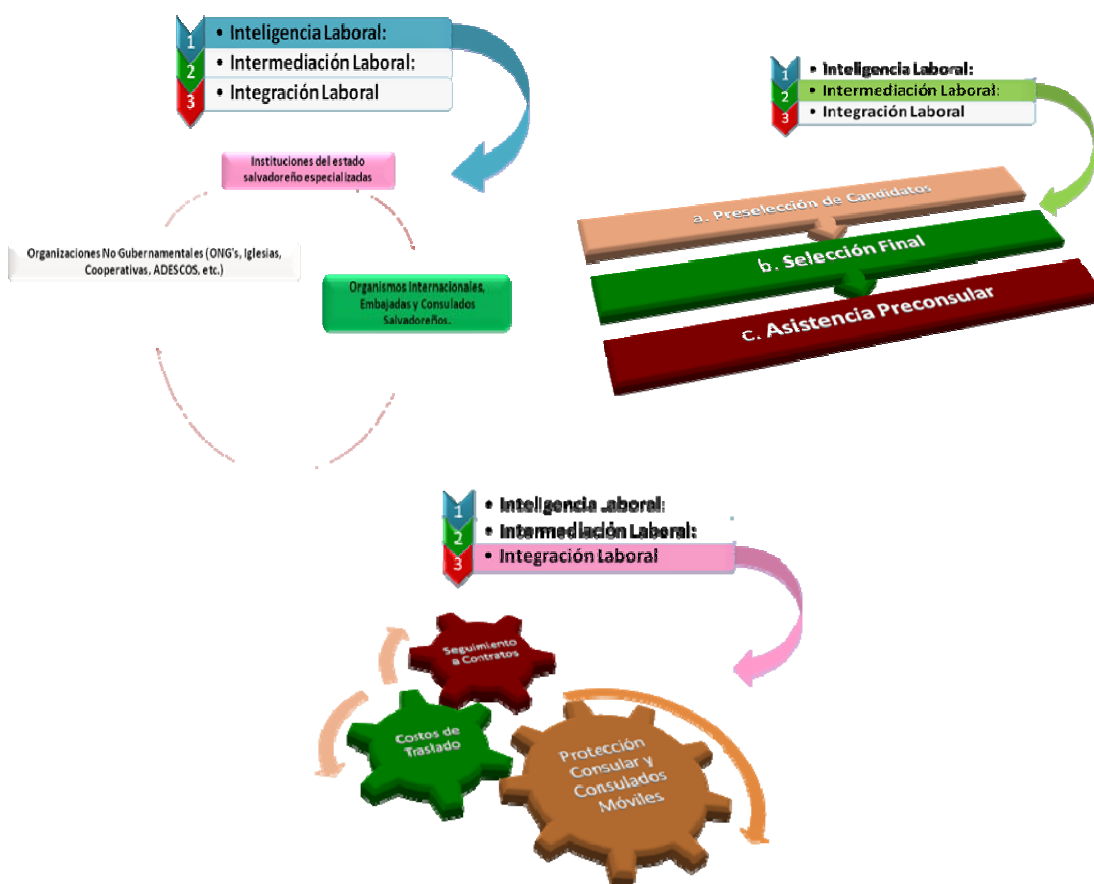
**GRÁFICO 10**  
**EL SALVADOR: DISTRIBUCIÓN DE LOS TRABAJADORES MIGRANTES CONTRATADOS MEDIANTE EL PROGRAMA PROSALTEX, SEGÚN RUBROS**  
*(En porcentajes)*



En relación con la contratación por género, dados los perfiles y requerimientos establecidos por las empresas contratantes, existe una enorme disparidad de un 81% de hombres versus 19% de trabajadoras del sexo femenino. Sin embargo, al analizar los rubros de manera más individualizada en las contrataciones de servicios los porcentajes cambian a un 66% hombres y 34% mujeres.

Una de las ventajas que ha provocado en El Salvador la implementación del PROSALTEX ha sido sin duda el fortalecimiento institucional, ya que al interior del Ministerio de Trabajo y Previsión Social se creó una oficina especializada para atender este tema como es la Unidad de Trabajos Temporales en el Exterior (UTTE). En el Ministerio de Relaciones Exteriores se designó a la Dirección de Asuntos Comunitarios, adscrita a la Dirección General de Atención a la Comunidad en el Exterior del Viceministerio para los Salvadoreños en el Exterior, para el seguimiento y monitoreo de todas las fases del proceso y, finalmente, la OIM en su sede de El Salvador, nombró a un Jefe de Misión Permanente y fortaleció con recursos humanos dicha oficina.

**DIAGRAMA 3**  
**FASES DEL PROCESO DEL PROGRAMA PROSALTEX**



El proceso del PROSALTEX se ha dividido en 3 fases, las cuales son:

1. **Inteligencia Laboral:** Búsqueda de Oportunidades y Ofertas de Empleo a través del trabajo coordinado entre las Representaciones Diplomático/Consulares de El Salvador y las instituciones del Gobierno Central.
2. **Intermediación Laboral:** Consiste en el proceso de reclutamiento, preselección, selección y contratación, a partir de un perfil establecido y proporcionado por parte de la Empresa interesada en mano de obra salvadoreña.

3. **Integración Laboral:** Proceso mediante el cual el trabajador inicia su vida laboral en la Empresa Contratante y se ofrecen servicios de Consulado Móvil y asesoría por cualquier necesidad que los trabajadores tengan en su nuevo lugar de residencia.

## B. Servicios a trabajadores migrantes en El Salvador

Como ya se mencionó en párrafos anteriores, El Salvador ha dejado de ser nada más un país de origen de trabajadores migrantes, sino que desde la implantación del dólar estadounidense como una de las monedas de curso legal, más y más trabajadores hondureños y nicaragüenses buscan en nuestro país un destino para encontrar una fuente de trabajo, principalmente en el campo agrícola y el servicio doméstico.

Por lo anterior, desde el 2006 la Dirección General de Migración y Extranjería y la Unidad de Trabajadores Migrantes de los ministerios de Seguridad y Justicia y Trabajo y Previsión Social, respectivamente, han impulsado las siguientes acciones:

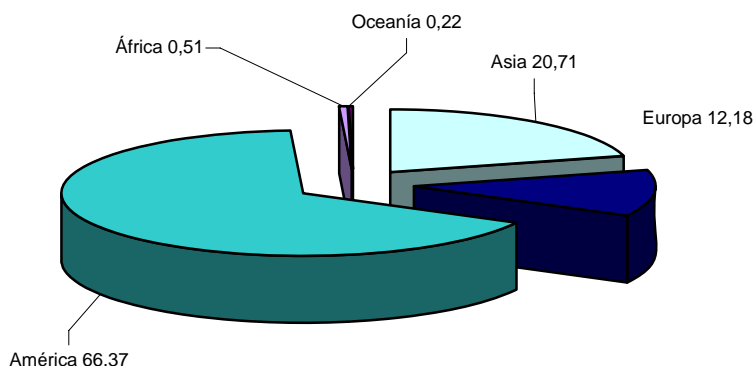
1. Facilitar el ingreso de los trabajadores temporales de origen centroamericano, mediante la emisión de permisos especiales de trabajo para la recolección de las cosechas de café, caña de azúcar y algodón.
2. Facilitar la emisión de autorizaciones de trabajo temporal o definitivo de la manera más expedita y transparente posible para todas las nacionalidades.
3. Supervisar el cumplimiento de las Leyes Laborales y Migratorias.
4. Se firmó un Convenio para agilizar los trámites conjuntos y con su puesta en marcha se ha mejorado el tiempo de respuesta de autorizaciones del MINTRAB hasta un tiempo máximo de 60 días hábiles.

IMAGEN 1

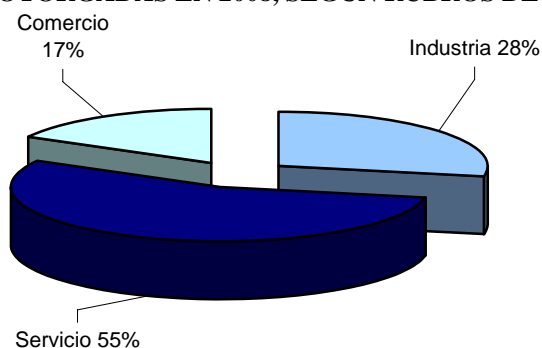


Por otra parte, según las gráficas siguientes, se observa que para el año 2008 El Salvador contó con trabajadores provenientes de todos los continentes y que en los rubros en que mayormente se emplean están los servicios (55%) y la industria (28%).

**GRÁFICO 11**  
**TRABAJADORES AUTORIZADOS POR REGIÓN DE ORIGEN, 2008**  
(En porcentajes)



**GRÁFICO 12**  
**AUTORIZACIONES OTORGADAS EN 2008, SEGÚN RUBROS DE ACTIVIDAD**



### C. Conclusiones

1. El Programa Salvadoreño de Trabajadores Temporales al exterior se ha convertido en una alternativa viable y humana a los procesos migratorios irregulares.
2. La inclusión de diversos actores y organizaciones al proceso ha institucionalizado el Programa y su procedimiento.
3. El Salvador considera conveniente la posibilidad de aplicar la misma estructura del Programa para oportunidades laborales sur-sur, sobre la cual se pueden construir consensos en el seno de la CRM.
4. A partir de este Taller podemos intercambiar información de potencialidades y nichos laborales no cubiertos en cada país.
5. Con la información descrita anteriormente, se pueden construir Bolsas de Trabajo nacionales con involucramiento de las instancias gubernamentales, privadas, académicas, OIM y ONG's interesadas en el tema, como mecanismos transparentes para facilitar la migración laboral temporal.
6. Se plantea un desafío para los países de origen: Brindar los mismos servicios a los inmigrantes en nuestros países que los que deseamos reciban nuestros migrantes en otros países (tránsito y/o destino).

**IMAGEN 2**



### **3. Arreglos bilaterales de trabajadores migratorios temporales: México-Guatemala**

***Blanca Urban<sup>6</sup>***

La migración es un fenómeno de la población que surge como resultado de los diversos contextos económicos y sociopolíticos que se han desarrollado a través del tiempo en el mundo, y que se manifiesta a través de del desplazamiento de las personas de una país a otro. En este marco, el objetivo de esta ponencia es dar a conocer el mecanismo actual que se aplica en México para el ingreso ordenado y seguro de trabajadores temporales en el sur del país.

México comparte al sur 956 km de frontera terrestre con Guatemala y 193 km con Belice. Los estados mexicanos que colindan con estos países son Chiapas, Tabasco, Campeche y Quintana Roo. En esta región, los cruces locales que se realizan diariamente constituyen el 85% de todo el movimiento de la frontera sur (incluyendo cruces documentados e indocumentados), la mayoría de estos cruces son de carácter local y proceden de Guatemala y Belice. La complejidad de esta región se ha caracterizado por: Comercio informal, entrada de visitantes locales (Guatemala y Belice), turistas, otros visitantes y por la presencia de trabajadores temporales.

Esta complejidad llevó al Instituto Nacional de Migración (INM) a instrumentar diferentes planes y acciones que estuvieron encaminadas esencialmente a:

- Crear grupos de protección al migrante.
- Mejorar y ampliar estaciones migratorias.
- Establecer acuerdos de repatriación ordenada y segura con países centroamericanos.
- Incrementar mecanismos de control de la migración indocumentada.
- Mejorar la documentación de trabajadores agrícolas y visitantes locales con mecanismos más modernos.

---

<sup>6</sup> Subdirectora de Enlace de la Frontera Sur, Instituto Nacional de Migración de México.

Respecto a éste último punto, se establecieron en un principio los siguientes mecanismos:

- En 1997 se crea la Forma Migratoria de Visitante Agrícola (FMVA) para la documentación de trabajadores agrícolas guatemaltecos, el cual se podía obtener en 4 puntos de internación en el Estado de Chiapas (C. Hidalgo, Talismán, Unión Juárez y Ciudad Cuauhtémoc).
- La Forma Migratoria de Visitante Local (FMVL) que permitía al titular ingresar a territorio nacional para visitar las poblaciones fronterizas del país hasta por 3 días. Se instrumenta en el 2000 para el cruce de beliceños por el Puente Subteniente López en el estado de Quintana Roo, aunque su uso en Chiapas era de anterior data.
- Paralelamente se utilizaba también el Pase Local, documento otorgado por la Oficina de Migración de Guatemala a sus nacionales, acreditándolos como tales y aceptado por migración México para visitar a la zona fronteriza y permanecer en ella hasta por 72 horas.

Posteriormente, el Centro de Estudios Migratorios del INM elaboró un “*DIAGNÓSTICO GENERAL DE FLUJOS DE TRABAJADORES TEMPORALES EN LA REGIÓN SUR DE MÉXICO*” que permitió conocer las tendencias del fenómeno migratorio de trabajadores temporales en la región. Se detectaron tres situaciones principales:

- Flujos documentados con FMVA que se limitaban a realizar las actividades autorizadas.
- Flujos documentados con FMVL y Pase Local que internaban para trabajar aunque no tuvieran dicha autorización.
- Flujos indocumentados que se internaban para trabajar.

Con base en las conclusiones del Diagnóstico, se replantea la Política Migratoria para la Frontera Sur del país, estableciendo 4 líneas estratégicas de acción:

- Facilidades para documentar.
- Protección de derechos.
- Seguridad fronteriza.
- Actualización.

En apego a la primera línea estratégica, el INM se dio a la tarea de hacer modificaciones a las normativas existentes, crear un nuevo mecanismo de documentación para este sector de la población migrante y establecer una nueva forma migratoria que fuera lo suficientemente flexible y se adaptara a las necesidades del trabajador. Asimismo se idearon mecanismos para la actualización y automatización de los procedimientos.

Como resultado de ello, el 12 de marzo de 2008 se publicó un acuerdo que tiene por objeto establecer facilidades en la internación de nacionales guatemaltecos y beliceños que pretendan desempeñarse como trabajadores temporales en los estados de Chiapas, Tabasco, Campeche y Quintana Roo. En este sentido, se crea la Forma Migratoria de Trabajador Fronterizo conocida como FMTF y se automatiza el procedimiento de expedición.

La FMTF consiste en un documento preimpreso, que contiene en el anverso la fotografía del titular, sus datos generales, calidades, característica migratoria y modalidad, logotipos y microimpresiones. En el reverso aparecen las actividades autorizadas, el ámbito territorial de aplicación, folio del documento, lugar y fecha de expedición, así como código OCR (abreviatura en inglés para reconocimiento óptico de caracteres) y código de barras.

### *Objetivo de la FMTF*

Facilitar la documentación de guatemaltecos y beliceños que pretendan trabajar de manera temporal en cualquiera de los 4 estados fronterizos de México: Chiapas, Tabasco, Campeche y Quintana Roo. Este documento, a diferencia de la FMVA que sólo beneficiaba a guatemaltecos y les permitía trabajar exclusivamente en el estado de Chiapas, autoriza al poseedor a desempeñarse en todos los sectores de la producción como la construcción, los servicios, comercio, etc., en cualquiera de los estados señalados. Además, puede solicitar el ingreso de su cónyuge e hijos como dependientes económicos cuando éstos no tengan una característica migratoria propia.

### *Fundamento legal*

La autoridad, con fundamento en los artículos 42, fracción III de la Ley General de Población; 162 y 163 del Reglamento de la Ley General de Población, permite la internación con la calidad de No Inmigrante, en la característica de Visitante con actividades lucrativas.

### *Requisitos*

1. Copia fotostática y original para cotejo de la cédula de vecindad o pasaporte vigente;
2. Original y copia del pago de derechos que corresponda de conformidad con la Ley Federal de Derechos. En caso de que el sujeto beneficiario vaya a recibir una remuneración igual al salario mínimo vigente de la región, quedará exento del pago de derechos de conformidad con el artículo 17 de la Ley Federal de Derechos, y
3. Oferta de trabajo en escrito libre suscrito por el empleador o por su representante legal. Dicho escrito debe indicar el salario integrado o el salario mínimo que se pagará al extranjero.
4. En esta etapa se solicitan también 2 fotografías infantiles a color o en blanco y negro.

### *Alcance*

Además de permitir el desplazamiento por las entidades ya mencionadas y las actividades antes descritas, el documento se entrega con una vigencia de 1 año.

### *Obligaciones del trabajador*

1. Circunscribir sus actividades lucrativas, su permanencia y tránsito a las entidades federativas de Chiapas, Quintana Roo, Tabasco y Campeche;
2. Portar en todo momento la FMTF;
3. Abandonar el país al término de la vigencia de su documento migratorio;
4. Informar a la autoridad migratoria los cambios de empleador o actividad dentro de los treinta días siguientes a que se efectúen;
5. Entregar a las autoridades migratorias del punto de internación la FMTF, en el caso de su salida definitiva del país, y
6. Las demás que establezca la Ley General de Población, su Reglamento y demás disposiciones administrativas.

### *Obligaciones del empleador*

1. Conformar un expediente básico, el cual contendrá, conforme aplique, los siguientes elementos:
  - a. Copia de la identificación de quien haya suscrito la oferta de trabajo;

- b. Listado del personal que labora con el empleador, señalando nombre y nacionalidad;
  - c. Acta constitutiva o instrumento público en que se acredite la existencia de la empresa, debidamente inscrita en el Registro Público de Comercio, y
  - d. Última declaración de impuestos.
2. Mantener actualizada la información de su expediente básico;
  3. Informar a las autoridades migratorias, en un término de quince días, sobre la conclusión de las relaciones de trabajo que involucren a extranjeros;
  4. En ningún caso podrá el empleador retener los documentos migratorios del extranjero;
  5. Pagar al extranjero igual sueldo que a un mexicano por trabajos y desempeños iguales, y
  6. Solamente deberá contratar a extranjeros que comprueben su legal internación y estancia en el país.

#### *Motivos de cancelación de la FMTF*

- Por conclusión de su vigencia
- Por la salida definitiva del extranjero
- Por defunción del titular
- Por adquisición del titular de otra característica migratoria
- Por mal uso del documento, y
- Por otras causas señaladas en la Ley General de Población o su Reglamento.

#### *Procedimiento*

El procedimiento consiste en que el interesado se presente en el punto de internación más cercano con la documentación requerida; la autoridad migratoria recibe los documentos y revisa que estén completos; practica una entrevista y captura en un sistema informático los datos proporcionados por el extranjero; realiza las consultas pertinentes en las bases de datos internas y si la resolución es positiva se imprime la FMTF, toma las huellas del solicitante, pega las fotografías y la entrega. Este procedimiento dura aproximadamente 10 minutos una vez que el solicitante ha presentado todos los requisitos.

#### *Puntos de internación*

Hasta la fecha, del lado de Guatemala hay 4 puntos de internación en funcionamiento donde ya se puede obtener la FMTF, estos puntos son:

- I. CHIAPAS
  1. Talismán
  2. Unión Juárez
  3. Ciudad Cuauhtémoc
- II. TABASCO
  1. El Ceibo

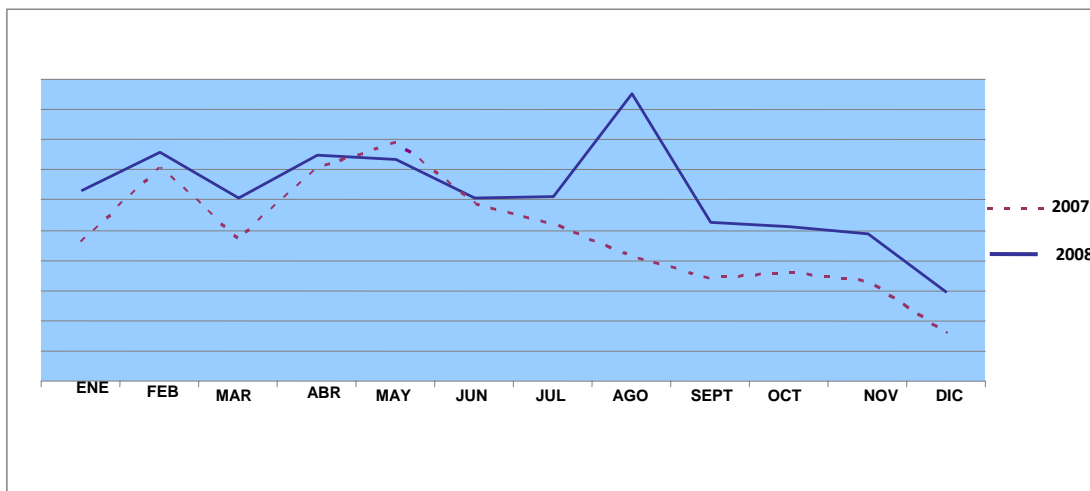


*Primeros resultados*

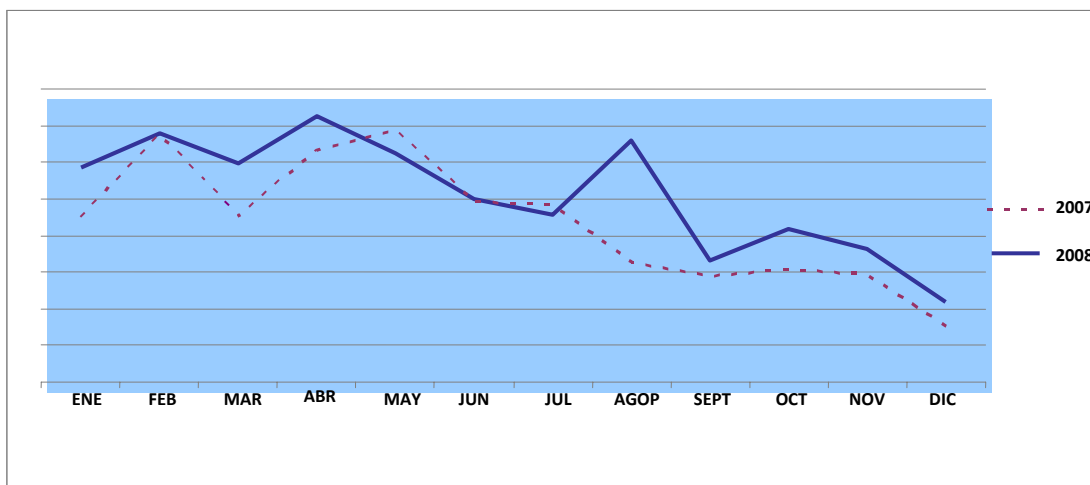
- Desde la entrada en vigor del acuerdo y hasta el pasado mes de marzo de 2009 se han expedido 20,902 FMTF.
- El 84% de quienes se han documentado son hombres y 16 % son mujeres.
- El destino principal para trabajar sigue siendo el Estado de Chiapas, aunque también hay presencia en los otros tres Estados. La actividad primordial sigue siendo la agricultura con un 88%, el 1% se emplea en actividades relacionadas con la construcción y el 11% restante se reparte entre silvicultura, pesca, servicios, etc.

Por otra parte se observó que en el año 2008 el número de aseguramientos y expulsiones disminuyó con respecto al 2007.

**GRÁFICO 13  
ASEGURAMIENTOS**

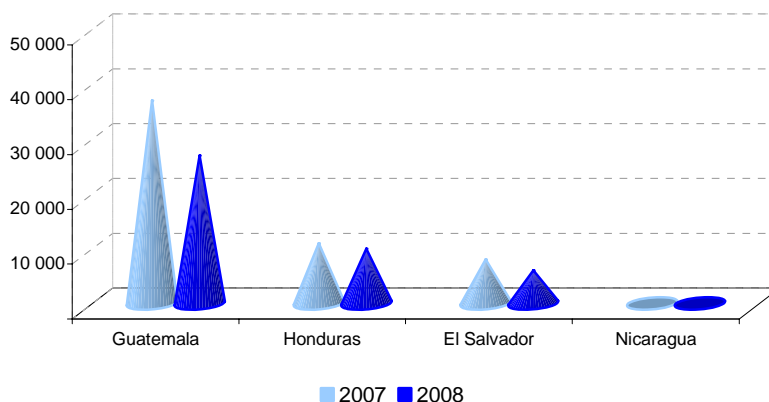


**GRÁFICO 14  
EXPULSIONES**



En el caso de las repatriaciones realizadas en 2008 de nacionales de Guatemala, Honduras, El Salvador y Nicaragua, a excepción de este último, se observó también una disminución, siendo más marcada en el caso de los guatemaltecos.

**GRÁFICO 15**  
**GUATEMALA, HONDURAS, EL SALVADOR Y NICARAGUA: REPATRIACIONES REALIZADAS DURANTE 2007 Y 2008**



Para concluir, se puede decir que con este nuevo mecanismo México está ofreciendo una mayor flexibilidad para que el titular del documento pueda desplazarse y trabajar, mayor certeza jurídica y seguridad durante su ingreso, estancia y salida del país, así como mayor protección a sus derechos y en consecuencia la disminución de su vulnerabilidad.

#### **4. Arreglos bilaterales de trabajadores migratorios temporales: Costa Rica-Nicaragua**

*Johnny Ruiz<sup>7</sup>*

Esta presentación resume los principales alcances del marco binacional Costa Rica – Nicaragua, poniendo en relevancia el procedimiento establecido con el propósito de ordenar los flujos migratorios con fines de empleo. En este procedimiento participan los Ministerios del Trabajo, Direcciones de Migración y Ministerios de Relaciones Exteriores de ambos países, y los empleadores en el país de empleo. Este acción se enmarca en un proyecto denominado Codesarrollo Costa Rica - Nicaragua y cuenta con el respaldo de la Agencia de Cooperación Española para el Desarrollo (AECID) y la ejecución a cargo de la Organización Internacional para las Migraciones (OIM).

Costa Rica es un país que viene efectuando esfuerzos importantes para disponer de una legislación moderna y que permita gestionar adecuadamente los movimientos de extranjeros en su territorio nacional, no obstante debe reconocerse que el país no dispone de una Política Migratoria Integral. Por lo pronto, lo que a la fecha se ha conceptualizado se sintetiza en el documento “Lineamientos Generales para la Formulación de una Política Migratoria: Bases para la Acción”, instrumento confeccionado por una comisión interinstitucional de alto nivel, preparado en mayo del 2000. En el año 2009, se realizó un nuevo esfuerzo en este sentido y se presentó una nueva propuesta ante el Consejo Nacional de Migración de Costa Rica.

Costa Rica integró en el Plan Nacional de Desarrollo “Jorge Manuel Dengo” 2006-2010 una definición de migraciones ordenadas, de lo cual se han derivado acuerdos binacionales con sus países

<sup>7</sup> Jefe de Migraciones Laborales, Ministerio de Trabajo y Seguridad Social de Costa Rica, correo electrónico: jruiiz@mtss.go.cr, teléfono (+506) 2256-6485.

vecinos. Destacan con Nicaragua el Convenio de Regularización de Flujos Migratorios suscrito del año 2002 y la puesta en marcha de una Política laboral migratoria binacional para mejorar la calidad de empleo y las condiciones y derechos del año 2004. Recientemente, para el caso de Panamá, se ha trabajado para suscribir un acuerdo que permita la administración de los flujos migratorios con fines de empleo para los trabajadores indígenas ngöbe-buglé y sus familias.

En Costa Rica, el Ministerio de Trabajo y Seguridad Social (MTSS) desarrolla actividades de información a los empleadores de los sectores agrícolas, agroindustriales y del sector de construcción. Asimismo, de conformidad con la Ley de Migración y Extranjería, se realizan recomendaciones para que trabajadores extranjeros puedan laborar en el país, esto a partir de categorías especiales según el artículo 90 de la Ley, a saber: ocupación específica; trabajadores transfronterizos, temporales y ligados a proyectos específicos.

En el ámbito operativo, esta ley se implementa mediante visitas de inspección laboral, la cual requiere de una adecuada coordinación entre los Ministerios de Trabajo y de Salud, Caja Costarricense del Seguro Social y el Instituto Nacional de Seguros. Esta actividad se plantea como una verificación a las condiciones en que las empresas mantienen a sus trabajadores, incluidos nacionales y los extranjeros.

Adicionalmente, las autoridades de Costa Rica mantienen un proceso continuo de revisión de los procedimientos de gestión para los permisos de trabajo. En el caso de los trabajadores nicaragüenses, se les ha facilitado para que apliquen con un pasaporte o salvoconducto y a los empleadores se les ha hecho una reducción importante en materia de depósitos de garantía. Por último, se ha aplicado una metodología de cuotas para la contratación de extranjeros para los diferentes sectores productivos. De acuerdo con las estadísticas del primer trimestre del año 2009 de la Dirección de Migración Laboral del MTSS, se han registrado un total de 2300 autorizaciones y se estima que mediante esta modalidad ingresarán unos 9000 trabajadores hasta final de año. Asimismo, ambos Ministerios de Trabajo confeccionaron un modelo de contrato binacional, esto con la intencionalidad de facilitar el proceso a los contratantes.

Sobre la base de lo anterior, se resalta la importancia que tiene para el MTSS el precisar mediante estudios las necesidades y condiciones de contratación de trabajadores migrantes, la importancia de fortalecer una coordinación binacional para el beneficio de una movilidad migratoria encauzada y respaldada por los Estados de origen y destino, y que mediante el esfuerzo binacional se atienda un procedimiento en lo posible objetivo y con mucha responsabilidad de los empleadores. También, en el marco de Codesarrollo, se incorporan aspectos como la conveniencia de un retorno asistido, cuando así proceda, y que ante estas condiciones del fenómeno migratorio es primordial promover sistemas de información sobre el mercado de trabajo, insumo esencial para la confección de políticas en el área laboral y migratoria.

En este contexto, se destaca una cita del Dr. Óscar Arias Sánchez, Presidente de Costa Rica: “Es indiscutible que la pobreza y la falta de oportunidades son dos de los principales factores que impulsan a los seres humanos a abandonar sus hogares. En el caso de Centroamérica, me atrevería a decir que son los factores principales. Más que muros y fronteras patrulladas, más que leyes y medidas draconianas, lo único que impedirá la migración desde los países de la región es la prosperidad y la creación de oportunidades. Este es, claramente un desafío mucho más amplio y mucho más complejo que una reforma migratoria. Una verdadera política de migración, tiene que empezar por una verdadera política de bienestar social”.

Por último, también es importante mencionar una cita de Juan Pablo II del documento “En la Iglesia nadie es extranjero”, la cual señala: “El ejercicio de entrar en otro país debe ser regulado, por qué practicándolo indiscriminadamente puede causar daño y perjuicio al bien común de las comunidades... hay que tener normas capaces de regular los derechos de cada quien para prevenir decisiones unilaterales que dañen a los más débiles. Sin embargo, controlar la inmigración no quiere decir olvidar el principio fundamental que los inmigrantes deben ser tratados como personas humanas y con dignidad” (p. 84).

Se destaca también la importancia de la presencia de los Ministerios de Trabajo en el marco de Conferencia Regional sobre Migración (CRM), ya que debe ante todo plantearse que los

movimientos migratorios tienen hoy una fundamentación en la búsqueda de oportunidades; por lo tanto, no es concebible abordar un tema de esta naturaleza sin la presencia de las instituciones responsables de la administración del empleo.

## 5. Enfoque de Filipinas respecto del Programa de Gestión de Trabajadores Migrantes Temporales

*Manuel Imson*<sup>8</sup>

### A. Introducción

Filipinas reconoció hace mucho tiempo que la mejor forma de aprovechar al máximo los beneficios de la migración en el desarrollo nacional es manejarla apropiada y deliberadamente. Se espera lograr reducir al mínimo el costo social e incrementar al máximo los beneficios, a través de una política migratoria que esté anclada en la migración por contrato, que permita que los trabajadores filipinos puedan ejercer su derecho de aceptar un empleo en el extranjero por un período determinado, bajo términos y condiciones justos y específicos, y que sean bienvenidos al regresar a Filipinas después de finalizado su contrato. Por medio de este enfoque, es posible asegurar que el proceso se desarrolle dentro de un esquema de migración circular que incluya las denominadas tres “R” de la migración circular (es decir: reclutamiento, remesas y retorno), creando los espacios para que los trabajadores migrantes filipinos continúen contribuyendo al desarrollo, no sólo de Filipinas, como país emisor, sino además a las economías de los países receptores.

Ya en 1974, el Gobierno de Filipinas estableció los sistemas y procedimientos necesarios, así como los instrumentos para poner en práctica su política migratoria. Se promulgaron dos leyes importantes que permitieron que el Gobierno de Filipinas pudiera introducir la gestión de la migración en la corriente principal de las políticas nacionales de desarrollo y en la política exterior del país: el Código de Trabajo de Filipinas de 1974 y, posteriormente, la Ley de Trabajadores Migrantes y Filipinos en el Exterior de 1995. Esta legislación describe nuestro marco para una política migratoria estable y sostenible que ha regido el empleo de millones de filipinos alrededor del mundo. Cada año más de un millón de filipinos salen del país como trabajadores migrantes; y a través de este programa, generamos la suma de \$12 mil millones en remesas anuales.

En el contexto de la política de proteger a nuestros trabajadores, es evidente que la tarea del Gobierno es incrementar al máximo los beneficios y reducir al mínimo los costos de la migración para los trabajadores, sus familias y el país en general. Esto se logra a través de la creación de mecanismos para la facilitación y documentación ordenada y sistemática de los trabajadores, así como la protección adecuada de éstos para reducir al mínimo los abusos y la explotación antes, durante y después de la ejecución del empleo en el extranjero.

### B. Elementos del marco de gestión de la migración temporal

En las últimas décadas, Filipinas ha logrado avances significativos al abordar desafíos y aprender lecciones en el tema de la gestión de la migración temporal. A continuación se describen los temas de políticas que, en algunas ocasiones, han desafiado el mandato del Gobierno en la regulación y monitoreo de la migración y, al mismo tiempo, han contribuido a definir algunas de las características de la gestión migratoria en Filipinas. Éstos son los siguientes: participación del sector privado,

---

<sup>8</sup> El Sr. Manuel Imson es pionero del programa de empleo en el exterior de Filipinas, donde se desempeñó por más de 25 años en diferentes funciones. Fue Ministro Adjunto de Trabajo de la República de Filipinas y además ocupó los cargos de Director del Servicio de Asuntos Laborales Internacionales y de Agregado de Trabajo de Filipinas en Washington, DC. Actualmente es Agregado de Trabajo de Filipinas en Ginebra, Suiza. Además de sus responsabilidades en Ginebra, el Sr. Imson desempeña funciones de supervisión de todas las Oficinas de Trabajo de Filipinas en Europa.

servicios previos al empleo, documentación de empleadores y trabajadores, implementación de contratos de empleo estandarizados y sistema de resolución de disputas, asistencia social en el lugar, sistema de reintegración y migración irregular.

### 1. Participación del sector privado a través de un sistema de otorgamiento de licencias

Anteriormente, el empleo de trabajadores filipinos en el exterior solía estar bajo el control total del Gobierno, hasta que la política cambió para permitir la participación del sector privado y hasta un 25% de inversión de capital extranjero. A pesar del relajamiento de la política de inversión en el empleo en el exterior, el Gobierno continúa ejerciendo una autoridad reguladora sobre las agencias de reclutamiento privadas a través de un sistema de otorgamiento de licencias. La licencia es un privilegio otorgado que está sujeto al cumplimiento de ciertas condiciones y que puede ser retirado o cancelado en cualquier momento.

En los últimos diez años ha habido un clamor por una mayor participación y de más alcance entre los interesados en el empleo en el exterior. El sector ha presionado constantemente al Gobierno para que liberalice este tema a través de la eliminación de las funciones reguladoras relacionadas con el otorgamiento de licencias y la documentación de los trabajadores, incluido el establecimiento de estándares como el cobro de cuotas de colocación aun para los trabajadores vulnerables. Aunque aún no se ha formulado una política que refleje estas iniciativas a través de la enmienda de leyes, se ha logrado obtener claridad respecto a la forma sobre como proceder para el otorgamiento de licencias: el Congreso aclaró que la desregulación sólo significa que los procesos se harán más eficientes para eliminar el papleo burocrático y reducir el costo de las transacciones.

La política actual de otorgamiento de licencias limita el ingreso de nuevas partes interesadas en el reclutamiento porque exige el cumplimiento de condiciones más estrictas, comparadas con las condiciones a que están sujetos los titulares de licencias actuales. Sin embargo, una vez que se obtiene la licencia, el Gobierno facilita las operaciones al hacer más eficientes los procesos de reclutamiento y empleo. En caso de ocurrir infracciones al reglamento que rige el reclutamiento, el Gobierno no hace diferencias en la cancelación o suspensión de las licencias de las agencias de reclutamiento –sean estas nuevas o de larga trayectoria.

Entre las condiciones obligatorias para el otorgamiento de licencias se encuentran las siguientes: un requerimiento alto de capitalización de 2 millones, un *depósito de plica* de 1 millón de pesos con un banco comercial, una fianza de 100,000 (cien mil) pesos y el empleo de 100 trabajadores durante el primer año de operaciones en un “mercado virgen” o con un empleador que nunca antes se había registrado en otra agencia. El *depósito de plica* y la *fianza* son garantías financieras para asegurar el cumplimiento, por parte de la agencia y sus principales empleadores, de las obligaciones contractuales y el pago de multas o restitución de cuotas de colocación cobradas ilegalmente a los trabajadores. Bajo el principio de responsabilidad conjunta y solidaria entre el empleador del exterior y el agente filipino, ambos son responsables por los reclamos y asignaciones a favor de los trabajadores, y el depósito de plica y la fianza se pueden cobrar para responder por los reclamos.

Como parte de sus funciones reguladoras, el Gobierno continúa controlando el cobro de las cuotas de colocación que pagan los trabajadores. Como regla general, las agencias establecidas en Filipinas que son titulares de licencias pueden cobrar una cuota de colocación a los trabajadores, de un monto máximo de un salario mensual, excepto para países donde el gobierno anfitrión prohíbe el cargo de estas cuotas. En el caso de Taiwán, se permite cobrar cuotas locales de servicio a los trabajadores. Además, el Gobierno permite el cobro de una cuota de documentación a los trabajadores para cubrir los gastos de exámenes médicos, pasaporte, certificados de policía, examen comercial y autenticación de los documentos. Los empleadores deben cubrir los gastos del boleto aéreo y los cargos por obtención de visas.

El reglamento incluye una tabla de infracciones y penalización que define las infracciones y violaciones al reglamento y estipula las penas correspondientes; el castigo máximo es la cancelación de la licencia, además del pago de multas al gobierno y el reembolso de excedentes de cuotas a los trabajadores. Con la imposición de una penalización más estricta para las infracciones cometidas por

las agencias de reclutamiento, especialmente por cobrar cuotas de colocación mayores a las permitidas, el número de casos de cancelación de licencias aumentó considerablemente. Además, la Administración Filipina de Empleo en el Exterior (POEA, por sus siglas en inglés) cuenta con un mecanismo de conciliación para resolver reclamos relacionados con malas prácticas de reclutamiento.

El sistema de penalización se equilibra con un sistema de premios e incentivos para las agencias que muestran un historial de buen desempeño. Los incentivos incluyen el otorgamiento de facilidades internas de procesamiento para los trabajadores que son clientes de estas agencias y la exención de verificación de contratos para ciertos trabajadores, entre otros.

## ***2. Servicios previos al empleo en el extranjero***

Para el período antes del empleo en el extranjero, particularmente la etapa de reclutamiento y la fase anterior a la partida, Filipinas estableció un conjunto de disposiciones claras con respecto al reglamento para el otorgamiento de licencias y la regulación de las agencias de reclutamiento para los trabajadores con base terrestre y el personal de las agencias.

Se han instituido, y fortalecido continuamente, medidas para combatir el reclutamiento ilegal y la trata de personas a través de la campaña contra el reclutamiento ilegal (AIR, por sus siglas en inglés). La campaña contra el reclutamiento ilegal es una campaña nacional transmitida en los medios de comunicación que brinda información sobre las realidades de la migración, los peligros inherentes al reclutamiento ilegal y varios programas de asistencia cuyo propósito es ayudar a las víctimas del reclutamiento ilegal. Las medidas preventivas para combatir el reclutamiento ilegal se ponen en práctica en colaboración con diversas agencias responsables de hacer cumplir la ley, como la Policía Nacional de Filipinas (PNP) y el Departamento de Justicia (DOJ), particularmente en lo referente a la acción judicial contra los reclutadores ilegales y la cancelación de licencias de esas agencias de que infringen el reglamento.

Las personas que solicitan un empleo en el exterior deben entregar certificados autenticados de cualquiera de los centros de la red de exámenes comerciales, como constancia de las competencias adquiridas y experiencia laboral. Además, por medio de exámenes médicos estrictos, realizados en centros de salud acreditados, se establece el estado de salud y capacidad física para el desempeño del trabajo de los candidatos a ser empleados en el exterior.

Después de someterse al proceso de selección, los candidatos deben participar en un seminario de orientación previa a la partida (PDOS, por sus siglas en inglés), cuyo fin es educarlos respecto a las leyes, costumbres y prácticas de los países de destino, así como sus derechos y obligaciones bajo los respectivos contratos de empleo y demás información esencial que puede ayudarles a adaptarse a los cambios que conlleva un empleo en el exterior. Asimismo, los candidatos reciben sugerencias para el viaje; orientación sobre la forma como pueden enviar remesas de sus ahorros; información sobre salud y seguridad ocupacional; los riesgos y ventajas de trabajar en el exterior; y, recordatorios sobre sus obligaciones con sí mismos, sus familias, la comunidad y el país. Estas actividades de concientización se pueden traducir en la protección de los trabajadores al empoderarlos con información antes de que se embarquen en su viaje como migrantes laborales.

Complementariamente a los PDOS, se imparten en las provincias y ciudades pequeñas en todo el país seminarios de orientación previos al empleo (PEOS, por sus siglas en inglés). Los PEOS constituyen una iniciativa que brinda una orientación valiosa a los solicitantes de empleos y, al mismo tiempo, alerta sobre los reclutadores ilegales. Actualmente, se está estudiando el contenido de los PEOS y los PDOS y la forma como se puede mejorar el acceso a éstos.

## ***3. Documentación de trabajadores y empleadores***

El mantenimiento de un registro de los trabajadores y sus empleadores es un elemento medular para el flujo ordenado de la migración laboral. Como agencia, la Administración Filipina de Empleo en el Exterior (POEA) mejora continuamente los procesos de sus sistemas para asegurar que los trabajadores documentados sean fáciles de localizar y que tengan acceso a los servicios de protección que el Gobierno de Filipinas les puede proveer en sus lugares de trabajo.

El proceso de contratación para empleos en el exterior empieza con la inscripción y acreditación. Para inscribirse, los empleadores entregan documentos de reclutamiento que son verificados por las Oficinas de Trabajo de Filipinas en el Exterior (POLO, por sus siglas en inglés) y autenticados por funcionarios de las embajadas o consulados. Las agencias únicamente pueden reclutar personal para los empleadores una vez que éstos se hayan inscrito, bajo los términos estipulados en un acuerdo de reclutamiento entre el empleador y la agencia de reclutamiento.

Después de entregar las solvencias de empleo, credenciales apropiadas, certificados de destrezas, certificados de participación en el seminario de orientación previa a la partida y contratos de empleo debidamente ejecutados y verificados, se documenta a los trabajadores a través de un certificado de empleo en el exterior. Este documento sirve como un visto bueno para la salida en el aeropuerto y otorga el derecho a los trabajadores filipinos para que se les exente del pago de impuestos de viaje y de aeropuerto. Los dependientes de los trabajadores migrantes filipinos tienen derecho a una reducción en el pago de impuestos. Los trabajadores pagan cuotas de membresía para la Administración de Asistencia Social para Trabajadores Extraterritoriales (Overseas Workers Welfare Administration u OWWA, por sus siglas en inglés), la cual provee cobertura para seguros médicos y de salud.

La OWWA es la agencia gubernamental del Ministerio de Trabajo y Empleo que proporciona programas de prestaciones para los trabajadores migrantes en el exterior y sus familias. La membresía es obligatoria para todos los trabajadores que salen del país, con una contribución nominal de \$25 asumida por los empleadores en el exterior; la membresía se renueva cada dos años.

La Administración Filipina de Empleo en el Exterior (POEA), agencia que regula el programa migratorio de Filipinas, mantiene una base de datos electrónica de los trabajadores migrantes filipinos documentados y sus empleadores que permite llevar un registro de los millones de trabajadores migrantes filipinos en todo momento. La información de los trabajadores está desagregada por género, país y categorías de destrezas. *El rastreo inmediato de los trabajadores migrantes filipinos es crucial en situaciones de emergencia que requieren de la reubicación o repatriación de los trabajadores o cuando las familias de los trabajadores desean comunicarse con ellos.* Debido a que es necesario llevar a cabo diversos procesos en diferentes agencias gubernamentales para tramitar los documentos de los trabajadores, lo que implica costos y tiempo para el trabajador, se estableció un centro de procesamiento para que los trabajadores puedan obtener todos los documentos en un solo lugar, en el menor tiempo y al menor costo posible. Éste fue un paso inicial hacia la vinculación electrónica de las bases de datos de todas las agencias involucradas en las transacciones relacionadas con los trabajadores migrantes filipinos. Actualmente, a los trabajadores se les emiten recibos electrónicos y una tarjeta electrónica de membresía de OWWA, que además pueden utilizar para enviar remesas en cualquier lado del mundo. Adicionalmente el sistema de envío de contratos por vía electrónica permite que las agencias codifiquen todos sus documentos en sus oficinas a través de una conexión a Internet, con lo cual la duración del ciclo de procesamiento se reduce aún más.

#### ***4. Contrato de empleo estandarizado y sistema de resolución de disputas***

En el contrato de empleo se definen las condiciones laborales básicas para cada uno de los trabajadores mientras trabaja lejos de su hogar. Ningún trabajador debe salir del país sin un contrato de empleo aprobado por la Administración Filipina de Empleo en el Exterior (POEA, por sus siglas en inglés). Los detalles del contrato de los trabajadores migrantes filipinos se explican durante los seminarios de orientación previa a la partida, que incluyen las disposiciones tales como salario, puesto, horario de trabajo, tarifa aérea, hospedaje, complemento para alimentación, descanso por enfermedad y vacaciones, causas justas y autorizadas para terminar el empleo, servicios médicos de urgencia, compensación de los trabajadores, procedimientos conciliatorios y mecanismo de repatriación en caso de enfermedad y muerte. Las disposiciones del contrato de empleo se basan en convenciones y principios internacionales laborales y de gestión laboral. Las disposiciones deben cumplir con la ley y jurisprudencia de Filipinas y el país anfitrión. Si hubiera un conflicto, se debe abordar la brecha a través de negociaciones con el empleador o el gobierno del país anfitrión. Se aplica el principio de “el beneficio que sea el más alto” entre ambos sistemas y las disposiciones no deben ser inferiores a las que dicta el reglamento filipino.

Los casos de infracciones al contrato son resueltos por los trabajadores y empleadores a través de los procedimientos conciliatorios. Hay servicios de conciliación disponibles en el lugar de destino, a través de las embajadas y consulados. De lo contrario, se pueden presentar los casos ante la Comisión Nacional de Relaciones Laborales de Filipinas (NLRC, por sus siglas en inglés), la cual puede tomar una decisión por la vía del arbitraje. A los empleadores y trabajadores que cometen infracciones graves al contrato, se les anota en la lista negra de la POEA y se les descalifica de la participación en el programa de empleo en el exterior, ya sea temporal o permanentemente, dependiendo de la gravedad de las infracciones. El sistema de lista negra ha demostrado ser eficaz para deshacerse de empleadores abusivos e inescrupulosos y de los trabajadores problemáticos.

### 5. Asistencia social en el lugar de destino

El Gobierno de Filipinas brinda protección a sus ciudadanos en el exterior por medio del cuerpo de agregados de trabajo y funcionarios de asistencia social de las embajadas y consulados. En cierto sentido, los funcionarios del cuerpo actúan como embajadores de los trabajadores, abogan por el bienestar de éstos y actúan como agentes de cohesión en las “comunidades filipinas” en el exterior. Los funcionarios atienden casos de asistencia social de los trabajadores migrantes filipinos con respecto a sus empleadores y las autoridades locales y proveen servicios legales y de representación, visitas a prisiones, conciliación de casos y coordinación con organizaciones comunitarias, como la iglesia y grupos no gubernamentales, en la realización de programas de asistencia social que ayudarán a los trabajadores migrantes a adaptarse al entorno local. Además, el gobierno ha nombrado a médicos y psicólogos para que atiendan los problemas psicosociales y de salud de los filipinos en el exterior a través de la red de centros de recursos para trabajadores filipinos. En caso de repatriación de los trabajadores por causas relacionadas con el trabajo, los costos son absorbidos por el empleador y la agencia, bajo el principio de responsabilidad compartida y solidaria. Ellos tienen la obligación de proporcionar un boleto prepagado o, de lo contrario, la POEA suspenderá el procesamiento de los documentos de otros trabajadores.

En caso de guerras y otras emergencias como desastres naturales, el gobierno proporciona fondos de emergencia para absorber los costos de la repatriación; estos recursos monetarios provienen de los fondos de la OWWA. La repatriación se realiza en coordinación con el empleador, la agencia y el gobierno anfitrión. Además de las prestaciones estipuladas en el contrato, acuerdos de negociación colectivos y seguros de la compañía, los trabajadores tienen derecho a asistencia para funerales y prestaciones por defunción, proporcionadas por agencias gubernamentales de seguridad social.

### 6. Política de reintegración

La reintegración es un elemento del programa de gestión migratoria que busca facilitar que los trabajadores regresen definitivamente a su país. La política de reintegración está orientada hacia la preparación de los trabajadores para que puedan reunirse nuevamente con sus familias lo antes posible, ya sea porque han encontrado un empleo a nivel local o porque han movilizado e invertido sus ahorros en una microempresa sostenible para generar trabajo e ingresos para ellos y sus familias. En los Centros de Recursos para Trabajadores Filipinos en el exterior, se ofrecen varios cursos de capacitación y actualización de destrezas para preparar a los trabajadores para su reintegración y traslado a otros empleos más calificados. Actualmente, la OWWA mantiene una base de datos de los trabajadores migrantes filipinos que permanecen en el exterior pero que desean retornar; esta base de datos incluye información sobre las destrezas y capacidades de los trabajadores. La base de datos está vinculada con diversas cámaras de comercio e industria para la colocación en empleos y asistencia para el sustento, lo que incluye el *outsourcing* o subcontratación de trabajos. Esto facilitará la transferencia de tecnología del país anfitrión a Filipinas.

Adicionalmente, las familias de los trabajadores migrantes filipinos se han organizado en asociaciones para la asistencia de sustento. Para lograr desarrollar un programa de reintegración eficaz, se requiere de la participación de grupos empresariales y bancos, así como centros de capacitación en ciencia y tecnología para el sustento. También existe un programa especial de vivienda para trabajadores en el exterior, el cual ofrece términos razonables de adquisición. Además, se cuenta con programas de



becas para hijos de trabajadores migrantes filipinos que califican para ello; las becas son otorgadas por escuelas y universidades financiadas por la OWWA. El capital de semilla para empezar un negocio también forma parte de los beneficios para los miembros de la OWWA.

### **7. Abordar la migración irregular**

Existe un programa de una campaña contra el reclutamiento ilegal que funciona a nivel nacional e incluye componentes de prevención y corrección. El componente de prevención consiste en un programa integral y masivo de información y educación pública que utiliza a organizaciones multimedia, grupos religiosos, ONG, unidades gubernamentales locales, escuelas y entidades privadas como socios. En el componente de corrección, los reportes de actividades de reclutamiento ilegal resultan en la vigilancia y procesamiento legal inmediatos, como casos de criminalidad que se penalizan con prisión y multas. Por medio de un operativo e investigación conjuntos de policía y elementos civiles, los fiscales atienden estos casos las 24 horas del día.

Con base en diferentes casos, se ha descubierto que la migración irregular es facilitada por agencias de viajes y grupos de turismo organizado y aun por consultores de inmigración, cuyas actividades trascienden el simple otorgamiento de visas para abarcar toda la gama de trámites relacionados con el reclutamiento. Para restringir sus actividades, se ha designado a la POEA como autoridad reguladora, que les exige soliciten una licencia, al igual que como con las agencias de reclutamiento privadas.

En junio de 2003 se promulgó la Ley contra la Trata de Personas, que estipula los actos de penalizar y establece una penalización más estricta de las infracciones; actualmente, los actos e infracciones de esta índole ya no se tratan como casos de reclutamiento ilegal, como se hacía anteriormente. Nuestra experiencia demuestra que es sumamente necesario contar con la colaboración eficaz con ministerios de trabajo y agencias de inteligencia de diversos países para implementar el enfoque de prevención y corrección de casos de reclutamiento ilegal y trata de personas.

## **C. La migración como estrategia de desarrollo**

La presencia de más de 8 millones de trabajadores filipinos en más de 190 países ha contribuido al desarrollo económico y social del país. Las remesas de los trabajadores migrantes filipinos continúan aportando ingresos muy necesarios a la economía de Filipinas; en 2008, las remesas sumaron un total de aproximadamente US\$14 mil millones. Estas remesas provienen de trabajadores que se desempeñan como trabajadores de salud, enfermeras, cuidadores y artistas.

La migración de los trabajadores filipinos contribuye significativamente al desarrollo social y permite mejorar la calidad de vida en nuestro país. Un estudio realizado por el Banco Mundial indica que una familia con un familiar que trabaja en el exterior puede salir de la línea de pobreza, ya que las remesas se invierten en una mejor educación o educación superior, así como mejor alimentación y vivienda.

Adicionalmente, las comunidades de migrantes en el exterior son muy activas en cuanto a la movilización de recursos para emprender iniciativas de desarrollo social, como lo son la construcción de aulas adicionales en las escuelas, facilidades para que ciertos grupos puedan iniciar negocios, mayor acceso a educación y actividades de desarrollo rural. La migración de trabajadores filipinos facilita la formación de capital humano en el país, ya que la mayoría de las remesas se invierten en educación, y los propios migrantes filipinos absorben conocimientos sobre tecnología de vanguardia y métodos de gestión de negocios competitivos. Conforme trabajan, los migrantes filipinos se convierten en fuentes valiosas de innovación, conocimientos y experiencia, y actúan como impulsores del cambio cuando llegan de visita, hacen negocios o regresan a Filipinas. Por ejemplo, la red llamada Philippines' Brain Gain Network (Red de Adquisición de cerebros de Filipinas) ha facilitado la creación de compañías en Filipinas a través de la provisión de servicios de consultoría para diversas corporaciones, agencias gubernamentales e instituciones educativas, y ha ayudado a establecer sucursales de inversión o compañías extranjeras en el país.

Si bien la migración laboral ha permitido que cientos de miles de familias filipinas progresen en lo material, ¿cómo mide el país el costo de esto? La separación de las familias, la ausencia de guía y cuidados paternos y los costos de reintegración son temas reales que se presentan como desventajas de la migración y que también deben ser gestionados.

A pesar de que el Gobierno considera que los trabajadores migrantes son una muestra de la competitividad de Filipinas a nivel mundial, los principales industriales nacionales han abogado por la necesidad de integrar la migración laboral en el programa de modernización económica y competitividad global del país. Como una estrategia de desarrollo socioeconómico, se considera que los trabajadores migrantes son agentes del desarrollo para sí mismos, sus familias y su país. El objetivo de la migración laboral es permitirles mejorar su situación y calidad de vida, del migrante y sus familias, y convertirse en mejores ciudadanos de nuestro país. Además, la migración laboral les ha brindado un potencial para generar suficientes ingresos, lo que predispone al Gobierno a motivarlos a invertir estratégicamente en pequeñas y medianas empresas, los empodera a nivel profesional y les permite adquirir información, destrezas y conocimientos sobre nuevas tecnologías.

Al implementar esta estrategia, el Gobierno busca proveer de nuevas y mejores destrezas a nuestros trabajadores migrantes e invertir sustancialmente en un sistema que les apoye, particularmente en lo referente a capacitación. De esta manera, los trabajadores serán competitivos con respecto a sus contrapartes extranjeras en términos y conocimientos, destrezas y dominio de idiomas y, lo que es más importante, en ética y valores. Además, el Gobierno está involucrado en negociaciones multilaterales como el Acuerdo General sobre el Comercio de Servicios (GATS) para avanzar hacia la liberalización del comercio en los servicios que entran bajo el Módulo 4 o “Movimiento de Ciudadanos Nacionales”, para incluir la movilidad de trabajadores calificados y menos calificados a través de *esquemas de reconocimiento mutuo* y al *hacer más accesible el sistema de otorgamiento de licencias y calificación para profesionales*.

El concepto de migración circular tiene buenos prospectos, bajo la política de nuestro país se motiva a los trabajadores migrantes filipinos a trabajar por un período determinado, ahorrar e invertir los ahorros y prepararse para una bien merecida reintegración en el futuro.

### **Sesión III. Perspectivas de organismos internacionales, sector privado y sociedad civil sobre experiencias de programas de trabajadores migrantes temporales**

#### **1. Programa de Migración y Desarrollo (MiDE) desarrollado en el marco de la Organización de Estados Americanos (OEA)**

**Araceli Azuara<sup>9</sup>**

La migración no es un fenómeno reciente; ha sido una constante en la historia de los pueblos. El flujo continuo de personas ha sido y es el factor determinante en el intercambio de ideas, tradiciones y costumbres, avances tecnológicos y expresiones artísticas. Sin embargo, el rasgo distintivo de la migración actual, además de la magnitud que ha alcanzado en términos absolutos, es también la diversidad de causas, sus múltiples efectos y la complejidad de las relaciones que se generan alrededor de la migración.

La importancia de las migraciones en el hemisferio ha puesto el tema en la agenda de la OEA desde hace ya varias décadas. En los años 70, a partir de un mandato de la Conferencia Interamericana de Ministros de Trabajo (CIMT), la Organización emprendió el primer programa de migraciones laborales a cargo del área económica y social y, en coordinación con la Organización Internacional

---

<sup>9</sup> Coordinadora General del Programa Interamericano de Trabajadores Migrantes de la OEA.

para las Migraciones (OIM), la OEA desarrolló un convenio de cooperación para capacitación en temas de migración laboral.

En 1997, respondiendo a un pedido específico de la Asamblea General de la Organización de Estados Americanos, la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH) creó la Relatoría Especial de Trabajadores Migratorios y Miembros de sus Familias. La CIDH delimitó el campo de acción de la Relatoría únicamente a los trabajadores migratorios y sus familias cuando éstos se encuentran en un país del que no son nacionales.

La Asamblea General adoptó en junio de 2005 el Programa Interamericano para la Promoción y la Protección de los Derechos Humanos de los Migrantes, incluyendo los Trabajadores Migrantes y sus Familias. En mayo de 2007, el Consejo Permanente convocó a una sesión extraordinaria para analizar y discutir los flujos de migración humana y su impacto en los Estados Miembros y en octubre, del mismo año, el Consejo Permanente establece la Comisión Especial para Asuntos Migratorios (CEAM).

Recientemente, el incremento y complejidad de los movimientos migratorios en la región ha puesto de relieve la necesidad de abordar el tema de manera integral, reconociendo su carácter creciente, cambiante y multidimensional. Es así que con el objeto de promover migraciones justas, seguras y ordenadas, a través de la promoción de políticas públicas, legislación, intercambio de mejores prácticas y cooperación entre países de origen, tránsito y destino, la Secretaría General de la OEA ha puesto en marcha el Programa de Migración y Desarrollo (**MiDE**) el cual coordina las iniciativas en materia migratoria, impulsando la transversalidad del tema en las diversas áreas de la Organización.

Los objetivos del **MiDE** son:

- Generar sistemas de información actualizados, confiables y oportunos.
- Impulsar el fortalecimiento de capacidades institucionales.
- Promover la protección de los derechos humanos de los migrantes.
- Identificar y desarrollar acciones de cooperación e intercambio de mejores prácticas.
- Facilitar la incorporación social, cultural y económica de los migrantes.
- Enfatizar la migración como un eje transversal en todas las actividades pertinentes que lleva a cabo la OEA.
- Promover el diálogo entre los Estados miembros en temas migratorios.

Para cumplir con estos objetivos, el programa contempla las siguientes tres líneas de acción: i) la creación de **sistemas de información**, que faciliten la toma de decisiones y la elaboración de políticas públicas; ii) el desarrollo y promoción de **actividades encaminadas al desarrollo**, tanto en los estados de origen como en los de destino y tránsito de migrantes; y **iii) el fortalecimiento de capacidades** institucionales, de las distintas áreas de la Organización y de los Estados Miembros en temas migratorios.

A continuación se describen los proyectos que corresponden a estas líneas de acción del Programa.

## **A. Sistemas de información migratoria**

### *Sistema Continuo de Reportes sobre Migración Laboral para las Américas (SICREMI)*

Es un sistema de generación continua de información migratoria oportuna y sistematizada que permite conocer características de los movimientos migratorios que se producen en el Hemisferio. La información que recopila contiene tendencias migratorias, cambios en la población inmigrante (género, edad, educación, país de origen) y la situación de los trabajadores migrantes en la región y otros importantes indicadores. La información proviene de diversas fuentes nacionales y de organismos internacionales vinculados al tema.

El proceso de construcción y actualización permanente del SICREMI se da a partir de la designación de un corresponsal nacional en cada país responsable de suministrar la información al sistema en la forma y los tiempos acordados previamente. Una vez construido el sistema, la información se actualizará a través de los informes anuales que presentará el corresponsal de cada país.

La instrumentación del Sistema consta de tres fases que se desarrollarán en tres años. Actualmente se ha dado inicio a la Fase Piloto (Fase I) en la que se recopilará y sistematizará la información de 10 países seleccionados tomando en consideración dos factores: primero, que cuenten con sistemas de información que faciliten el suministro de los datos requeridos por el sistema y, segundo, que cuenten con flujos migratorios de origen, tránsito o destino representativos del hemisferio. Estos países son: Argentina, Belice, Brasil, Canadá, Chile, Colombia, Ecuador, El Salvador, México y Uruguay. Durante las fases II y III se incorporarán los demás Estados Miembros de la OEA.

El SICREMI surge de la colaboración entre la Organización de los Estados Americanos (OEA) y la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE). Participan también la Organización Internacional del Trabajo (OIT) y la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).

### *Mapa Interactivo de Programas de Empleo Temporal (MinPet)*

Es un sistema que incluye una base de datos y un mapa interactivo de los programas de empleo temporal en los que participan trabajadores de América Latina y el Caribe, dentro y fuera del Hemisferio. El sistema propone describir los términos y características de los programas de empleo temporal para trabajadores migrantes, como son: procesos de reclutamiento, acuerdos bilaterales, sistemas de contratación, cupos, temporalidad, localización y tipo de contrato. De igual manera a través del sistema se podrán identificar las características socio demográficas de los trabajadores temporales, como son género, edad, educación y país de origen, entre otros.

El objetivo principal del MinPet es generar un sistema de información que permita profundizar en el análisis de los flujos y tendencias de la migración temporal, intercambiar información sobre mejores prácticas y promover la migración ordenada, segura y regular, que atienda a las necesidades de los mercados de trabajo.

### *Base de Datos de Marcos Jurídicos, Reglamentos y Políticas de Migración*

Es un sistema de información jurídica que recopila y clasifica las legislaciones nacionales e internacionales, las instituciones jurídicas y las políticas públicas que versan sobre el tema migratorio en los países de la región.

### *Sistema de Información Migratoria para las Américas (SIMA)*

Es una biblioteca digital especializada en el fenómeno migratorio del hemisferio occidental. SIMA es un proyecto conjunto de la Organización de los Estados Americanos (OEA), la Organización Internacional para las Migraciones (OIM) y el Gobierno de México y cuenta ya con 3,500 documentos que pueden ser consultados sin costo alguno por cualquier usuario vía Internet, a través de su página electrónica ([www.infomigratoria.org](http://www.infomigratoria.org)).

A continuación se mencionan tan solo algunos de los distintos proyectos que el Programa de Migración y Desarrollo ejecuta en colaboración con algunas otras áreas, entidades e instituciones dentro y fuera de la Organización:

## **B. Actividades orientadas al desarrollo**

### *Fortalecimiento de las Agencias de Migración, Seguridad, Jueces y Fiscales de Centro América para la Identificación y Combate de la Trata de Personas, especialmente Mujeres, Adolescentes, Niños y Niñas*

Este proyecto se propone sensibilizar y capacitar a oficiales de migración, fuerzas de seguridad, jueces y fiscales de la región en la prevención, identificación, protección y asistencia a víctimas de trata de personas. Se lleva a cabo en Guatemala, El Salvador, Honduras, Nicaragua, Costa Rica, y Panamá y es ejecutado por la Secretaria de Seguridad Multidimensional de la OEA en coordinación con el MIDE.

### *Diseño de un Modelo de Atención Estatal a Mujeres Migrantes víctimas de violencia en la zona fronteriza de México y Estados Unidos*

Por medio de la identificación y análisis comparativo de los modelos de atención a mujeres migrantes víctimas de violencia existentes en la zona fronteriza de México y Estados Unidos, se desarrollará un modelo en base a mejores prácticas para difundirse entre las distintas instancias de los gobiernos interesados y las organizaciones de la sociedad civil dedicadas a la atención de esta población. Este proyecto es coordinado por el MIDE conjuntamente con la Comisión Interamericana de Mujeres (CIM).

### *Mapa de programas educativos para niños y jóvenes migrantes*

Este proyecto tiene como objetivo la Identificación y promoción de políticas y programas de educación que brinden mayores y mejores oportunidades educativas a niños y jóvenes migrantes de la región. Este programa es ejecutado por la Departamento de Educación y Cultura (SEDI) en coordinación con el MIDE.

### *Iniciativas para estimular el desarrollo local y facilitar el acceso a los mercados locales a los jóvenes en riesgo de emigrar*

El objetivo de este proyecto es el fortalecimiento de los programas de acceso al mercado laboral, de desarrollo local y de capacitación técnica para jóvenes en riesgo de emigrar a nivel nacional y regional. Este proyecto es ejecutado por el *Young Americas Business Trust (YABT)* en coordinación con el MIDE.

## **C. Fortalecimiento de capacidades institucionales**

Se han realizado consultas, seminarios, reuniones y talleres sobre diversos aspectos de la migración laboral, entre los que cabe destacar la reunión “**La crisis financiera mundial y su impacto en los flujos y tenencias migratorias**” llevada a cabo en febrero de 2009 durante la Sesión Anual del Programa Interamericano para la Promoción y Protección de los Derechos Humanos de los Migrantes, la cual contó con la participación de destacados especialistas y expertos en el tema; el seminario “**Programas para Trabajadores Temporales**”; y la sesión “**Identificación de Mecanismos de Cooperación entre los Procesos Regionales de Consulta y la OEA**” esta última con la participación de representantes de la CRM, la Conferencia Sudamericana sobre Migraciones y el MERCOSUR. Estos dos últimos eventos se desarrollaron en el marco de la Comisión Especial de Asuntos Migratorios.

Por último, cabe mencionar que en el reporte que el Secretario General de la OEA, José Miguel Insulza, presentó ante el Consejo Permanente sobre los resultados de la Quinta Cumbre de las Américas, se destacó la importancia del tema migratorio y su presencia dentro de la Cumbre, a pesar de no haber sido uno de los temas de la agenda. Los desafíos que en la búsqueda y promoción de los derechos humanos de los migrantes y de una migración justa, segura y ordenada se enfrentarán en la próxima década son grandes y diversos. Por eso, la OEA busca conjugar esfuerzos en materia migratoria ofreciendo un espacio de cooperación para la elaboración de herramientas y sistemas de

información que contribuyan a la toma de decisiones y a la elaboración de políticas públicas acordes a la realidad de la región.

En este sentido, la OEA se ha acercado a otros organismos e instancias internacionales como la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), la Organización Internacional del Trabajo (OIT), la Organización Iberoamericana de Seguridad Social (OISS), la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE), la OIM, UNITAR (United Nations Institute for Training and Research) y la CRM para buscar mecanismos de cooperación que permitan compartir información, conocimientos, espacios de comunicación y recursos.

## 2. Convenio Multilateral Iberoamericano de Seguridad Social

**Francis Zúñiga González<sup>10</sup>**

### A. Introducción

La situación de los trabajadores migrantes en muchos países es generalmente precaria desde el punto laboral y en la concesión de derechos de la Seguridad Social. La importancia del *Convenio Multilateral Iberoamericano de Seguridad Social* radica en los beneficios que en materia de Seguridad Social, en forma directa e indirecta, plantea para ese colectivo. Por lo demás pretende convertirse en el instrumento jurídico internacional de más amplia vigencia en el área iberoamericana, con respecto a la materia de su regulación.

Es necesario reconocer que, entre los muchos problemas que afectan a los migrantes, está la posible pérdida de sus derechos sociales. En el caso de la Seguridad Social, por la diversidad de modelos, por la descoordinación entre los sistemas nacionales y por la exigencia de aportaciones durante un periodo mínimo para generar derechos contributivos. En la Comunidad Iberoamericana, es mayormente complicado, por la existencia de una gran diferencia entre los sistemas de pensiones, así como por los requisitos que se exigen para tener derecho a la prestación como por el régimen financiero y la gestión de los mismos.

El Convenio, beneficiará a varios millones de personas migrantes en el seno de los países de Iberoamérica, garantizando los derechos de Seguridad Social de los trabajadores migrantes y sus familias y formaría la base jurídica para un derecho comunitario, que nos permitiría ir hacia la consolidación de pertenencia a una Comunidad propia, a ser miembro de la Comunidad Iberoamericana.

Desde el punto de vista jurídico, la importancia que puede determinarse del mismo, estriba en la posibilidad de su invocación para la solución de casos concretos dentro de las legislaciones internas de cada país, como igualmente ha ocurrido con otros Convenios, particularmente para los temas de prestaciones económicas a largo plazo como reacción ante las contingencias de invalidez, vejez y sobrevivencia a la muerte del sostén económico de la familia.

El presente documento analizará en primer lugar los antecedentes del Convenio, para luego entrar la determinación de sus ámbitos de acción subjetivo y material y otros elementos que se consideran importantes.

---

<sup>10</sup> Francis Zúñiga González es Abogado y Notario Público, master en Administración y especialista en Seguridad Social. Ocupa el cargo de Director Regional del Centro Regional para Centroamérica y el Caribe de la Organización Iberoamericana de Seguridad Social (OISS). El presente documento fue presentado al Taller de Programas para Trabajadores Migratorios Temporales realizado en la Ciudad de San Salvador, El Salvador, los días 23 y 24 de abril de 2009.

## B. Antecedentes

El Convenio Multilateral Iberoamericano de Seguridad Social, que en adelante se mencionará sólo como “el Convenio”, tiene como antecedentes inmediatos las Cumbres Iberoamericanas de Jefes de Estado y de Gobierno. Es importante indicar estos mandatos y compromisos políticos, derivados de dichas Cumbres han constituido el punto de partida de una norma internacional de Seguridad Social que ha de entenderse dentro de los procesos de integración regional en Iberoamérica.

El mantenimiento y la consolidación de los derechos adquiridos o en curso de adquisición de los trabajadores migrantes han constituido una preocupación constante para los diferentes países de la Comunidad Iberoamericana, como se recogió de forma expresa en la III Conferencia de Ministros, celebrada en Valencia, España en el 2002. En su *"Declaración sobre Seguridad Social y Protección Social de los Trabajadores Migrantes en Iberoamérica"*, se señala la necesidad de *"fortalecer la solidaridad internacional en el ámbito de la Seguridad Social dirigida a la integración y a la protección del trabajador migrante y al impulso del desarrollo e intercambio económico entre los Estados Iberoamericanos, a través de la promoción de Convenios bilaterales y multilaterales..."*. Este objetivo se reitera en el *"Comunicado Final"* de la IV Conferencia (Alicante 2003) en el que se hace mención a *"... garantizar el cómputo de las cotizaciones y la portabilidad de los derechos en los supuestos cada vez mas frecuentes de movilidad del mercado de trabajo"*.

Se podría considerar que el punto de inicio definitivo del Convenio fue la Conferencia de Ministros/Máximos responsables de la Seguridad Social de los países iberoamericanos, en la reunión celebrada en Segovia (España), los días 8 y 9 de septiembre de 2005, donde se acordó la elaboración de un proyecto de Convenio Multilateral de Seguridad Social. Posteriormente, la Declaración Final de la XIV Cumbre Iberoamericana de Jefes de Estado y de Gobierno, celebrada en Salamanca (España), los días 14 y 15 de octubre de 2005, recoge, en su apartado 17, la decisión de *"iniciar el proceso de elaboración de un Convenio Iberoamericano de Seguridad Social con el objetivo de garantizar los derechos de Seguridad Social de los trabajadores migrantes y sus familias"*, compromiso reiterado en la XV Cumbre Iberoamérica (celebrada en la ciudad de Montevideo, en octubre de 2006) en la que se acuerda *"adoptar las medidas necesarias para la pronta y adecuada puesta en vigor del Convenio"*.

A nivel Iberoamericano se pueden señalar antecedentes de orden bilateral, tales como el Acuerdo Multilateral de Seguridad Social del MERCOSUR y la Decisión 583, Instrumento Andino de Seguridad Social, en sus respectivos espacios de vigencia.

Después de dos años de trabajo, la Secretaría General Iberoamericana (SEGIB) y la Organización Iberoamericana de Seguridad Social (OISS) llevaron su proyecto de Convenio a la Conferencia de Ministros de Seguridad Social, desde la que fue elevado a la Cumbre de Jefes de Estado y de Gobierno de Santiago de Chile (noviembre de 2007). Ésta, por unanimidad, adoptó el texto del Convenio y se comprometió *"a impulsar los procedimientos internos para su pronta entrada en vigencia"*<sup>11</sup>.

## C. Aspectos generales

En primer lugar es necesario indicar que debemos partir de que el Convenio es una norma que sirve para poner en común las legislaciones de Seguridad Social de los países que lo hayan ratificado; pero

<sup>11</sup> El punto 8 de la Texto DECLARACIÓN DE SANTIAGO, de la XVII Cumbre Iberoamericana de Jefes de Estado y de Gobierno 8, 9 y 10 de noviembre de 2007, estableció expresamente: *"- 8. Avanzar en el desarrollo progresivo de sistemas de protección social de cobertura universal, recurriendo a instrumentos contributivos, no contributivos y solidarios, según sea el caso. En consecuencia con lo anterior y en cumplimiento de los acuerdos de las XV y XVI Cumbres Iberoamericanas, los países miembros adoptan en esta ocasión el texto del Convenio Multilateral Iberoamericano de Seguridad Social y se comprometen a impulsar los procedimientos internos para su pronta entrada en vigencia. Asimismo, acuerdan instruir a sus representantes técnicos para que inicien a la brevedad la negociación del Acuerdo de Aplicación"*.

esto no implica una modificación, o incluso alteración, de las legislaciones internas, éstas son íntegramente respetadas por el Convenio.

Antes de ingresar en el análisis de algunos elementos técnicos del Convenio, se tienen que establecer algunos caracteres y principios generales que se encuentran en el Convenio, los cuales se reseñan a continuación:

- a. Establece el Principio de Igualdad de trato a los nacionales de los países de la Comunidad Iberoamericana incluidos en el campo de aplicación personal del Convenio;
- b. Incluye tanto a los trabajadores que desarrollan una actividad dependiente o no dependiente, de forma legal; a sus familiares y sobrevivientes, lo que se analiza en el ámbito personal del Convenio;
- c. Extiende las prestaciones por vejez, invalidez, supervivencia y otras prestaciones económicas que pudieran derivarse de situaciones similares en función de las legislaciones nacionales respectivas, incluidas las de accidente de trabajo y enfermedad profesional;
- d. Garantiza los derechos en curso de adquisición a través de la totalización, si fuera necesaria, de los periodos de seguro, empleo o residencia, según sea el caso cumplidos bajo la legislación de los diferentes Estados, sin perjuicio del cálculo de las prestaciones en proporción al tiempo efectivo de seguro, empleo o residencia en cada uno de los Estados;
- e. Garantiza los derechos adquiridos, sin que puedan quedar sometidos a reducción, suspensión, supresión o modificación por el hecho de haberse generado al amparo del Convenio, incluyendo su exportación;
- f. Legislación aplicable: “*lex loci laboris*” (con excepciones);
- g. Totalización de períodos y “*prorrata temporis*”;
- h. Facilita el ejercicio de los derechos sociales, al establecer la “colaboración administrativa y técnica entre las instituciones” de los diferentes Estados para la tramitación y el reconocimiento de las prestaciones.
- i. Mantenimiento de disposiciones más favorables de otros Convenios y,
- j. Posibilidad de ampliación a otras ramas de la Seguridad Social que no forman parte en este momento del Convenio.

#### **D. Campo de aplicación personal**

El Convenio tiene como sujetos destinatarios exclusivos, a dos tipos de sujetos, a saber:

- a. Las personas que estén o hayan estado sujetos a la legislación de uno o varios Estados parte, y
- b. Los familiares, beneficiarios y derechohabientes.

Con esta determinación, es importante indicar, que se están garantizando no solamente los derechos de seguridad social de las personas sujetas a una legislación (asegurados directos en muchos de nuestros países) sino que también a sus familias y derechohabientes.

#### **E. Campo de aplicación material**

En primer lugar es necesario establecer que el Convenio se aplicará a los regímenes de orden contributivo de seguridad social, tanto generales como especiales, excluyéndose de esta forma se



aplicación a los regímenes no contributivos, de asistencia social, así como a los regímenes de prestaciones a favor de las víctimas de guerra o de sus consecuencias.

El Título I del Convenio, en su capítulo 1 establece que el Convenio se aplicará a toda la legislación relativa a las ramas de Seguridad Social relacionada con las siguientes prestaciones:

- a. prestaciones económicas de invalidez;
- b. prestaciones económicas de vejez;
- c. prestaciones económicas de supervivencia; y
- d. prestaciones económicas de accidentes de trabajo y de enfermedad profesional

El mismo convenio realiza una exclusión particular de las prestaciones médicas previstas en las legislaciones de los Estados parte, aunque establece la posibilidad de que dos o más Estados parte puedan ampliar el ámbito objetivo de mismo por medio de acuerdos bilaterales y/o multilaterales.<sup>12</sup>

## F. De la determinación de la prestación

Es seguramente éste uno de los campos en que el Convenio introduce una serie de condiciones particulares y que, como se dijo, van dirigidas a la coordinación entre Estados y sus regímenes de previsión social.

El Convenio y su acuerdo de aplicación (4º borrador) establecen dos sistemas de determinación de las prestaciones: *sin totalización de períodos o con la totalización de períodos*. En el primero de los casos, la Institución Competente de ese Estado Parte reconocerá la prestación aplicando su propia legislación y teniendo en cuenta únicamente los periodos de seguro, de cotización o de empleo cumplidos bajo dicha legislación, sin perjuicio de la totalización de períodos que pueda solicitar el trabajador o sus familiares. En el segundo de los casos, sea con *totalización de períodos*, el reconocimiento de las prestaciones correspondientes se efectuará, por la Institución Competente del Estado Parte por cuya legislación no tenga derecho a las prestaciones, pero en este caso considerando los periodos de seguro, cotización o empleo cumplidos bajo la misma o del Estado Parte en el que el trabajador o sus familiares beneficiarios hayan solicitado la totalización, y a la vez totalizando los periodos de seguro, cotización o empleo cumplidos en otros Estados Parte. En dicho caso la Institución Competente determinará, en primer lugar, el importe de la prestación a que el trabajador o sus familiares beneficiarios tendrían derecho como si los períodos totalizados se hubieran cumplido íntegramente bajo su propia legislación (*prestación teórica*) y a continuación fijará el importe real de la prestación, a cargo del Estado de la mencionada institución, en proporción a los períodos cumplidos exclusivamente bajo dicha legislación y con relación a todos los períodos totalizados (*prestación real*)<sup>13</sup>.

---

<sup>12</sup> Véase artículo 3, punto 5 del Convenio.

<sup>13</sup> El artículo 13 del Acuerdo Administrativo, en su cuarto borrador establece, en lo que interesa: “a) Cuando se reúnan las condiciones requeridas por la legislación de un Estado Parte para tener derecho a las correspondientes prestaciones, sin que sea necesario recurrir a la totalización de períodos prevista en el artículo 5 y en el Título II del Convenio, la Institución Competente de ese Estado Parte reconocerá la prestación aplicando su propia legislación y teniendo en cuenta únicamente los periodos de seguro, de cotización o de empleo cumplidos bajo dicha legislación, sin perjuicio de la totalización de períodos que pueda solicitar el trabajador o sus familiares beneficiarios en cuyo caso se estará a lo establecido en el párrafo b) de este artículo. La solicitud de totalización se deberá efectuar separadamente para cada Estado y la misma no vinculará a los otros Estados Parte. Dicha solicitud se podrá presentar en cualquier momento del procedimiento previsto en el Capítulo 2 de este Título. b) Cuando no se cumplan las condiciones señaladas en el literal anterior, el reconocimiento de las prestaciones correspondientes se efectuará, por la Institución Competente del Estado Parte por cuya legislación no tenga derecho a las prestaciones considerando únicamente los periodos de seguro, cotización o empleo cumplidos bajo la misma o del Estado Parte en el que el trabajador o sus familiares beneficiarios hayan solicitado la totalización, totalizando los periodos de seguro, cotización o empleo cumplidos en otros Estados Parte. En este caso, la Institución Competente determinará, en primer lugar, el importe de la prestación a que el trabajador o sus familiares beneficiarios tendrían derecho como si los períodos totalizados se hubieran cumplido íntegramente bajo su propia legislación (prestación teórica) y a

Como se observa en esta segunda posibilidad, se da la diferencia entre lo que el Convenio y su Acuerdo de Aplicación denomina, prestación teórica y real, en el primero de los casos, si se intenta una definición, se estaría ante la determinación del importe de la prestación que parte de la Institución competente de que todos los períodos de seguro, cotización o empleo propios y los correspondientes a otro Estado parte y, en el segundo término, la prestación real, la Institución competente determinará el importe de la prestación, pero aplicando a la prestación teórica la proporción existente entre la duración de los períodos de seguro, cotización o empleo cumplidos, antes de producirse la contingencia bajo su propia legislación.

## **G. De la entrada en vigencia del Convenio**

Este tema es regulado por el artículo 31 del Convenio Multilateral, que dispone que éste entrará en vigor el primer día del tercer mes siguiente a la fecha en que se haya depositado el séptimo instrumento de ratificación, aceptación, aprobación o adhesión, pero asimismo establece que solamente producirá efectos entre dichos Estados una vez que el Acuerdo de Aplicación sea suscrito por *aquellos*.

A fecha de hoy, son trece los Estados que han suscrito el Convenio, a saber Argentina, Bolivia, Brasil, Costa Rica, Chile, Ecuador, El Salvador, España, Paraguay, Perú, Portugal, Uruguay y Venezuela. En la mayoría de los casos el Convenio se encuentra en el proceso de ratificación legislativo en cada uno de los países.

## **H. Acuerdo administrativo**

El Convenio es uno de los muchos Instrumentos internacionales que hay en el área sobre la materia, sobre todo si se incluyen los bilaterales. En este sentido, todos los Convenios, incluso los bilaterales, tienen sus respectivos Acuerdos Administrativos, representando las normas que cada Parte Contratante aplicará en su Derecho interno. De esta forma se ha venido discutiendo con los Estados el Acuerdo Administrativo del Convenio. Es necesario indicar que el cuarto borrador, que se ha reseñado en este documento, fue debidamente discutido y aprobado por los delegados presentes en la Segunda Reunión Técnica sobre el Acuerdo de Aplicación del Convenio celebrada en Santiago de Chile, los días 4 y 5 de marzo de 2009.

Como es común en este tipo de acuerdos el Acuerdo Administrativo establece las normas regulares y de coordinación para la aplicación del Convenio estableciendo reglas generales, disposiciones sobre la legislación aplicable, sobre las prestaciones, los procedimientos para la tramitación de pensiones, así como las disposiciones para la cooperación administrativa y del Comité Técnico Administrativo.

## **I. A manera de conclusión**

1. Como queda claro el Convenio tiene principios muy claros, entre ellos, el respeto a las legislaciones nacionales en materia de Seguridad Social, la igualdad de trato, la garantía de los derechos adquiridos y en vías de adquisición, o la adopción de los convenios bilaterales y multilaterales en vigor en su supuesto más favorable.
2. Cuando esté en vigor el Convenio, millones de trabajadores tendrán protegido su derecho a pensión (vejez, invalidez y supervivencia) en el espacio iberoamericano con independencia de donde hayan trabajado, tomándose en cuenta para ello los periodos de cotización en todos los países iberoamericanos para determinar la cuantía de su pensión y para cumplir la exigencia de tener un periodo mínimo de cotización.

---

continuación fijará el importe real de la prestación, a cargo del Estado de la mencionada institución, en proporción a los períodos cumplidos exclusivamente bajo dicha legislación y con relación a todos los períodos totalizados (prestación real).

3. Con este instrumento, pendiente sólo de que acabe el proceso de ratificación y de firma del Acuerdo Administrativo, cualquier ciudadano iberoamericano podrá acudir a los tribunales para reclamar la aplicación de este Convenio de Seguridad Social.
4. Según datos aportados por CELADE/CEPAL durante la pasada Cumbre Iberoamericana, se pone en relieve la importancia del Convenio, dado el número total de migrantes iberoamericanos en 2007 que se supone alcanza los 5,5 millones de personas. El número aproximado de beneficiarios potenciales directos del Convenio excedería los 3 millones de personas en 2007, así como los beneficiarios indirectos se situarían en torno a los 2 millones y medio.

### 3. Migración laboral temporal en el contexto de la Conferencia Iberoamericana

*Roberto Kozak*<sup>14</sup>

La amplia convocatoria del Taller es una constatación de que avanzar en la búsqueda de mecanismos eficientes que den respuesta a la creciente movilidad de migrantes temporales, particularmente en el contexto de la crisis económica mundial, exige la más profunda convergencia de visiones y experiencias. Sin duda las conclusiones del Taller contribuirán a esos propósitos.

#### A. Introducción

El propósito del presente documento es destacar los aspectos más relevantes del proceso sobre migración y desarrollo emprendido por la Conferencia Iberoamericana, poniendo énfasis en el tratamiento de la migración laboral temporal, concebida como estrategia destinada a encauzar la migración regular y la protección de los derechos humanos de los trabajadores migrantes.

Los mandatos sobre migración y desarrollo adoptados por los Jefes de Estado y de Gobierno en las últimas cuatro Cumbres (Salamanca 2005, Montevideo 2006, Santiago de Chile 2007 y San Salvador 2008), implican el reconocimiento del aporte de la migración internacional al desarrollo y a los valores esenciales que conforman la noción de comunidad Iberoamericana. Asimismo, destacan la complejidad que encierra el actual panorama migratorio<sup>15</sup>, el cual requiere de un enfoque multilateral, respuestas integrales, cooperación entre los países, la promoción y la protección de los derechos humanos de los migrantes como transfondo ético de las iniciativas destinadas a aprovechar los aspectos positivos de la migración. El carácter birregional del espacio iberoamericano otorga ventajas potencialmente significativas para el tratamiento del tema y la concertación de acciones entre los países de origen, tránsito y destino. Si bien es un proceso complejo y gradual, que debe reconocer las particularidades regionales, desde Salamanca a San Salvador se han efectuado importantes avances, representados principalmente por:

- **El Compromiso de Montevideo sobre Migraciones y Desarrollo (CMMD)**, adoptado en la XVI Cumbre, que constituye el marco político para el desarrollo de una agenda iberoamericana en este ámbito, y uno de los textos más significativos de la Conferencia Iberoamericana desde su creación en 1991.<sup>16</sup>

---

<sup>14</sup> Roberto Kozak ha desempeñado diversos cargos ejecutivos en la Organización Internacional para las Migraciones, OIM, en América Latina y Europa, durante su larga trayectoria al servicio de esta organización. Actualmente es Asesor de la Secretaría General Iberoamericana, SEGIB, en materia de migración internacional.

<sup>15</sup> Un análisis del contexto social, económico, político y cultural en que acontece la migración internacional latinoamericana en Iberoamérica, y sus relaciones y consecuencias sobre los procesos de desarrollo, se encuentra en el documento "Migración Internacional y Desarrollo en Iberoamérica" preparado por CELADE, División de Población de la CEPAL, para el Foro Iberoamericano sobre Migración y Desarrollo (Cuenca, abril de 2008), en el marco del programa de trabajo conjunto entre la SEGIB y CEPAL/CELADE.

<sup>16</sup> Conferencia Iberoamericana, XVI Cumbre, Montevideo, Uruguay, nov. 2006 ([www.segig.org](http://www.segig.org))

- **El Foro Iberoamericano sobre Migración y Desarrollo, FIBEMYD**, espacio de diálogo interregional e intercambio de buenas prácticas, producto de las decisiones de la XVI y XVII Cumbres, que realizó su primera reunión en Cuenca, Ecuador, en abril de 2008, y tiene prevista su segunda reunión en El Salvador en 2010.<sup>17</sup>
- **El Programa de Acción de Cuenca (PAC)**, uno de los resultados concretos de la primera reunión del FIBEMYD donde se incorporan desde una perspectiva operativa los temas esenciales del Compromiso de Montevideo.<sup>18</sup>
- **El Convenio Multilateral de Seguridad Social de la Comunidad Iberoamericana**, aprobado en la XVII Cumbre, realizada en Santiago de Chile en 2007, que marca un hito en Iberoamérica respecto de los derechos humanos, al asegurar la portabilidad de los beneficios de la seguridad social a las personas migrantes.<sup>19</sup>
- **El Memorando de Entendimiento SEGIB-CEPAL-OIM**, que incorpora las capacidades complementarias de tres instituciones con mandatos en migración y desarrollo, para aunar esfuerzos y recursos destinados a la implementación del CMMD y el PAC.<sup>20</sup>
- **Los mandatos de la XVIII Cumbre de San Salvador**, que instan a la SEGIB, a iniciar conjuntamente con CEPAL y OIM una etapa operativa en el marco del Memorando de Entendimiento para la cooperación tripartita.<sup>21</sup>
- **Las relaciones y sinergias establecidas con otros actores importantes del quehacer migratorio**, particularmente el Foro Global sobre Migración y Desarrollo (FGMD), la Comisión Europea, los procesos regionales de consulta y de integración, y organizaciones de la sociedad civil.

Los antecedentes mencionados destacan pasos sustantivos en el tratamiento del tema migración y desarrollo, y en la identificación de los asuntos más relevantes de la agenda migratoria positiva en el espacio iberoamericano. Asimismo, reflejan que actualmente se dispone de un marco político y operativo orientador de la acción, representado por el Compromiso de Montevideo sobre Migraciones y Desarrollo; el Foro Iberoamericano sobre Migración y Desarrollo, FIBEMYD, espacio de diálogo interregional y de intercambio de buenas prácticas; el Programa de Acción de Cuenca, y un marco interinstitucional de cooperación tripartita, que aporta un valor añadido a este proceso.

Las actividades y los resultados obtenidos constituyen bases sólidas para iniciar una nueva etapa, fundamentalmente operativa, de diseño y ejecución de proyectos y programas, de acuerdo con las directrices de la última Cumbre en San Salvador.

Los propósitos de esta nueva etapa se orientarán principalmente a:

- a. Implementar los acuerdos alcanzados por los Jefes de Estado y de Gobierno en materia de migración y desarrollo;
- b. Iniciar la implementación del Programa de Acción de Cuenca mediante el diseño y la ejecución de proyectos y programas operativos;

---

<sup>17</sup> Conferencia Iberoamericana, Declaración y Plan de Acción de la XVII Cumbre, Santiago de Chile, nov. 2007, y Plan de Acción de la XVIII Cumbre de San Salvador, El Salvador, nov. 2008 ([www.segib.org](http://www.segib.org)).

<sup>18</sup> SEGIB, I Foro Iberoamericano sobre Migración y Desarrollo, Cuenca, Ecuador, abril 2008 ([www.segib.org](http://www.segib.org)).

<sup>19</sup> Con apoyo de la SEGIB y la Agencia Española de Cooperación Internacional para el Desarrollo (AECID), CEPAL/CELADE ha estimado en 4,5 millones los migrantes potencialmente beneficiarios directos e indirectos del Convenio.

<sup>20</sup> SEGIB-CEPAL-OIM (2008), en “Informe Final, Aportes y Conclusiones Principales del FIBEMYD”, ([www.segib.org](http://www.segib.org)).

<sup>21</sup> Conferencia Iberoamericana, Plan de Acción de la XVIII Cumbre de San Salvador, El Salvador, nov. 2008 ([www.segib.org](http://www.segib.org)).

- c. Consolidar el FIBEMYD como espacio interregional de diálogo e intercambio de buenas prácticas;
- d. Expandir la cooperación tripartita SEGIB-CEPAL/CELADE-OIM; e,
- e. Incorporar la participación de otros actores relevantes en migración y desarrollo.

Estos propósitos se insertan actualmente en un escenario migratorio que se ha complejizado producto de la crisis económica global, cuyos efectos en el ámbito migratorio internacional y para los migrantes no puede soslayarse, sumando nuevos desafíos a la gobernabilidad y a la gestión de la migración. Iberoamérica no es ajena a esta realidad. La protección de los derechos humanos de los migrantes; asegurar canales para la migración regular; el retorno voluntario y la reinserción; la facilitación del envío de remesas; la diseminación de información sobre los riesgos de la migración irregular; el combate a la trata de personas y el tráfico ilícito de migrantes; y el desafío de la integración en los países de destino, son temas ineludibles en el complejo contexto actual. Al mismo tiempo, las oportunidades que ofrece la crisis para el reforzamiento del diálogo y la cooperación, y para avanzar en respuestas que tomen en consideración las lecciones aprendidas y prevengan retrocesos en los avances logrados hacia la gobernabilidad de la migración, son también cuestiones de alta relevancia para la Conferencia Iberoamericana, los cuales ciertamente estarán presentes en la II reunión del FIBEMYD en El Salvador prevista para el 2010.

## **B. La migración laboral temporal: tema de la agenda migratoria iberoamericana**

El Encuentro Iberoamericano sobre Migración y Desarrollo, organizado por la SEGIB, en cumplimiento de los mandatos emanados de la Cumbre de Salamanca, realizado con la cooperación de CEPAL/CELADE, la OIM y la Fundación Carolina de España, en Madrid en 2006, contempló los Acuerdos y Programas de Migración Laboral Temporal como parte de su agenda. Junto a las reflexiones políticas y académicas, la visión de organismos internacionales, especialmente de la OIT y la OIM, y de la sociedad civil, se analizaron diversas experiencias de gestión en este ámbito.

Las conclusiones del Encuentro se recopilaron en una publicación editada por la SEGIB<sup>22</sup> y sirvieron de insumos para la XVI Cumbre de Jefes de Estado y de Gobierno, celebrada en Montevideo en 2006, cuyo tema central fue migración y desarrollo.

Continuando la senda de Salamanca, en el Compromiso de Montevideo sobre Migraciones y Desarrollo se identificaron los temas que requieren de un tratamiento concertado entre los países de la Comunidad Iberoamericana. Uno de ellos es precisamente la migración laboral temporal, considerada desde la perspectiva de potenciación del capital humano y los acuerdos y programas sobre la materia, como instrumentos para la protección de los derechos humanos de los trabajadores migrantes.

Cuatro características positivas de la migración laboral temporal han sido reconocidas en el Compromiso de Montevideo: mejora la capacitación de los migrantes, beneficia a los países de destino, contribuye al desarrollo de los países de origen, y permite contrarrestar prácticas ilegales que afectan a los trabajadores migrantes. En la parte operativa del Compromiso (punto 25.v), los Jefes de Estado y de Gobierno otorgaron prioridad a las diversas formas de migración laboral temporal, en el marco de convenios y programas entre los países iberoamericanos. Asegurar el cumplimiento de los tratados y normas internacionales es considerado una condición necesaria para su ejecución.

La primera reunión del Foro Iberoamericano sobre Migración y Desarrollo, FIBEMYD, convocada por la SEGIB en Cuenca, Ecuador, en abril de 2008, con la cooperación de CEPAL/CELADE y OIM, de conformidad con lo resuelto por los Jefes de Estado y de Gobierno en la XVI Cumbre, incluyó también el tema de la migración laboral temporal. Acorde con los objetivos del Foro, se identificaron y compartieron buenas prácticas en programas de migración laboral temporal, que pudieran ser replicadas en el espacio iberoamericano. Se analizaron las experiencias de Ecuador,

---

<sup>22</sup> SEGIB, Unidos por las migraciones, Encuentro Iberoamericano sobre Migración y Desarrollo, Madrid, 2006.

México, España, Perú, y OIM Guatemala, destacándose las características salientes, las fortalezas y elementos claves de esos programas, al igual que sus aspectos comunes y diferenciados, y las dificultades e interrogantes asociados a los mismos. Esas experiencias permitieron señalar que no existe un modelo único para la gestión de la migración laboral temporal, y que aún subsisten reflexiones pendientes sobre las políticas y buenas prácticas en este ámbito.

Las conclusiones surgidas del FIBEMYD, igualmente recopiladas en una publicación de la SEGIB<sup>23</sup> contienen valiosas referencias para los países de la región y pueden constituir aportes para los debates de este Taller. A continuación se transcriben las conclusiones principales sobre el tema

**RECUADRO 1**  
**CONCLUSIONES PRINCIPALES DEL FIBEMYD EN MATERIA**  
**DE MIGRACIÓN LABORAL TEMPORAL**

(a) Instar a los países de la Comunidad Iberoamericana a la pronta ratificación e implementación del Convenio Iberoamericano de Seguridad Social.

(b) Los programas de migración laboral temporal son un instrumento potencialmente beneficioso para el desarrollo de los países tanto de origen como receptores, y permiten contrarrestar prácticas ilegales que afectan a los trabajadores migrantes, propendiendo a la protección de sus derechos.

(c) Es necesario que los programas de migración laboral temporal constituyan instrumentos que permitan elevar la calificación laboral de los emigrantes, para asegurar un verdadero impacto y beneficio en las comunidades y países de origen, y que también contribuyan a la movilidad social y ocupacional entre los trabajadores a su regreso;

(d) En el espacio iberoamericano, propiciar que los programas de migración laboral temporal sean funcionales al codesarrollo, mediante modalidades de capacitación compatibles con las necesidades del país de origen de los trabajadores, para convertirlos efectivamente en agentes del desarrollo en sus comunidades.

(e) Si bien uno de los objetivos de estos programas es asegurar la circularidad de los movimientos y la rotación de los trabajadores, es necesario establecer reglas predecibles para que los participantes que las cumplan y así lo deseen, puedan también tener una proyección de estabilidad migratoria, e incluso inscribirse en procesos más prolongados de retorno voluntario.

(f) No existe un único modelo para la gestión de programas de migración laboral temporal, tal como quedó evidenciado a partir de las experiencias presentadas, pero todas constituyen opciones aceptables para prevenir y combatir la prevaeciente irregularidad e indocumentación de los flujos migratorios, especialmente de trabajadores poco calificados.

(g) Los acuerdos, programas y soluciones que se plantean para gestionar las migraciones laborales temporales en el espacio iberoamericano, deben incluir el enfoque de género y contemplar principios y disposiciones para la protección y el respeto de los derechos humanos de los trabajadores, y realizarse en un marco de igualdad de derechos laborales entre trabajadores nacionales y extranjeros.

(h) Asimismo, por su naturaleza, este tipo de acuerdos y programas deben tener presente las consecuencias humanas de sus contenidos y evaluar adecuadamente sus efectos sociales, psicológicos y familiares, especialmente para quienes se quedan en el país de origen.

(i) Es importante que las políticas y programas de migración laboral temporal contemplen mecanismos de información y difusión, entre otras, sobre las oportunidades que ofrece la migración laboral temporal, los requisitos exigibles y las condiciones contractuales. Al mismo tiempo, en su implementación debe asegurarse la capacitación de los trabajadores y estrategias para la inserción, adaptación e interacción en la sociedad de acogida.

---

<sup>23</sup> SEGIB, I Foro Iberoamericano sobre Migración y Desarrollo –Unidos por las Migraciones, Cuenca, Ecuador, 2008.

(j) La gestión consular en el marco de los programas de migración laboral temporal es de trascendencia, por lo que su vinculación desde el inicio del proceso de ejecución se hace indispensable.

(k) Se considera de interés que los acuerdos y programas de trabajadores migratorios temporales que se ejecutan actualmente en el espacio iberoamericano se analicen comparativamente para extraer y evaluar las prácticas más efectivas. Las lecciones aprendidas durante la implementación de estos programas pueden servir de referencia para los países de la región que tienen previsto impulsar y/o potenciar este tipo de programas.

(l) Las experiencias de Ecuador, España, México, Perú y OIM-Guatemala presentadas durante la sesión, representan valiosos antecedentes que, junto a otros programas bilaterales de migración laboral temporal vigentes en Iberoamérica, constituyen una plataforma para expandir acciones que potencien la contribución de las migraciones al desarrollo, tanto en los países de origen como de destino, así como para prevenir la migración indocumentada y asegurar el respeto de los derechos humanos.

### **C. Actividades previstas**

El Programa de Acción de Cuenca (PAC), resultante de la primera reunión del FIBEMYD, que constituye una lectura operativa del Compromiso de Montevideo sobre Migraciones y Desarrollo, incluye la Migración Laboral Temporal como una de las prioridades de la agenda migratoria iberoamericana. Asimismo, en el marco de la cooperación tripartita SEGIB-CEPAL-OIM, este ha sido uno de los temas identificados para iniciar, de acuerdo con los mandatos de la XVIII Cumbre de San Salvador, la etapa operativa de implementación de programas y proyectos.

Se ha considerado también la posibilidad de realizar un estudio comparativo para evaluar las prácticas más efectivas y disponer de un acervo de lecciones aprendidas durante su ejecución. Al mismo tiempo, se señala la conveniencia de avanzar en la formulación de un Programa Iberoamericano de Migración Laboral Temporal, que pudiera servir como referencia y contribución a los países de la región interesados en este tipo de programas.

Asimismo, con CEPAL/CELADE se espera ejecutar una segunda etapa del estudio sobre el posible número de beneficiarios directos e indirectos del Convenio Multilateral Iberoamericano de Seguridad Social, profundizando el análisis mediante estudios complementarios, siempre con el propósito de contribuir al mejoramiento de la situación económica y social de los trabajadores migrantes de Iberoamérica.

La SEGIB, responsable de la implementación de los mandatos de los Jefes de Estado y de Gobierno Iberoamericanos, considera que para el cumplimiento de esta tarea en materia de migración y desarrollo, sus acciones deben orientarse a promover una convergencia programática entre los distintos actores nacionales e internacionales relevantes, incluida la sociedad civil.

La SEGIB ha co-auspicado este Taller de la Conferencia Regional sobre Migración, CRM, confiando en que sus resultados constituirán insumos de importancia para la implementación del Compromiso de Montevideo, el Programa de Acción de Cuenca y la II Reunión del FIBEMYD, prevista en El Salvador en el 2010.

## 4. Perspectiva de la movilidad del talento latinoamericano

**Marco Penado**<sup>24</sup>

La integración global de economías y empresas acelera el intercambio internacional de dinero y bienes. Este proceso de globalización, que ha venido avanzando a un ritmo vertiginoso en los últimos lustros, se encuentra ahora con un nuevo reto: la globalización del talento.

Las tendencias que impulsan la movilidad de las personas, como las condiciones que han acompañado la globalización financiera y comercial, se deben a causas estructurales que no tienen marcha atrás:

1. La estructura demográfica mundial entre países de destino y de origen, que revela una necesidad en los primeros de atraer talentos, y en los segundos la oportunidad de suplir esa necesidad.
2. Las diferencias en el ingreso y calidad de vida, que se transforman también en necesidades insatisfechas y en oportunidades económicas y sociales.
3. La revolución tecnológica y de comunicaciones, de la información y del transporte, que facilita a las personas y a las organizaciones la creación de redes socio-técnicas, así como el traslado y la circulación de recursos y actividades.

La movilidad se manifiesta de múltiples formas, desde los distintos esquemas de circulación de talento que están impulsando las empresas globales, hasta los nuevos modelos de *teletrabajo*, el incremento de las estadías internacionales por motivos académicos y los flujos migratorios como fenómeno económico y social. Todos estos fenómenos se revelan como formas distintas del mismo reto de la globalización del talento, y todas estas manifestaciones de la movilidad de las personas están jugando un papel relevante en la transformación de América Latina.

Con economías en desarrollo, instituciones sociales en proceso de consolidación, y pirámides poblacionales con predominio de jóvenes, Latinoamérica destaca como una gran fuente de talento para el mundo en las próximas dos décadas. Su proceso de modernización y apertura, y su dotación de capital humano en todos los niveles socioculturales, educativos y técnicos, anticipa una década con desafíos y oportunidades históricas para la región.

La dinámica de la localización transnacional de los procesos operativos de las empresas, la integración de cadenas de suministro transfronterizas y transregionales, y el ritmo del comercio mundial, aumenta las tensiones del mercado laboral provocando mayor movilidad internacional de personas. Al igual que otros bienes, los requerimientos laborales de la actividad económica moderna trascienden las barreras geopolíticas. La movilidad del talento resulta necesaria para los países de destino, que la demandan tanto para incorporar cerebros, como para resolver problemas económicos estructurales y dinamizar sus mercados internos. Para las sociedades de origen, la movilidad laboral estimula además el potencial de las personas en todos los niveles y para todas las ocupaciones y especialidades, pues incrementa el acceso a información nueva, a oportunidades económicas y a posibilidades de innovación. Por motivos como éstos, la demanda de talento proveniente de Latinoamérica ha venido en aumento en Estados Unidos de América, pero también se ha ido incrementando rápidamente el nivel de vida y el poder de compra de los latinoamericanos residentes en ese país, aún a pesar de las distintas restricciones físicas, administrativas y normativas implementadas recientemente.

---

<sup>24</sup> Administrador de Empresas con estudios en Comercio Internacional. Su profesión ha estado vinculada a la Formación Profesional y la Educación. Ha sido catedrático de prestigiosas universidades salvadoreñas. Ha dictado conferencias en temas relacionados al emprendedurismo y a R.H. Actualmente es Gerente General de Mapower Inc en El Salvador.



Sin embargo, cabe destacar que por el momento en América Latina, el nivel educativo –sobre todo en educación básica– no satisface los estándares globales. Siendo la educación una herramienta indispensable para impulsar el desarrollo y la competitividad, las necesidades de una estrategia educativa adecuada llegan mucho más allá de la mera reducción del analfabetismo, y requieren integrar el manejo de tecnologías e idiomas (desde el inglés como *lingua franca*, hasta quizás el chino mandarín).

Aunque esta realidad es cada vez más aceptada en toda América Latina, el avance que se ha logrado es insuficiente, y por lo tanto la capacidad de estos países de aprovechar el potencial de su talento se ha visto limitada. A esto hay que añadir que la alineación de una educación competitiva con las necesidades de la inversión productiva, exige un cambio en la mentalidad tradicional de los distintos actores. La academia, por ejemplo, se está haciendo cada vez más consciente de que tanto los individuos y la empresa privada, son los clientes a los que la educación debe servir. La empresa por su parte debe apoyarse más en la academia como fuente de competitividad, en una dinámica nueva de información compartida e interacción para la innovación. Los gobiernos de la región, mientras tanto, deberán encontrar los mecanismos para entender las necesidades tanto de la empresa como de la academia, y así lograr una vinculación efectiva e integral.

La vinculación entre academia, empresas y gobierno es fundamental para servir mejor al talento individual y a las necesidades de una sociedad globalizada con más presiones competitivas. En la mayoría de los casos requerirá materializarse en el ajuste de los programas de estudio y planes de formación a las necesidades del mercado laboral actual y futuro. La competencia global por el talento se seguirá además expresando en el interés creciente de las universidades en Norteamérica y Europa para atraer estudiantes internacionales, lo que incrementará la presión para los sistemas educativos en Latinoamérica. Como las empresas, las universidades de la región se verán presionadas por la competencia global, buscando alcanzar estándares de calidad de clase mundial.

Otro fenómeno de trascendencia innegable, se encuentra en los lazos sociales a partir de los que se forman “redes sociales” o comunidades transnacionales, que sirven como puente para una movilidad incremental del talento. Estas redes seguirán facilitando el movimiento de personas a través de fronteras, proporcionándoles un apoyo que facilita su integración al trabajo y a la comunidad en el país destino. Este tipo de comunidad o red social, con vínculos fuertes tanto en el origen como en el destino, será cada vez más organizada y más poderosa en términos culturales, económicos e incluso políticos. El incremento de la movilidad de las personas, acompañado por la intensificación de las redes sociales transnacionales, será acelerado por su propia inercia.

Estos factores significarán una oportunidad cada vez mayor para la región, que se caracteriza por conservar vínculos sociales estrechos. En este sentido, los nexos perdurables y activos que los talentos globales conservan con su comunidad de origen, generarán oportunidades de negocio cada vez más notorias y relevantes, creando nichos de mercado tanto en los enclaves nacionales de las comunidades receptoras, como en las comunidades de origen. Por este motivo, las redes de conocimiento de las diásporas están siendo crecientemente consideradas por empresas, gobiernos e instituciones educativas, debido a su gran potencial de atracción de Talento Global a la región, y de movilización de conocimiento (transferencia de *know how*) y habilidades. En todos los niveles, no cabe duda que el poder de estas redes transnacionales es cada vez más fuerte.

Habilitando y acelerando estas tendencias, se debe subrayar además el papel de la revolución tecnológica. El acceso a la comunicación instantánea y al transporte eficiente se está universalizando a pasos agigantados: en la próxima década, las telecomunicaciones y los avances en aviación comercial, motores de la integración económica y la movilidad, llegarán prácticamente a todos los segmentos socioeconómicos de Latinoamérica. En años recientes, el crecimiento de usuarios de Internet en la región ha sido vertiginoso, aunque el grado de penetración es aún menor que en otras partes del mundo.

Sin embargo, la introducción de nuevas tecnologías permitirá cerrar muy rápido la brecha informática. Destaca el ejemplo de la telefonía celular, que ha venido creciendo notablemente; aquí también, una mayor demanda y nuevas tecnologías acelerarán aún más la penetración de la conectividad.

Con redes sociales mejor organizadas, mayor acceso a la tecnología y al transporte, niveles educativos en aumento, y mayor competencia global por las capacidades de los jóvenes, el talento de latino seguirá significando una fuente importantísima de riqueza social y económica para la región en la próxima década.

Como es sabido, América Latina ocupa ya el liderazgo global en recepción de remesas. En cantidad, este tipo de flujos monetarios se equipara con la inversión extranjera directa, y es significativamente superior a la ayuda oficial para el desarrollo, por lo que debe de considerarse como un recurso crítico. Ante la importancia de estos flujos monetarios en términos absolutos, y la dependencia que muchas economías locales han generado por su efecto en el consumo, las remesas se han convertido en un foco de atención para diversos actores económicos y sociales, públicos y privados.

La creciente competencia por ofertar productos y servicios financieros, así como nuevas modalidades de ahorro, crédito y consumo a distancia como alternativas al flujo tradicional de las remesas, está incrementando los efectos positivos de estos flujos económicos y reduciendo los riesgos asociados a su falta de sustentabilidad en el largo plazo. El correcto aprovechamiento de estos flujos monetarios, como motor del desarrollo de las comunidades de origen, depende, en efecto, de la capacidad de la base productiva de la economía local para beneficiarse con esta especie de ahorro externo, a través de una oferta de valor que trascienda el consumo de bienes no perdurables.

Como producto significativo de la movilidad de las personas en el mundo, encontramos además retos crecientes para los gobiernos, para las empresas y para los individuos, ante la realidad de sistemas de salud y seguridad social que no fueron diseñados para un mundo globalizado con movilidad del talento. En diversos países de la región, se han iniciado reformas que pretenden expandir los servicios de los sistemas de seguridad social por medio de la combinación de los esquemas públicos con seguros privados, pero en general, los esquemas de protección social y los esquemas de pensiones necesitan ser atendidos con especial cuidado a la nueva realidad de la movilidad.

El futuro brinda una oportunidad histórica para América Latina, porque tocará a una generación de jóvenes (la generación del bono demográfico) enfrentar dos décadas de intensa globalización del talento. Las tecnologías seguirán avanzando, las aspiraciones de las personas por vivir experiencias multiculturales seguirán creciendo, y las necesidades de un mundo integrado económicamente, que enfrenta una paradoja estructural de escasez de talento, seguirán demandando las capacidades y la vitalidad de las personas la región, cada vez con más intensidad.

La región ya cuenta con un capital humano muy significativo: con movilidad, con recursos, no sólo en cantidad sino también en calidad y especialización. Una nueva casta de líderes latinoamericanos está formándose y obteniendo experiencia global. Resta saber si los países podrán aprovechar estas tendencias en su beneficio, de forma sustentable y equilibrada.

La movilidad del talento es tecnológicamente posible, económicamente necesaria, atractiva para los individuos, conveniente para las empresas, y enriquecedora para la sociedad. En este contexto, los países latinoamericanos serán cada vez más una fuente de talento para el mundo, por su juventud, su base cultural, su mentalidad, y su grado de desarrollo económico y social.

La movilidad del talento de América Latina cambiará la fisonomía de la región. Si los individuos, las empresas, la academia y los gobiernos se enfocan en conducir esta realidad con visión, la oportunidad histórica que se presenta a los países cambiará el futuro de su desarrollo y su lugar en el mundo.

## 5. PTMT, posibilidades y limitaciones: aportes a la discusión desde la sociedad civil

Gustavo Gatica<sup>25</sup>

### A. Algunas notas introductorias

De forma creciente, se ha ido tomando conciencia de los llamados fallos de mercado y de las posibilidades de intervención del Estado. Los recientes eventos del mercado financiero norteamericano que, rápidamente trasladaron sus efectos al sector real de la economía ya no solo norteamericana, sino mundial, pueden ser ejemplos de aquellos fallos y de la pertinencia de la acción estatal, particularmente en lo que a regulaciones se refiere.

La aspiración de todo país es lograr *condiciones básicas* que permitan que la calidad física de la vida sea alta y que ésta, alcance a la mayoría de sus habitantes. Acceso a la salud, educación, a la vivienda, a una vida larga y saludable, por mencionar algunas. Muchas de estas condiciones, hay que decirlo, son posibles a partir del empleo que tienen los habitantes, aunque sean temporales de la sociedad y de los beneficios que se reciben.

Lo anterior requiere plantearse la revisión de algunas condiciones objetivas en las que se da el empleo. Sin ser exhaustivos, un primer aspecto a revisar es la forma en la que se celebran los contratos de trabajo, ¿contemplan estos el pago y cumplimiento de los salarios mínimos? ¿Se reconocen los derechos laborales para los trabajadores y trabajadoras migratorias temporales?

Un segundo aspecto está vinculado al reconocimiento de los derechos laborales de las y los trabajadores, en un entorno que privilegia la eficiencia y eficacia ¿son los derechos laborales un *mal necesario* en la cadena productiva? Desde la perspectiva de los empleadores ¿son los derechos laborales una *distorsión al mercado*?

Plantearse preguntas como las anteriores, no supone el olvido de aquellas que remiten a las obligaciones de las y los trabajadores. Sin embargo, en un entorno que favorece como valor primero el logro de mayores niveles de rentabilidad, preguntarse por los derechos de las y los trabajadores, no parece ser una preocupación cotidiana, ¡paradójicamente cuando son éstos los que la generan día a día!

En un contexto en el que se insiste en la desregulación de los mercados, en la presencia mínima del Estado, en la *flexibilidad laboral*, el establecimiento de regulaciones y monitoreo a programas de trabajo temporal migratorio, parecieran mecanismos necesarios y urgentes para evitar que los beneficios que socialmente han de compartirse, sean monopolizados por unos pocos agentes. El caso del mercado laboral es particularmente especial. La aspiración por alcanzar un cierto nivel de desarrollo y los mecanismos que se requieren para ello –como el empleo– requieren un compromiso compartido: Estado, Empresa Privada y Sociedad Civil.

Los recientes eventos vistos en el mercado financiero norteamericano pueden ser aleccionadores. Dejar que el mercado sea el que guíe por sí mismo las actividades especulativas, comerciales o productivas no parece ser hoy una tesis sólida. Se requiere algo más. Así pues, la aspiración a alcanzar mejores niveles de desarrollo a de basarse no sólo en la búsqueda de mayores niveles de crecimiento económico, sino también en la puesta en práctica de mecanismos que regulen cómo se lleva a cabo ese crecimiento, es decir, que planteen sus horizontes y posibilidades. Evidentemente el desarrollo requiere crecimiento económico, pero no entendido éste como fin en sí mismo, es condición de posibilidad más no horizonte último. Hoy, pensar en el desarrollo requiere la

---

<sup>25</sup> Responsable del Área de Movilidad Humana del Secretariado de la Pastoral Social-Caritas, Costa Rica. En los últimos años ha trabajado con población inmigrante, principalmente nicaragüense, ha desarrollado trabajos de investigación sobre el tema, en conjunto con investigadores de la Universidad Nacional de Costa Rica. Representa a la Red Regional de Organizaciones Civiles para las Migraciones (RROCM) activas en la CRM.

habilidad de tomar en cuenta intereses heterogéneos y aspiraciones disímiles, intereses y aspiraciones que en un proceso semejante han de ser complementarias, en el plano de las preocupaciones legítimas por el ser humano.

## B. Apuntes para el balance

Como punto de partida, se señala que la discusión en torno a los programas de trabajo para trabajadoras y trabajadores temporales migratorios, reclama con urgencia, la conveniencia de un trabajo que va más allá de la gestión que realizan las autoridades de migración de los países receptores. Se requiere, entre otros, el aporte de los Ministerios de Trabajo o su similar, de Salud y de las autoridades que tienen competencia para regular y permitir el acceso a la seguridad social.

*Pertinencia de las labores de monitoreo e inspección de los Ministerios o Secretarías de Trabajo de los países receptores.* Una acción que, en el ámbito de la tutela de los derechos laborales, está llamada a ejercer un Ministerio o Secretaría de Trabajo es la inspección laboral. Justamente, las labores de inspección laboral, son las que –a petición de la parte interesada o De Oficio– permiten identificar incumplimientos a la legislación laboral. En la práctica se encuentra, en aquellos órganos, limitaciones para realizar tales labores. Esto es particularmente relevante pues se pierde la oportunidad de poder identificar –cuando existen, aspecto por demás muy frecuente– incumplimientos en la legislación laboral. De forma complementaria, se restringe el inicio de labores correctivas necesarias para subsanarlos.

La tarea de inspección es sin duda una acción *fundamental* en la tutela de los derechos laborales, no solo de los trabajadores migratorios, sino de los trabajadores en general. De acuerdo con esencia, la inspección tiene una triple dimensión: *disuasiva* –intenta persuadir al empleador, antes de llegar a sede judicial–, *educativa* –informa sobre las adecuadas formas de dar cumplimiento a la legislación laboral– e, *indicativa* –orienta la gestión–. De las tres, la dimensión educativa es relevante pues remite a la formación de una conciencia sobre el respeto a los derechos laborales. Aspecto que, en el largo plazo, evita la incidencia de costosos procesos (administrativos o judiciales), genera un mayor arraigo de la persona trabajadora hacia su lugar de trabajo, estimula el incremento de la productividad y crea una cultura de respeto recíproco entre trabajador y empleador. Debe decirse que, en el contexto de la actual crisis económica, es altamente probable que una de los grandes sacrificados sean los derechos laborales, no solo de las y los trabajadores migratorios –estacionales o temporales–, sino de los trabajadores en general.

*Acceso a la justicia laboral de los y las trabajadoras temporales.* Un aspecto que poco se discute tiene que ver con la duración de los procesos ordinarios laborales, es decir, los plazos en los que se lleva a cabo un proceso que inicia con la recepción de una denuncia, hasta el momento en que se cuenta con una sentencia. Si bien existen diferencias en los plazos de duración de estos procesos al interior de cada uno de los países que integran la Conferencia Regional sobre Migraciones, existe un consenso en torno a lo prolongado de los procesos laborales. La duración de dichos procesos, unidos en no pocos casos al desconocimiento de los pasos a seguir, desestimulan en los trabajadores migratorios el reclamo de sus derechos laborales. La pregunta por cuánto pierden al renunciar a ellos los trabajadores temporales migratorios, debería éticamente ir acompañada de la pregunta sobre cuánto ganan los empleadores al incumplir algunos derechos laborales.

## C. Horizontes y posibilidades

### *Algunos aspectos que deben resaltarse*

Los Programas para Trabajadores Migratorios Temporales (PTMT) en buena teoría, tendrían que tener como base, la constatación empírica de un déficit de trabajadoras y trabajadores en un país. Esta constatación –que no es ni más ni menos que la existencia de estudios– es la que permite establecer cuántos trabajadores, de qué actividades y en qué lugares se demanda mano de obra. Esto

supondría un trabajo de coordinación entre: autoridades oficiales, empresarios –cámaras empresariales–, academia, y sociedad civil.

Los PTMT pueden ser una opción que regula la presencia de trabajadores en un país y elimina la intermediación de los contratistas o coyotes laborales. Estos programas, como ya ha sido demostrado, pueden permitir la regularización de los movimientos de trabajadores entre uno o varios países.

La eventual firma de contratos (en algunos casos, los contratos de trabajo verbales tienen la misma fuerza de los contratos escritos) permite establecer un marco de deberes y derechos para los y las trabajadores en las actividades en las que están involucrados.

Dado que los contingentes de trabajadoras y trabajadores son *relativamente pequeños* y geográficamente fácilmente ubicables, las labores de inspección de las condicionales laborales, de salud, habitación, seguridad y recreación deberían ser regulares. Es decir, pueden realizarse con cierta frecuencia.

### *Algunas limitaciones*

Como ya se ha señalado, existen notables dificultades en los Ministerios o Secretarías de Trabajo para realizar labores de inspección a los centros de trabajo. Con ello, se limita la posibilidad de identificar incumplimientos a la legislación laboral e iniciar acciones que permitan corregir tales situaciones.

- El limitado acceso a la justicia laboral –sea por desconocimiento de los procesos establecidos o por el desestímulo provocado por el excesivo retardo del proceso en los tribunales de trabajo– puede favorecer el incumplimiento de los derechos laborales. Ejemplo de ello sería el irrespeto a los contratos de trabajo, el pago salarios por debajo de lo pactado, el cobro abusivo de gastos de transporte, hospedaje y alimentación.
- Se identifica el riesgo que existe que bajo la figura de PTMTs, se convierta a los trabajadores en víctimas de trata.
- Poca disponibilidad de las y los trabajadores a denunciar incumplimientos a las condiciones en las que fueron contratados. El temor tiene que ver con la posibilidad de que no se les vuelva a contratar.
- Desconocimiento de la legislación laboral de los y las trabajadores a los países a los que van.
- Baja participación de académicos y representantes de sociedad civil en la elaboración de los PTTM.

**A manera de propuesta la Red Regional de Organizaciones Civiles para las Migraciones (RROCM) desea manifestar:**

### *Sobre la acción de los Estados*

- a. Promover la creación de mecanismos interinstitucionales con distintos actores (Gobiernos, Sociedad Civil, Sector Privado, Organismos Internacionales, Academia) para el diseño o actualización de programas de trabajadores temporales migratorios.
- b. Incorporar procedimientos para la adecuada planificación, monitoreo, evaluación y seguimiento de los PTMTs.
- c. Para los países que reciben trabajadores temporales, ejecutar de forma periódica y proactiva visitas inspectivas para verificar el cumplimiento de los derechos laborales en los centros de trabajo.
- d. Para los países emisores, fortalecer las capacidades de monitoreo y revisión de las condiciones laborales de los trabajadores migratorios temporales.
- e. Promover mecanismos para un efectivo acceso a la justicia laboral de las y los trabajadores involucrados en los PTMTs.

- f. Establecer procedimientos que regulen la acción privada en la contratación de trabajadores migratorios.
- g. En la definición de los PTMTs, contemplar mecanismos que permitan aplicar a un status migratorio diferente y la reunificación familiar.
- h. Reforzar los marcos normativos internos mediante la firma, ratificación y adhesión a los diversos convenios fundamentales de la Organización Internacional del Trabajo (Trabajo Forzoso -105-, Libertad Sindical -87-, Discriminación -111-, Trabajo Infantil -182- y los Convenios 97 y 143 relativos a trabajadores migrantes), además de la Convención para la Protección de los Derechos de Todos los Trabajadores y sus Familias.

*Aportes que puede dar la sociedad civil en este proceso*

- a. Participar en los procesos interinstitucionales que permitan el diseño y actualización de los PTMTs.
- b. Impulsar acciones de veeduría de los PTMTs para la evaluación del impacto, con énfasis en el cumplimiento de los derechos y el acceso a la justicia laboral de aquellos. De forma paralela, contribuir con la detección de buenas prácticas que permitan el mejoramiento de las condiciones de los trabajadores migratorios temporales (por ejemplo, acceso a la justicia laboral y programas de apoyo legal).
- c. Contribuir en la difusión de información sobre los procedimientos y derechos laborales de los trabajadores migratorios.



**Regional Conference on Migration**

**Workshop on Temporary Migrant  
Workers Programs (TMWP)**

*Compilation of works*

**San Salvador, El Salvador  
April 23-24, 2009**



This document compiles the works presented in the workshop held in San Salvador, El Salvador, 23 to 24 April, 2009, and sponsored by the Governments of El Salvador and Canada; the International Organization for Migration (IOM), the Ibero-American General Secretariat (SEGIB) and the Population Division of Economic Commission for Latin America and the Caribbean (ECLAC/CELADE).

This publication has been partially financed with funds from the United Nations Development Account Project on "Strengthening national capacities to deal with international migration: maximizing development benefits and minimizing negative impacts".

The views expressed in this document, which has been reproduced without formal editing, are those of the authors and do not necessarily reflect the views of the Organization.





## Contents

Prologue .....	5
I. Speeches .....	7
Mrs. Claire A. Poulin, Ambassador of Canada in El Salvador .....	7
Mrs. Silvia de Alemán, Ambassador of Guatemala in El Salvador in her capacity as RCM Presidency Pro-Témpore .....	9
Mrs. Marisol Argueta de Barillas, Minister of Foreign Affairs of El Salvador .....	10
II. Rapporteur's Reports .....	13
1. General Rapporteur's Summary of the Workshop, Mr. Ernesto Nosthas .....	13
2. Rapporteur's Summary of the Working Table on "Steps to Implement a Temporary Migrant Worker Program", Mr. Ricardo Cordero .....	14
3. Rapporteur's Summary of the Working Table on "The human rights, labor rights, and risks associated with temporary migrant workers", Mr. Ernesto Nosthas .....	17
4. Closing Dissertation by the Honorable Mr. Manuel Imson, Special Guest .....	19
III. Presentations .....	21
Session I. Conceptual framework of the workshop .....	21
1. Fostering Opportunities for Regular Migration, Maia Welbourne .....	21
2. Temporary Worker Program: A Global Perspective, Ricardo Cordero .....	23
3. Notes on the Characteristics of the Migrant Work Force in the Americas, Jorge Martínez Pizarro .....	28
Session II. Experiences and Lessons Learned .....	44
1. Temporary Migrant Workers Programs "South-North". The Experience of El Salvador and Honduras, Jeremy Mac Gillivray .....	44
2. Temporary Migrant Workers Programs "South-North". Experience in El Salvador, Luis Ernesto Montes Brito .....	47
3. Bilateral Arrangements on Temporary Migrant Workers Program: Mexico- Guatemala, Blanca Urban .....	50
4. Bilateral Arrangements on Temporary Migrant Workers Program: Costa Rica- Nicaragua, Johnny Ruiz .....	56
5. Philippine Approach for Managing Temporary Migrant Workers Program, Manuel Imson .....	58

Session III. International Organizations, Private Sector, and Civil Society Perspectives on the Experiences of Temporary Migrant Workers Programs.....	63
1. Migration and Development Program (MIDE) developed within the framework of the Organization of American States (OAS), Araceli Azuara.....	63
2. Ibero-American Multilateral Agreement on Social Security, Francis Zúñiga González .....	67
3. Temporary Work Migration in the Context of the Ibero-American Conference, Roberto Kozak.....	71
4. Perspective on the Mobility of the Latin American Talent, Marco Penado .....	76
5. Possibilities and Limitations of Temporary Migrant Worker Programs (TMWP): Contributions to Civil Society Discussions, Gustavo Gatica .....	79



## Prologue

***Jorge Peraza Breedy, Coordinator of the  
Technical Secretariat of the RCM***

The last two decades have witnessed a growing demand for foreign workers, particularly temporary ones. Labor market demands have been satisfied, at least partially, by foreign workers, many of which have an irregular migration status, with subsequent challenges for States and migrants themselves. This has increased the pressure to facilitate or improve the legal means to channel temporary migration as a short term, but safe, alternative, addressing the labor and development needs of the receiving countries.

Labor migration regulation is not, by any means, an easy task, and very few countries have developed a system to deal with their particular labor needs with foreign workers. The existing approaches vary a lot, although many of them have great similarities, and all could provide lessons learned and best practices. The employment agencies, local and regional governments, the private sector, NGOs, and international organizations have all involved themselves in various forms, supported by legal means, so as to attract foreign workers with different levels of qualifications and skills. Unfortunately, there are also many unscrupulous intermediaries that jeopardize the integrity of migration, State processes, and the foreign workers themselves.

In the region comprised by the members of the Regional Conference on Migration (RCM or Puebla Process), there are many mechanisms available, formal and informal, to recruit foreign persons and satisfy the increasing demand for hard labor, both in a South-North as well as in a South-South direction. There are Guatemalan temporary workers in Mexico, Honduran and Nicaraguans in El Salvador and Costa Rica, Mexican workers in the United States, and other examples going from Panama to the Dominican Republic and Canada. Taking these realities into account, it is reasonable that within the framework of the RCM a line of work be established to allow member countries to deeply analyze programs and initiatives concerning temporary migrant workers and the possible measures, bilateral or multilateral, that may serve to face the challenges that arise from these flows.

This document is precisely a compilation of all the presentations given during the Workshop on Temporary Migrant Workers Programs, that took place in San Salvador, El Salvador, April 23-24, 2009. This activity was a response to the initiative agreed upon during the XIII Regional Conference on Migration (CRM) that was held in Tela, Honduras on May 8-9, 2008, in which the Vice ministers of the member countries approved “holding a workshop on temporary migrant worker programs,

sponsored by the Governments of Canada and El Salvador...”. The Workshop was also sponsored by the Economic Commission for Latin America and the Caribbean (ECLAC)/Latin and Caribbean Demographic Center (CELADE), the International Organization for Migration (IOM), and the Ibero-American General Secretariat (SEGIB).

In accordance with the proposal approved within the framework of the RCM, the Workshop’s agenda was carried out in four sessions during the course of two days. The subjects and dynamics addressed included: a) conceptual framework, key concepts, and policy considerations on the subject; b) current practices and presentations on specific mechanisms and case studies, with discussions on best practices and lessons learned from Temporary Migrant Workers Programs (TMWP); and, c) Group debates on the needs, challenges, and specific opportunities, through the establishment of two groups which specifically addressed: (1) “The human rights, labor rights, and risks associated with temporary migrant workers” and (2) “Review of the steps to put in place a Temporary Migrant Workers Program”. Finally, the fourth and last session was a plenary to share and discuss the conclusions and recommendations that emerged from the two working groups.

The Workshop, as presented in the compiled documents, helped to analyze and respond a series of questions raised from the very beginning, for example:

- What are the challenges and opportunities faced by the State in regards to labor migration?
- What are the risks for workers themselves who try to emigrate irregularly in order to find a job overseas?
- What are the existing approaches to satisfy labor demand? what are the key elements of these approaches and how may they be reproduced in other countries?
- Which human rights, labor rights, and other conditions are integrated within these approaches? how may the rights be protected?
- Is there a function that may be exercised by NGOs and international organizations to help these approaches?
- Is there need for a manual on the basic elements of these approaches?
- What is the best way to share information on these approaches or programs within the RCM?

It is expected that with the results of the Workshop, reflected in the present document, the RCM may have enough inputs on the approaches to temporary migrant workers, portraying their specific characteristics, challenges and risks associated, as well as the best practices and lessons learned.

## I. Speeches

### **Mrs. Claire A. Poulin, Ambassador of Canada in El Salvador**

Señora Ministra,

Señora Embajadora de Guatemala y presidente Pro-tempore de la Conferencia Regional sobre Migración,

Damas y Caballeros,

Buenos Dias! Bonjour! Good Morning!

First and foremost, I would like to express my sincere thanks for the organization and the activities surrounding this Workshop. I would like to specially thank the Government of El Salvador for its eager willingness to take on the challenge of hosting it, and for the friendship and hospitality it displays throughout.

C'est un plaisir et un honneur pour moi, au nom du Canada, de participer a cette réalisation en compagnie de nos amis de El Salvador, de l'Organisation Internationale pour les Migrations, du Secrétariat général ibéro-américain et de la Commission économique pour l'Amérique latine et les Antilles.

On behalf of Canada, it is for me a pleasure this morning to open this 2 day Workshop on Temporary Migrant Workers Programmes which is done under the umbrella of the Regional Conference on Migration.

For Canada, it is a very special honour to be sponsoring this event. It will certainly contribute to the development and improvement of mechanisms that allow the safe and dignified migration of persons across the countries of the Regional Conference on Migration.

While contributing to the economic well-being of the countries that receive workers- and which they hail from, the Conference and its events continue to be part of a <win-win> concept of regional dialogue and information exchange.

Al organizar este Taller, por ejemplo, Canadá y El Salvador no solamente están desarrollando una iniciativa de interés común, sino también están fortaleciendo lazos que son beneficios para Centroamérica como para la sociedad Canadiense.

Yo veo este Taller como una excelente oportunidad para revisar la experiencia acumulada hasta el momento, los logros, así como las dificultades encontradas en el camino, y también los retos y oportunidades a futuro.

In Canada, we frequently say that we are a country of immigration. By this, we mean that we are a country built by successive waves of immigrants, but also that we are a country that has a structured program for welcoming immigrants into our society.

The temporary migration of professionals, students, businessmen, and workers, is a vital component of our immigration reality, and we will try to share much of it during this workshop.

However, our experience does not mean that we have all the answers. In fact, we really don't! What we have been finding instead, is what are some of the key questions that we have to ask ourselves, in order to develop and manage such programs.

We do not necessarily have a definitive answer for such questions, or then again, we may have as many different answers for them as we have economic sectors, provinces and geographic—as well as climatic—realities.

We do not claim to have found perfect solutions, or that we have good programs others should copy- However, we do have good programs which we are proud of, but they are unique to Canada's circumstances, and they undergo constant adjustments to improve them. They are, in fact, a work in progress, and will probably continue to be so always.

We are here, simply to share our experience and to learn from all other countries' and organizations' experiences.

This workshop will certainly- teach us all- many things, and surely all participants will return to their countries with more questions in their minds, but hopefully also with more ideas to solve them.

Las características únicas de la región, y nuestros nexos a través de la migración, significan que tenemos mas cosas en común que diferencias.

Compartimos una visión general del mundo, de los roles del gobierno y de derechos de los individuos- una visión basada en valores comunes y nuestra persistencia por encontrar el bienestar de nuestros ciudadanos, a medida que trabajamos para alcanzar mayores índices de prosperidad y de seguridad para America Central.

En conjunto con la democracia, Canadá visualiza a la seguridad y a la prosperidad como nuestras prioridades para la región.

El Programa de Trabajadores Temporales es una iniciativa que contribuye a estos esfuerzos y representa un intercambio valioso y constructivo entre nuestras naciones.

We have said it before, and will continue to say, that this is exactly what the Puebla Process is all about, and exactly what International cooperation is about: sharing what we have, so that we all can do better.

Since its inception, the Regional Conference on Migration has made great strides in looking at managing migration in the region, and it provides us with a unique opportunity for dealing with the issues emerging before us.

In working together in a strong and active process, with a clear regional sense before the world, we can only see better things coming in the years ahead.

In this time of global uncertainties and economic concerns, it is vital that we are able to trust and work together with our immediate neighbours, looking beyond the bumps and difficulties we may be encountering along the road.

With migration being a vital reality of our region that will not stop because of recessions or political changes around us—and with workers being the engine of any economy,—addressing

international labour mobility is as relevant today as it was five year ago and as it will be five years from now- so the sooner we get to work on it, the better.

The workshop that you will attend today and tomorrow is an excellent occasion for you to participate in informal and open exchanges on key questions such as human and labour rights, employer-worker relationships and all practical aspects of the recruitment of workers. I would like to encourage you to share your views in order to address the questions but as well to find some answers.

Realmente, es un honor para mi, como Embajadora de Canda, estar aperturando este importante intercambio de pensamientos, y espero que estos dos días sean muy interesante y constructivos.

Pero mas que todo, estoy muy agradecida de la amistad y del apoyo recibido y que hace de este evento un verdadero esfuerzo regional que ayudara a todos nuestros países y a nuestros ciudadanos, en donde ellos se encuentren en los anos venideros, ya que pienso que lo que logremos alcanzar aquí vendrá en realidad a convertirse en “una semilla para la prosperidad”.

Merci! Thank you! Muchas gracias!

## **Mrs. Silvia de Alemán, Ambassador of Guatemala in El Salvador in her capacity as RCM Presidency Pro-Témpore**

Your Excelence Ambassador Marisol Argueta de Barillas

Minister of Foreign Relations in El Salvador

Your Excelence Ambassador of Canada

Claire Poulin

Honorable Government Representatives of the member and observer countries that make up the Regional Conference on Migration (RCM),

Honorable representatives of the International Observer Organizations,

It is for me an honor to welcome you to this important event on behalf of the Government of Guatemala, which presently holds the Presidency Pro-Tempore of the Regional Conference on Migration (RCM).

Without a doubt, temporary migrant worker’s programs are an excellent example of mechanisms for regulated, secure, and dignified migration that maximize the benefits for all the parties involved. In this case, it is beneficial both to the country of origin of the workers as to the destination country of this labor force.

Through the temporary workers programs, the negative effects of irregular migration have been minimized, like the risks faced by migrants in their path towards their final destination, as well as the difficult family disintegration which is caused by a series of social and cultural problems in the migrant’s countries of origin, among other harmful effects of this phenomenon.

We can see that during recent years, the migratory phenomenon has been approached from a different perspective, as is its contribution to the development of origin and destination communities of migrant labor. Nobody can deny that migrant labor represents great opportunities and benefits, not only economically, but also culturally and socially, in particular when migration follows specific programs.

For this reason, the development of such workshops, where we can exchange experiences and good practices implemented by countries belonging not only to the region, but also to other continents - Spain and Philippines are some examples - represent an important opportunity to design new projects and policies for regulated, safe, and circular migration, for each Government represented here.

Finally I'm grateful to the Government of Canada and El Salvador for their efforts in planning and carrying out this event, with the great support of the International Organization for Migration (IOM), the Ibero-American General Secretariat (SEGIB), and the Economic Commission for Latin America and the Caribbean (ECLAC), workshop which, I'm sure, will contribute important information and inject new proposals for the development of public policies on temporary migration.

Thank you!

## **Mrs. Marisol Argueta de Barillas, Minister of Foreign Affairs of El Salvador**

Dear friends,

A warm welcome to El Salvador. Thank you for attending this Regional Conference on Migration relating to Temporary Migrant Worker Programs – a topic that is of great relevance for the development of our nations and should be addressed in a comprehensive manner.

Temporary migrant worker programs can be considered a very practical mode of cooperation, which – considering its particularities – benefits both sending and receiving countries.

In this regard, based on our own experience temporary migrant worker programs contribute to common efforts to promote actions that help provide security, tranquility, and improvement opportunities for migrants, on one hand, and constitute viable options for the phenomenon of migration, on the other hand, with the prevailing principle of shared responsibility and respect for human rights of migrants, regardless of their migration status.

This regional forum/workshop is a contribution to this effort.

Within this context, I would like to thank the Government of Canada for its valuable support and for co-sponsoring the workshop through the Ministry of Citizenship and Immigration, and the Technical Secretariat of the Regional Conference on Migration for helping to organize this workshop.

In addition, I would like to highlight the collaboration of the Ibero-American General Secretariat (SEGIB), the Economic Commission for Latin America and the Caribbean (ECLAC/CEPAL), the Latin American and Caribbean Demographic Center (CELADE), and the International Organization for Migration.

Dear friends,

This is the first time since the inception of the Regional Conference on Migration (RCM) in Puebla, Mexico, in 1996, that we address the complexity of international labor markets and their connection with migration flows.

This regional mechanism, also known as the Puebla Process, is a forum for dialogue, cooperation, and coordination where countries of origin, transit, and destination believe that appropriately channeled migration flows generate benefits for society.

The topic of temporary workers was added to discussions within the context of RCM as a result of the unanimous agreement reached by member countries almost a year ago, during the XIII Regional Conference on Migration in Tela, Honduras.

On that occasion, a workshop on temporary foreign worker programs was approved, with the objective of sharing experiences between RCM member countries in order to generate elements and initiatives leading to the design of successful temporary migrant worker programs.

At this workshop we will envision the phenomenon of migration in connection with the realities of international labor markets considering that, while the free flow of merchandise and



financial instruments is currently being promoted, regulations and borders tend to be more restrictive regarding the movement of persons for labor purposes.

In this regard, it is important to highlight that the 2006 Report of the United Nations Secretary-General on International Migration and Development underscores that the free movement of workers between countries helps increase income at a global level and that, at the same time, income distribution becomes more equitable.

More recently, in his opening address at the II Global Forum on Migration and Development held in Manila in October 2008, Ban Ki-moon said that “governments should view human mobility as a tool to help overcome the crisis, as an instrument for economic development”.

This reality also becomes apparent through the fact that migrants complement workers who are nationals of receiving countries, thus improving the performance of the global economy and with a positive impact on the territorial development of migrant enclaves in countries of destination.

On the other hand, the impact of various financial flows associated to migration in the countries of origin of migrant workers – especially remittance flows – has been widely discussed and agreed upon among RCM member countries. However, regardless of how significant the amounts of remittances may be, they represent the top of a pyramid with a much larger set of financial movements in goods and services at its base. This shows that labor migration has an economic and social impact that can be articulated to promote national and local development processes.

In the particular case of El Salvador, we are well aware of the economic, social, cultural, and development impact of labor migration in El Salvador as a country of origin and a receiving country of migrant workers.

Taking Salvadoran citizens abroad into account, the Salvadoran Government promotes – through the Ministry of Labor and Social Welfare and the Vice-Ministry for Salvadorans Abroad – various policies to potentiate development in El Salvador and in migrant worker communities.

An effort in this regard is our Program for Temporary Workers Abroad, aimed at offering an orderly and safe migration option to Salvadoran workers and ensuring a transparent process from the beginning – from the selection of candidates to workers being hired. This allows selecting the most qualified individuals as candidates for positions in the hiring enterprises with working conditions that are equal to those of the workers in the receiving country.

A successful example of this approach is the joint program of El Salvador and Canada that was established in 2002. To date, 942 Salvadorans have been hired in Canada. While the meat industry continues to be the sector with the highest number of hired workers – 95% of the total number – workers have also been hired by other enterprises, such as hotels, restaurants, coffee shops, etc.

It should be stressed that according to information provided by Canadian enterprises, Salvadoran labor is very much appreciated since Salvadorans are 35% more productive than the average foreign worker. Considering the good performance of Salvadoran workers, more than 80% of them have been offered to initiate the process of requesting residence status and family reunification under the auspices of the hiring enterprises. This increases the number of Salvadorans included in the program to more than 1,500.

Due to the growth of the program, cooperation from the International Organization for Migration (IOM) was sought in 2006 as a strategic partner to strengthen the management of the Program for Temporary Workers Abroad. Collaboration was formalized through an agreement between the Ministry of Labor and Social Welfare, IOM, and the Ministry of Foreign Affairs, signed in April 2006. Through this instrument, the process of selecting and preparing the contingents of workers was unified and 100 positions were opened for workers in Canada for the period of 2008-2009.

In 2007, the program expanded to include Spain, with a pilot program of 19 workers in the nursing sector and the pyrotechnic industry.

We intend to help design a general labor program in the future, together with the countries and organizations represented at this workshop, with each country providing information about the labor potentials of the sending countries and the labor niches that have not been covered locally in the receiving countries.

In addition, we are promoting the establishment of national employment agencies – with participation of governmental and academic institutions, IOM, and NGOs interested in the topic – as transparent mechanisms to facilitate temporary labor migration as an orderly and safe migration alternative. We have our minds set on this.

Dear friends,

As I mentioned a minute ago, Programs for Temporary Workers Abroad are a migration alternative which considers the dignity and rights of migrants and should be promoted. Therefore, it is important to design policies and integration instruments to universalize best practices relating to this topic through a regional cooperation effort.

I am sure that the distinguished panelists and workshop participants will eagerly contribute to the fundamental goal of developing proposals to promote the wellbeing and prosperity of our migrants.

Thank you.

## II. Rapporteur's Reports

### **General Rapporteur's Summary of the Workshop, Ernesto Nosthas**

The Vice-Ministers who attended the XIII Regional Conference on Migration (RCM) in Tela, Honduras, on May 8–9, 2008, approved “a workshop on temporary foreign worker programs”, with the objective of sharing experiences between RCM member countries in order to generate elements and initiatives leading to the design of successful temporary migrant worker programs. Efforts being implemented under one of the priority components of the RCM Action Plan – Migration and Development – were enriched through this workshop. International migration was analyzed in depth in connection with international labor markets.

Based on this objective, the workshop agenda included three plenary sessions and two discussion groups, which were held in the course of two days. As a result, the following products were generated:

Temporary migrant worker programs should be framed within the context of comprehensive migration policies which meet the current needs of countries of origin and destination, with special emphasis on links with inclusive development processes.

Within this framework, a commitment to action is required for governments to strengthen their diplomatic/consular representation abroad, with the aim of monitoring the respect for the labor rights of their migrant workers. Labor experts should be designated to carry out this task, with support from an intersectoral group of representatives from countries of origin. The experts can provide direct or indirect support to workers and lay the foundations for a process to certify enterprises in countries of destination; certification being understood, in this context, as a validating mechanism to certify that the hiring enterprises comply with all the requirements stipulated by the law, respecting all the labor rights of migrant workers.

Dialogue and cooperation – at a bilateral, multilateral, regional, and global level – between countries of origin and destination involved in temporary labor migration is essential to an appropriate management of temporary migrant worker programs. The following modes of international cooperation can be considered:

- Bilateral agreements between countries of origin and destination
- Regional agreements on free movement

- Regional integration agreements
- Global agreements

Based on the above, the following observations were made for the consideration of the XIV Regional Conference on Migration (RCM):

1. To develop and implement a dissemination campaign about the duties and rights of temporary migrant workers and identifying the existing legal channels for temporary labor migration.
2. It is proposed that RCM consider an initiative to establish an interactive information system for regional temporary employment programs. This system could be based on the efforts being implemented by OAS regarding this matter (SICREMI Project). The data base should include data which allow identifying offer and demand, in order to develop a labor market strategy for interested RCM member countries.
3. To hold a workshop to share experiences on best practices relating to the documentation of temporary migrant workers and relevant implementation policies.
4. To carry out a study on the current temporary migrant worker programs and their respective legal frameworks in RCM member countries, including an analysis of complementary cases, as appropriate.
5. Within the framework of the RCM Liaison Officer Network for Consular Protection, to carry out an in-depth analysis of the topic of temporary migrant workers and to establish coordination efforts to share information about the protection of temporary migrant workers in countries of destination.
6. To establish incentive programs (i.e. micro-credit programs, co-investment programs, labor reintegration programs, etc.) to facilitate and stimulate the return and reintegration of temporary migrant workers and members of their families in their country of origin. In order to achieve this, information about existing reintegration options should be provided to workers and their families before and after their return.

## **2. Rapporteur's Summary of the Working Table on "Steps to Implement a Temporary Migrant Worker Program", Ricardo Cordero**

The Group based its discussion of the steps to implement a Temporary Migrant Worker Program (TMWP) on two reference models: 1) The "**Cycle of Temporary Labor Migration**" presented by IOM, and 2) the experience of El Salvador with its "**Conceptualization of the Program for Temporary Workers Abroad**".

Recognizing that both models were developed based on programs for temporary labor migration from El Salvador, Honduras, and Guatemala to Canada (South-North model) and that they not necessarily reflect the reality of South-South labor migration (for example: from Nicaragua to Costa Rica, Honduras/Nicaragua to El Salvador, Guatemala/Belize to Mexico, El Salvador/Guatemala to Belize, and Haiti to the Dominican Republic), delegates recommend that a workshop focused on South-South labor migration be held. The objective of this workshop would be to propose a model based on current RCM experiences on this matter, including the Costa Rica-Nicaragua Co-Development Program and the Mexico-Guatemala-Belize experience for an orderly and safe entry of temporary migrant workers into the Southern region of Mexico. The workshop in question would allow adjusting the South-North model to the reality of South-South labor migration.

Aside from this, the following steps are proposed to develop and implement a TMWP under the South-North model:

### 1. **Migration Policy-Making**

Every TMWP should be framed within the context of comprehensive migration policies meeting the current needs in countries of origin and destination. The policies may include, among others, the following elements:

- An assessment of the current situation of labor migration (weaknesses and strengths of the prevailing system)
- Inter-governmental coordination to ensure a uniform approach by the State
- Consultation with other involved sectors (employers, workers, civil society, academia, etc.)
- Conformity with National Development Plans in each country
- Consistency with national and international legislation
- Transparency and effectiveness

### 2. **Labor Market Intelligence**

Every country of origin and every country of destination should carry out studies on the offer and demand regarding temporary migrant workers, in order to develop a labor market strategy which considers economic and human resource aspects. The experience in the region shows that labor market intelligence can be effectively integrated with contributions from the following institutions:

- Consulates/Embassies in the country of destination
- Research Institutes
- Independent Consultancies
- Private Sector
- Government-Level Labor Market Units

### 3. **International Cooperation**

Dialogue and cooperation – bilateral, multilateral, regional, and global – between countries of origin and countries of destination involved in temporary labor migration is essential to an appropriate management of TMWPs. The following modes of international cooperation can be considered:

- Bilateral agreements between countries of origin and destination
- Regional agreements on free mobility
- Regional integration agreements
- Global agreements

### 4. **Data Base and Information Management**

Data collecting and analysis is an important step in implementing TMWPs, in order to generate statistics and information to support planning and decision-making regarding matters relating to temporary labor migration. The following elements should be considered, among others:

- Information systems should be managed by the respective States
- All private employment agencies should be registered in the data base in countries of origin and destination
- It is important to keep an updated record of potential migrants in countries of origin
- International cooperation is required to improve systematization and modernization of current data bases in the region

- The South-South labor migration model requires a special data base which reflects the particular characteristics of this type of migration

#### 5. **Information Dissemination**

Disseminating objective and clear information about legal labor migration channels is essential to the protection of temporary migrant workers and to maximizing the benefits of TMWPs. The information to be disseminated should be governed by the following parameters:

- Approved and monitored by the respective governments
- Involvement of local actors approved by governments
- Transparency, reliability, and neutrality
- Information should allow potential migrant workers to make informed decisions

#### 6. **Recruiting Temporary Migrant Workers**

The process of selecting and hiring temporary migrant workers should be supported by appropriate services before and during the period of employment in the country of destination. The recruitment process should be:

- Transparent and fair (regardless of who carries it out)
- In conformity with the current national and international legislation
- With full respect for the human rights and labor rights of migrant workers
- As part of the guidance/training before leaving, temporary migrant workers should be informed about their rights and duties in the country of destination, including, for example, the consequences of their possible participation in strikes
- Governments should regulate the process, regardless if they participate in the direct recruiting process of temporary migrant workers or not

#### 7. **Migration and Development (Remittances)**

Remittances are a result of migration and the most direct link between migration and development. It is recognized that remittances are private funds and that support is required regarding two specific aspects:

A) *To improve the remittance services used by migrants:*

- To reduce the costs of fund transfers
- To provide reliable information about the options that are available on the market
- To seek safe, efficient, and cost-effective channels as alternatives to the existing channels

B) *To increase the impact of remittances on development:*

- To promote programs to foster savings and investment in countries of origin
- To strengthen the financial education of temporary migrant workers before they leave their country of origin, and of the members of their families who remain in the country of origin
- To review relevant existing studies and best practices within and outside the region

#### 8. **Return and Reintegration**

The success of TMWPs lies in ensuring the protection of temporary migrant workers and facilitating the voluntary return and economic and social reinsertion in their country of origin. In this regard, the following actions are important:

- To implement incentive programs for the return and reintegration of temporary migrant workers and members of their families (for example: micro-credit, co-investment, and labor reintegration programs, etc.)

- To carry out appropriate monitoring and accompaniment to verify compliance with the return conditions and procedures that have been previously established through bilateral agreements and/or employment contracts
- To provide information about existing reintegration programs and options to temporary migrant workers and members of their families, before and after their return.

### **3. Rapporteur's Summary of the Working Table on "The human rights, labor rights, and risks associated with temporary migrant workers", Ernesto Nosthas**

Member countries of the RCM can rely on local legal framework, which is a good starting point towards guaranteeing labor rights of temporary migrant workers. From that, efforts of self-revision can be made to update the normative framework of such subjects in relation to the realities of labor rights of temporary migrant workers. Additionally, a great challenge arises in ensuring recognition, documentation, and information dissemination on temporary migration and the rights of those who are participants in the process. It is very useful to develop a culture of denunciation within migrant workers in all stages of the migratory cycle.

A space to take action is opened for State governments, reaching outside their boundaries to monitor the respect of their migrant worker's labor rights, strengthening the Consular and Diplomatic representations by means of labor specialists with international experience, with the support of an inter-sectorial group from the country of origin. These specialists will not only provide support, be it direct or indirect, to the workers, but also they may serve as the basis for the certification of businesses in the country of destination. The process of certification will be granted to those private entities that demonstrate social responsibility towards their migrant workers. These efforts should not be estranged from the support that the private sector may offer and should be carried out in coordination with the private sector itself. In this way, an outline for supervision of rights is offered, with the participation of multiple actors – which include labor unions and other organizations of civil society, avoiding penalty measures which are not always effective.

On behalf of receiving countries, the creation of quick and effective processes of documentation is necessary to guarantee a legal framework for protection of migrant workers. To carry this out, proper resources must be allocated so that government institutions respond with the service demands, so as to provide effective response in accordance to the productive needs of the countries; including supervision and verification of proper conditions. The new law of the Province of Manitoba, Canada, stands out in this particular since it has even included cautions and guarantees for the businesses hiring International labor. In some cases, the interconnection between Migration Offices and the Ministry of Labor make quick migratory processes more feasible. Mexico's experience, exempting migrant workers with minimum wages from the costs of their regularization documents, was also acknowledged as a best practice.

On the issue of strikes, the group's conclusion was that a deeper more detailed investigation is needed in order to find ad hoc solutions, perhaps through case studies – an example of this is the establishment of warranty bonds on behalf of the businesses. Regarding strikes in destination countries, some places have provided an effective response through the creation of a solidarity fund to support protection cases.

## Proposals for the RCM

1. Develop and implement a campaign for the dissemination of information related to the universal rights and duties of temporary migrant workers.
2. Proposal for the RCM to take and support the initiative for the creation and instrumentation of an interactive information system of Temporary Work Programs - with the objectives described below - which can in turn be supported by the efforts carried out by the OAS in the matter:
  - Map out the Temporary Work Programs inside and outside the continent in which nationals of Latin America and the Caribbean participate.
  - Describe the terms and characteristics of the Programs and processes of recruitment (through bilateral agreements or independent contractors).
  - Identify the socio-demographic characteristics of temporary workers, such as gender, age, education, country of origin, etc.
  - Deepen analysis on the flows and trends of temporary migration.
  - Exchange information regarding best practices.
3. Develop a workshop to exchange experiences regarding best practices in the process of documenting migratory workers and the policies of implementation that accompany them.
4. Conduct a study of the existent legal frameworks in RCM member countries for the promotion of temporary migrant workers programs, with complementary case studies. This also includes a recount of the programs of this nature already existent in the region.
5. Within the Framework of the Liaison Officer Network for Consular Protection, it should be made a priority to analyze the subject of Temporary Migrant Workers in depth, and establish efforts of coordination for the protection of nationals in their countries of destination.

## 4. Closing Dissertation by the Honorable Mr. Manuel Imson, Special Guest

### Side notes on the meeting

*By Manuel G. Imson, Philippines*

Upon the request of the Organizers, I am pleased to have been provided the opportunity to say a few words on how I perceived the Conference and the issues discussed in it, as well as make some brief comments on the subject.

1. As policy makers, we should be aware that countries are at different stages of development and that they have different migration realities. Therefore, I reiterate what many have already said, which is that there is no “on-size-fits-all” migration policy. As we do in the Philippines, one must open his eyes to best practices, study and evaluate them carefully and decide how they can best be applied to your reality. With this purpose in mind, you may wish to consider studying the ILO Multilateral Framework on Migration which enumerates the existing best practices during all stages of migration in all countries around the World. This document, which was crafted about five years ago through the joint efforts of governments and social partners in Geneva, it is non-prescriptive and non-binding, but provides the information on what is existent now-a-days.



2. Policy making involves a process and may take different forms. But what is important, given the dynamics of migration, is that policies are defined on the right time taking into account the goals and priorities set by government but allowing its constant review and refinements.
3. A common concern of labor-sending governments is to ensure the well-being of migrant workers before, during, and after employment. Countries of origin may consider two policy options to achieve this: first, is the use of regulatory measures and second, is the provision of support services to migrants. In the use of regulatory measures, the streamlining and simplification of regulations and procedures must be pursued to prevent from inducing irregular migration or increasing its cost.
4. Migration does not involve only one or two agencies of government. It may be important for governments to mainstream migration in their development objectives and, perhaps, in their foreign policy. Such integration should lead to the proper allocation of resources for the temporary migrant workers program and ensure institutional coherence within government.
5. And, speaking of coherence, there is great value in having the RCM take up issues on the protection and welfare of migrants. Along this line, you may wish to consider developing adequate institutional capacity, and enhancing your inter-ministerial coordination and inter-state cooperation.
6. As I understand, this is the RCM's first meeting to discuss the topic of "Temporary Migrant Workers Programs". I noticed with gladness the interest that everyone has given this topic. Discussions of yesterday and today are just a manifestation of your interest and, without doubt, everyone contributed their experiences during the discussions. Given the magnitude of issues that surfaced, the RCM may wish to consider doing some periodic, and even regular, meetings of this nature to focus on specific issues which may be of interest, including the more urgent issues like assessing, this early, the impact of the global financial and economic crisis on migrants and developing strategies to combat it.
7. From the discussions, I noted the following recurring issues which might warrant discussions in your future meetings:
  - a. Issue on gender approach to migration.
  - b. Need for improved data gathering and analysis, for example creation of national labor stock data (reference to Minister de Barillas), on unemployed migrants (topic highlighted by El Salvador), and on job opportunities abroad (pointed out by Honduras).
  - c. Need for programs to pursue labor market intelligence and employment promotion overseas.
  - d. Continued engagement of international organizations to support of your program.
  - e. Defining the nature and extent of private-sector participation in the migration program.
  - f. Enhancing mobility and employability of migrants through the establishment of facilitative procedures, skills development and certification, and use of technology.
  - g. Issues on irregular migration.
  - h. Need to frame the competitiveness of migrants dealing with aspects on education and training.
8. Finally, the Global Forum on Migration and Development (GFMD) offers a great opportunity to identify and pursue development programs on migration through partnership arrangements with various governments. A number of your interests may

find its place in this forum. The third GFMD, which is now hosted by Greece, is slated on November 2-5 in Athens. The first “Friends for the Forum” meeting was just recently concluded in Geneva and the Round Table themes have now been defined. Member countries are now free to participate in developing the background papers for these themes.

9. I take this opportunity to thank you all for inviting me to this meeting. This meeting was a learning experience for me too as I have identified some of your best practices which I will gladly bring home to the Philippines. Again, thank you very much.

## III. Presentations

### Session I. Conceptual framework of the workshop

#### 1. Fostering Opportunities for Regular Migration

**Maia Welbourne**

As you know, labour migration practices have been an area of significant interest for the Regional Conference on Migration (RCM) for a number of years now. Canada believes that there is much to be learned from looking systematically at labour migration practices within the RCM and elsewhere in the world. For this reason, Canada proposed at last year's RCM held in Honduras, to hold this workshop, focusing on practical approaches, with the support of RCM Vice-Ministers and El Salvador as a co-sponsor.

My presentation this morning draws from input to a workshop hosted by Bangladesh and Canada for the Second Global Forum on Migration and Development held in Manila last October. In addition, while my presentation is not intended to be prescriptive, I would like to propose three principles that may be useful when considering various approaches to temporary migrant workers programs. These principles may assist in developing successful mechanisms and models.

The first principle I would like to propose is fairly fundamental: *It is important that opportunities for regular migration exist.* Canada believes that the more opportunities for regular migration exist, the fewer the number of migrants who will expose themselves to the perils of irregular migration.

Of course, there are a number of different migrant workers programs models: guest worker programs, seasonal worker programs, temporary foreign worker programs, circular migration schemes, among others. There are well established programs, supported by legal frameworks and codes of conduct; and there are more rudimentary programs that technically allow a migrant worker to enter a country legally, but offer little else in terms of a policy and program structure.

We recognize that creating opportunities for regular migration can be a complex issue. Both source and destination countries must find their own paths according to their own legal, political, economic and social realities. There is no "one size fits all" solution. However, we could argue that the more structured approaches, supported by legal, policy and administrative frameworks, provide the most benefit to all involved by helping protect their interests.

This leads me to the second principle that I would like to propose, which is: *That the movement of workers must be beneficial to interested parties in both source and destination countries.* By “interested party” I mean the source and destination countries’ governments, workers, and employers.

Clearly, every player has different interests, but ideally any approach to temporary migrant workers would balance these interests so that no one’s is more or less important than the others.

Generally speaking, the *governments of source countries* are:

- Interested in ensuring their citizens are fairly treated when working abroad
- Looking at potential development dividends, and
- Conscious of the positive impact that remittances can have.

The *governments of destination countries* are interested in ensuring that:

- Foreign nationals in their territory have a legal right to be in their country and are authorized to work
- The domestic labour market is protected
- The integrity of the workplace is maintained through basic employment and safety standards, and issues related to licensing and accreditation are properly addressed, and
- The presence of temporary foreign workers as contributes to a range of other economic, social and cultural goals.

Workers may migrate for a variety of reasons, ranging from a labour surplus in their home country, to the search for better economic opportunities and higher wages, or simple curiosity about living and working abroad.

*Workers* are generally interested in:

- Earning as much money as possible while they are abroad
- Learning new skills and gaining experience
- Avoiding exploitation
- Their own health and safety
- Ensuring that remittances enhance family welfare, especially that of their children.

*Employers* are interested in:

- Ensuring that workers are qualified to carry out tasks
- That workers carry out tasks at minimum cost and
- Complying with requirements to remunerate workers; and
- Maintaining healthy and secure working environments.

When benefits for these parties are optimized, the result is a “win” for all.

Finally, as a third principle, I would suggest: *That temporary migrant workers benefit from the same level of rights and protections as other workers in the jurisdiction where they are working.* Recognizing that employment laws and standards vary from jurisdiction to jurisdiction, the fair and equitable treatment of temporary migrant workers with respect to wages, working conditions, health and safety is an important element of a sound temporary migrant workers program.

Further, in the event that an intermediary (whether a recruiter, broker, or agent) has been involved, it is critical to prevent the exploitation of workers by these parties, who may act on behalf of

governments or employers, and be private contractors, recruiting firm employees or officials from international organizations.

## **Conclusion**

There are many variables to consider and no one right solution. No labour migration policy can be divorced from the social, economic, political and cultural realities and considerations in any given country. While thinking about approaches to temporary migrant worker programs at the broad, conceptual level may be useful, there are also a number of very practical questions to consider.

## **2. Temporary Worker Program: A Global Perspective**

*Ricardo Cordero*

### **A. Temporary Labor Migration within a Global Context**

In the beginning of the twenty-first century, international migration continues to be a matter of growing interest for the media, public opinion, academia, civil society and, of course, governments, who clearly understand the complexity of the phenomenon of labor migration. While labor migration occurs mainly for economic reasons, it is also closely linked to various political, social, cultural, human rights, and security aspects.

According to data from the United Nations Department of Economic and Social Affairs (UNDESA) and the International Labor Organization (ILO), close to 90 million temporary and permanent migrant workers were recorded globally for 2006. This figure accounts for 45% of the estimated nearly 200 million migrants worldwide. Of the estimated total number of migrant workers, 33% are in Europe, 30% in the Americas, 26% in Asia, 8% in Africa, and 3% in Oceania. In the Americas, 24% of the total percentage (30%) are in Canada and the US, and 6% in Latin America and the Caribbean.

Furthermore, it should be noted that the majority of temporary migrant workers worldwide migrate between developing countries – a phenomenon known as “South-South” migration – more than to developed countries (South-North migration). In addition, according to studies of CEPAL, an estimated 20 million Latin Americans were working outside their countries of origin in 2006. Other equally well-founded studies and information sources show that unqualified temporary migrant workers account for more than 80% of the temporary labor migration flows at a global level. Most temporary migrant workers work in the sectors of agriculture, construction, tourism/hotel services, health care, housework, and fishing.

### **B. The Global Economic Crisis and Labor Migration**

Today, no forum addressing the topic of migration at a global, regional, or national level can leave out the analysis of the global economic crisis and its repercussions on migration in general and labor migration specifically. The global financial crisis, which began during the second half of 2008, has led to lethargy in the global economy, which has rapidly turned into a more acute economic recession. Now, it is difficult to foresee the magnitude, scope, and duration of the crisis as well as its repercussions at this point in time, since the parameters vary for each country, geographic region, and sector of the labor market.

Within this context, it can be observed that migrant workers – and particularly temporary migrant workers – tend to be the most vulnerable category of workers during periods of economic recession, in terms of loss of employment and working conditions, discrimination, and xenophobia. ILO has estimated that global unemployment will increase to 210 million persons in 2010, which

represents a 10.5% increase compared with 2007, with the most affected sectors being construction, financial services, commerce, manufacture, and tourism.

Actions to reduce migration to countries of destination are usually based on the erroneous perception that “migrants take away jobs” or “compete for social security benefits”, when the reality is that the majority of migrants stimulate economic activity and the creation of employment opportunities.

As shown by IOM’s World Migration Report 2008, human mobility makes economies more dynamic and efficient. In addition, migration can be a positive force to alleviate certain effects of the economic crisis and overcome the economic lethargy.

The World Bank reports a reduction in the flow of remittances in several countries of origin of temporary migrant workers from developing countries, as a result of the global economic crisis. Countries include Bangladesh, Philippines, Morocco, Mexico, and Sri Lanka. Furthermore, it has been observed that in 2008, 71% of the Hispanic migrants in the US had sent less remittances home than in previous years.

Despite the repercussions of the global economic crisis, some "niches" of the labor market exist that are still open to migrant workers. Canada, specifically, received 519,722 immigrants in 2008, 143,000 (27%) of whom were temporary migrant workers. In addition, this country will maintain the permanent and temporary migration programs in 2009. Japan, Denmark, and some countries of the European Union also continue receiving migrant workers, especially highly qualified workers.

IOM is of the opinion that flexible, coherent, and comprehensive migration policies and practices are indispensable, as is strengthening international cooperation in order to maximize the benefits of migration, protect migrants, and appropriately consider their needs in implementing actions to address the current economic crisis.

### C. Temporary Labor Migration: Basic Concepts

Temporary labor migration is a topic of great interest at a national and international level, since these approaches are considered to enhance the positive impact of labor migration on development and provide the highest possible convergence of interests from different parties, particularly those of countries of origin and destination and migrants themselves. Given that this topic will be addressed in the next few days, it is important to agree on the terminology that will be used within the context of this workshop, so that all participants can have a common understanding and language.

I would like to share the following three concepts with you:

1. *Temporary Labor Migration*: Understood as the movement of foreign workers for a limited period of time, with the **clear objective of returning to their countries of origin** upon completion of the agreed period of time.
2. *Temporary Migrant Worker*: Every foreign worker with a **work permit for an established period of time**, regardless of the time he/she has been staying in the country of destination.
3. *Temporary Migrant Worker Program*: A series of actions that have been **agreed on between the country of origin and the country of destination**, aimed at facilitating orderly labor migration flows (regulated migration), where the number of workers, duration of the contract, category, remuneration, working conditions, and **mechanisms for the return to the country of origin** have **previously been established**.

Some advantages of temporary migrant worker programs are flexibility and a greater public acceptance in the receiving countries, and also an increase in remittances and transfer of new skills to the countries of origin. In addition, the following can be mentioned: establishing commercial and

entrepreneurial networks between countries of origin and destination, and opportunities for the personal and professional development of migrants.

#### **D. A Comprehensive Approach to Temporary Labor Migration**

As mentioned before, temporary labor migration is an inter-sectoral and multi-disciplinary sphere with numerous direct and indirect actors and which is linked to various processes and areas. A concerted effort and broad methods addressing all stages of the migration process are required for the management of temporal labor migration to be effective and generate maximum benefits for all involved parties (“win-win”). In addition, related economic, social, political, human rights, gender equality, development, and security aspects need to be considered.

In summary, it is of utmost importance that countries of origin and destination of migrant workers adopt a comprehensive approach regarding temporary labor migration, including State policy and programs to ensure the following:

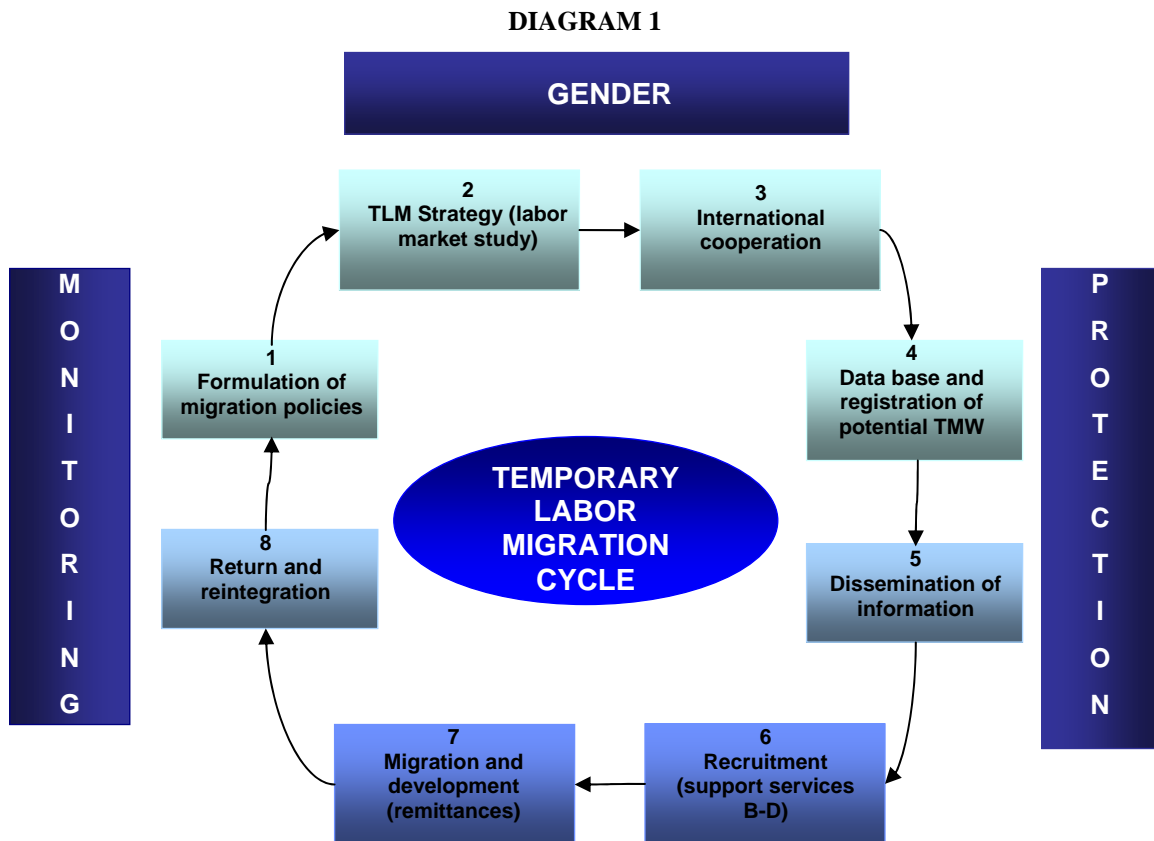
1. Protection and wellbeing of national and foreign workers, with equal conditions
2. Data collection, analysis, and management for decision-making and to inform public opinion
3. Adequate institutional capacity, effective inter-governmental coordination, and consistency with the respective National Development Plan
4. Dialogue with social actors (employers, workers, civil society, academia)
5. Active cooperation between countries of origin and destination (bilateral, regional, global)
6. Transparency and effectiveness in recruiting temporary migrant workers
7. Incentives for the return and reintegration in countries of origin
8. Optimizing the benefits of temporary migrant worker programs for all involved parties (migration and development, remittances)

In planning temporary labor migration strategies, countries of origin should consider that the countries of destination are the ones to decide what type of labor migration they want and, therefore, they are the ones to make policies relating to the requirements and conditions for each type of migration. These policies have a direct impact on the conditions governing the selection and hiring of migrant workers.

#### **E. The Temporary Labor Migration Cycle**

The diagram below shows the primary stages that temporary labor migration programs should ideally move through. It should be noted that the eight stages, beginning with migration policy-making and ending with return and reintegration, involve countries of origin and destination – from a different perspective, of course, but with a spirit of dialogue and bilateral or multilateral cooperation.

The three cross-cutting themes that should always be present in every temporary labor migration process and program should be highlighted: 1) **Protection** of the human and labor rights of migrant workers, 2) A **Gender Approach** to ensure equal opportunities and working conditions for women, considering their special gender conditions, and 3) **Monitoring** throughout all stages to ensure that the process culminates with the voluntary return of temporary workers.



## F. Temporary Labor Migration and Development

IOM believes that creating jobs in countries of origin is the best option for development. Temporary and permanent labor migration is only one more alternative within the range of possibilities to promote national development in countries of origin.

Flexibility and better public acceptance in receiving countries, remittances, transfer of skills to countries of origin, establishing commercial and entrepreneurial networks between countries of origin and destination, as well as opportunities for migrants' personal and professional development, are some of the benefits of temporary labor migration programs within the context of development.

It should be underscored that both countries of origin and destination play important, albeit different roles in linking temporary labor migration with development. The experience of IOM in this field shows that the primary role of *countries of origin* in linking temporary labor migration with development can be summarized as follows:

1. Incorporating migration policy into national development plans.
2. Analyzing the potential immediate and future impact of temporary and permanent labor migration on the national labor market (human resource management).
3. Analyzing and restructuring financing mechanisms for technical level and college education.
4. Adjusting public infrastructure (housing, education, health, etc.) to potential demographic changes caused by temporary migration flows.



5. Improving interinstitutional coordination and labor migration management (temporary and permanent), particularly relating to bilateral and regional efforts and "South-South" migration (i.e. in the context of MERCOSUR, CA-4, RCM member countries, etc.)

*Countries of destination* play an essential role as well, which can be summarized as follows:

1. Promoting the coherence and complementarity of migration policies and other relevant State policies – for example, international cooperation (with countries of origin), commerce, environment, agriculture, health, national security, etc.
2. Analyzing the impact of policies relating to the recruitment and reception of migrant workers on national development and in countries of origin.
3. Responsibly managing the recruitment of highly qualified foreigners, with the aim of avoiding “brain drain” in less developed countries.
4. Facilitating recruitment and, if possible, increasing the number of semi-qualified and unskilled temporary migrant workers that are recruited.
5. Supporting the establishment of mechanisms to link remittances with local development efforts in countries of origin.

## **G. Challenges and Recommendations to Optimize the Benefits of Temporary Labor Migration**

A summarized vision of the challenges in optimizing the benefits of temporary labor migration should necessarily include aspects relating to migration policy and program/project implementation. Programs and projects should ideally be executed in a coordinated and coherent manner.

*At a Policy Level:*

1. As mentioned above under “The Cycle of Temporary Labor Migration”, ensuring the protection and wellbeing of temporary migrant workers in conformity with international, regional, and national legal instruments is of utmost importance.
2. Likewise, the success of a good temporary labor migration policy lies in maintaining the “temporality” of the system and ensuring/facilitating the return of temporary migrant workers to their countries of origin once the employment contract has expired.
3. A broad and comprehensive policy should enable turning “brain drain” into “brain circulation” in order to promote the transfer of knowledge gained by migrant workers to their communities and countries of origin.
4. Improving bilateral and multilateral cooperation between countries of origin and destination is one of the components which cannot be absent in labor migration policy.
5. Given that remittances are private funds and that no one, except for migrants themselves, may decide how they are used, a national commitment oriented toward maximizing the impact of remittances on local and national development is essential, involving various actors (governments, banks and other financial institutions, the private sector, civil society and, of course, organizations of migrants).
6. Last but not least, the challenge of strengthening orderly temporary labor migration as an alternative mechanism to reduce irregular migration should be mentioned.

*At a Program and Project Level:*

1. Governments of both countries of origin and destination should increase efforts to allocate more resources to capacity building for labor migration management at a policy and program/project level.

2. Improving relevant information systems (data bases) is particularly important in improving policy-making and decision-making relating to labor migration.
3. Another priority need detected by IOM in some countries of origin and destination is the lack of labor market studies to support the development of labor migration management strategies.
4. IOM's experience in managing projects to recruit migrant workers shows the importance of maintaining and improving the so-called "support services" before departure, during employment abroad, and upon the return to the country of origin. Some services are related to information: registration, selection, cultural orientation, talks on protection (rights and duties while abroad), medical examinations, assistance with visas and travel documents, reception in the country of destination, preparation for the return, and reintegration support.
5. Significant efforts are required both in countries of origin and destination to develop and finance incentive programs for the return and reintegration of temporary migrant workers in their countries of origin.

Finally, an effective management of temporary labor migration requires finding more sustainable solutions, considering demographic changes and labor market trends, in order to make the best possible use of the opportunities for economic, social, and human development provided by labor migration and, at the same time, achieve a balance between the interests of all involved parties.

### **3. Notes on the Characteristics of the Migrant Work Force in the Americas**

*Jorge Martínez Pizarro\**

This paper describes the background of participation and labor insertion of migrants in the Americas, based on censuses and home surveys. First, the global context of migrant worker flows is described, identifying key destinations within the region. A second section analyzes the type of labor insertion and main occupational sectors of Latin American and Caribbean migrants in the sub-regions of Latin America and the Caribbean, United States and Canada. The third section addresses the topic of migration of qualified workers in the Americas and, finally, labor participation of female migrants in household work is analyzed in depth.

#### **A. Context of Labor Migration in the Americas**

In general, it can be stated that migration continues to be a process of persons moving from nations with less opportunities to other, usually higher income nations. The following two traditional migration patterns can be observed in the Americas: migration of workers from Latin America and the Caribbean to the United States and Canada, and population exchange between South American and Caribbean countries. In addition, in recent years Spain has become the second most important destination country for migrants leaving Latin America and the Caribbean, which suggests a third emerging pattern.

The United States has consolidated as the primary country of destination for regional migration, receiving close to 20.5 million Latin American and Caribbean nationals in 2007. This number accounts for more than half of the total number of immigrants, excluding their descendants. Several studies carried out by CELADE point out that a combination of labor demand and supply of low-cost or highly qualified labor converge in this flow. However, North-South economic inequalities are not the only reason for this migration movement – the development of ethnic and labor enclaves of immigrants from specific Latin American and Caribbean territories is another reason. Even so, we can

---

\* With collaboration from Verónica Cano and Magdalena Soffia, CELADE-CEPAL.

say that the group of Latin American and Caribbean nationals as a whole – primarily Mexicans – “has consolidated as the main low-salary labor reserve of the US economy” (CEPAL, 2008:130) with significant heterogeneities in terms of labor insertion, in any case.

In Canada, the presence of Latin American and Caribbean nationals is significant as well. With close to 600000 persons in 2001 (11% of the country’s total number of immigrants), Canada ranks third on the list of top destination countries for migration of Latin American and Caribbean nationals to developed countries, after the US and Spain. This movement has been linked, among other reasons, to the demand for specialized workers (CEPAL, 2008). The Canadian Government – perhaps in a more evident way than other countries – “has stimulated the entry of foreign nationals based on criteria related to education and labor qualification” (Liu and Kerr, 2003 quoted in CEPAL, 2008:165), in addition to implementing specific temporary programs.

Movement has also been constant in the Latin American and Caribbean region, particularly between border countries or countries that are located close to each other. However, the high number of migrants leaving the region continues to be the most characteristic feature of the region. In fact, according to estimates from early 2000, immigrants account for 1% of the regional population and migrants leaving the region account for 4%. While destinations of migrants have expanded and diversified in terms of geography – including not only the United States but also Europe, Canada, Japan, Australia, and Israel – Argentina, Costa Rica, and Venezuela have remained as the traditional destination countries in Latin America and the Caribbean. At the same time, other countries have become sending, transit, and receiving countries (CEPAL, 2008:84).

In regard to sub-regional integration, it can be stated that movement of qualified workers and change of residence of citizens has become easier today (CEPAL, 2008). In fact, “an increase in migration has been observed in CAN, SICA, and MERCOSUR that, in general, is associated to the increase in female labor force participation” (CEPAL, 2008:108). However, in most cases this does not refer to workers from temporary migrant worker programs.

A best practice that should be recognized regarding this matter is the *Agreement on Residence for Nationals* (Acuerdo de Residencia para Nacionales) signed by the full members of MERCOSUR, as well as Bolivia and Chile, in 2002. This instrument stipulates freedom of residence and work for citizens in all spheres of the member states, through an only citizenship accreditation and in the absence of criminal records. Within the employment sphere, Article 8.2 of the Agreement stipulates the right to engage in any activity – self-employed or employed by others – under the same conditions as nationals, in accordance with each country’s norms; and Article 9.3 establishes equal treatment of foreign nationals and nationals from the receiving country in applying labor legislation (Pérez Vichich, 2005).

Regarding the idea that free movement of persons would be essential to achieving a greater integration in the region and a safer environment for migrants, “an estimated 2.5 million irregular migrants would benefit from this in terms of seeking regularization” (Castillo, 2003). In other words, this initiative is about blurring the *free trade/limited migration* paradox described by Martínez and Stang (2005). In fact, the Agreement shows that free trade policies promoted by MERCOSUR have helped facilitate the movement of human capital. Nevertheless, efforts should be made to analyze if the increased intra-regional movement between countries that signed the Agreement has been followed by a proportional increase in the integration of migrants into the labor markets in destination countries, as well as a more stable labor insertion.

While this document does not consider managed temporary migration, the predominance of less qualified workers in migration flows in Latin America and the Caribbean is a fact. On one hand, there are those migrants who limit their movement to border regions, engaging in transient or seasonal agricultural activities; and on the other hand, there are those who work in cities, thus complementing internal migration, with construction work prevailing among men and housework among women – and retail commerce as a survival strategy (Pellegrino, 2003). Temporary worker programs have not

been on the agenda, and the incidence of temporality among migrants is not known. Therefore, differences are difficult to establish.

Furthermore, it has been observed that labor demand in Latin America and the Caribbean seems to affect the geographic distribution of migrant workers, who tend to concentrate in urban areas which offer greater diversity of employment opportunities. However, historical flows of agricultural workers exist, with a significant presence in rural areas in Belize, the Dominican Republic, Paraguay, and Costa Rica (CEPAL, 2008).

## B. Labor Participation and Occupational Sectors of Migrants

### *Within Latin America and the Caribbean*

A first review of the document “Movilidad Internacional de Personas y Protección Social” (International Movement of Persons and Social Protection), prepared by Tokman (2008) based on home surveys from eleven Latin American countries, shows that differences in labor participation and employment rates among migrants and nationals are not significant. As Table 1 shows, “immigrants show a higher degree of participation in the labor market, which is associated, partly, to the age structure, and a higher degree of employment, which is associated to the level of education”. On the other hand, average unemployment rates seem to be the same for immigrants and nationals.

**TABLE 1**  
**EMPLOYMENT, PARTICIPATION, AND UNEMPLOYMENT RATES OF MIGRANTS**  
**AND NATIONALS IN ELEVEN LATIN AMERICAN COUNTRIES**

Countries	Participation Rate		Employment Rate		Unemployment Rate	
	Nationals	Migrants	Nationals	Migrants	Nationals	Migrants
Argentina	68.6	71.7	61.1	66.4	10.9	7.3
Bolivia	69.7	75.7	65.5	64.8	6.1	14.4
Brazil	74.5	74.1	67.5	69.5	9.3	4.7
Chile	63.6	71.3	58.6	67.5	7.8	5.3
Costa Rica	66.2	72.3	62.2	69.0	6.2	4.6
Ecuador	76.4	81.5	70.9	77.3	7.2	5.2
Guatemala	69.5	64.3	66.1	54.1	4.8	15.8
Honduras	65.3	70.7	60.3	66.1	7.7	6.5
Mexico	66.0	62.9	63.3	58.3	4.1	7.4
Nicaragua	69.0	60.8	60.2	53.6	12.8	11.7
Dominican Republic	69.3	74.1	55.9	66.2	19.3	10.7
Paraguay	72.8	74.4	67.1	69.9	7.8	6.1
Average <sup>a</sup>	69.3	71.1	53.4	65.1	8.5	8.4

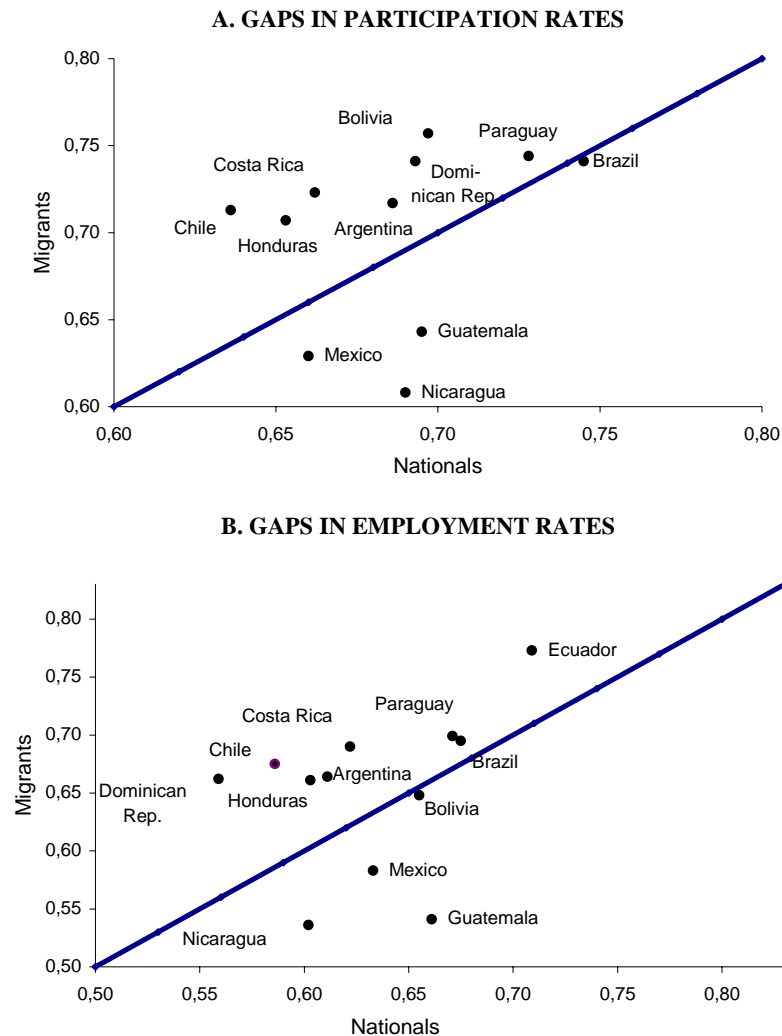
Source: Tokman, V. (2008), “Movilidad internacional de personas y protección social”, in *Serie Macroeconomía del Desarrollo*, 67 (LC/L.2913-P), Santiago de Chile, CEPAL. Prepared with information from CEPAL about home surveys in each country.

<sup>a</sup> Refers to the arithmetic average.

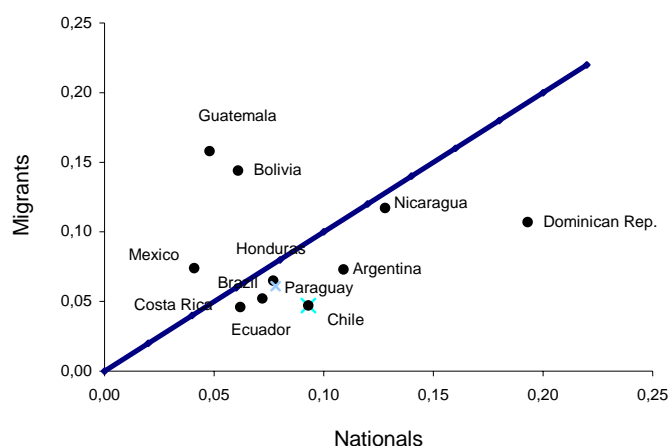
The following graphs prepared by the author allow identifying this behavior: “Graphs [1a and 1b] show that Argentina, Brazil, Ecuador, Honduras, the Dominican Republic, and Paraguay are above the cut-off line, which means that participation and employment rates for immigrants exceed those registered for nationals. As a result, in Graph [1c] these countries are below the line, showing that the unemployment rates for immigrants are lower than the rates for nationals, while the contrary occurs with the other mentioned countries” (Tokman, 2008:25).

In his study Tokman perceives that, on average, in the eleven Latin American countries analyzed between 2003 and 2005 a higher proportion of immigrants is employed in the formal sector than nationals in the countries where they live. In addition, 39% of immigrants are employed in the informal sector, compared with 45% of the nationals (see Graph 2). This evidence, which varies among countries, seems to contradict the hypothesis that immigrants are openly discriminated against in terms of the types of jobs they can access, which would be those with low requirements and easy access. In any case, information from the surveys does not adequately capture data on undocumented immigrants, who are excluded from formal employment – particularly in larger enterprises – and, obviously, from the public sector.

**GRAPH 1**  
**GAPS IN PARTICIPATION, EMPLOYMENT, AND UNEMPLOYMENT RATES**  
**IN NATIONALS AND MIGRANTS, BY COUNTRY OF DESTINATION**



## C. GAPS IN UNEMPLOYMENT RATES



Source: Tokman, V. (2008), "Movilidad internacional de personas y protección social", in *Serie Macroeconomía del Desarrollo*, 67 (LC/L.2913-P), Santiago de Chile, CEPAL.

Furthermore, it should be considered that given the prevailing migration policies – or better, rules and regulations – in Latin American countries, working under a contract of employment is a requirement for obtaining a residence visa, which leads immigrants to seek formal employment or, alternatively, become clandestine workers and residents. On the other hand, a lower proportion of immigrants have access to wage-earning positions. 66% of the nationals state being in wage-earning positions, compared with 60% of immigrants. No differences exist regarding the contractual status of wage-earning workers, since on average close to half of them work under a contract, regardless of their origin. However, a higher proportion of nationals have access to contracts of indefinite duration than immigrants: 74%, compared with 69%, respectively (see Table 2 and Graph 2)" (Tokman, 2008:27).

**TABLE 2**  
**LABOR INSERTION OF NATIONALS AND MIGRANTS**

Countries	Employed in the Informal Sector (Percentages)		Employed in Wage-Earning Positions (Percentages)		Wage-Earning Positions with a Contract (Percentages)		Wage-Earning Positions with an Indefinite Contract/Contract (Percentages)	
	Nationals	Migrants	Nationals	Migrants	Nationals	Migrants	Nationals	Migrants
Argentina	36.5	55.1	76.4	69.8	85.3	63.7	62.0	74.5
Bolivia	65.2	40.1	51.3	44.6	34.1	37.3	48.4	--
Brazil	35.2	34.5	69.8	51.5	59.8	46.9	38.2	26.7
Chile	12.4	13.0	77.8	78.7	81.4	81.4	78.2	77.1
Costa Rica	36.4	37.4	73.6	75.5	41.2	34.8	100.0	100.0
Ecuador	55.9	40.0	59.7	57.5	49.2	77.0	52.8	65.8
Guatemala	53.3	44.5	59.8	53.3	41.1	52.2	86.4	63.8
Honduras	54.8	23.8	58.9	77.0	42.7	34.0	100.0	100.0
Mexico	37.8	28.3	76.2	71.3	64.1	80.0	74.6	74.9
Nicaragua	53.2	30.3	61.7	42.7	39.4	7.5	100.0	100.0
Dominican Rep.	45.7	65.4	60.9	38.1	37.1	44.1	84.2	85.6
Paraguay	57.6	50.2	64.1	56.7	45.2	52.1	60.8	61.2
Average (a)	45.4	38.6	65.8	59.7	51.7	51.8	73.8	69.1

Source: Tokman, V. (2008), "Movilidad internacional de personas y protección social", in *Serie Macroeconomía del Desarrollo*, 67 (LC/L.2913-P), Santiago de Chile, CEPAL. Prepared based on information from CEPAL about home surveys in each country.

<sup>a</sup> Refers to the arithmetic average.

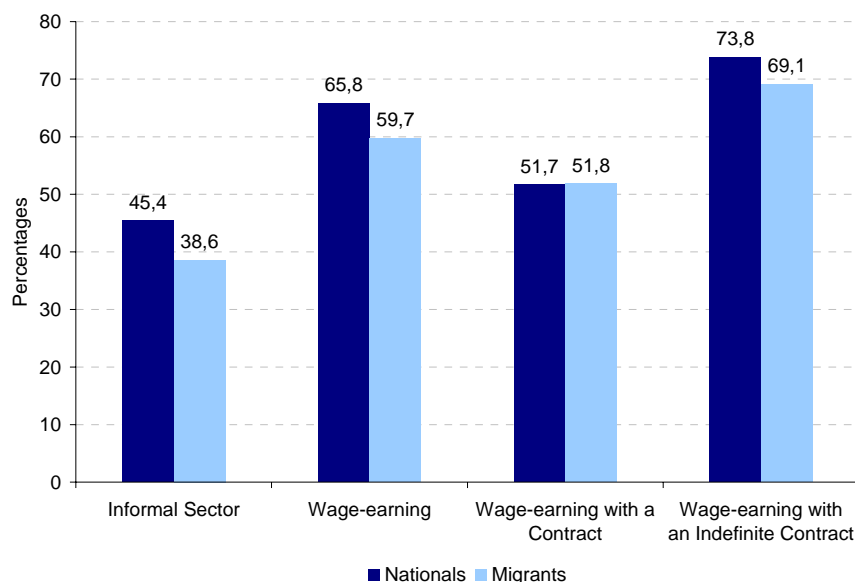
<sup>b</sup> Employed in the informal sector as a percentage of the total number of employed.

<sup>c</sup> Wage-earning positions as a percentage of the total number of employed.

<sup>d</sup> Wage-earning positions with a contract as a percentage of wage-earning positions.

<sup>e</sup> Wage-earning positions with an indefinite contract as a percentage of the total number of wage-earning positions with a contract.

**GRAPH 2**  
**LABOR INSERTION OF NATIONALS AND MIGRANTS**



Source: Tokman, V. (2008), "Movilidad internacional de personas y protección social", in *Serie Macroeconomía del Desarrollo*, 67 (LC/L.2913-P), Santiago de Chile, CEPAL.

Regarding the employment sectors and occupations of immigrants, the author mentions that today "approximately 80% of the total number of immigrants are employed in agriculture, construction, commerce, services, and housework. In addition, a significant segmentation by gender exists. Men show a higher diversification of employment types by sector than women. However, a relatively high number of male immigrants (50 to 60%) are employed in agriculture, construction, and industry. A higher concentration of female immigrants is found in commerce, services, and housework. An average of 75 to 80% of immigrant women are employed in these sectors. Particularly, a high percentage of women are employed in housework. (...) Immigrants work in different markets than nationals, even when they are engaged in the same activity" (Tokman, 2008).

Argentina and Costa Rica are two relevant cases within Latin America. Since they are basically receiving countries for migrant population they deserve special attention. In *Argentina*, activity rates for migrant groups have always been higher than for nationals. In 2001, the primary occupations for male immigrants were in the construction sector, in the case of Bolivians, Chileans, and Paraguayans; commerce, hotel services, and restaurant services for Uruguayans and Peruvians; and agriculture for Brazilians and Bolivians. The trend is that men work in three or four sectors without many differences by country of origin. For women, on the contrary, a greater fragmentation by group of origin has been observed. Peruvian and Paraguayan women are mainly employed in housework; Bolivians work as household workers and in commerce; and Brazilian, Chilean, and Uruguayan women are employed throughout three or more sectors (Pacecca and Courtis, 2008).

In *Costa Rica*, the sectors of agriculture, commerce, and services accounted for close to 60% of the labor market for immigrants in 2002. Especially agriculture employs high numbers of Panamanian and Nicaraguan immigrants (89% of the migrants working in this sector come from Nicaragua, according to home surveys conducted by Tokman). This shows the significant labor segmentation that is affecting border immigrants in this country. While an increase in Colombian immigrants and stability in the flow of Nicaraguan and Panamanian immigrants to Costa Rica has been recorded since 2000, the latter are still subject to higher levels of exclusion and vulnerability. In the case of Nicaraguan men, 46.6% of them are employed as unskilled workers in the agricultural sector. In addition, more than 60% of the female Nicaraguan migrants in Costa Rica work as unskilled

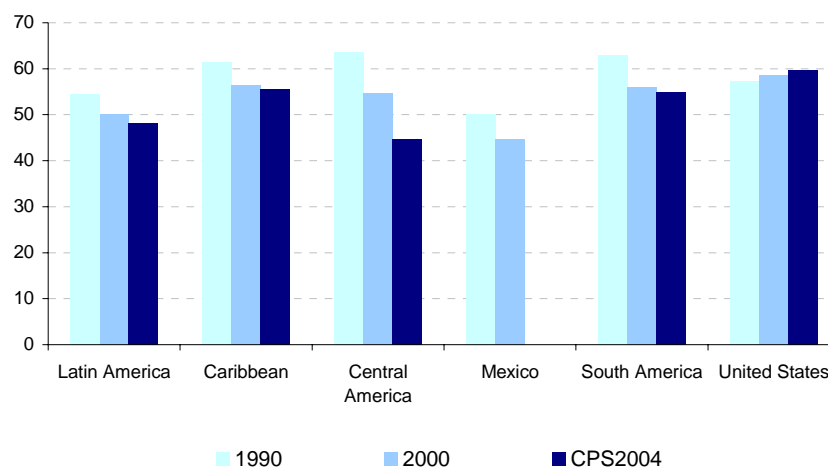
workers, especially as household workers (42.2%), and labor participation of Nicaraguan women in Costa Rica is higher than labor participation of female Costa Rican citizens (Morales, 2008).

### *Insertion in the United States*

A significant presence of migrant workers from Mexico, Central America, South America, and the Caribbean exists in the United States, with different levels of labor insertion, the latter showing the highest productive integration rates (CEPAL, 2008).

In the case of women, the situation is stable. In fact, Caribbean and South American women currently show the highest percentages of economically active populations (56% and 55%, respectively). However, these percentages are still below the participation percentages for US nationals (see Graph 3). “It is interesting to note that this participation is higher in the US than in countries of origin, which reinforces the concept that female migration to the United States is caused by the search for work within a context of greater employment flexibility” (CEPAL, 2008:133). Female immigrants have access to greater possibilities of labor insertion in the United States than in their countries of origin, and it is obvious that many women do not only migrate to join their partners but also, as a personal initiative (Martínez, 2002).

**GRAPH 3**  
**UNITED STATES: PERCENTAGES OF ECONOMICALLY ACTIVE WOMEN IN POPULATIONS 16 YEARS AND OLDER, BY REGION OF BIRTH, 1990, 2000 AND 2004**



Source: 1990 and 2000 National Population Censuses, 2004 Current Population Survey.

Notes: For the 1990 Census, Central America does not include Belize and South America does not include Brazil; for the 2000 Census, South America does not include Paraguay and Uruguay. Data from the 2004 Current Population Survey include Mexicans in the Central America group.

Regarding the activity sectors where migrant workers insert, some differences have been observed according to sub-region of origin of migrants (Table 3). South Americans and Caribbean nationals are concentrated in the commerce and transportation sectors, as well as education, health, and social services; Central Americans prefer to work in construction, manufacture, and commerce; similarly, Mexicans typically engage in construction activities (19.8%), manufacture, and arts, entertainment, and other sectors. Compared to US nationals, two aspects should be highlighted. First, the proportion of Mexicans working in agriculture (6.7%) is more than three times higher than the proportion of nationals employed in this sector (1.8%) and is twice as high as the total number of foreign nationals (2.6%). Second, immigrants from South America and the Caribbean show a distribution by sector that is very similar to the distribution of US nationals.



**TABLE 3**  
**EMPLOYMENT SECTOR, BY REGION OF BIRTH, 2007**  
*(Percentages for populations 16 years and older)*

Employment Sector	Total		Region of Birth			
	Percentages of Nationals	Percentages of Foreign Nationals	Caribbean	South America	Central America	Mexico
Agriculture (and Others)	1.8	2.6	0.3	0.5	1.5	6.7
Utilities (Electricity, Gas, and Water)	0.8	0.3	0.4	0.3	0.2	0.2
Construction	7.1	10.8	6.8	11.1	17.8	19.8
Industry	10.6	13.0	7.5	10.0	12.6	15.6
Commerce and Transportation	19.3	17.1	20.9	19.3	15.9	14.0
Information and Communications	2.5	1.7	1.9	1.9	1.1	0.6
Finance	6.9	5.5	7.3	6.6	4.4	2.2
Services to Enterprises	9.9	11.3	9.1	11.3	12.2	10.5
Education, Health, and Social Services	21.1	16.6	26.5	17.3	10.8	7.6
Arts, Entertainment and Others	9.4	11.8	9.0	10.2	12.5	14.7
Other Services	4.5	6.4	6.1	8.7	8.8	6.3
Public Administration	4.8	2.0	3.1	2.0	1.4	0.9
Armed Forces	0.7	0.2	0.3	0.2	0.2	0.1
Unemployment	0.7	0.7	0.8	0.6	0.7	0.7
<i>Total</i>	<i>100.0</i>	<i>100.0</i>	<i>100.0</i>	<i>100.0</i>	<i>100.0</i>	<i>100.0</i>

Source: Pew Hispanic Center, data from the American Community Survey (ACS), 2007 (1% IPUMS)

In view of this background, the case of Mexican immigrants is typically discussed since it deserves special attention due to its relevance in terms of volume as a workforce, and because of the working conditions of Mexican immigrants. While no doubt exists about the fact that migrants contribute to different sectors of the US economy, sometimes it is questioned if a state, city, or particular US industry – like agriculture – would “collapse” without the current contingent of Mexican workers. For some people, “certainly, the US labor market and economy do not ‘depend’ upon foreign workers; however, it is also true that some industries and occupations in some sectors would face adjustment costs if their foreign employees would disappear...” (CELADE, 2001). According to these opinions, “workers born abroad – and particularly those born in Mexico – play a relatively minor role in most industries, occupations, and sectors. The four primary industrial sectors of the economy do not depend upon foreign nationals or Mexican nationals” (CELADE, 2001). Many others, especially Mexican analysts, completely refute this perception and base their arguments on results from official reports and other studies. The contribution not only is positive but also constitutes a subsidy for agricultural economy. Immigrants carry out tasks which no US national will accept; and agriculture is not the only strategic sector – other activities driving the North American labor market, such as food preparation, cleaning services and, in general, all types of personal services, are strategic as well (Bustamante, 2003).

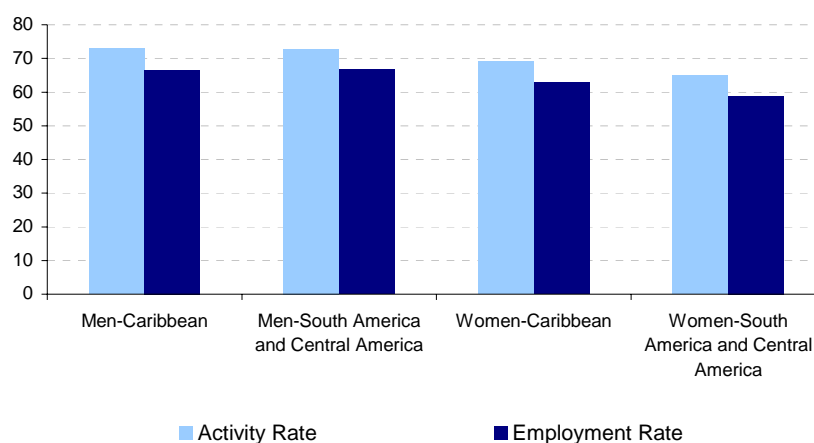
But what is really and objectively a problem is the fact that vulnerability among Latin Americans is acute, and this “is exacerbated in the case of Mexicans, since close to 80% of them do not have full rights on the labor market, 50% could be in irregular situations, and 30% are employed in sectors where subcontracting mechanisms prevail, such as agriculture and construction” (Massey and Bartley, 2005, quoted in CEPAL, 2008:137).

In any case, the fact underlying immigration of Latin American and Caribbean nationals is their contribution to prosperity in the United States, which leads us to conclude that “immigrants have helped make the US labor market more flexible, which has caused an increase in the attraction of additional migrants” (Villa and Martínez, 2004, quoted in CEPAL, 2008:149).

### Insertion in Canada

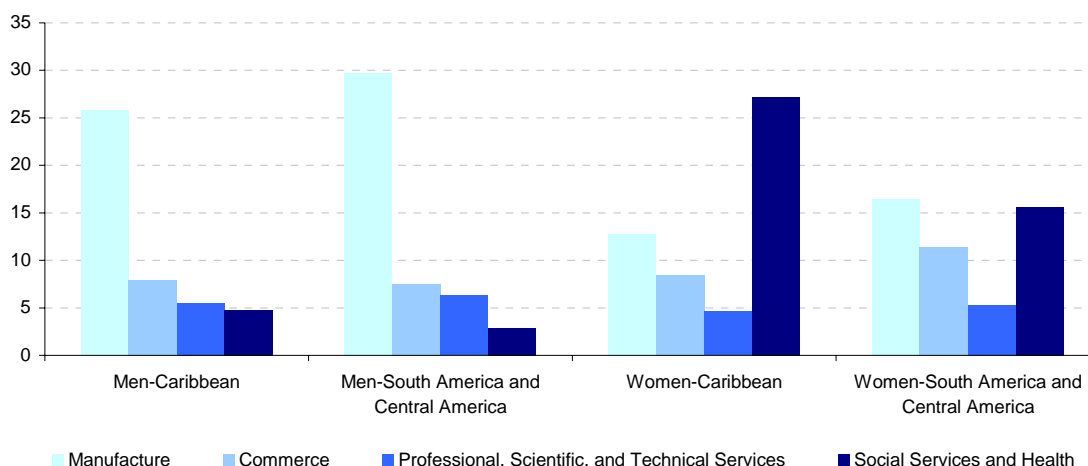
In Canada, high activity rates have been recorded for male and female immigrants from Latin America and the Caribbean for 2001 (Graph 4). Most men work in the manufacture sector – primarily South Americans and Central Americans – while women prefer to work in social services and health (Graph 5). It should be highlighted that the percentage of economically active immigrants working as professionals is fairly high: “more than 30% of the male migrants and more than 50% of the female migrants fall under this category” (Graph 6). This shows that “women not only account for the majority of the total contingent of immigrants from the region but in addition, labor insertion is easier for them than for men” (CEPAL, 2008:169).

**GRAPH 4**  
**CANADA: SOCIO-DEMOGRAPHIC CHARACTERISTICS OF LATIN AMERICAN AND CARIBBEAN NATIONALS 15 YEARS AND OLDER, BY GENDER, 2001**  
*(Rates by hundreds)*



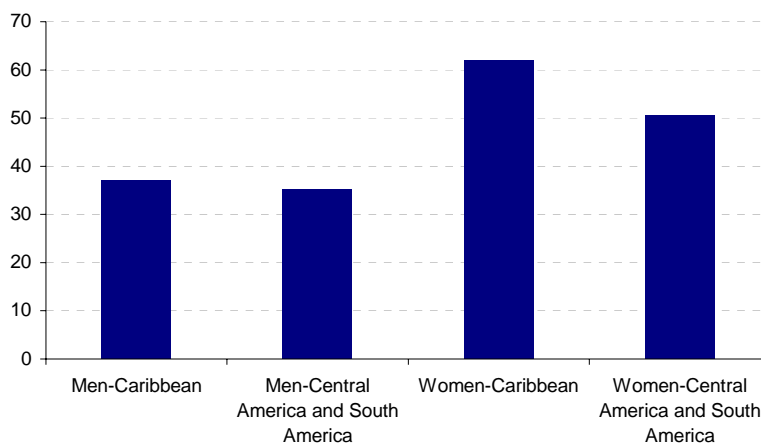
Source: 2001 Canada National Population Census (20% sample). ([www.statcan.ca](http://www.statcan.ca)).

**GRAPH 5**  
**CANADA: LATIN AMERICAN AND CARIBBEAN NATIONALS 15 YEARS AND OLDER, BY SELECTED ACTIVITY SECTORS AND GENDER, 2001**  
*(Percentages)*



Source: 2001 Canada National Population Census (20% sample). ([www.statcan.ca](http://www.statcan.ca)).

**GRAPH 6**  
**CANADA: LATIN AMERICAN AND CARIBBEAN NATIONALS 15 YEARS AND OLDER**  
**WITH HIGHLY QUALIFIED OCCUPATIONS, BY GENDER, 2001**  
*(Percentages)*



Source: Canada National Population Census, 2001 (20% sample). ([www.statcan.ca](http://www.statcan.ca)).

### C. Notes on the Migration of Qualified Workers in the Region

While numbers, trends, characteristics and impacts vary among countries, all countries in the region record out-migration and immigration of qualified human resources (Martínez, 2008). Specifically in the Latin American and Caribbean region, “brain drain” of highly qualified populations began several decades ago and still persists. However, benefits for countries of origin have yet to clearly materialize. Studies by CEPAL (2008) state that the countries most affected are those with smaller-scale economies – several of them have already launched policies providing incentives for migrants to return or policies to establish links with their migrants – and the impact is also proportionally significant in countries with higher populations.

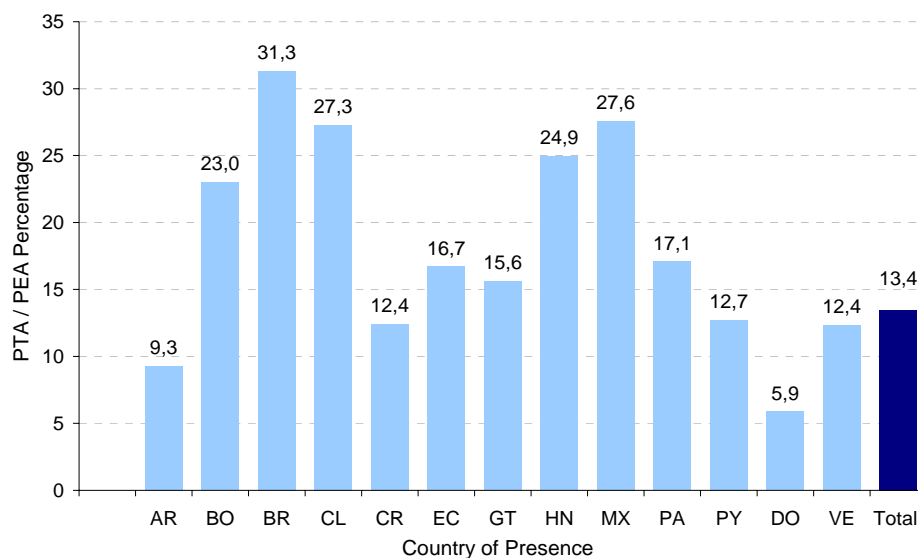
In the Americas the number of professionals, technicians, and related professions (PTA) living outside their country of origin reached close to one million in 2000. PTA accounted for 25% of the total number of this type of migrants within Latin America and 13% of the total number of economically active migrants (PEA), as shown in Table 4. The following graph shows that the Dominican Republic, Argentina, the Bolivarian Republic of Venezuela, Costa Rica, and Paraguay, respectively, show the lowest proportions of PTA in economically active immigrant populations in the region, while Brazil, Mexico, and Chile show the highest proportions (CEPAL, 2008).

**TABLE 4**  
**LATIN AMERICA: ECONOMICALLY ACTIVE POPULATIONS AND PROFESSIONALS, TECHNICIANS, AND RELATED PROFESSIONS BORN IN LATIN AMERICAN COUNTRIES, BY COUNTRY OF PRESENCE, 2000 CENSUS**

Country of Presence	Year	Economically Active Population (PEA)	Professionals, Technicians, and Related Professions (PTA)	PTA/PEA Percentages
Argentina	2001	625 532	58 044	9.3
Bolivia	2001	28 810	6 624	23.0
Brazil	2000	87 241	27 299	31.3
Chile	2002	67 505	18 407	27.3
Colombia				
Costa Rica	2000	143 855	17 885	12.4
Cuba				
Ecuador	2001	37 725	6 308	16.7
El Salvador				
Guatemala	2002	15 991	2 495	15.6
Haiti				
Honduras	2001	8 869	2 211	24.9
Mexico	2000	43 941	12 115	27.6
Nicaragua				
Panama	2001	26 533	4 533	17.1
Paraguay	2002	83 746	10 663	12.7
Peru				
Dominican Republic	2002	53 791	3 161	5.9
Uruguay				
Bolivarian Republic of Venezuela	2001	481 275	59 510	12.4
<i>Total</i>		<i>1 704 814</i>	<i>229 255</i>	<i>13.4</i>

Source: IMILA Project, CELADE.

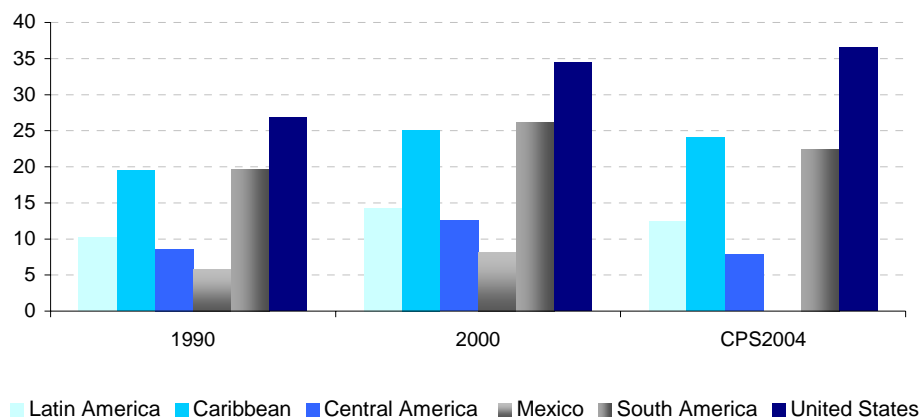
**GRAPH 7**  
**LATIN AMERICA: PERCENTAGES OF PROFESSIONALS, TECHNICIANS, AND RELATED PROFESSIONS IN ECONOMICALLY ACTIVE POPULATIONS BORN IN LATIN AMERICAN COUNTRIES, BY COUNTRY OF PRESENCE, 2000 CENSUS**



Source: Table 4.

The graph below shows that the percentage of PTA out of the total number of economically active Latin American immigrants to the United States has increased since the last census but continues to be well below the percentage for US nationals (CEPAL, 2008).

**GRAPH 8**  
**UNITED STATES: PERCENTAGE OF PROFESSIONALS AND TECHNICIANS IN ECONOMICALLY ACTIVE POPULATIONS, BY REGION OF BIRTH, 1990, 2000 AND 2004**



Source: 1990 and 2000 National Population Censuses and 2004 Current Population Survey.

Notes: For the 1990 Census, Central America does not include Belize and South America does not include Brazil; for the 2000 Census, South America does not include Paraguay and Uruguay. Data from the 2004 Current Population Survey include Mexicans in the Central America group.

Regarding education level, it can be stated that “in Latin America, the percentage of immigrants 15 years of age and older born in the region who have finished 12 years of education and more, varies significantly according to the country of destination” (CEPAL, 2008:120), with Chile showing the highest percentage (60%).

Migrants traveling to the United States are fairly heterogeneous in terms of education levels. South American and Caribbean nationals show an obvious advantage in terms of education, compared with other groups of immigrants (see Table 5 which shows that in 2004, 81% of South Americans and 70% of Caribbean nationals had finished high school. In fact, the percentage of individuals born in South America and living in the US who have finished college or more (30%) is higher than the percentage of US citizens under this category (28%) (CEPAL, 2008:138). On the contrary, while Central Americans and Mexicans show higher numbers of populations of productive age, their education profiles are significantly lower (less than 40% have finished high school, according to data for 2004).

Thus, “the widespread notion that the socio-labor profile of immigrants is polarized between those with a high level of education who are employed in management, science, and technology positions and those who concentrate in low productivity economic sub-sectors (the highest numbers), can also be applied to the Latin American and Caribbean community” (Martínez, 2003).

**TABLE 5**  
**UNITED STATES: PERCENTAGE OF PERSONS BORN IN LATIN AMERICA**  
**AND THE CARIBBEAN 25 YEARS AND OLDER, BY REGION OF BIRTH**  
**AND EDUCATION LEVEL, 1990, 2000 AND 2004**

Region of Birth	1990		2000		CPS 2004	
	Finished High School or More	Finished College or More	Finished High School or More	Finished College or More	Finished High School or More	Finished College or More
Latin America	38.4	8.2	43.9	9.6	49.7	11.5
Caribbean	56.9	13.6	62.0	15.8	69.5	19.5
Central America	43.6	8.0	44.2	8.3	38.8	6.1
Mexico	24.3	3.5	29.8	4.3	—	—
South America	69.8	18.5	74.9	23.0	80.6	29.7
United States	68.6	9.7	83.3	24.5	88.3	27.8

Source: 1990 and 2000 National Population Censuses, 2004 Current Population Survey.

Notes: For the 1990 Census, Central America does not include Belize and South America does not include Brazil; for the 2000 Census, South America does not include Paraguay and Uruguay. Data from the 2004 Current Population Survey include Mexicans in the Central America group.

#### D. Female Participation and Housework

One of the defining characteristics of migration flows of women among Latin American countries is the search for work. Several case studies agree that migrant women increasingly identify economic reasons for their decision to migrate, and many of them engage in household work in the country of destination, since it is in this sector that they find real economic insertion opportunities (Cortés, 2005; Martínez, 2007).

A high number of migrants are employed as household workers. At an intra-regional level, this represents an 27% of the migrant workforce. In Argentina and Costa Rica – important receiving countries – many women are employed as household workers (29% and 36%, respectively), and Chile shows a percentage of 43% (see Table 6).

This evidence shows that the labor market is making use of labor identities rooted in gender relations in order to meet the demand for flexible and low-cost labor (Martínez, 2007). However, it should be noted that “this migration does not displace nationals from their occupations and typically seems to be of replacement and functional to the evolution of the labor market, which is facing depletion of the supply of migrants from rural areas, and where the types of services provided are changing from full-time positions (living in the homes where they work) to independent services” (Tokman, 2008:29).

Table 6 and Graph 9 show labor segregation not only by gender but also, by country of origin. It is increasingly common for migrants from the same country to carry out the same type of work in different countries of destination. As is the case with nurses and teachers from the Caribbean, Peruvian migrant women specializing in housework are one of the most obvious cases, since 50% of them work in this sector.

Regarding migration within Latin America and the Caribbean, two primary flows of women employed in housework should be highlighted: Nicaraguans in Costa Rica and Peruvians in Chile. According to data from CEPAL (2004), Costa Rican women employed as household workers in their own country only account for 9.1%, while 42% of Nicaraguans living in Costa Rica are employed in this sector. In the same manner, 16% of the Chilean women are employed in household work, while 72% of Peruvian women living in Chile work in this sector (Cortés, 2005).

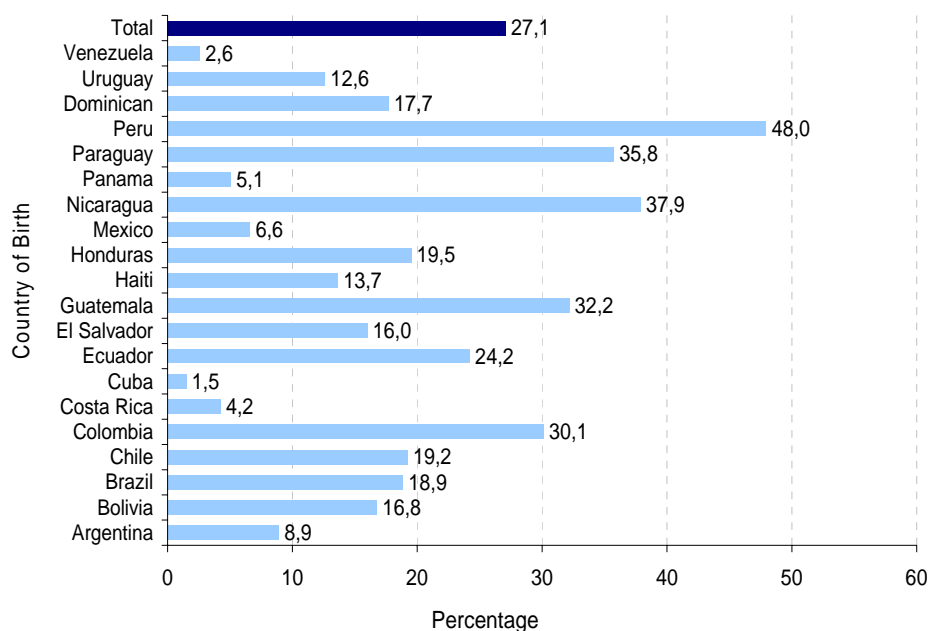
It has been said that Peruvian women employed as household workers are higher qualified than other groups of migrants, and that this comparative advantage can be one of the reasons why it is easier

for them to access these positions. However, Pacecca and Curtis (2008) have noticed that over-qualification among household workers is not always followed by higher salaries – at least in Argentina.

Another significant fact is that most female migrant women employed as household workers are mothers. In Argentina, for example, 66% of the total number of Peruvian household workers have children; as do 72% of the Nicaraguan household workers in Costa Rica, 85% of Peruvians in Chile, and 87% of the Colombian women in Venezuela. This is significant, firstly, because it means that these women are financially responsible for their children, and second, because it is a tangible sign of women's autonomy in their decision-making relating to migration, in cases of women migrating on their own (Martínez, 2007).

Economic vulnerability and lack of empowerment, together with motherhood, drive women to accept less prestigious employment with lower salaries than men with similar qualifications. This causes occupational segregation and segmentation in precarious and high-risk jobs such as housework (Cortés, 2005; Staab, 2003; Szas and Lerner, 200, quoted in CEPAL, 2008). The problem lies in the lack of protection and the discrimination that women are subject to in carrying out these tasks. This potentiates their vulnerability even more, especially if they remain undocumented.

**GRAPH 9**  
**LATIN AMERICA: PERCENTAGE OF FEMALE MIGRANT HOUSEHOLD WORKERS, BY COUNTRY OF BIRTH, CIRCA 2000**



Source: Table 6.

**TABLE 6**  
**LATIN AMERICA: PERCENTAGE OF FEMALE MIGRANT HOUSEHOLD WORKERS, BY COUNTRY**  
**OF BIRTH AND COUNTRY OF RESIDENCE, CIRCA 2000**

Country of Residence	Country of Birth																				Total
	Argentina	Bolivia	Brazil	Chile	Colombia	Costa Rica	Cuba	Ecuador	El Salvador	Guatemala	Haiti	Honduras	Mexico	Nicaragua	Panama	Paraguay	Peru	Dominican Republic	Uruguay	Venezuela	
Argentina	-	16.9	10.8	23.2	9.0	1.8	1.9	18.9	9.8	11.8	13.3	7.4	2.9	7.0	2.9	36.5	55.7	34.2	14.2	2.3	29.3
Bolivia	5.6	-	10.4	3.4	1.6	-	2.2	5.8	19.0	13.0	-	17.4	5.5	8.7	-	18.2	11.9	-	5.3	-	7.8
Brazil	5.7	12.2	-	2.5	3.0	-	-	5.8		-	-	-	3.9	-	-	25.7	8.1	-	9.4	5.1	10.8
Chile	8.5	27.3	6.0	-	6.3	-	2.7	26.2	5.4	3.0	40.0	4.8	3.6	13.6	4.6	22.0	70.8	13.1	4.1	2.6	42.6
Colombia																					
Costa Rica	2.0	12.1	1.1	3.6	7.7	-	1.5	9.7	26.1	24.0	12.5	33.1	2.6	40.6	7.3	-	12.7	11.1	3.5	1.9	35.5
Cuba																					
Ecuador	0.6	13.5	3.4	3.4	17.7	3.4	2.7	-	6.5	16.7	42.9	9.5	2.6	9.5	1.8	-	10.9	10.7	1.6	4.4	14.2
El Salvador																					
Guatemala	1.6	-	10.8	-	2.1	2.9	3.5	5.9	12.0	-	50.0	13.5	23.8	7.5	2.9	-	6.5	-	5.3	2.3	11.9
Haiti																					
Honduras	-	-	2.2	-	1.6	2.4	-	3.8	7.6	10.7	-	-	2.1	12.2	4.3	-	6.0	-	-	-	8.0
Mexico	3.9	8.6	-	0.5	7.0	-	-	19.5	10.2	38.2	-	18.8	-	21.3	-	-	2.7	-	-	1.5	12.8
Nicaragua																					
Panama	0.7	-	0.6	0.4	20.2	10.0	4.2	17.6	25.7	9.9	21.9	18.3	1.5	31.8	-	-	12.1	23.6	4.8	1.3	18.9
Paraguay	14.2	8.8	30.5	3.8	10.1	-	-	3.6	-	-	-	-	5.7	-	-	-	7.3	50.0	5.2	10.8	20.4
Peru																					
Dominican Republic	0.4	3.6	3.1	1.6	3.7	-	0.5	-	10.0	-	13.9	4.9	-	8.8	-	-	6.9	-	-	1.9	11.3
Uruguay																					
Venezuela	0.7	7.5	5.7	2.8	32.3	3.8	1.8	25.7	14.8	15.2	8.4	8.6	1.5	7.6	5.7	10.7	6.6	13.5	1.6	-	28.2
Total Latin America	8.9	16.8	18.9	19.2	30.1	4.2	1.5	24.2	16.0	32.2	13.7	19.5	6.6	37.9	5.1	35.8	48.0	17.7	12.6	2.6	27.1

Source: IMILA Program, CELADE. National population censuses, special processing in REDATAM.



## References

- Bustamante, Jorge (2003), “A virtual contradiction between international migration and human rights”, in *Serie Población y Desarrollo*, 36, (LC/L.1873-P), Santiago de Chile, CEPAL/CELADE.
- Castillo, M. A. (2003), “Migraciones en el hemisferio. Consecuencias y relación con las políticas sociales”, in *Serie Población y Desarrollo*, 37, Santiago de Chile, CEPAL/CELADE.
- CELADE (Centro Latinoamericano y Caribeño de Demografía) (2001), “Resumen y aspectos destacados del Simposio sobre Migración Internacional en las Américas”, in *Serie Población y Desarrollo*, 14, (LC/L.1529-P/E), Santiago de Chile, CEPAL/CELADE.
- CEPAL (United Nations Economic Commission for Latin America and the Caribbean) (2008), *América Latina y el Caribe: migración internacional, derechos humanos y desarrollo* (LC/G.2358-P), Santiago de Chile.
- Cortés Castellanos, P. (2005), “Mujeres migrantes de América Latina y el Caribe: derechos humanos, mitos y duras realidades”, in *Serie Población y Desarrollo*, 61, (LC/L.2426-P), Santiago de Chile, CEPAL/CELADE.
- Martínez Pizarro, J. (2008), “La migración calificada en América Latina: viejos, persistentes y nuevos temas”, paper presented at the International Seminar “*Diásporas y circulación de talentos, ¿Una movilidad al servicio del desarrollo en América Latina?*”, Buenos Aires, Argentina, November 2008.
- \_\_\_\_\_ (2007), “Feminización de las migraciones en América Latina: discusiones y significados para políticas”, paper presented at the Workshop, July 2007, El Salvador, CEPAL/CELADE.
- \_\_\_\_\_ (2003), “El mapa migratorio de América Latina y el Caribe, las mujeres y el género”, in *Serie Población y Desarrollo*, 44, (LC/L.1974-P/E), Santiago de Chile, CEPAL/CELADE.
- \_\_\_\_\_ (2002), “Uso de los datos censales para un análisis comparativo de la migración internacional en Centroamérica”, in *Serie Población y Desarrollo*, 31, (LC/L.1828-P/E), Santiago de Chile, CEPAL/CELADE.
- Martínez, Jorge and Fernanda Stang (2005), “Lógica y paradoja: libre comercio, migración limitada. Memorias del Taller sobre Migración Internacional y Procesos de Integración y Cooperación Regional”, in *Serie Seminarios y Conferencias*, 45, (LC/L. 2272-P), Santiago de Chile, CEPAL.
- Morales Gamboa, A. (2008), “Inmigración en Costa Rica: Características sociales y laborales, integración y políticas públicas”, in *Serie Población y Desarrollo*, 85, (LC/L.2929-P), CEPAL/CELADE.
- Pacecca, María Inés and Corina Courtis (2008), “Inmigración contemporánea en Argentina: dinámicas y políticas”, in *Serie Población y Desarrollo*, 84, (LC/L.2928-P), Santiago de Chile, CEPAL/CELADE.
- Pellegrino, A. (2003), “La migración internacional en América Latina y el Caribe: tendencias y perfiles de los migrantes”, in *Serie Población y Desarrollo*, 35, (LC/L.1871-P), Santiago de Chile, CEPAL/CELADE.
- Pérez Vichich, N. (2005), *El Mercosur y la Migración Internacional*, paper presented at the Expert Group Meeting on International Migration and Development in Latin America and the Caribbean, CEPAL/CELADE.
- Tokman, V. (2008), “Movilidad internacional de personas y protección social”, in *Serie Macroeconomía del Desarrollo*, 67, (LC/L.2913-P), Santiago de Chile, CEPAL.

## **Session II. Experiences and Lessons Learned**

### **1. Temporary Migrant Worker Programs “South-North”. The Experience of El Salvador and Honduras**

*Jeremy Mac Gillivray*

#### **Introduction**

The primary objective of the South-North Temporary Migrant Worker Programs is to help improve the lives of Salvadoran and Honduran women and men by taking advantage of employment opportunities in developed countries that can be covered by workers from El Salvador and Honduras. This is a win-win situation both for enterprises and migrant workers. Through programs of this type, enterprises from certain sectors of the economy which are increasingly facing difficulties in meeting their needs in terms of labor are able to hire highly qualified workers. Salvadorans and Hondurans, in turn, for whom finding a stable job with an appropriate salary is often difficult, gain access to opportunities to migrate regularly and earn salaries which sometimes are up to ten times higher than the minimum wage in their country of origin.

In El Salvador the project initiated in 2002. As a result of efforts by the Embassy of Canada and the ongoing actions carried out since then, 800 Salvadoran women and men have been hired in various enterprises and provinces in Canada. In Honduras, the labor migration program initiated in 2007 with the signing of the Operative and Technical Cooperation Agreement between the Government of Honduras and the International Organization for Migration (IOM).

Both countries have recognized the importance of signing Framework Cooperation Agreements oriented toward coordinating actions between different institutions involved in labor migration processes, in order to work in a more effective and efficient manner.

- In El Salvador, a Cooperation Agreement between the Ministry of Foreign Affairs, the Ministry of Labor and Social Welfare, and IOM was signed on April 6, 2006, with the purpose of joining efforts to promote and manage temporary labor programs for Salvadorans abroad in strict compliance with the fundamental rights of workers.
- In Honduras, an Operative and Technical Cooperation Agreement between the Secretariat of Labor and Social Security, the Secretariat of Foreign Affairs, the Secretariat of the Interior and of Justice, and IOM was signed on February 26, 2007 for the Management of Temporary Labor Migration Programs for Honduran Workers Abroad. An addendum was approved and added to the Agreement on August 15, 2008, with the primary objective of establishing an Interinstitutional Committee to promote an effective and functional implementation of the actions stipulated in the Operative Agreement.

#### **A. The Selection Process**

The selection process implemented in El Salvador and in Honduras is structured as follows:

- Receiving employment offers from other countries
- Pre-selection and final selection
- Documentation and guidance
- Transfer and follow-up



### *Receiving employment offers from other countries*

Employment offers for Salvadorans and Hondurans are received by three organizations: consular offices abroad, Ministries of Labor, and IOM through its headquarters in Geneva. Consular offices and IOM headquarters contact potential hiring enterprises proactively and provide information about the profiles of available workers in both countries. In addition, comprehensive services are offered including recruiting, preparation, and assistance during the transfer of workers. As for the Ministries of Labor, sometimes offers are received directly from interested enterprises.

Regardless of the channel through which an offer is made, the first step is to investigate the interested enterprise, sometimes with support from authorities in the country in question. The profile required by the enterprise is then analyzed to determine if it matches the existing profiles in applicant data bases in El Salvador and Honduras, and finally, agreements are signed when appropriate.

### *Pre-selection and Final Selection*

Pre-selection of candidates to work abroad is carried out in collaboration with the Ministry of Labor and IOM. The required profile is published by the enterprise through written and audiovisual media in both countries. Curricula of applicants are received at the Ministry of Labor, where they are reviewed to determine if the person qualifies to apply or not, considering basic requirements such as education and work experience. Those applicants whose curricula comply with the basic requirements are then interviewed by officers from the Ministry of Labor and IOM. If the interview is successful, the person undergoes a medical and psychological examination, and the pre-selection process concludes with a home visit. The home visit is carried out jointly by representatives from the Ministry of Labor and IOM, with the aim of collecting more information about the socio-economic situation of the candidate and directly speaking with members of the family about the possibility of facing a prolonged separation.

Once the pre-selection phase has been completed, the curriculum and results from medical examinations and the interview are mailed or sent via e-mail to the hiring enterprise. The hiring enterprise determines who are the candidates who will be convened for a final interview in the presence of one of their representatives. Final interviews usually consist of an interview and a series of tests about abilities and skills relating to the work to be performed in the receiving country.

### *Documentation and Guidance*

Once the final interview process has been completed, selected candidates are convened by the Ministry of Labor to receive relevant explanations and sign employment contracts. After that, documents are collected and the required forms are completed to apply for a work visa. Once the documents have been sent to the consular office in the receiving country, the workers are prepared for the complementary medical examinations that are required for a visa application. Depending on the receiving country, the season, and the number of workers, the visa application process can take one to three months. During this time, workers participate in an intensive language course, a basic computer skills course, and additional training, depending on the work to be performed. For example, in the case of the meat industry, workers participate in a training course on how to handle knives.

In the weeks prior to departure, workers and their spouses receive information about the receiving country, its culture, laws, geography, food, means of transportation, etc. In addition, information is provided about workers' rights and duties in the country of destination, how to communicate with their families, and how to send remittances. Social activities for workers and their families are currently being planned as well, with the aim of strengthening family bonds and promoting communication within the family and between the families of migrant workers. In addition, efforts are being made to provide specialized care for girls and boys to explain the motive of the departure of one of their parents and thus, avoid the feeling of abandonment.

### *Transfer and Follow-up*

A few days prior to departure workers are convened to receive their travel documents and information relating to the trip, such as schedule, customs, allowed weight and number of suitcases, etc.

In some cases, the hiring enterprise requests that IOM officers accompany the workers from the port of departure to the workplace in the receiving country. According to prior experiences and perceptions expressed by migrants themselves, this greatly reduces the stress of traveling to a foreign country for the first time. In addition, accompanying officers can verify the conditions under which workers are received and collect additional information to benefit future migrant workers.

Close follow-up via telephone and e-mail is provided for workers during the first months of their stay in the foreign country, to offer advice in any situations that might arise during the adjustment period. Usually, officers from IOM and relevant government institutions travel to the receiving communities in Canada six months after the migrant workers have arrived there, to visit them and discuss any assistance that may be required, as well as the needs of workers and ways to improve the process. In addition, officers speak with the entrepreneurs about the performance and adaptation of the workers, with the aim of ensuring that the needs of the hiring enterprise are being met as well.

### **B. Other experiences**

While the vast majority of workers of El Salvador and Honduras have been hired by Canadian enterprises, some pilot tests have also been carried out with several enterprises in Spain.

In El Salvador, a Labor Agreement between the Ministry of Labor of El Salvador and a Spanish Association named "Mensajeros de Paz" (Peace Messengers) was signed to hire and train 5 men and 9 women in nursing to work as auxiliary nurses at the "Edad Dorada" geriatric hospitals.

As for Honduras, a group of 25 migrant workers were preselected and prepared to work in an agricultural enterprise in the province of Cataluña, Spain. The 20 men and 5 women were hired to work there for 6 months in 2008. Nine persons of this group were hired again in 2009. This first experience is the result of a Bilateral Agreement that was signed between Honduras and Spain.

### **C. Statistical Data**

To date, more than 870 Salvadoran women and men have been hired to work in enterprises in Canada. The workers are distributed in 6 provinces of Canada, although most of them are working in meat processing plants in Alberta (352 workers), Manitoba (461 workers), and Saskatchewan (41 workers). The other workers are employed in the agricultural or service sector in the provinces of British Columbia, Ontario, and Nova Scotia. Generally, more men are selected to work in meat processing factories than women, due to the nature of the work.

As for Honduras, the workers who have been selected to date are employed in various meat processing plants of one enterprise in the provinces of Alberta, Saskatchewan, and Manitoba, as well as an agricultural enterprise in the province of Alberta. Of a total of 360 workers selected since 2007, 55 have been prepared for the agricultural sector and the others for the food processing sector. 50% of the selected workers are 25-30 years old and 39% are 31-35 years old. This is explained by the fact that persons within these age groups usually adjust easily to a new working and cultural environment and prolonged separation from their family. In Honduras, as in El Salvador, most of the selected workers are male – 84% of the total number.

## 2. Temporary Migrant Workers Programs “South-North”. Experience in El Salvador

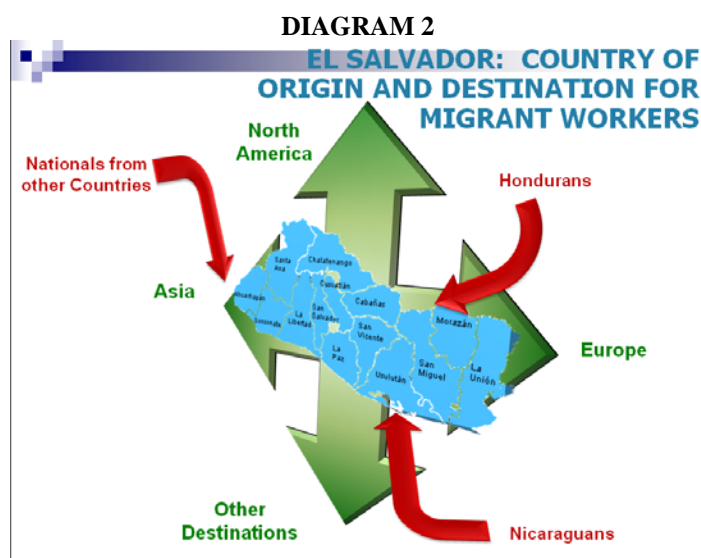
*Luis Ernesto Montes Brito*

In El Salvador, as in the other RCM member countries and worldwide, migration is a cross-cutting theme that affects all aspects of the social, economic, and political reality of society. This can be mainly observed in terms of the health care and education required by groups of migrant workers in each country, which they cannot – and should not – be denied.

The groups of migrant workers become vectors for development, improve productivity in the country of destination, and pay taxes. In addition, they stimulate the economy in countries of origin through remittances.

Highly qualified migrant workers help increase the qualification levels of local labor through transfer of knowledge and through their actual work.

El Salvador experiences migration in two ways: as a – traditionally accepted – country of origin, and since 2001, when the Bimonetary Law came into effect allowing the US dollar to circulate as an additional currency at a national level, El Salvador is also perceived as a country of destination.



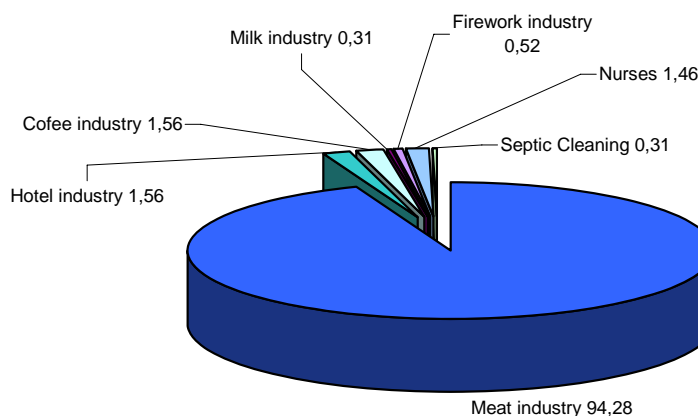
### A. Salvadoran Program for Temporary Workers Abroad (PROSALTEX)

The Vice-Ministry of Foreign Affairs for Salvadorans Abroad is the State institution in charge of developing the foreign policy component in order to integrate Salvadorans worldwide with their country of origin. The strategic lines of action include migration stability and family reunification. The Salvadoran Program for Temporary Workers Abroad (PROSALTEX) is included under this line of action.

PROSALTEX was established based on the global labor market reality, with the purpose of seeking orderly, safe, and favorable alternatives for Salvadoran labor to work abroad. Thus, efforts are being made to increase the qualification levels of labor in the country and to invest in and promote the development of communities of origin. PROSALTEX was established as a joint interinstitutional program of the Ministry of Labor and Social Welfare (MINTRAB), the Ministry of Foreign Affairs (MRREE), and the International Organization for Migration (IOM) as executing

institutions of the program, and a series of organizations providing support in terms of training, psychological tests, police clearance documents, identity and nationality documents, etc.

**GRAPH 10**  
**EL SALVADOR: DISTRIBUTION OF MIGRANT WORKERS HIRED THROUGH THE PROSALTEX PROGRAM, ACCORDING TO FIELDS**  
(In percentages)



Today, 961 Salvadoran workers are employed in Canada and Spain. The first workers were hired in Canada in 2002 and in Spain in 2007.

Salvadorans are working in the following sectors: the meat industry, hotels, coffee shops, dairy farms, pyrotechnic industry, nursing sector, and cleaning of tanks for chemical products.

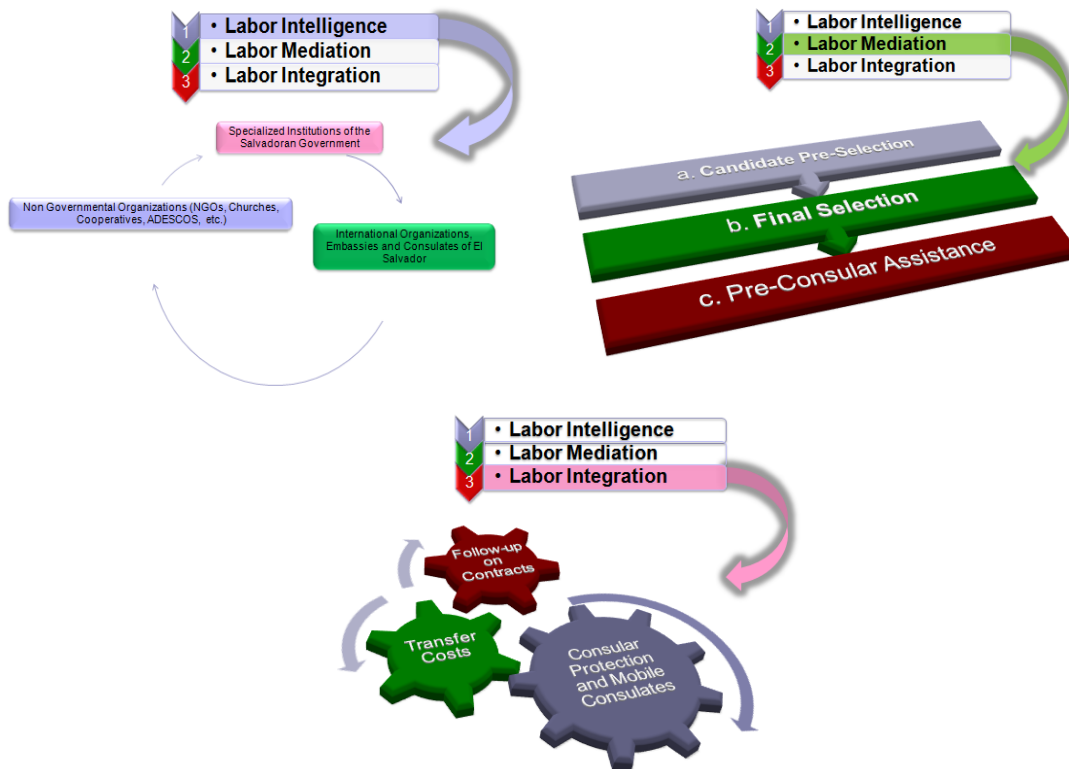
Regarding hiring by gender, due to the profiles and requirements established by the contracting enterprises a significant disparity exists between men and women: 81% male workers and 19% female workers are working abroad. However, a more specific analysis of the service sector shows that of the Salvadorans employed in this sector, 66% are male and 34% are female.

Capacity building has undoubtedly been one of the positive impacts of PROSALTEX in El Salvador, since a special unit was established within the Ministry of Labor and Social Welfare to specifically address this topic: the Unit for Temporary Work Abroad (*Unidad de Trabajos Temporales en el Exterior – UTTE*). At the Ministry of Foreign Affairs, the Directorate of Community Affairs (ascribed to the General Directorate for Communities Abroad of the Vice-Ministry for Salvadorans Abroad) was designated to follow up on and monitor all phases of the process. Finally, IOM/El Salvador appointed a Permanent Head of Mission and strengthened the office through additional human resources.

The process of PROSALTEX has been divided into three phases, described below:

1. **Labor Intelligence:** Searching for opportunities and employment offers through coordinated efforts of diplomatic and consular representatives from El Salvador and central government institutions.
2. **Labor Mediation:** A process of recruiting, pre-selection, selection, and hiring based on an established profile provided by the enterprise that is interested in hiring Salvadoran labor.
3. **Labor Integration:** A process where workers begin to work in the hiring enterprise. Assistance and services are provided by Mobile Consulates to meet the needs of workers in their new country of residence.

**DIAGRAM 3  
STAGES OF THE PROSALTEX PROGRAM PROCESS**



## B. Services for Migrant Workers in El Salvador

As mentioned in previous paragraphs, El Salvador is no longer just a country of origin of migrant workers. Since the US dollar was established as one of the legal currencies in the country, more and more Honduran and Nicaraguan workers are seeking employment in our country, primarily as agricultural workers and household workers.

For this reason, the General Directorate of Migration and Immigration and the Units for Migrant Workers of the Ministry of Security and Justice and the Ministry of Labor and Social Welfare, respectively, are promoting the following actions since 2006:

1. Facilitating the entry of temporary workers from Central American countries through the issuance of special work permits, to harvest coffee, sugar cane, and cotton.
2. Facilitating the issuance of work permits for temporary or permanent employment of nationals from all countries in an expedited and transparent manner, as much as possible.
3. Ensuring compliance with labor and migration legislation.

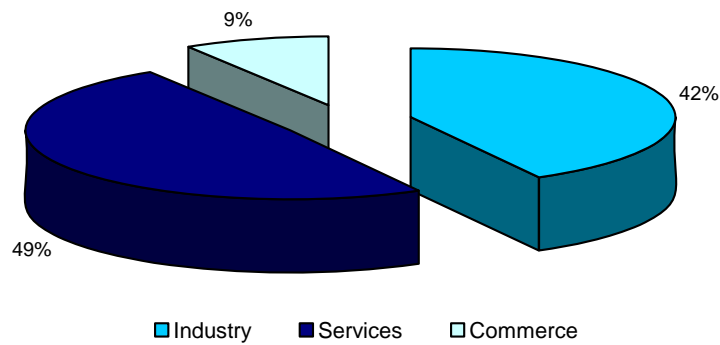
An agreement has been signed to expedite the joint paperwork. As a result of the implementation of this agreement, the time required by MINTRAB to issue authorizations has been reduced to a maximum of 60 working days.

IMAGE 1

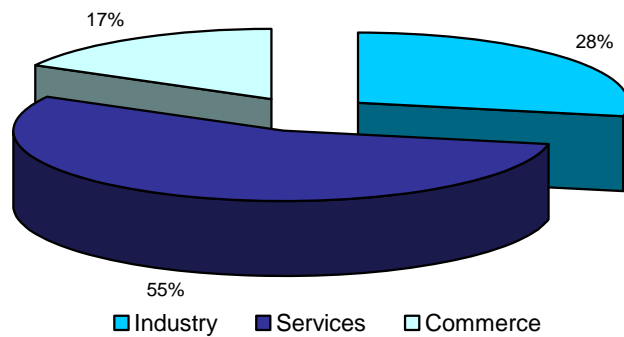


On the other hand, as the following graphs show El Salvador received workers from all continents in 2008, mostly to work in the service sector (55%) and the industry sector (28%).

GRAPH 11  
AUTHORIZED WORKERS INDUSTRY, COMMERCE AND SERVICES,  
JANUARY-MARCH 2009



GRAPH 12  
AUTHORIZATIONS IN 2008: INDUSTRY, COMMERCE AND SERVICES





## C. Conclusions

1. The Salvadoran Program for Temporary Workers Abroad has become a viable and appropriate alternative to irregular migration processes.
2. La inclusion of various actors and organizations into the process has allowed institutionalizing the Program and its procedures.
3. El Salvador considers that it is appropriate to try to apply the structure of the Program for South-South employment opportunities. Consensus can be built – based on this workshop – within the RCM.
4. Based on this workshop we can exchange information about potentialities and open employment niches in each country.
5. With the above described information, national employment agencies can be developed with participation of governmental, private, and academic institutions, as well as IOM and NGOs interested in the subject, as transparent mechanisms to facilitate the migration of temporary workers.
6. A challenge for the countries of origin is to provide the same services to immigrants in our countries as those that we want our nationals to receive in other countries (of transit and destination).

**IMAGE 2**



### **3. Bilateral Arrangements on Temporary Migrant Workers Program: Mexico-Guatemala**

***Blanca Urban***

Migration is a population phenomenon that has developed as a result of various global economic and socio-political contexts which have emerged through the years and that manifests itself through the movement of persons from one country to another. In this context, the objective of this presentation is to provide information about the current mechanism being applied in Mexico for an orderly and safe entry of temporary workers into the southern region of the country.

Mexico shares a 956 km land border with Guatemala and a 193 km land border with Belize in the south. The Mexican states adjacent to these countries are Chiapas, Tabasco, Campeche, and Quintana Roo. Daily local border crossings in this region account for 85% of the entire movement at the Southern border (including documented and undocumented crossings). Most of the crossings are of a local nature, with people coming from Guatemala and Belize.

The complexity of this region has been characterized by: informal trade, entry of local visitors (Guatemala and Belize), tourists, other visitors, and the presence of temporary workers.

This complexity has led the National Migration Institute (INM) to develop various plans and actions, which are basically oriented toward the following:

- To create groups for the protection of migrants
- To improve and expand migration stations
- To establish agreements with Central American countries for an orderly and safe return of migrants
- To increase mechanisms to control undocumented migration
- To improve documentation of agricultural workers and local visitors through more modern mechanisms.

Regarding the last item, the following mechanisms have been established initially:

- In 1997, an Agricultural Visitor Migration Form (FMVA), meant to document Guatemalan agricultural workers, was elaborated. This document could be obtained at 4 points of entry in the State of Chiapas (C. Hidalgo, Talisman, Union Juarez, and Ciudad Cuauhtemoc).
- The Local Visitor Migration Form (FMVL) which allowed the holder to enter national territory to visit border towns for up to 3 days. In 2000, it was legalized for Belizeans entering the country by crossing the “Subteniente Lopez” Bridge in the State of Quintana Roo, although its use in Chiapas dates from before.
- At the same time, a local pass was also used, document issued by the Guatemalan Migration Office to its nationals, accrediting them as such, and accepted by the Mexican Migration Office for short visits (up to 72 hours) to the border area in Mexico.

Later on, the Center of Migration Studies of INM carried out a general diagnosis of temporary worker flows in the Southern region of Mexico (“*DIAGNOSTICO GENERAL DE FLUJOS DE TRABAJADORES TEMPORALES EN LA REGIÓN SUR DE MEXICO*”) which allowed for the identification of trends of the phenomenon of temporary worker’s migration in the region. Three main situations were identified:

1. Documented flows – with a FMVA –carrying out authorized activities.
2. Documented flows – with a FMVL or a local pass –entering the country to work without authorization.
3. Undocumented flows entering the country to work.

Based on the conclusions reached through the Diagnosis, the Migration Policy for the Southern Border was reformulated, establishing four strategic lines of action:

- Facilitating the issuance of documents
- Protecting rights
- Border security
- Updating

In adherence to the first strategic line of action INM modified the existing regulations, established a new documentation mechanism for this sector of migrant populations and designed a new migration form that would be flexible enough and adjust to the needs of each worker. In addition, the updating and automating of procedures was considered.

As a result, an Agreement was published on March 12, 2008 to facilitate the entry of Guatemalan and Belizean nationals intending to work as temporary workers in the States of Chiapas, Tabasco, Campeche, and Quintana Roo. Due to this, the Migration Form for Migrant Workers – known as FMTF – was developed and the issuance procedure was automated.

The FMTF consists of a pre-printed document which includes the holder's photograph, general and personal data, migration status and mode, logos, and microprint on the front side. The authorized activities, territory where this applies, document number, place and date of issuance, and an OCR (Optical Characteristics Recognition) and bar code appear on the back side.

### *Objective of the FMTF*

To facilitate the issuance of documents for Guatemalan and Belizean nationals intending to work as temporary workers in any of the following border states of Mexico: Chiapas, Tabasco, Campeche, and Quintana Roo. This permit, unlike the FMVA which only benefited Guatemalans and only allowed them to work in the State of Chiapas, allows the holder to perform work in all productive sectors, such as construction, services, commerce, etc., in any of the four border States. In addition, the holder can apply for entry of his/her spouse and children as economically dependent family members, if they do not have a migration status of their own.

### *Legal Basis*

Based on Article 42, Fraction III of the General Population Act, and Articles 162 and 163 of the General Population Act Regulations, entry as non-immigrant with the status of visitor engaging in profitable activities is authorized.

### *Requirements*

1. A photostatic copy and original of the current personal identity document or passport;
2. A copy and original of the relevant receipt for payment of fees, in accordance with the Federal Rights Act. If the beneficiary is to earn a salary equivalent to the minimum wage in the region, he or she will be exempt from the payment of fees, in accordance with Article 17 of the Federal Rights Act; and
3. A written employment offer signed by the employer or his/her legal representative. This document should include the integrated wage or minimum wage that the foreigner will earn.
4. Two small color or black and white photographs are also requested at this stage.

### *Scope*

Aside from authorizing the movement in the above mentioned territory and performing the above described activities, the document has a validity period of one year.

### *Worker Obligations*

1. To limit their profitable activities, stay, and transit to the States of Chiapas, Quintana Roo, Tabasco, and Campeche;
2. To carry the FMTF with them at all times;
3. To leave the country upon expiry of the migration permit;
4. To inform migration authorities about changes relating to the employer or the work performed within thirty days following the occurrence;

5. To hand the FMTF to migration authorities at the point of entry, in case of leaving the country permanently; and
6. Any other provisions from the General Population Act, its Regulations, and other relevant administrative provisions.

### *Employer Obligations*

1. To create a basic record containing the following elements, as appropriate:
  - A copy of the identity document of the person who signed the employment offer;
  - A list of staff working with the employer, including name and nationality;
  - An official incorporation certificate or public document accrediting the existence of the company, duly registered at the Public Registry of Commerce; and
  - The latest tax report.
2. To keep information of the basic record updated;
3. To inform migration authorities about termination of work relationships with foreigner within 15 days;
4. Under no circumstances is the employer allowed to retain the foreigner's migration documents;
5. To pay the same wage to foreigners as to Mexicans for equal work and performance; and
6. The employer should only hire foreign nationals who can provide proof of their authorized entry and stay.

### *Reasons for Cancelling the FMTF*

- Upon expiration
- When the foreigner leaves the country permanently
- Due to death of the holder
- If the holder acquires a different immigration status
- Due to improper use of the document
- For other causes stipulated in the General Population Act or its Regulations.

### *Procedure*

The procedure consists of the interested party presenting him or herself at the closest point of entry and submitting the required documents; migration authorities receive the documents and review them to ensure that they are complete, then interview the applicant and capture data provided by the foreigner in a computerized system, check relevant information in internal data bases and – if the request is granted – a FMTF is printed; the applicant's fingerprints are taken, the photograph is included in the permit, and the permit is handed to the applicant. This procedure takes approximately 10 minutes once the applicant has provided all required documents.

### *Points of entry*

To date, 4 operational points of entry exist at the Guatemalan border that can issue FMTFs. They are as follows:

- I. CHIAPAS
  1. Talisman
  2. Union Juarez

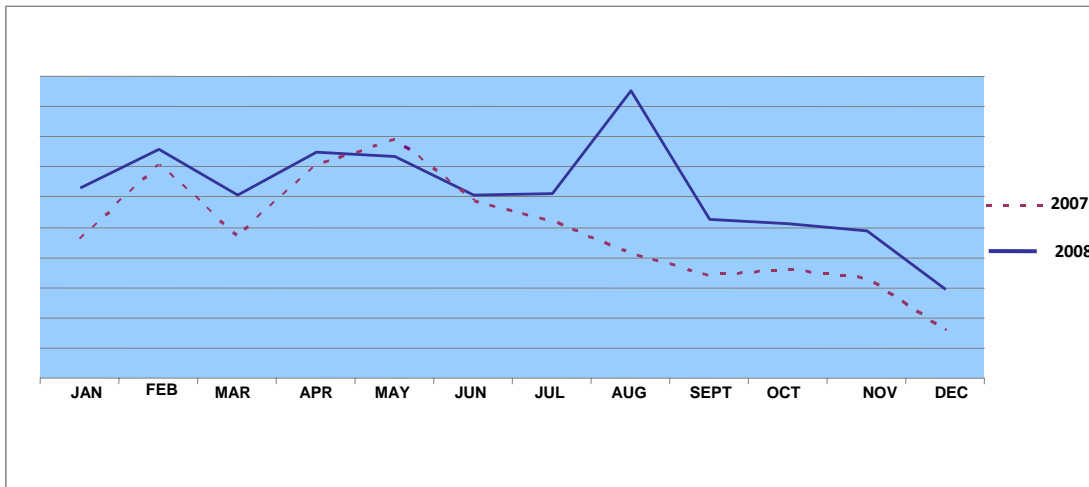
3. Ciudad Cuauhtémoc  
 II. TABASCO  
 1. El Ceibo

*First Results*

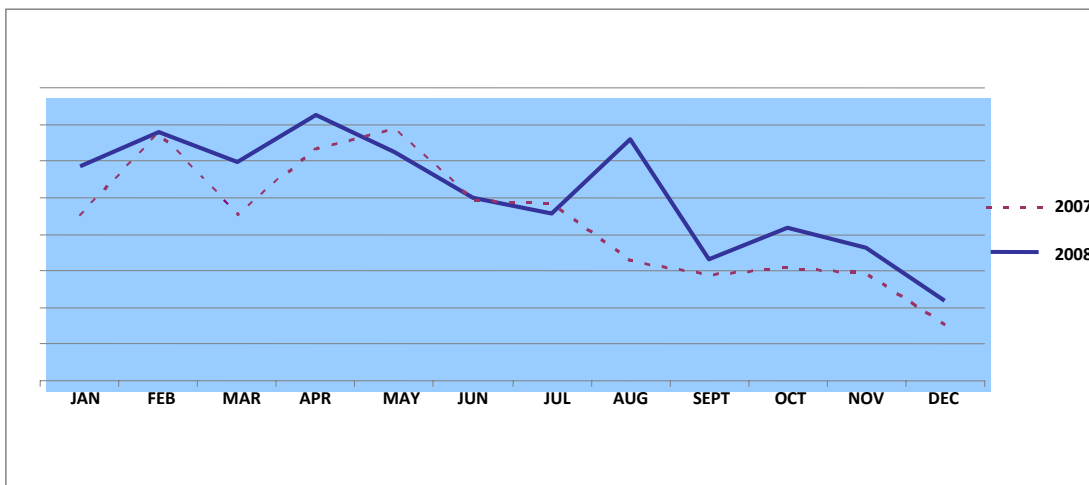
- 20,902 FMTFs have been issued since the agreement came into effect and until March 2009.
- 84% of documented individuals are men and 16% are women.
- The State of Chiapas continues to be the main destination for workers, but these are also present in the other three States. Agricultural work continues to be the primary activity (88%), 1% of the workers engage in construction activities, and the remaining 11% work in forestry, fishing, services, etc.

In addition, a reduction in the number of detentions and expulsions was observed from 2007 to 2008.

**GRAPH 13  
 DETENTIONS**

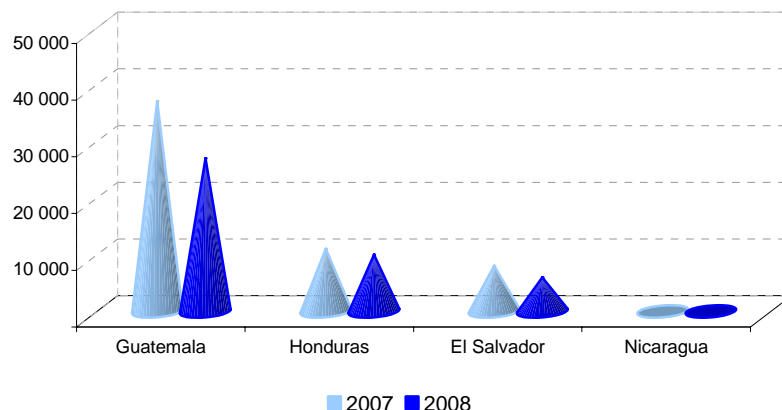


**GRAPH 14  
 EXPULSIONS**



Regarding repatriation of Guatemalan, Honduran, Salvadoran, and Nicaraguan nationals, a reduction was observed in the number of cases in 2008, except in the case of Nicaragua, and most significantly with Guatemalan nationals.

**GRAPH 15**  
**GUATEMALA, HONDURAS, EL SALVADOR AND NICARAGUA:**  
**REPATRIATIONS CARRIED OUT IN 2007 AND 2008**



In closing, we would like to state that this new mechanism is allowing Mexico to provide a greater flexibility for document holders to move around and work; increased legal certainty and safety when entering and leaving the country and during their stay; and improved protection of their rights, thus reducing their vulnerability.

#### **4. Bilateral Arrangements on Temporary Migrant Workers Program: Costa Rica-Nicaragua**

**Johnny Ruiz**

This presentation summarizes the primary scope of the binational Costa Rica – Nicaragua framework, putting special emphasis on the procedure that has been established to organize labor migration flows. Ministries of Labor, Immigration Directorates, and Ministries of Foreign Affairs from both countries are involved in this procedure, as well as employers in the country of employment. This action is framed within a project named "Codesarrollo Costa Rica-Nicaragua" (Costa Rica-Nicaragua Co-Development) supported by the Spanish Agency for International Development Cooperation (AECID), with the International Organization for Migration (IOM) as the implementing body.

Costa Rica has been making important efforts oriented toward updating its legislation to be able to appropriately manage the movement of foreigners in national territory. However, it should be recognized that a comprehensive migration policy does not exist in the country. For the time being, the concepts established to date are synthesized in the document "Lineamientos Generales para la Formulación de una Política Migratoria: Bases para la Acción" ("General Guidelines for a Migration Policy: A Rationale for Action"). This instrument was developed by a high-level inter-institutional committee in May 2000. In 2009, additional related efforts were made and a new proposal was submitted to the National Immigration Council of Costa Rica.

Costa Rica has incorporated a definition of orderly migration into the "Jorge Manuel Dengo" 2006-2010 National Development Plan and entered binational agreements with neighbor countries based on this. The following agreements should be highlighted: Agreement on Regularization of Migration Flows, signed with Nicaragua in 2002, and implementation of a Binational Labor Migration

Policy to improve the quality of employment and the working conditions and rights, signed in 2004. Recently, efforts have been made to sign an agreement with Panama which allows managing labor migration flows of Ngöbe-buglé indigenous workers and members of their families.

In Costa Rica, the Ministry of Labor and Social Welfare (MTSS) implements initiatives to provide information to employers from the agriculture, agro-industry, and construction sectors. In addition, in accordance with the Migration and Immigration Law, recommendations are made to allow foreign workers to work in the country, based on special categories stipulated under Article 90 of this law, that is: A specific occupation; and trans-border temporary workers who are linked to specific projects.

In the operational sphere, this law is implemented through labor inspection visits, which requires appropriate coordination between the Ministry of Labor and the Ministry of Health, the Social Security Institute of Costa Rica, and the National Insurance Institute. The purpose of the inspection visits is to verify the working conditions provided by enterprises to their workers – both nationals and foreigners.

In addition, Costa Rican authorities are implementing an ongoing process of reviewing the procedures to obtain work permits. In the cases of Nicaraguan workers, procedures have been simplified: workers may now request a passport or safe-conduct, and guarantee deposits to be made by employers have been significantly reduced. Finally, a methodology of quotas for hiring foreigners has been established for different productive sectors. According to statistics of the Labor Migration Directorate of the Ministry of Labor and Social Welfare for the first quarter of 2009, a total number of 2,300 authorizations have been recorded and an estimated number of 9,000 workers will have entered the country under this mode by the end of the year. In addition, both Ministries of Labor have developed a binational contract model with the aim of facilitating the process for employers.

Based on the above, it should be stressed that it is important for the Ministry of Labor and Social Welfare that the needs and hiring conditions of migrant workers are established through studies, that binational coordination is strengthened to promote orderly migration processes supported by countries of origin and destination, and that procedures are implemented through binational efforts which are as objective as possible, with employers taking on a lot of responsibility.

Within this context, the quote of Dr. Oscar Arias Sanchez, President of Costa Rica is highlighted: “Poverty and lack of opportunities are undeniably two of the primary factors driving human beings to leave their homes. In the case of Central America, I would venture to say that these are the primary factors. More than walls and patrolled borders, more than laws and draconian actions, the only way to stop migration originating from countries of the region would be through prosperity and creating opportunities. Clearly, this is a much greater and more complex challenge than migration reform. A true migration policy should begin by being a true social wellbeing policy.”

Finally, the following quote from Pope John Paul II from the document “In the Church No One is a Stranger” should be mentioned: “Exercising the right to enter another country should be regulated because practicing this right indiscriminately may cause harm and damage the common good of communities... Norms regulating the rights of each individual should be in place to prevent unilateral decisions which harm the weakest. However, controlling immigration does not mean forgetting the basic principle that immigrants should be treated as human beings and with dignity”. Page 84

The importance of the presence of Ministries of Labor within the framework of the Regional Conference on Migration (RCM) is also stressed, since today migration movements are a result of the search for opportunities. Therefore, a topic of this nature could not conceivably be addressed without the presence of those institutions that are responsible for managing employment.

## 5. Philippine Approach for Managing Temporary Migrant Workers Program

*Manuel Imson*

### A. Introducción

The Philippines has long recognized that the best way to benefit optimally from the gains of migration is by managing this appropriately and deliberately. It is expected to minimize social costs while maximizing gains through a migration policy that is anchored on contract migration where overseas Filipino workers (OFWs) are allowed to exercise their rights to gain employment overseas for a definite period, under fair and specified terms and conditions, and welcomed to return to the Philippines when their contract expires. This approach ensures that the “3 Rs” of circular migration, namely: recruitment, remittances and returns, are realized, creating the space for Filipino workers to continue contributing to the development not only of the Philippines as a sending country but to that of the economies in the receiving country as well.

As early as 1974, the Philippine government put in place the necessary systems and procedures, along with instrumentalities, to put our migration policies into action. Allowing the Philippine government to mainstream the management of migration within the country’s national development and foreign policies are two significant legislations --- the Philippine Labor Code of 1974 and later, the Migrant Workers and Overseas Filipinos Act of 1995. These legislations outline our framework for a stable and sustainable migration policy that governed the deployment of millions of Filipinos all over the world. Over a million Filipinos leave the country each year as temporary migrants. And, through this program, we generate as much as \$12 billion in terms of yearly remittances.

Within the context of protecting our workers as a policy, it is clear that the task of the government is to maximize the benefits and minimize the costs of migration to the workers, their families and the country as a whole. This is achieved by setting up mechanisms for the orderly and systematic facilitation and documentation of workers, and adequate protection to minimize abuses and exploitation before, during and after employment.

### B. Elements in the Framework for Managing Temporary Migration

The Philippines has come a long way in addressing challenges and lessons learned in managing temporary migration for the past decades. Following are the policy issues that have, at times, challenged the government’s mandate in regulating and monitoring migration and, at the same time, have contributed to some of the defining features of migration management in the Philippines. They are: private sector participation, pre-employment services, documentation of employers and workers, standard employment contract implementation and dispute settlement system, on-site welfare assistance, reintegration system and irregular migration.

#### *Private Sector Participation through a Licensing System*

Overseas employment of Filipino workers used to be under the complete control of the government until the policy shifted to allow private sector participation and even foreign equity of up to 25%. Despite the relaxation of the investment policy in overseas employment, the government continues to exercise regulatory authority over private recruitment agencies, through a licensing system. The license is a granted privilege that is subject to compliance with certain conditions and can be withdrawn or cancelled anytime.

For the past decade, there is a clamor for wider and deeper participation among private stakeholders in overseas employment. The sector has been consistently exerting pressure for government to further deregulate by removing the regulatory functions on licensing and documentation of workers including the setting of standards like placement fees even to vulnerable



workers. While such efforts have yet to be reflected as a policy through amendment of laws, clarification has been provided as to how the issue of licensing systems can proceed: Congress clarified that deregulation only means streamlining of processes to remove bureaucratic red-tape and reduce the cost of transactions.

The current licensing policy restricts the entry of new interested parties in recruitment by making them compliant with more stringent conditions, compared to existing licensing holders. Once they get the license, however, government makes it easy for them to operate by streamlining the processes of recruitment and deployment. Should violations of recruitment rules occur, the government makes no distinction in canceling or suspending the licenses of recruiters – be these new or long standing.

Among the stiff conditions for licensing are high capitalization requirement of 2 million, escrow deposit of 1 million pesos with a commercial bank, surety bond of 100,000 pesos and deployment of 100 workers during the first year to a “virgin market” or an employer who has never been registered to another agency. The escrow deposit and surety bond are financial guarantees to ensure compliance by the agency and its principal employers with contractual obligations and to answer for fines or restitution of placement fees illegally collected from the workers. Under the joint and solidary liability principle between the foreign employer and the Philippine agent, both are liable for claims and awards in favor of the workers and the escrow and bond can be levied to answer for the claims.

As part of its regulatory functions, the government continues to control the collection of placement fees from the workers. As a general rule, licensed landbased agencies can collect a placement fee from the workers in the maximum amount of one month salary except in countries where the host government prohibits the charging of such fee. For Taiwan, on-site service fees are allowed to be collected from the workers. The government also allows the collection of documentation fee from workers to pay for medical examination, passport, police clearances, trade test and authentication of documents. Employers are required to pay the cost of airfare and visa fees.

The regulations provide a table of offenses and penalty that defines the offenses and violations and provides the corresponding penalties, the maximum punishment is cancellation of license plus payment of fines to the government and refund to the workers of excess fees. With stricter penalties imposed on violations of recruitment agencies, especially on overcharging of placement fees, the cancellation of licenses increased sharply. The Philippine Overseas Employment Administration (POEA) also has a conciliation mechanism to resolve complaints on recruitment malpractices.

The penalty system is balanced with a reward and incentive system for agencies with good track record of performance. Incentives include the grant of in-house processing facility for workers who are customers to these agencies, and the exemption from verification of contracts for selected workers, among others.

### *Pre-Deployment Services*

Prior to deployment, particularly at the recruitment and pre-departure stage, Philippines has a set of clear provisions on the rules and regulations regarding the licensing and regulation of recruitment agencies for land-based workers and of manning agencies.

Measures against illegal recruitment and human trafficking through the Anti-Illegal Recruitment (AIR) Campaign have been instituted and continuously strengthened. The AIR is composed of a nationwide media campaign about the realities of migration, information on the dangers of illegal recruitment and several remedial programs that are designed to help victims of illegal recruitment. Preventive action against illegal recruitment is done in cooperation with law enforcement agencies such as the Philippine National Police (PNP) and the Department of Justice (DOJ), particularly in the prosecution of illegal recruiters as well as in the cancellation of licenses of violating recruiters.

Applicants for overseas employment are required to submit authenticated certificates from any of the network of trade testing centers that serve as proof of their competency and acquired work

experiences. Through rigid medical examinations conducted by accredited medical facilities, the health and physical capacity to work is also ascertained among would-be overseas workers.

After going through the selection process, prospective OFWs are required to undergo a Pre-Departure Orientation Seminar (PDOS) which are designed to educate them on laws, customs and practices of their country of destination, their rights and obligations under their employment contracts and other vital information that can help them cope with the changes that an overseas job entails. The candidates are also provided with travel tips; guidance on remitting their savings; information for health, occupational safety; the risks and rewards of working abroad; and reminders about their obligations to themselves, their families, community and the country. Such awareness activities can translate into protection of migrant workers as they become empowered with information before they embark on their migration for work.

Supplementing the PDOS are pre-employment orientation seminars (PEOS) which are provided in provinces and in smaller cities all over the country. The PEOS is an initiative that provides valuable orientation to overseas employment applicants while making them aware of illegal-recruitment racketeers. The contents of the PEOS and PDOS and the way by which their access can be improved are currently being studied.

### *Documentation of Workers and Employers*

Keeping track of workers and their employers is the heart of an orderly flow for labor migration. The POEA as an agency maintains a continuous improvement process of its systems to ensure that documented workers are easily located and have access to the protective services that the Philippine government can provide them at their worksites.

The hiring process for overseas employment starts with the registration/ accreditation. Employers register by submitting recruitment documents that are verified by Philippine Overseas Labor Offices (POLOs) and authenticated by embassy/consulate officials. Agencies can only recruit once the employer has been registered, under terms spelled out in a recruitment agreement between employer and agencies.

After submission of employment clearances, appropriate credentials, skill certificates, certificate on attendance to the pre-departure orientation seminar, and duly executed and verified employment contracts, workers get documented through the issuance of an overseas employment certificate. This serves as an exit clearance at the airport, which entitles an OFW to an exemption from paying travel tax and terminal fee. The dependents of OFWs are entitled to reduced tax. Workers pay membership fees to the Overseas Workers Welfare Administration (OWWA) for health and medical insurance coverage.

OWWA is the government agency under the Department of Labor and Employment that provides benefit programs to overseas workers and their families. Membership is compulsory for all departing workers through a token contribution of \$25 by foreign employers. Membership is renewed every two years.

The Philippine Overseas Employment Administration (POEA), the regulatory agency for the Philippine migration program, maintains an electronic database for documented OFWs and their employers where the millions of OFWs can be accounted at anytime. OFW data is disaggregated by gender, countries and skills categories. Immediate tracking of OFWs is critical during time of emergencies requiring relocation or repatriation or when families want to communicate with them. As the documentation of workers require completion of processes with several government agencies, entailing costs and time on the worker, a one stop processing center has been established so that workers can get all the documents in one place at the least cost and at the shortest time possible. This was an initial step towards the electronic linking of the data bases of all the agencies involved in OFW transactions. Presently, OFWs are issued e- receipts and an OWWA membership e-card that they can also use as a remittance card anywhere in the world. The e-contract submission system allows

agencies to encode all their documents from their offices using internet connection, further reducing the processing cycle time.

### *Standard Employment Contract and Dispute Settlement System*

The contract of employment defines the minimum working conditions that each OFW must receive while working away from home. Every worker should not leave without the POEA-approved employment contract. The details of the contract of an OFW are explained during the PDOS, including provisions such as wage, position, work hours, air fare, accommodation, food allowance, sick and vacation leave, just and authorized causes for termination of employment, emergency medical services, workmen's compensation, grievance machinery and repatriation mechanism in case of distress and death. Employment contract provisions are based on international conventions and principles of labor and employment administration. The provisions should be in compliance with Philippine law and jurisprudence and that of the host government. If there is a conflict, the gap should be addressed by negotiations with the employer or the host government. The principle of "whichever is the higher benefit" between the two systems is applied and provisions should not be lower than that prescribed under Philippine regulations.

Cases arising from contract violations are settled through the grievance machinery by workers and employers. Conciliation services are available on site through the embassies and consulates. Otherwise, cases can be filed and decided through arbitration by the National Labor Relation Commission in the Philippines (NLRC). Employers and workers who commit rampant contract violations are blacklisted by the POEA and disqualified from participating in the overseas employment program, either temporarily or permanently depending on the gravity of the violations. The blacklisting system has proven to be effective in getting rid of abusive and unscrupulous employers and problematic workers.

### *On-site welfare assistance*

The Philippine government protecting its nationals abroad is personified by the corps of labor attaches and welfare officers at embassies and consulates. In a sense, officers of the corps act as ambassadors for workers, advocate for their welfare and event as agents of cohesion in "Filipino communities" abroad. The officers attend to welfare cases of OFWs with their employers and local authorities and provide legal and representation services, prison visits, conciliation of cases, and coordination with community organizations like the church and non-government groups in the conduct of welfare programs that will help OFWs cope and adjust to the local environment. The government has also posted doctors and psychologists to attend to health and psycho-social problems of the Filipinos abroad through the network of Filipino Workers Resource Centers. In case of repatriation of workers due to work-related issues, the cost is borne by the employer and the agency under the joint and solidary liability principle. They are under obligation to provide a pre-paid ticket; otherwise the processing of the documents for other workers will be suspended by the POEA.

In case of war and other emergencies like natural disaster, the government provides Emergency Repatriation Funds to answer for the cost, drawn from the funds of the OWWA. Repatriation is done in coordination with the employer, the agency and the host government. Other than the benefits arising from the contract, collective bargaining agreements and company insurance, workers are also entitled to burial assistance and death benefits from government social security agencies.

### *Reintegration Policy*

Reintegration is an element of the managed migration program that seeks to enable workers to be back home for good. The reintegration policy is geared towards preparing workers to be back with their families at the earliest time possible, whether it be because they found employment locally or because savings have been mobilized and invested in sustainable micro enterprises to provide employment and livelihood for them and their families. At the Filipino Workers Resource Centers overseas, various skills training and upgrading courses are conducted to prepare for reintegration and transfer to other higher skilled jobs. A data base for returning OFWs who decided to stay is now

maintained by OWWA which contains information on workers and their skills and competencies. The data base is linked to various chambers of commerce and industries for job placements and livelihood assistance, including outsourcing of jobs. This facilitates transfer of technology from the host country to the Philippines.

Families of OFWs are also organized into associations for livelihood assistance. The involvement of the business groups, banks, and science and technology training centers on livelihood is necessary for an effective reintegration program. A special housing program for overseas workers is available at affordable terms. Scholarship programs are also available for deserving children of OFWs by schools and universities funded by the OWWA. Seed capital to start a business is also part of the benefit of an OWWA member.

### *Addressing Irregular Migration*

An anti-illegal recruitment campaign program is in place and operates nation-wide, consisting of preventive and remedial components. The preventive aspect is a comprehensive and massive public information and education program using multi-media organizations, Church-groups, NGOs, local government units, schools and private entities are government partners in the program. On the remedial aspect, reports of illegal recruitment activities are immediately subject to surveillance and prosecution as criminal cases that are punishable by imprisonment and fine. By means of a joint police and civilian operative inquest fiscals are to attend these cases on a 24 hour basis.

Based on different cases, irregular migration is facilitated by travel agencies and tour groups and even immigration consultants whose activities go beyond visa facilitation to cover a whole range of recruitment activities. To curtail their activities, their operation has been placed under the regulatory power of the POEA and they are required to secure a license just like with private recruitment activities.

On June 2003, the Anti-trafficking Act was passed, which defines the acts penalized and provides stiffer penalty for violations. Currently, acts and violations of this kind are no longer prosecuted as illegal recruitment cases as they were before. Our experience shows that effective collaboration with labor departments and intelligence agencies of various countries is most necessary for both the preventive and remedial approach to illegal recruitment and trafficking cases.

## **C. Migration as a Development Strategy**

The presence of more than 8 million Filipino workers in over 190 countries has contributed to the development of economic and social goals of the country. OFW remittances continue to support the Philippine economy with much-needed revenues. In 2008, remittances amounted to about US\$14 Billion. Such remittances come from workers in occupations such as health workers, nurses, caregivers and performing artists.

Migration of Filipino workers significantly contributes to the social development and an improved quality of life in our country. A World Bank study noted that a family member working abroad can enable his or her family cross the poverty line as remittances are spent on better or higher education, food, and housing.

Migrant communities abroad are also very active in mobilizing resources for social development initiatives like the construction of classrooms in schools, providing better access for groups to become engaged in business, education and rural development. The migration of Filipino workers facilitates the formation of human capital in the country, since most remittances are invested in education and the Filipino migrants themselves act as sponges for the latest technology and competitive business management methods. As they work, OFWs become valuable sources of innovation and expertise, becoming forces of change when they visit, do business or return home. The Philippines' Brain Gain Network, for instance, has facilitated the creation of companies in the Philippines by providing consultancy services to Filipino corporations, government agencies and the academe, and helped in the establishment of branches of foreign investments or companies in the country.

While migration for employment has allowed hundreds of thousands of Filipino families to advance materially, how does the country measure the costs of it? Family separation, absence of parental guidance and care, and costs of reintegration are real issues that present themselves as downsides of migration that also need to be managed.

Despite the fact that the government considers migrant workers as a showcase of the Philippines' global competitiveness, leading industrialists in the Philippines have advocated the need for labor migration to be integrated into the country's program for economic modernization and global competitiveness. As a strategy for social-economic development, migrant workers are considered agents of development for themselves, their families and their country. Migration for employment is meant to enable them to improve their status and quality of life for themselves and their families and become better citizens of our country. It has also provided them enough earning potential that the government is predisposed to encourage them to invest strategically in small and medium enterprises (SME), empower them professionally and enable them to acquire new information, skills and technology.

In pursuit of this strategy, the government seeks to equip our OFWs with new and better skills and make heavy investments in OFWs support system, particularly in skills training. This will ensure that workers are competitive with their foreign counterparts in terms and knowledge, skills and language proficiency and more importantly with ethics and values. The government is also involved in multilateral negotiations like the General Agreement on Trade in Services (GATS) to work towards the liberalization of trade in services under Mode 4 or the "Movement of National Persons" to include mobility of skilled and less skilled workers through mutual recognition schemes and easing up of licensing and qualification system for professionals.

The concept of circular migration augurs well with the policy of our country to encourage OFWs to work for a definite period, save and invest earnings, and plan for a well-deserved reintegration in the future.

### **Session III. International Organizations, Private Sector, and Civil Society Perspectives on the Experiences of Temporary Migrant Workers Programs**

#### **1. Migration and Development Program (MIDE) developed within the framework of the Organization of American States (OAS)**

*Araceli Azuara*

Migration is not a recent phenomenon; it has been a constant throughout the history of nations. The continuous movement of persons has been – and still is – a determining factor in exchanging ideas, traditions, and customs, progress in technology, and artistic expressions. However, today migration is characterized by its variety of causes, multiple effects, and the complexity of relations being generated around migration, in addition to the magnitude that the phenomenon of migration has reached in absolute terms.

Given the importance of migration in the hemisphere, this topic was included in the agenda of OAS several decades ago. In the 70s, as a result of a mandate of the Inter-American Conference of Ministers of Labor (IACML) OAS initiated implementation of the first labor migration program addressing economic and social aspects and developed a cooperation agreement for training on labor migration, together with the International Organization for Migration (IOM).

In 1997, in response to a specific request of the General Assembly of the Organization of American States, the Inter-American Commission on Human Rights (IACHR) established a Special Rapporteur on the Rights of Migrant Workers and Members of their Families. IACHR confined the

field of action of the Rapporteur to migrant workers and members of their families only when they are in a country other than their country of citizenship.

In June 2005, the General Assembly adopted the Inter-American Program for the Promotion and Protection of the Human Rights of Migrants, including migrant workers and members of their families. The Permanent Council convened an extraordinary session in May 2007 to analyze and discuss human migration flows and their impact on Member States. The Special Committee on Migration Issues (SCMI) was established by the Permanent Council in October 2007.

Recently, the increase and complexity of migration movements in the region has highlighted the need to address the topic in a comprehensive manner, recognizing its growing, changing, and multi-dimensional nature. Thus, with the purpose of promoting just, safe, and orderly migration through the promotion of public policy, legislation, exchanging best practices, and cooperation between countries of origin, transit, and destination, the General Secretariat of OAS has set the Migration and Development Program in motion, which coordinates efforts relating to migration, furthering the cross-cutting theme of migration in the different departments of OAS.

The objectives of the Migration and Development Program are:

- To develop updated, reliable, and timely information systems
- To promote capacity building
- To promote the protection of the human rights of migrants
- To identify and develop cooperation actions and sharing of best practices
- To facilitate the social, cultural, and economic incorporation of migrants
- To emphasize migration as a cross-cutting theme in all relevant actions implemented by OAS
- To foster dialogue between Member States on topics relating to migration

The Program considers the following three lines of action to achieve the objectives: i) Developing **information systems** to inform decision-making and public policy-making processes; ii) Developing and promoting **actions oriented toward development** in countries of origin, transit, and destination of migrants; and iii) **Capacity building** for the different departments of OAS and Member States on topics relating to migration.

The projects included under the above mentioned lines of action of the Program are described below.

## **A. Migration Information Systems**

### *Continuous Labor Migration Reporting System for the Americas (SICREMI, acronym for its name in Spanish)*

A system to continuously generate timely and systematized migration information in order to learn about the characteristics of migration movements that take place in the hemisphere. The information collected through this system includes migration trends, changes in immigrant populations (gender, age, education, country of origin) and the situation of migrant workers in the region, as well as other relevant indicators. Information is collected from various national sources and international organizations addressing the topic.

A national correspondent will be designated for each country, with the aim of developing and continuously updating SICREMI. The correspondent will be responsible for providing information to the system according to previously agreed procedures and timelines. Once the system has been developed, information will be updated through annual reports submitted by each country correspondent.

The system will be implemented in three phases over a period of three years. The pilot phase (Phase I) has now been initiated to collect and systematize information from 10 countries that have been selected considering two factors: first, that information systems exist in the country to facilitate availability of the data required by the system; and second, that migration flows of origin, transit, or destination are occurring in the country which are representative of migration patterns in the hemisphere. The following countries have been selected: Argentina, Belize, Brazil, Canada, Chile, Colombia, Ecuador, El Salvador, Mexico, and Uruguay. The remaining OAS Member States will be incorporated during Phases II and III.

SICREMI was jointly established by the Organization of American States (OAS) and the Organization for Economic Cooperation and Development (OECD). In addition, the International Labor Organization (ILO) and the Economic Commission for Latin America and the Caribbean (ECLAC/CEPAL) participated.

#### *Interactive Map of Temporary Employment Programs (MinPet)*

A system that includes a data base and an interactive map of temporary employment programs including workers from Latin America and the Caribbean within and outside the hemisphere. The system proposes to describe the terms and characteristics of temporary employment programs for migrant workers, such as: recruiting processes, bilateral agreements, hiring systems, quotas, temporality, location, and types of contracts. In addition, the system will allow identifying the socio-demographic characteristics of temporary workers – gender, age, education, country of origin, etc.

The primary objective of MinPet is to develop an information system which allows an in-depth analysis of temporary migration flows and trends, exchanging information about best practices, and promoting orderly, safe, and regular migration that meets the needs of labor markets.

#### *Data Base of Legal Frameworks, Regulation, and Policy on Migration*

A legal information system to collect and classify information about national and international legislation, legal institutions, and public policy on migration in the countries within the region.

#### *Migration Information System for the Americas (SIMA)*

A digital library specializing on the phenomenon of migration in the Western Hemisphere. SIMA is a joint project of the Organization of American States (OAS), the International Organization for Migration (IOM), and the Government of Mexico. It currently includes 3500 documents, which can be accessed free of charge by any user on the website [www.infomigratoria.org](http://www.infomigratoria.org).

Some of several projects implemented by the Migration and Development Program – together with other departments, organizations, and institutions within and outside the organization – are mentioned below:

## **B. Efforts Oriented Toward Development**

### *Strengthening Migration and Security Agencies, Judges, and Public Prosecutors in Central America to Identify and Combat Trafficking in Persons – especially Trafficking of Women, Adolescents, Boys, and Girls*

The objective of this project is to raise awareness and train migration officers, security forces, judges, and public prosecutors in the region on prevention, identification, protection, and assistance to victims of trafficking in persons. The project is being implemented in Guatemala, El Salvador, Honduras, Nicaragua, Costa Rica, and Panama by the Secretariat for Multidimensional Security of OAS, in coordination with MIDE.

### *Designing a State Model for Assistance to Migrant Women Victims of Violence in the US/Mexico Border Region*

A model based on best practices will be designed after identifying and carrying out a comparative analysis of the existing models of assistance to women victims of violence in the US/Mexico border region. The model will be disseminated to different agencies of interested governments and civil society organizations providing assistance to this population group. The project is being coordinated by the Migration and Development Program, together with the Inter-American Commission of Women (CIM).

### *A Map of Education Programs for Migrant Children and Adolescents*

The objective of this project is to identify and promote education policies and programs with the aim of providing more and better educational opportunities for migrant children and adolescents in the region. The program is being implemented by the Department of Education and Culture (SEDI), in coordination with the Migration and Development Program.

### *Efforts to Stimulate Local Development and Facilitate Access to Local Markets for Adolescents at Risk of Emigrating*

The objective of this project is to strengthen labor market access programs, local development programs, and technical training for adolescents at risk of migrating at a national and regional level. The project is being implemented by the Young Americas Business Trust (YABT), in coordination with the Migration and Development Program.

## **C. Capacity Building**

Consultations, seminars, meetings, and workshops on various aspects of labor migration have been carried out. The following meetings should be highlighted: “**The Global Financial Crisis and its Impact on Migration Flows and Trends**” held in February 2009 during the Annual Session of the Inter-American Program for the Promotion and Protection of the Human Rights of Migrants, with participation of highly reputed subject matter specialists and experts; the seminar “**Temporary Worker Programs**”; and the session “**Identifying Mechanisms of Cooperation between Regional Consultation Processes and OAS**”, the latter with participation of representatives of RCM, the South American Conference on Migration, and MERCOSUR. Both events were carried out within the framework of the Special Committee on Migration Issues.

Finally, it should be mentioned that the report on the results of the Fifth Summit of the Americas submitted by Secretary General of OAS José Miguel Insulza to the Permanent Council highlights the importance of the topic of migration and its presence during the Summit, despite the fact that this topic had not been included in the agenda. The challenges that will be faced in the coming decade in seeking to promote the human rights of migrants and just, safe, and orderly migration processes are many and diverse. Therefore, OAS seeks to join efforts on migration matters, offering a space of cooperation to develop tools and information systems which facilitate decision-making and public policy-making in accordance with the reality of the region.

In this sense, OAS has approached other international organizations and agencies, such as the Economic Commission for Latin America and the Caribbean (ECLAC/CEPAL), the International Labor Organization (ILO), the Ibero-American Social Security Organization (OISS), the Organization for Economic Cooperation and Development (OECD), IOM, UNITAR (United Nations Institute for Training and Research), and RCM to search for mechanisms of cooperation which allow sharing information, knowledge, communication spaces, and resources.



## 2. Ibero-American Multilateral Agreement on Social Security

*Francis Zúñiga González*

### A. Introduction

The reality of migrant workers in many countries is generally precarious from the labor stand point and that of the rights provided by Social Security. The importance of the Multilateral Ibero-American Convention on Social Security lays in the benefits that, either directly or indirectly, it offers the above mentioned group in matters of Social Security. Aside from this, it strives to become the international legal means with the broadest effect in Ibero-America with respect to its subject matter.

It is necessary to realize that one of the many problems affecting migrants is the possible loss of their social rights. In the case of Social Security, due to the diversity of models, the lack of coordination between national systems, and the demand for contributions within a small window of opportunity in order to generate contributive rights. Within the Ibero-american Community, it is mainly complicated due to the differing systems for retirement, as well as the requirements needed to receive compensations and benefits, financial regulations, and the procedures involved.

The Convention will benefit millions of migrants in the heart of the Ibero-American countries, guaranteeing their Social Security rights and those of their families. It will also serve as the judicial basis for community rights, which will in turn lead towards the consolidation of a sense of belonging, of being a member of the Ibero-American Community.

From the judicial stand point, the importance of this Convention rests on the possibility of turning towards it for the solution of specific cases within the internal legislations of each country, as has happened with other Conventions, in matters such as long term compensations for eventual disability, old age, and death benefit payment.

This document will analyze the background of the Convention and will then look into the definition of the scope of action, subjective and material, and other elements worth considering.

### B. Background

The Multilateral Ibero-American Convention on Social Security, hereon referred to as “the Convention”, has as immediate precedent the Ibero-American Summits of the Chiefs of State and Government. It is important to indicate that the political mandates and agreements that have stemmed from the above mentioned summits have constituted the starting point for international regulation on Social Security, which is to be included in the processes of regional integration in Ibero-America.

The maintenance and consolidation of the acquired rights, or those on the verge of being acquired, of migrant workers has constituted a constant concern for the different countries that make up the Ibero-American Community, as was expressly gathered at the III Ministerial Conference that took place in Valencia, Spain in 2002. In its “*Declaration of Social Security and Social Protection of Migrant Workers in Ibero-America*”, the need for “*strengthening international solidarity in the field of Social Security geared towards the integration and the protection of migrant workers and at the promotion of development and economic exchange between the Ibero-American States, through the encouragement of bilateral and multilateral Conventions...*” was indicated. This objective is reiterated in the “*Final Communiqué*” of the IV Conference (Alicante 2003) which mentions “*guaranteeing the computation of fees and the portability of the rights in the ever more frequent theoretical labor market mobility*”.

One could consider the Conference of Ministers/High Authorities responsible for the Social Security of the Ibero-American countries, that took place in Segovia (Spain), on the 8th and 9th of September of 2005, the definitive starting point of the Convention. In this Conference the

development of a project for a Multilateral Convention on Social Security was agreed upon. Subsequently, the Final Declaration of the XIV Ibero-American Summit of the Chiefs of State and Government, which took place in Salamanca (Spain) on the 14th and 15th of October, 2005, establishes in section 17 the decision to “initiate the process of elaboration of an Ibero-American Convention on Social Security with the objective of guaranteeing the Social Security Rights of migrant workers and their families”, a commitment which was reiterated during the XV Ibero-American Summit, (which took place in the city of Montevideo on October, 2006) which established “adopting all necessary measures to promptly and adequately make the Convention come into effect”.

At the regional level, one can point out precedents of bilateral order, such as the Multilateral Convention on Social Security of MERCOSUR and Decision 583, Andean Instrument of Social Security, in their corresponding periods of effect.

After two years of work, the General Ibero-American Secretariat (SEGIB) and the Ibero-American Organization on Social Security (OISS) took their Convention Project to the Ministerial Conference on Social Security, from which it was elevated to the Summit of the Chiefs of State and Government of Santiago, Chile (November, 2007). Here, unanimously, the text of the Convention was adopted and the commitment to “impel internal procedures to promptly make it come into effect”<sup>1</sup> was undertaken.

### C. General Aspects

First of all, it is necessary to indicate that the Convention is a norm that can be used to set a common ground for the legislation on Social Security of the countries that have not yet ratified it; but it does not imply a modification, or even an alteration of the internal legislation. These are respected by the Convention in their entirety.

Before delving in the analysis of some technical elements of the Convention, some general characters and principles found in the Convention must be established:

- a. It establishes the Principle of Equal Treatment towards nationals of countries belonging to the Ibero-American Community, included in the field of personal application within the Convention;
- b. It includes workers that develop dependent or independent activity, legally; it’s family and survivors, which is analyzed within the personal field of the Convention;
- c. It issues old age and disability benefits, death benefit payments, and other economic benefits that might derive from similar situations in accordance with national legislation, including industrial accidents and professional illness;
- d. It guarantees the rights on the verge of acquisition through the totalization, if necessary, of the periods of insurance, employment, or residency, according to each individual case under the legislation of the different States, without prejudice to the calculations of the benefits in proportion to the effective insurance, employment, or residency in each of the States;

---

<sup>1</sup> Section 8 of the SANTIAGO DECLARATION, from the XVII Ibero-American Summit of the Chiefs of State and Government 8, 9, and 10 of November, 2007, establishes: “- 8. *To advance in the progressive development of systems for social protection with universal coverage, resorting to contributive, non contributive, and supportive instruments, on a case to case basis. In consequence, and in compliance with the agreements of the XV and XVI Ibero-American Summits, the member countries adopt, in this occasion, the text of the Multilateral Ibero-American Convention on Social Security and commit to stimulating the internal processes for it to promptly come into force. Likewise, they agree to instruct their technical representatives so that they may initiate the negotiations for the Application Agreement, as soon as possible.*”

- e. It guarantees the rights acquired, without them being subject to reduction, suspension, abolition, or modification due to their birth under the protection of the Convention, including their exportation;
- f. Applicable legislation: “*lex loci laboris*” (with exceptions);
- g. Totalization of periods and “*prorrata temporis*”;
- h. It facilitates the practice of social rights, upon the establishment of the “administrative and technical collaboration amongst institutions” of the different States for the processing and recognition of the benefits.
- i. Maintaining more favorable regulations from other Conventions and,
- j. Possibility of expanding to other branches of Social Security that are not contemplated in the Convention at the moment.

#### **D. Area of Personal Application**

The Convention has as exclusive receivers two subjects, namely:

- a. People who are or have been subject to the legislation of one or more member States, and
- b. Family members, beneficiaries, and rightful claimants.

With this resolve, it is important to indicate that the Convention guarantees not only the social security rights of those who are subject to legislation (generally insured in many of our countries) but also their families and rightful claimants.

#### **E. Area of Material Application**

First of all, it is necessary to establish that the Convention will apply to regimes of tax order in social security, both general and special, excluding through this application non tax order regimes, of social assistance, as well as benefit regimes in favor of war victims or victims of the consequences of war.

Title I of the Convention, in its first chapter establishes that the Convention will apply to all legislation related to branches of Social Security with the following benefits:

- a. disability benefits;
- b. old age benefits;
- c. death benefit payment; and
- d. employment accident and occupational disease benefit.

The same Convention makes a particular exception towards foreseen medical benefits in the legislation of member States, although it establishes the possibility of two or more member States extending the objective ground through bilateral and/or multilateral agreements.<sup>2</sup>

#### **F. Determining the benefit**

This is one of the fields in which the Convention introduces a series of particular conditions directed towards cooperation amongst States and social prevision.

The Convention and its application agreement (4th draft) establish two systems for the determination of the benefits: without totalization of periods or with totalization of periods. In the first case, the Competent Institution of that particular member State will recognize the benefit through its

---

<sup>2</sup> See act 3, section 5 of the Convention.

own legislation taking only into account the insurance, quotes, or employment periods fulfilled under its legislation, without prejudice of the totalization periods that may be requested by the worker or his/her family members. In the second case, with totalization of periods, the recognition of the corresponding benefits will be in the hands of the Competent Institution of the Member State by whose legislation the worker has no right to the benefits, but in this case, taking into account the insurance, quotes, or employment periods fulfilled under the legislation in which the worker or his/her beneficiaries have requested the totalization, and after the totalization of the insurance, quotes, or employment periods in other Member States. In this case, the Competent Institution will, firstly, determine the amount of the benefit to which the worker or his/her family members are entitled to as if their totalized periods had all been fulfilled under their own legislation (theoretical benefits), and secondly, establish the real amount of the benefit in proportion to the periods fulfilled exclusively under that particular legislation and with relation to all the totalized periods (real benefits).<sup>3</sup>

The difference between what the Convention and its Application Agreement denominate theoretical and real benefits can be clearly identified through this second possibility. In the first case, if a definition was being sought, one would have to determine the amount of the benefit that comes from the competent Institution from all the periods of insurance, quotes, or employment completed in that State and those that correspond to other member States. On the other hand, in terms of the real benefits, the competent Institution will determine the amount of the benefit but applying the existent proportion of the length of the periods of insurance, quotes, or employment to the theoretical benefit, before providing the contingency under their own legislation.

## G. The entry into force of the Convention

This subject is regulated by act 31 of the Multilateral Convention, which states that it will come into force on the first day of the third month following on the date that the seventh instrument of ratification, acceptance, approval, or adhesion has been presented. Furthermore, it establishes that it will only have effect over the member States once the Application Agreement has been signed by *these*.

Up to this date, thirteen States have signed the Convention, namely, Argentina, Bolivia, Brazil, Costa Rica, Chile, Ecuador, El Salvador, Paraguay, Peru, Portugal, Spain, Uruguay, and Venezuela. In the majority of cases the Convention is undergoing the process of ratification in each of the countries.

---

<sup>3</sup> Act 13 of the Administrative Agreement, in its fourth draft, establishes (original text follows): “a) Cuando se reúnan las condiciones requeridas por la legislación de un Estado Parte para tener derecho a las correspondientes prestaciones, sin que sea necesario recurrir a la totalización de períodos prevista en el artículo 5 y en el Título II del Convenio, la Institución Competente de ese Estado Parte reconocerá la prestación aplicando su propia legislación y teniendo en cuenta únicamente los periodos de seguro, de cotización o de empleo cumplidos bajo dicha legislación, sin perjuicio de la totalización de períodos que pueda solicitar el trabajador o sus familiares beneficiarios en cuyo caso se estará a lo establecido en el párrafo b) de este artículo. La solicitud de totalización se deberá efectuar separadamente para cada Estado y la misma no vinculará a los otros Estados Parte. Dicha solicitud se podrá presentar en cualquier momento del procedimiento previsto en el Capítulo 2 de este Título. B) Cuando no se cumplan las condiciones señaladas en el literal anterior, el reconocimiento de las prestaciones correspondientes se efectuará, por la Institución Competente del Estado Parte por cuya legislación no tenga derecho a las prestaciones considerando únicamente los periodos de seguro, cotización o empleo cumplidos bajo la misma o del Estado Parte en el que el trabajador o sus familiares beneficiarios hayan solicitado la totalización, totalizando los periodos de seguro, cotización o empleo cumplidos en otros Estados Parte. En este caso, la Institución Competente determinará, en primer lugar, el importe de la prestación a que el trabajador o sus familiares beneficiarios tendrían derecho como si los períodos totalizados se hubieran cumplido íntegramente bajo su propia legislación (prestación teórica) y a continuación fijará el importe real de la prestación, a cargo del Estado de la mencionada institución, en proporción a los períodos cumplidos exclusivamente bajo dicha legislación y con relación a todos los períodos totalizados (prestación real).

## H. Administrative Agreement

The Convention is one of the many international instruments that exist on this matter, more so if one includes bilateral agreements. In this sense, all Conventions, including bilateral ones, have their corresponding Administrative Agreements, representing the regulations that each Contracting Party will apply in its national legislation. Because of this, discussions have been held with the States regarding the Administrative Agreement of the Convention. It is necessary to note that the fourth draft, that has been mentioned in this document, was properly discussed and approved by the delegates present in the Second Technical Meeting on the Application Agreement of the Convention, that took place in Santiago, Chile on March 4th and 5th, 2009.

As is common with these types of agreements, the Administrative Agreement establishes general guidelines, regulations on the applicable legislation, as well as the regulations for administrative cooperation and for the Technical Administrative Committee.

## I. Concluding

1. Evidently, the Convention has very clear principles, among which are the respect towards national legislation in the matter of Social Security, equal treatment, guarantee of rights acquired and on the verge of acquisition, and the adoption of bilateral and multilateral conventions in force, if these present more favorable conditions.
2. When the Convention comes into force, millions of workers will have their retirement rights protected (old age, disability, death benefit payment) in the Ibero-American region, regardless of where they have worked, taking into account the periods of quotes in all the Ibero-American countries to determine the benefit and to comply with the requirement of having a minimum period of quotation.
3. With this instrument, pending only the finalization of the process of ratification and the signing of its Administrative Agreement, any Ibero-American citizen will be able to go to court and demand the application of this Social Security Convention.
4. According to data provided by ECLAC/CEPAL, during the last Ibero-American Summit, the importance of the Convention is highlighted due to the total number of Ibero-American migrants in 2007: 5,5 million people. The approximate number of direct potential beneficiaries would have exceeded 3 million people in 2007. Just as well, the indirect beneficiaries would have ranged along 2 and half million.

## 3. Temporary Work Migration in the Context of the Ibero-American Conference

**Roberto Kozak**

The wide participation in the Workshop is proof that moving forward in search of efficient mechanisms that respond to the growing mobility of temporary migrants, particularly in the context of the world's economic crisis, demands the widest convergence of points of view and experiences. Without a doubt, the conclusions of the Workshop will contribute to that purpose.

## A. Introduction

The purpose of this document is to highlight the most relevant aspects of the migration and development process undertaken by the Ibero-American Conference, with an emphasis on temporary labor migration, conceived as a strategy to channel regular migration and protect human rights of migrant workers.

The mandates relating to migration and development that have been adopted by Heads of State and Government at the past four Summits (Salamanca, 2005, Montevideo, 2006, Santiago de Chile, 2007, and San Salvador 2008), involve recognizing the contributions of international migration to development and to essential values constituting the notion of an Ibero-American community. In addition, the mandates highlight the complexity of the current migration situation<sup>4</sup>, which requires a multi-lateral approach, a comprehensive response, cooperation among countries, and promoting and protecting human rights of migrants as an ethical background for efforts oriented toward capitalizing on the positive aspects of migration. The bi-regional nature of the Ibero-American territory has significant potential advantages in addressing the topic in question and agreeing on actions among countries of origin, transit, and destination. While this is a complex and gradual process which needs to take regional features into consideration, significant progress has been made from Salamanca to El Salvador, reflected primarily by the following:

- **The Montevideo Commitment on Migration and Development (CMMD)** adopted at the XVI Summit, which is the political framework for the development of an Ibero-American agenda in this sphere – and one of the most significant texts of the Ibero-American Conference since its inception in 1991.<sup>5</sup>
- **The Ibero-American Forum on Migration and Development (FIBEMYD)**, a space for inter-regional dialogue and sharing of best practices, and a product of decisions from the XVI and XVII Summits. The first Meeting was held in Cuenca, Ecuador, on April 2008, and a second Meeting has been planned for 2010 in El Salvador.<sup>6</sup>
- **The Cuenca Program of Action (PAC)**, one of the specific results from the first FIBEMYD Meeting, incorporating essential topics of the Montevideo Commitment from an operational perspective.<sup>7</sup>
- **The Ibero-American Multi-Lateral Convention on Social Security**, approved at the XVII Summit in Santiago de Chile in 2007, establishing a milestone in Ibero-America regarding human rights in ensuring the portability of social security benefits for migrants.<sup>8</sup>
- **The SEGIB/CEPAL/IOM Memorandum of Understanding**, which incorporates complementary capacities of three organizations with migration and development mandates, in order to join efforts and resources for implementation of the CMMD and the PAC.<sup>9</sup>

---

<sup>4</sup> An analysis of the social, economic, political, and cultural context of Latin American international migration in Ibero-America and its links with and impact on development processes is contained in the document “*Migración Internacional y Desarrollo en Iberoamérica*” (International Migration and Development in Ibero-America), prepared by CELADE, Population Division of ECLAC, for the Ibero-American Forum on Migration and Development (Cuenca, April 2008), within the framework of joint collaboration between SEGIB and ECLAC/CELADE.

<sup>5</sup> Ibero-American Conference, XVI Summit, Montevideo, Uruguay, Nov. 2006 ([www.segib.org](http://www.segib.org)).

<sup>6</sup> Ibero-American Conference, Declaration and Plan of Action of the XVII Summit, Santiago de Chile, Nov. 2007, and Plan of Action of the XVIII Summit, San Salvador, El Salvador, Nov. 2008 ([www.segib.org](http://www.segib.org)).

<sup>7</sup> SEGIB, I Ibero-American Forum on Migration and Development, Cuenca, Ecuador, April 2008 ([www.segib.org](http://www.segib.org)).

<sup>8</sup> With support from SEGIB and the Spanish Agency for International Development Cooperation, ECLAC/CELADE has estimated that approximately 4.5 million migrants are potential direct and indirect beneficiaries of the Convention.

<sup>9</sup> SEGIB/ECLAC/IOM (2008), in “*Informe Final, Aportes y Conclusiones Principales del FIBEMYD*” (Final Report, Contributions, and Key Conclusions of the FIBEMYD) ([www.segib.org](http://www.segib.org)).

- **Mandates from the XVIII Summit in San Salvador**, urging SEGIB to initiate – together with CEPAL and IOM – an operational stage within the framework of the Memorandum of Understanding for Tripartite Cooperation.<sup>10</sup>
- **Relationships and synergies established with other relevant actors involved in migration**, particularly the Global Forum on Migration and Development (GFMD), the European Commission, regional consultation and integration processes, and civil society organizations.

The above mentioned background highlights substantive steps in addressing the topic of migration and development and identifying the most relevant aspects included in the positive migration agenda of Ibero-America. In addition, it shows that a political and operational framework is currently in place to guide action, represented by the Montevideo Commitment on Migration and Development; the Ibero-American Forum on Migration and Development, FIBEMYD – a space for inter-regional dialogue and sharing of best practices; the Cuenca Program of Action, and an inter-institutional tripartite cooperation framework, which adds value to this process.

Actions and results constitute a solid foundation for a new, basically operational stage of project and program design and execution, in accordance with guidelines from the most recent Summit held in San Salvador.

The objectives of this new stage are primarily oriented toward the following:

- a. To implement agreements of Heads of State and Government relating to migration and development;
- b. To begin implementation of the Cuenca Program of Action through project and program design and execution;
- c. To consolidate FIBEMYD as an inter-regional space for dialogue and sharing of best practices;
- d. To expand the SEGIB-ECLAC/CELADE-IOM tripartite cooperation; and
- e. To involve other relevant actors in migration and development.

The objectives are currently inserted in a migration scenario that has become increasingly complex as a result of the global economic crisis. The impact of the crisis in the sphere of international migration cannot be eluded, adding new challenges to governance and management of migration. Ibero-America is not foreign to this reality. Protecting human rights of migrants; ensuring channels for regular migration; voluntary return and reintegration; facilitating remittances; disseminating information about the risks of irregular migration; combating trafficking in persons and smuggling of migrants; and the challenge of integration into countries of destination, are unavoidable topics within the current complex context. At the same time, opportunities to strengthen dialogue and cooperation during this crisis, to find answers taking the lessons learned into consideration, and to prevent backward steps in the advances toward governance of migration, are highly relevant to the Ibero-American Conference and will certainly be addressed at the II Meeting of FIBEMYD in El Salvador in 2010.

## **B. Temporary Labor Migration: A topic included in the Ibero-American Migration Agenda**

The Ibero-American Meeting on Migration and Development, organized by SEGIB, in compliance with mandates from the Salamanca Summit, and carried out with cooperation from ECLAC/CELADE, IOM, and “Fundación Carolina” of Spain in Madrid in 2006, contemplated

---

<sup>10</sup> Ibero-American Conference, Plan of Action of the XVIII Summit, San Salvador, El Salvador, Nov. 2008 ([www.segib.org](http://www.segib.org)).

Agreements and Temporary Worker Migration Programs as part of its agenda. Various management experiences related to the topic in question were analyzed during the Meeting, together with political and academic discussions and the vision of international organizations – particularly ILO and IOM – and civil society.

Conclusions from the Meeting were compiled in a document published by SEGIB<sup>11</sup> and used as input for the XVI Summit of Heads of State and Government held in Montevideo in 2006, with Migration and Development as its central theme.

Following the path established in Salamanca, the topics from the Montevideo Commitment on Migration and Development which need to be jointly addressed by countries of the Ibero-American community were identified. One of them is temporary labor migration, considered from a perspective of potentiating human capital and the agreements and programs relating to this matter, as instruments for the protection of human rights of migrant workers.

The Montevideo Commitment recognizes four positive characteristics of temporary labor migration: It improves the skills of migrants, benefits countries of destination, contributes to the development of countries of origin, and allows counteracting illegal practices which affect migrant workers. In the operative part of the Commitment (Point 25.v) Heads of State and Government prioritized various forms of temporary labor migration, within the framework of programs and agreements among Ibero-American countries. Ensuring compliance with international treaties and norms is considered a condition for implementing the Commitment.

The First Meeting of the Ibero-American Forum on Migration and Development, FIBEMYD, convened by SEGIB in Cuenca, Ecuador, on April 2008, with cooperation from ECLAC/CELADE and IOM, in accordance with resolutions made by Heads of State and Government at the XVI Summit, addressed the topic of temporary labor migration as well. In accordance with the Forum objectives, best practices relating to temporary labor programs – that could be replicated in Ibero-America – were identified and shared. Experiences from Ecuador, Mexico, Spain, Peru, and IOM Guatemala were analyzed, highlighting the primary characteristics, strengths, and key elements of these programs, as well as common and differing aspects, and obstacles and questions relating to the programs. The experiences showed that there is not just one only model for temporary labor migration, and that policies and best practices relating to this sphere still need to be reflected upon.

Conclusions from the FIBEMYD, compiled in a SEGIB publication<sup>12</sup> as well, include valuable references for the countries in the region and can be used as input for discussions at this Workshop. Key conclusions relating to the topic are transcribed below:

#### BOX 1

##### KEY CONCLUSIONS OF THE FIBEMYD RELATING TO TEMPORARY LABOR MIGRATION

- (a) To urge countries of the Ibero-American community to promptly ratify and implement the Ibero-American Convention on Social Security.
- (b) Temporary migrant worker programs are a potentially beneficial instrument for the development of countries of origin and destination and allow counteracting illegal practices which affect migrant workers, tending toward the protection of the rights of migrant workers.
- (c) Temporary migrant worker programs should be instruments that allow improving the skills of migrant workers to ensure a real impact and to benefit communities and countries of origin and, in addition, to contribute to the social and occupational mobility of workers upon their return.

---

<sup>11</sup> SEGIB, *Unidos por las migraciones* (United by Migration), Ibero-American Meeting on Migration and Development, Madrid 2006.

<sup>12</sup> SEGIB, *I Foro Iberoamericano sobre Migración y Desarrollo –Unidos por las Migraciones*, Cuenca, Ecuador, 2008.



- (d) Within Ibero-American territory, to promote the functionality of temporary migrant worker programs in terms of co-development, through training modes that meet the needs of the country of origin of the workers, in order to effectively turn workers into development agents in their communities.
- (e) While one of the objectives of the programs is ensuring circular movement and rotation of workers, predictable rules need to be established so that participants who comply with them and who wish to do so, can also have a greater migratory stability and even register in longer-term voluntary return processes.
- (f) There is not just one only model for the management of temporary migrant worker programs, as shown by the experiences that were presented. However, all models are acceptable options to prevent and combat the prevailing irregular and undocumented migration flows, particularly those of less qualified workers.
- (g) The agreements, programs and solutions to manage temporary labor migration in Ibero-America should include a gender approach and contemplate principles and provisions for the protection of and respect for human rights of workers, and should be implemented within a framework of equality of labor rights for national and foreign workers.
- (h) In addition, due to their nature such agreements and programs should keep the human consequences of their contents in mind and should appropriately assess the social and psychological impacts as well as the impact on families, particularly for family members staying in the country of origin.
- (i) It is important that temporary migrant worker policies and programs include information and dissemination mechanisms to inform the general public about the opportunities provided by temporary labor migration, as well as the requirements and contractual terms and conditions, among others. Furthermore, training of workers should be ensured as a part of program implementation, as well as strategies to facilitate the process of integration, adjustment, and interaction of migrant workers in the receiving society.
- (j) Consular management within the framework of temporary migrant worker programs is of significant importance. Therefore, including this element from the beginning of the implementation process is essential.
- (k) A comparative analysis of agreements and temporary migrant worker programs that are currently being implemented in Ibero-America is considered of interest, in order to extract and evaluate best practices. The lessons learned during implementation of these programs can serve as references to countries in the region that are planning to promote and/or potentiate these types of programs.
- (l) The experiences from Ecuador, Spain, Mexico, Peru, and IOM Guatemala that were shared during the workshop represent a valuable background which – together with other current bilateral temporary migrant worker programs in Ibero-America – constitutes a platform for expanding actions oriented toward potentiating the contribution of migration to development, both in countries of origin and countries of destination, and to prevent undocumented migration and ensure respect for human rights.

### **C. Planned Activities**

The Cuenca Program of Action (PAC), resulting from the first FIBEMYD Meeting, which constitutes an operational approach to the Montevideo Commitment on Migration and Development, includes Temporary Labor Migration as one of the priorities on the Ibero-American migration agenda. In addition, within the framework of the SEGIB/ECLAC/IOM tripartite cooperation, this has been one of the topics that have been identified in order to initiate – in accordance with the mandates of the XVIII Summit held in San Salvador – the program and project implementation stage.

The possibility of carrying out a comparative study has also been considered, in order to evaluate best practices and gain access to a range of lessons learned during implementation. At the same time, the convenience of advancing in the development of an Ibero-American Temporary Migrant Worker Program has been pointed out. The program would serve as a reference and input for countries in the region that are interested in these types of programs.

In addition, a second stage of the study is expected to be carried out, together with ECLAC/CELADE, about estimated numbers of potential direct and indirect beneficiaries of the Ibero-American Multilateral Convention on Social Security, deepening the analysis through complementary studies with the aim of helping to improve the economic and social status of Ibero-American migrant workers.

SEGIB, responsible for the implementation of the commands of the Chiefs of State and Ibero-American Government, considers that to comply with this homework in matters of migration and development, its actions must be geared towards promoting a programmatic convergence between the relevant national and international counterparts, including civil society.

SEGIB has co-sponsored this Workshop of the Regional Conference on Migration (RCM), trusting that the results will be relevant inputs in implementing the Montevideo Commitment, the Cuenca Program of Action, and the II Meeting of the Ibero-American Forum on Migration and Development, foreseen to take place in El Salvador in 2010.

#### **4. Perspective on the Mobility of the Latin American Talent**

***Marco Penado***

Global integration of economies and enterprises is causing a rapid increase in the exchange of money and goods at an international level. This globalization process, which has been progressing at a vertiginous speed in the past decades, is now facing a new challenge: Globalization of Talent.

The trends driving the movement of persons, as the conditions of financial and commercial globalization, have underlying structural causes that cannot be reversed:

1. The global demographic structure in countries of destination and countries of origin, which reveals a need to attract talent in the former and an opportunity to meet that demand in the latter.
2. Differences in income and quality of life, which also translate into unmet needs and economic and social opportunities.
3. The technology and communications revolution, specifically in information and transportation, which makes it easier for individuals and organizations to establish socio-technical networks and facilitates transfer and circulation of resources and activities.

Movement manifests in multiple ways – from various talent circulation schemes being promoted by global enterprises to new telework models, an increase in the number of persons studying abroad, and migration flows as an economic and social phenomenon. All these phenomena are different forms of the same challenge of globalization of talent, and all the above manifestations of the movement of persons play a relevant role in transforming Latin America.

Latin America – with developing economies, social institutions in the process of being consolidated, and population pyramids with predominance of youth – stands out as a significant source of talent for the world within the next two decades. Latin America's process of modernizing and opening up, as well as the availability of human capital at all socio-cultural, educational, and technical levels, suggests that a decade with historic challenges and opportunities can be anticipated for the region.

The dynamics of transnational localization of the operational processes of enterprises, the integration of trans-border and trans-regional supply chains, and the current pace of global trade are causing an increase in tensions on the labor market and thus, greater movement of persons at a global level. Labor requirements for today's economic activities transcend geo-political barriers in the same manner as other goods. Movement of talent is required by countries of destination, both to incorporate brains and to solve structural economic problems and invigorate their internal markets. In addition, in societies of origin labor movement stimulates the potential of individuals at all levels and from all professions and specialized fields because it improves access to new information, economic

opportunities, and possibilities for innovation. For these reasons, a growing demand for Latin American talent has been observed in the United States, and living conditions and the purchasing power of Latin Americans living in the US have rapidly improved as well, despite various physical, administrative, and normative restrictions that have recently been implemented.

However, it should be noted that the level of education – especially basic education – in Latin America does not comply with global standards at present. Since education is an indispensable tool to foster development and competitiveness, objectives of education strategies need to go far beyond a mere reduction of illiteracy. Technology knowledge and language proficiency – from English as lingua franca to, perhaps, Mandarin Chinese – need to be incorporated into education as well.

While this reality is becoming more and more accepted throughout Latin America, the progress to date is insufficient and therefore, the capacity of Latin America to take advantage of the potential of its talent has been limited. In addition, the alignment of competitive education with the need for productive investment calls for a change in the traditional thinking of various actors. Academia, for example, is becoming increasingly aware of the degree to which individuals and private enterprises are the clients that education should serve. Private enterprises, in turn, should rely more on academia as a source of competitiveness, in a new dynamic of information sharing and interaction oriented toward innovation. At the same time, Latin American governments should identify mechanisms to understand both the needs of the private sector and academia and thus, establish effective and comprehensive links between them.

Linkages between academia, private enterprises, and the government are essential in order to better serve individual talent and meet the needs of a globalized society that is subject to more pressure in terms of competitiveness. In most cases, this should be translated into adjusting education and training curricula to the needs of the current and future labor market. In addition, the global competition for talent will continue manifesting through a growing interest of North American and European universities in attracting international students, thus increasing the pressure for Latin American education systems. Enterprises and universities in the Latin American region will feel pressured by global competition and will seek to reach world class quality standards.

Social bonds that allow establishing “social networks” or transnational communities as bridges for an increasing movement of talent are another phenomenon of undeniable importance. The networks will continue to facilitate the movement of persons across borders, providing them with a support which facilitates integration into the community and workforce in the country of destination. These types of communities or social networks, with strong links both in countries of origin and destination, will become more and more organized and powerful in terms of culture, economics, and even politics. The increasing movement of persons, together with the intensification of transnational social networks, will gain momentum through its own inertia.

These factors will constitute a growing opportunity for Latin America, which is characterized by maintaining strong social linkages. In this sense, the lasting and active links of Latin American talent around the world with their communities of origin will generate increasingly visible and relevant business opportunities, creating market niches both in receiving communities and in communities of origin. Therefore, knowledge networks of the diasporas are being increasingly considered by enterprises, governments, and education institutions due to their significant potential in attracting global talent to the region and transferring knowledge (transfer of know-how) and skills. Undoubtedly, the power of transnational networks is becoming stronger each day at all levels.

The role of the technology revolution in enabling and accelerating these trends should also be highlighted. Access to instant communications and efficient means of transportation is rapidly becoming universal: in the coming decade, telecommunications and advances in commercial air travel – which are driving forces of economic integration and movement of persons – will reach virtually all socio-economic segments in Latin America. In recent years, the number of Internet users in the region has grown at a vertiginous speed. However, the level of penetration continues to be lower than in other regions of the world.

Nevertheless, the introduction of new technologies will allow to rapidly close the digital gap. The example of mobile phone technology should be highlighted, which has increased significantly; in this case, too, a greater demand and new technologies will accelerate the penetration of connectivity even more.

With better organized social networks, improved access to technology and transportation, rising education levels, and a greater global demand for the capacity of young people, Latin American talent will continue to be an extremely important source of social and economic wealth for the region within the next decade.

Latin America is already known to be a global leader in receiving remittances. The amounts of these monetary flows are equal to the amounts of direct foreign investment and are significantly higher than official development assistance. Therefore, remittances should be considered a critical resource. In view of the relevance of these monetary flows, in absolute terms, and the fact that many local economies in Latin America have become dependent on them because of their impact on consumption, remittances have become a focus of attention for various public and private economic and social actors.

The growing competition in offering financial products and services and new modes for remote savings, credit, and consumption as alternatives to the traditional flow of remittances is strengthening positive impacts of these economic flows and reducing risks associated to lack of sustainability of remittances in the long term. The capacity to adequately take advantage of these monetary flows as a driving force for development in communities of origin depends, in fact, on the capacity of the productive basis of the local economy to benefit from this type of external savings through an offer of value that goes beyond the consumption of non-durable goods.

As a significant result of the movement of persons throughout the world, governments, enterprises, and individuals are also facing more and more challenges in view of the reality of health and social welfare systems that have not been designed for a globalized world with movement of talent. Several Latin American countries are initiating reforms aimed at expanding social security services through a mix of public schemes and private insurance but in general, social protection and pension schemes need to be addressed with a special focus on the new reality of movement of persons.

The future brings a historic opportunity for Latin America, since the new generation – the demographic bonus generation – will be facing two decades of intense globalization of talent. Technologies will continue to develop, aspirations of persons for multicultural experiences will continue to grow and – in an economically integrated world facing a structural paradox of talent shortage – the skills and vitality of Latin Americans will be required more and more each day.

The region already has very significant levels of human capital, with the ability to move and with resources – and not only in quantity but also in quality and expertise. A new caste of Latin American leaders is getting educated and gaining global experience. It remains to be seen if Latin America will be able to benefit from these trends in a sustainable and balanced way.

Movement of talent is technologically possible, economically required, attractive to individuals, convenient to enterprises, and enriching to society. Within this context, Latin America will be a growing source of talent for the world because of its youth, its cultural foundation, its mentality, and its level of economic and social development.

The movement of Latin American talent will change the physiognomy of the region. If individuals, enterprises, academia, and governments focus on addressing this reality with an appropriate vision, this historic opportunity will change the future of development in Latin America as well as Latin America's place in the world.

## 5. Possibilities and Limitations of Temporary Migrant Worker Programs (TMWP): Contributions to Civil Society Discussions

Gustavo Gatica

### A. Introductory Notes

There is an increasing awareness of the so-called market failures and the possibility of State interventions. Recent events in the North American financial market, with the impact rapidly spreading to the real sector of economy – and not only in North America but at a global level – are examples of these failures and of the relevance of State actions, particularly in terms of regulation.

Every country aspires to be able to provide the *basic conditions* to ensure high quality physical living conditions for the majority of its nationals, such as access to health, education, housing, and a long and healthy life, to mention a few. It has to be said that many of these conditions are possible because of the employment – even if it is temporary – of members of the society and the benefits derived from it.

To achieve the above, some objective employment conditions need to be reviewed. Without going into detail, a first aspect to be reviewed is the manner in which employment contracts are executed. Do contracts consider payment of and compliance with minimum wages? Are the labor rights of temporary migrant workers recognized?

A second aspect is linked to recognizing the labor rights of workers in an environment which favors efficiency and effectiveness. Are labor rights a *necessary evil* in the production chain? From the perspective of employers, are labor rights a *distortion of the market*?

Asking questions such as the above does not mean that aspects relating to workers' obligations will be forgotten. However, asking about the rights of workers does not seem to be an everyday concern in an environment favoring, above all, the achievement of higher profitability levels – which is a paradox, given the fact that workers are the ones who generate profits day after day!

In a context where market deregulation, a minimum of State presence, and *labor flexibility* are insisted upon, regulating and monitoring temporary worker programs seems to be a necessary mechanism that needs to be urgently implemented to avoid that benefits which should be shared socially are monopolized by a few agents. The case of the labor market is particularly special. The aspiration to achieve a certain level of development and to develop the mechanisms – such as employment – that are necessary to achieve this requires a shared commitment by the State, the private sector, and civil society.

The recent events in the North American financial market can provide valuable lessons. Today, allowing the market to guide speculative, commercial, or productive actions on its own does not seem to be a solid view; something more is required. Thus, the aspiration to achieve higher levels of development should be based not only on trying to achieve higher levels of economic growth but also on implementing mechanisms which regulate this growth, that is, mechanisms which determine the scope and possibilities of economic growth. Obviously, development requires economic growth, but not as an end in itself – it is a condition for possibilities but not an ultimate horizon. In today's world, thinking about development requires the ability to consider heterogeneous interests and different aspirations. These interests and aspirations should complement each other in a similar process in the realm of legitimate concerns about human well-being.

### B. Notes on Achieving a Balance

As a starting point, it should be mentioned that the discussions relating to temporary migrant worker programs urgently call for actions beyond those being implemented by migration authorities in receiving

countries. Contributions by Ministries of Labor or similar bodies, Ministries of Health, and relevant authorities are required in order to regulate and allow access to social security, among other things.

*The relevance of monitoring and inspection actions carried out by Ministries or Secretariats of Labor in receiving countries.* An action which should be implemented by Ministries or Secretariats of Labor in the sphere of protection of labor rights is labor inspection. Labor inspection actions, precisely, allow identifying noncompliance with labor legislation upon request of the ex-officio or interested party. In practice, limitations to carry out these tasks are found in the relevant institutions. This is of particular concern since a chance is lost to identify cases of noncompliance with labor legislation when this occurs, which – moreover – happens quite frequently. In addition, the implementation of relevant corrective measures is restricted.

The task of inspection is undoubtedly a *fundamental* action in the protection of the labor rights not only of migrant workers but of workers in general. In essence, inspection has three dimensions: *dissuasive* – tries to persuade employers before initiating legal action; *educational* – informs about appropriate ways to comply with labor legislation; and *indicative* – guides actions. The educational dimension is particularly relevant because it leads to awareness-raising regarding respect for labor rights. In the long term, this prevents costly processes (administrative or judicial), allows workers to become more rooted in their workplace, stimulates an increase in productivity, and establishes a culture of mutual respect between workers and employers. It should be noted that within the context of the current economic crisis, labor rights – not only of migrant seasonal or temporary workers but of workers in general – are most probably one of the aspects that will suffer the most.

*Access of temporary workers to labor justice.* An aspect that is not often discussed has to do with the duration of ordinary labor trials, that is, the duration of a process from the moment when a denouncement is received until the moment when a verdict is issued. While differences in the duration of these trials can be observed in each member country of the Regional Conference on Migration (RCM), general consent exists regarding the undue prolongation of labor trials. The duration of the trials and – in many cases – lack of knowledge regarding the steps to be followed, keep migrant workers from claiming their labor rights. From an ethical perspective, the question regarding how much temporary migrant workers lose when they renounce their labor rights should be asked together with the question about how much employers gain when they do not comply with some labor rights.

### **C. Horizons and Possibilities**

#### *Some aspects that should be emphasized*

In theory, Temporary Migrant Worker Programs (TMWPs) should be based on an empirical ascertainment of a deficit of workers in a given country. This ascertainment – which is nothing more nor less than the existence of relevant studies – allows establishing how many workers are required, for which types of employment, and in which locations. This would involve coordinated action between official authorities, entrepreneurs (entrepreneurs' associations), academia, and civil society.

TMWPs can be an option to regulate the presence of workers in a given country and eliminate intermediaries such as contractors or labor brokers. It has been shown that TMWPs can help regulate the movement of workers within a country or between countries.

The possible signing of contracts (in some cases, verbal employment contracts are as binding as written contracts) allows establishing a framework of duties and rights of workers for the activities that they engage in.

Given that the contingents of workers are relatively small and can be easily located geographically, actions to inspect labor, health, housing, safety, and recreation conditions should be carried out on a regular basis; that is, they can be performed frequently.

### *Some Limitations*

As noted above, significant difficulties exist in Ministries or Secretariats of Labor which hinder the inspection of employment centers. This limits the possibility of identifying noncompliance with labor legislation with the aim of taking relevant corrective measures.

- Limited access to labor justice – due to lack of knowledge of the established processes or lack of motivation as a result of excessive delays of trials in labor courts – can promote noncompliance with labor rights. Examples of this would be the non-fulfillment of employment contracts, payment of salaries below the agreed amounts, and charging exorbitant amounts for transportation, accommodation, and food.
- The risk of workers becoming victims of trafficking has been identified under the TMWP scheme.
- Little willingness by workers to denounce noncompliance with the labor conditions under which they have been hired. This fear bears relation to the possibility that they will not be hired again.
- Workers' lack of knowledge of the labor legislation in the foreign countries where they are working.
- Insufficient participation in the design of TMWPs by academics and civil society representatives.

**The Regional Network for Civil Organizations on Migration (RNCOM) wishes to present the following proposal:**

#### *About State actions*

- a. To promote the establishment of inter-institutional mechanisms with various actors (governments, civil society, private sector, international organizations, academia) to design or update TMWPs;
- b. To incorporate procedures for appropriate planning, monitoring, evaluation, and follow-up of TMWPs;
- c. For countries receiving temporary workers, to periodically and proactively carry out inspection visits to verify compliance with labor rights in employment centers;
- d. For sending countries, capacity building to monitor and review the labor conditions of temporary migrant workers;
- e. To promote mechanisms that ensure an effective access to labor justice by the workers included in TMWPs;
- f. To establish procedures to regulate private actions to hire migrant workers;
- g. In designing TMWPs, to consider mechanisms that allow applying for a different migration status and family reunification;
- h. To strengthen internal regulatory frameworks through signing and ratification of and adhesion to various basic agreements of the International Labor Organization (Forced Labor – 105, Syndical Freedom – 87, Discrimination – 111, Child Labor – 182, and Agreements 97 and 143 relating to migrant workers), in addition to the Convention on the Protection of the Rights of All Workers and Members of their Families.

*Possible Contributions by Civil Society in this Process.*

- a. To participate in inter-institutional processes to design and update TMWPs;
- b. To promote actions to assess the impact of TMWPs, with an emphasis on compliance with the rights of temporary migrant workers and access to labor justice by workers. At the same time, to help identify best practices which allow improving the conditions of temporary migrant workers (for example, access to labor justice and legal assistance programs);
- c. To help disseminate information about labor procedures and the rights of migrant workers.