



Diseño de políticas de migración laboral para promover el trabajo decente

Este informe de política fue elaborado por Lilana Keith y Michele LeVoy de PICUM, la Plataforma para la Cooperación Internacional sobre Inmigrantes Indocumentados, con el apoyo de Abigail Cárdenas, del programa de prácticas. La organización agradece profundamente a todos los miembros de PICUM que han contribuido a este informe.

Traducción: Lucía López Castro
Corrección de textos: Nacho Hernández

© PICUM, 2021

Rue du Congres / Congresstraat 37-41, post box 5 • 1000 Brussels • Belgium
Tel: +32/2/210 17 80 • info@picum.org • www.picum.org



SIGRID RAUSING TRUST



Este informe ha recibido apoyo financiero del Programa de la Unión Europea para el Empleo y la Innovación Social "EaSI" (2014-2020). Para más información, consulte: <http://ec.europa.eu/social/easi>. La información contenida en esta publicación no refleja necesariamente la posición oficial de la Comisión Europea

Índice

SUMARIO	4
PRESENTACIÓN	7
1. LAS DISPOSICIONES ACTUALES SOBRE PERMISOS DE TRABAJO NO REFLEJAN LAS NECESIDADES REALES DE LA PARTE CONTRATANTE NI DE LAS PERSONAS TRABAJADORAS	8
Listas de profesiones con escasez de trabajadores	8
Pruebas del mercado laboral	10
Diversidad de profesiones y personas trabajadoras	12
Visas vinculantes a un solo empleador	13
Perspectivas de los trabajadores y trabajadoras migrantes	15
Reproduciendo desigualdades	16
2. LAS TENDENCIAS CLAVE EN LA ORGANIZACIÓN DE LA MIGRACIÓN LABORAL CORREN EL RIESGO DE AGRAVAR ESTOS PROBLEMAS	18
Programas de migración temporal	18
Acuerdos bilaterales de migración laboral	20
Agencias privadas de empleo y contratación	21
3. TENDENCIAS SOCIOECONÓMICAS MÁS GENERALES: UNA TRANSICIÓN JUSTA EN LA RECUPERACIÓN DE LA COVID-19	23
Hacia un trabajo decente para todos y todas	23
Corregir las desigualdades en una economía global	24
EL CAMINO A SEGUIR	25
RECOMENDACIONES DE POLÍTICAS PÚBLICAS: CARACTERÍSTICAS ESENCIALES DE LAS POLÍTICAS EXITOSAS EN MATERIA DE MIGRACIÓN LABORAL Y PERMISOS DE TRABAJO	26
ANEXO 1: MARCO DE INDICADORES DE LAS CARACTERÍSTICAS ESENCIALES DE LAS POLÍTICAS EXITOSAS EN MATERIA DE MIGRACIÓN LABORAL Y PERMISOS DE TRABAJO	30
ANEXO 2: ESTUDIO DE CASO – POLÍTICA DE MIGRACIÓN LABORAL DE SUECIA	36

Sumario

Las disposiciones actuales sobre permisos de trabajo no reflejan las necesidades reales de la parte contratante ni de las personas trabajadoras

Las políticas nacionales de migración en toda Europa siguen ofreciendo oportunidades decentes de migración laboral en gran medida a trabajadores con ofertas para empleo altamente remunerado o para la escasez de competencias muy específicas. Las vías de migración laboral accesibles y decentes en diversas ocupaciones siguen siendo muy limitadas, a pesar de la demanda del mercado laboral. Mecanismos como las cuotas, las listas de ocupaciones escasas y las pruebas del mercado laboral se aplican de forma que bloquean -o crean obstáculos administrativos demasiado complejos- el empleo de trabajadores y trabajadoras migrantes en ocupaciones clave.

Las vías disponibles suelen ofrecer permisos de trabajo con restricciones a la movilidad y los derechos de los trabajadores y trabajadoras en el mercado laboral. La multiplicación de normas, permisos y estatutos crea un complejo marco normativo en el que deben desenvolverse autoridades, empresarios/as y trabajadores/as. Esto conduce a la

fragmentación del mercado laboral y contribuye al trabajo no declarado.

Los permisos vinculados a un único empleador/a son especialmente preocupantes, ya que crean las condiciones para la dependencia y la explotación. También dificultan la flexibilidad del mercado laboral y de la mano de obra para adaptarse a las necesidades de empresarios/as y trabajadores/as. La falta de atención a las perspectivas, la autonomía y las inversiones de los y las trabajadoras migrantes en sus proyectos de migración laboral también conduce a puntos ciegos en la elaboración de políticas y limita los resultados positivos para todas las partes implicadas.

En este contexto, existe un gran déficit de trabajo decente con altos niveles de robo de salarios, accidentes laborales y explotación laboral, así como riesgos de servidumbre por deudas y tráfico de seres humanos. Las desigualdades y discriminaciones de género, clase y raza se reproducen.

Tendencias clave en la organización de la migración laboral corren el riesgo de agravar estos problemas

Aunque los programas de migración laboral temporal, los acuerdos bilaterales de migración laboral y las agencias privadas de empleo y contratación no son nuevos, su papel e importancia en la organización de la migración laboral sigue aumentando en toda Europa. Estas tendencias clave corren el riesgo de segmentar aún más los mercados de trabajo, aumentar la complejidad administrativa y degradar las condiciones de trabajo.

Se ha comprobado que los programas de migración laboral temporal o "circular" aumentan significativamente los riesgos de explotación laboral, servidumbre por deudas y dependencia en los intermediarios del mercado laboral. También ponen en peligro la planificación sostenible de la mano de obra tanto en los países de origen como en los de destino, y pueden dar lugar a una limitación de las oportunidades de empleo y de los derechos sociales de los trabajadores y trabajadoras migrantes en

sus países de origen. Los programas de migración temporal deberían ser sustituidos por políticas de migración laboral que incluyan las características esenciales expuestas en este informe, con permisos iniciales de una duración razonable y vías para la regularización de su situación administrativa..

Los acuerdos bilaterales de migración laboral pueden aumentar la complejidad de las normas y el trabajo no declarado, así como la discriminación, con diferentes trabajadores que tienen diferentes derechos y la segmentación de determinadas nacionalidades y géneros en determinados trabajos. Los análisis han detectado importantes deficiencias en los derechos y resultados para los y las trabajadoras migrantes. Además, la política migratoria de la UE trata de vincular cada vez más los acuerdos de migración laboral con la cooperación en materia de migración irregular. Esto es muy problemático y tampoco se traduce en vías de migración laboral significativas y decentes. Los acuerdos bilaterales

de migración laboral que se desarrollen deberían tener las características esenciales expuestas en este informe.

Las políticas integrales de migración laboral que ofrecen permisos a los trabajadores y trabajadoras independientemente de su nacionalidad contribuyen a una mejor regulación y gobernanza tanto de la migración como de los mercados laborales.

Cuanto más complejas son las normas y los procedimientos de migración laboral, más dependen los empleadores/as y los trabajadores/as de los intermediarios del mercado laboral. El empleo a través de agencias privadas de empleo y contratación se ha asociado a prácticas como el incumplimiento manifiesto de contratos laborales, tarifas de contratación no autorizadas, condiciones de trabajo y salarios abusivos y servidumbre por deudas. Las agencias privadas de empleo y contratación deberían estar mejor controladas y reguladas.

Tendencias socioeconómicas más generales: una transición justa en la recuperación de la COVID-19

Europa está experimentando importantes retos y transiciones socioeconómicas, en las que los trabajadores y trabajadoras migrantes son actores vitales. Sin embargo, los trabajadores/as migrantes corren el riesgo de estar entre los más afectados/as, y de ser culpados/as, durante las transiciones climáticas y digitales en las economías europeas. Esto es aún más cierto después de la COVID-19. Es necesario un mayor reconocimiento y debate sobre cómo tanto el trabajo de los y las trabajadoras migrantes como los recursos extraídos de sus países de origen son motores clave de la riqueza y el crecimiento de las economías europeas.

Las medidas para mejorar las condiciones laborales de todas las personas trabajadoras, y proporcionar permisos decentes a los trabajadores y trabajadoras migrantes, deben ser parte integrante de la transición justa, de las respuestas políticas de la COVID-19 y de las reformas económicas más amplias. Es esencial que la migración laboral y la movilidad humana formen parte de esfuerzos más amplios para reformar los sectores para que sean económica, ambiental y socialmente sostenibles y resistentes.

El camino a seguir

Cuando la migración laboral está bien gestionada, tiene efectos positivos para todo el mundo. Ofrecer seguridad laboral y trabajo decente, información y opciones a las personas trabajadoras es la mejor manera de fomentar la adecuación entre empleo y competencias y una migración laboral que contribuya a la prosperidad de las economías y las comunidades a nivel global.

Las políticas de migración laboral integrales y bien diseñadas proporcionan un marco regulador claro y promueven un terreno de juego sostenible y ético, con trabajo y condiciones decentes para todas las personas trabajadoras, incluidas las migrantes. Estas forman parte de políticas sociales y de empleo más amplias que buscan la igualdad de oportunidades y de acceso al mercado laboral, condiciones de trabajo justas y protección e inclusión social.

Recomendaciones de políticas públicas

Hemos identificado varias características que son esenciales para que las políticas de migración laboral y de permisos de trabajo tengan éxito, ya sea a nivel nacional, bilateral/ multilateral o de la UE.

Las políticas de migración laboral y de permisos de trabajo deben contar con procedimientos ágiles y eficientes, proporcionando permisos de trabajo de una duración razonable basados en una oferta de empleo en cualquier ocupación con mínimos requisitos administrativos. Las personas trabajadoras deben poder solicitarlo por sí mismas, desde dentro o fuera del país, y tener movilidad dentro del mercado laboral e independencia de los empleadores/as. Los y las trabajadoras migrantes deben tener garantizada la igualdad de trato, los derechos sociales y familiares, las vías para su regularización y la protección contra la explotación. Las políticas complementarias del mercado laboral son vitales para garantizar el cumplimiento de los derechos laborales para todos y todas. Las políticas también deben desarrollarse en un diálogo estructurado con los actores interesados, incluidos los/las representantes de los trabajadores y trabajadoras migrantes.

Para proporcionar una herramienta práctica, el Anexo 1 proporciona algunos indicadores y el Anexo 2 un estudio de caso, para demostrar cómo la lista de características esenciales e indicadores puede utilizarse para evaluar las políticas existentes. Se ha seleccionado el modelo sueco "orientado a la demanda" como ejemplo que incluye muchas de las características esenciales, y que tiene cierto margen de mejora en algunos aspectos.

Presentación

Este informe de política aborda la siguiente pregunta: ¿Cómo deberían diseñarse las políticas de migración laboral y los permisos de trabajo pertinentes para promover eficazmente el trabajo decente y declarado y la inclusión social?

El documento comienza con un breve análisis de las lagunas y deficiencias de los sistemas actuales en Europa, en tres apartados principales. El primer apartado describe cómo los sistemas que limitan los permisos de trabajo a determinadas profesiones y que exigen la realización de las pruebas del mercado laboral no reflejan las necesidades reales de la parte contratante, de las personas trabajadoras ni de las comunidades. Por tanto, contribuyen a que los trabajadores y trabajadoras se encuentren en una situación irregular o incierta y a que tengan unas condiciones laborales precarias. Asimismo, fomentan entornos en los que prospera el trabajo no declarado, las prácticas de explotación y la discriminación. El segundo apartado analiza cómo algunas tendencias clave sobre la forma en que se organiza la migración laboral corren el riesgo de agravar estos problemas. Por su parte, el tercer apartado proporciona un contexto más extenso y sitúa la migración laboral en el marco de tendencias socioeconómicas más amplias, en particular la transición justa y la recuperación de la COVID-19.

Este análisis también señala el camino a seguir mediante observaciones finales y recomendaciones de políticas. Si bien no existe una política de migración laboral única para todas las personas, hemos identificado algunas características esenciales para que tanto estas políticas como las relativas a los permisos de trabajo tengan éxito. Estas características son relevantes para todos los países, y a nivel de la UE.

Con el objetivo de ofrecer una herramienta práctica, se adjunta un anexo con posibles indicadores, junto con un estudio de caso, para demostrar cómo se pueden evaluar las políticas existentes mediante la lista de características e indicadores esenciales. El modelo sueco «basado en la demanda» ha sido seleccionado como un ejemplo que integra muchas de las características esenciales, con margen para mejorar algunos aspectos.

1. Las disposiciones actuales sobre permisos de trabajo no reflejan las necesidades reales de la parte contratante ni de las personas trabajadoras

Las políticas nacionales de migración en toda Europa, y a nivel de la UE, siguen ofreciendo oportunidades de migración laboral decentes fundamentalmente a los trabajadores y trabajadoras con ofertas para empleos bien remunerados o para dar respuesta a la escasez de habilidades muy específicas. Si bien existen variaciones entre los países, actualmente es extremadamente difícil o imposible para las personas extracomunitarias trabajar en muchos países europeos de forma regular y mantener un empleo decente en sectores como la industria hotelera, la hostelería y la restauración, la construcción y el trabajo doméstico.

Las normas sobre qué empleos cumplen los requisitos para obtener un permiso de trabajo son a menudo complejas; a veces resultan en numerosos tipos de permisos de trabajo y procedimientos para diferentes perfiles de persona trabajadora. Además, implican en mayor o menor medida mecanismos como las cuotas,¹ las listas de profesiones con escasez de trabajadores y las examen de la situación del mercado laboral. El resultado no refleja las necesidades reales de las personas trabajadoras, de la parte contratante o de las comunidades y reproduce las desigualdades.

Listas de profesiones con escasez de trabajadores

Muchos países —incluidos los Estados miembros de la UE—² recopilan y analizan datos estadísticos desglosados por género sobre la escasez y el excedente de mano de obra en los mercados laborales nacionales y sectoriales. La escasez atraviesa sectores, ocupaciones, niveles salariales y conjuntos de habilidades.

Por ejemplo, en 2019, las Oficinas Nacionales de Coordinación (ONC) notificaron falta de personal en las siguientes profesiones en varios Estados miembros de la UE:

1 Por ejemplo, en Italia se publica cada año un decreto que establece el número o cuota de permisos de trabajo disponibles para cada categoría de trabajador extracomunitario que puede entrar en Italia con el permiso de trabajo pertinente, los términos y condiciones para solicitarlo y el plazo para hacerlo. Si bien se han emitido aproximadamente 1,8 millones de permisos de trabajo en virtud de los 23 decretos de cuotas desde 1998, el sistema es muy complicado, ya que cuenta con múltiples cuotas para diferentes tipos de empleo y distintas nacionalidades, y desde 2011 no se ha realizado una planificación real para establecer los límites de dichos permisos. Además, las cifras no reflejan las necesidades reales de las personas trabajadoras ni de la parte contratante (Open Society European Policy Institute (2020), [Towards an EU Toolbox for Migrant Workers](#), Open Society Foundations, citando datos del Ministerio del Interior). Para más información sobre las cuotas de 2020, consulte el "[decreto del Presidente del Consiglio dei ministri 7 luglio 2020](#)".

2 Esto lo exige el artículo 30 del Reglamento EURES 2016/589 /UE. Los indicadores se basan en gran medida en datos administrativos de los servicios públicos de empleo (SPE), como por ejemplo, la relación entre las personas demandantes de empleo y las vacantes, así como el tiempo para cubrir dichas vacantes. El análisis de los datos de la Encuesta europea de población activa (EPA) puede ser más completo, ya que, por ejemplo, algunas profesiones no utilizan el SPE (John McGrath, [Analysis of shortage and surplus occupations based on national and Eurostat Labour Force Survey data. Shortages and surpluses 2019](#), DG Empleo e inclusión social, noviembre de 2019, Bruselas: Comisión Europea). Asimismo, existen importantes limitaciones en la precisión y pertinencia de las listas de profesiones con escasez de trabajadores, según la frecuencia con la que se actualizan y el papel de los diferentes interlocutores sociales en su elaboración.

Tabla: Las treinta ocupaciones con mayor escasez señaladas por las CNOs

Ocupación	Número de CNOs declaradas	Ocupación	Número de CNOs declaradas
Conductores de camiones pesados	15	Carniceros, pescaderos y afines	8
Analistas de sistemas	14	Chefs	8
Soldadores y oxicortadores	14	Ingenieros civiles	8
Mecánicos de maquinaria agrícola e industrial	13	Desarrolladores/Analistas de software y aplicaciones	8
Electricistas de edificios y afines	12	Desarrolladores de software	8
Carpinteros y ebanistas	12	Contables	7
Fontaneros y tuberos	12	Profesionales de la publicidad y el marketing	7
Cocineros	11	Mecánicos de Aire Acondicionado y Refrigeración	7
Colocadores de hormigón, acabadores de hormigón y afines	10	Técnicos en Ingeniería Eléctrica	7
Montadores/Operadores de maquinaria para trabajar el metal	10	Mecánicos e instaladores eléctricos	7
Mecánicos y reparadores de vehículos de motor	10	Técnicos de Ingeniería Electrónica	7
Profesionales de la enfermería	10	Ingenieros industriales y de producción	7
Albañiles y trabajadores afines	9	Yeseros	7
Conductores de bus y tranvía	9	Asistentes de ventas en tiendas	7
Ingenieros eléctricos	9	Camareros	7
Médicos generalistas	9	Desarrolladores web y multimedia	7
Preparadores y montadores de estructuras metálicas	9		

Fuente: John McGrath, [Analysis of shortage and surplus occupations based on national and Eurostat Labour Force Survey data. Shortages and surpluses 2019](#), DG Empleo e inclusión social, noviembre de 2019, Bruselas: Comisión europea

Sin embargo, la mayoría de los Estados miembros de la UE no ajustan sus programas de migración laboral a las listas de profesiones con escasez de trabajadores.³ Los que sí lo hacen, se centran en profesiones con escasez de personal muy

específicas y definidas de manera estricta. Aun así, los permisos pueden estar sujetos a cuotas, a algún tipo de prueba del mercado laboral o a otras obligaciones específicas.

3 European Migration Network (2015), [Determining labour shortages and the need for labour migration from third countries in the EU. Synthesis Report for the EMN Focussed Study 2015](#), Bruselas: EMN.

Por ejemplo, en los Países Bajos, existe un programa específico para que cocineros y cocineras de nivel 4 a 6 (cocinero especializado, sous chef/chef ejecutivo o chef) trabajen en restaurantes que sirvan una o más de las siguientes cocinas: china, india, indonesia, japonesa, coreana, malasia, tailandesa, tibetana y vietnamita. Anteriormente, había un máximo de permisos que se podían otorgar en el marco de este programa. Sin embargo, desde el 1 de octubre de 2019, la parte contratante⁴ debe informar de la disponibilidad de una vacante al menos tres semanas antes de presentar la solicitud para el permiso combinado de residencia y trabajo. Asimismo,

deberá proporcionar formación a otra persona que no precise de una autorización, durante la duración del permiso de trabajo. No existen permisos para ayudantes de cocina, chefs no especializados ni cocineros de platos simples (empleos de niveles 1 a 3).⁵

Si bien se están tomando otras medidas para abordar la escasez de personal, tales como inversiones en formación para aumentar la fuerza de trabajo local o la mecanización para reducir la necesidad de personal, estas pueden tardar en tener un impacto y es necesario combinar varias medidas.

Examen de la situación del mercado laboral

El objetivo de este examen es dar a los ciudadanos y ciudadanas un acceso privilegiado al mercado laboral. En la UE y el Espacio Económico Europeo, como parte de la solicitud del permiso de trabajo, se puede exigir a la parte contratante que demuestre que ha buscado a nivel local y que nadie de esos países reúne los requisitos para el puesto. El examen de la situación del mercado laboral varía.

En algunos países europeos, para pasarlo, la parte contratante debe haber anunciado la vacante durante un período de tiempo determinado. Una vez transcurrido, puede solicitar un permiso de trabajo para ocupar el puesto. Sin embargo, en muchos Estados miembros este mecanismo limita drásticamente las posibilidades de que personas

migrantes de terceros países trabajen regularmente en varios sectores de la economía, concretamente en puestos actualmente considerados de cualificación baja o media, con salarios bajos y medios.

En muchos casos, el hecho de que haya una sola persona desempleada inscrita para trabajos considerados de baja cualificación implica la innecesidad de aplicar el examen de la situación del mercado laboral y que no sea posible obtener el permiso de trabajo para contratar a una persona trabajadora migrante. Se considera que cualquier persona desempleada podría realizar el trabajo independientemente de si sería así en la práctica, de si quisiera o no aceptar el trabajo o de si la parte contratante la contrataría o no.⁶ Esto también revela

4 Immigration and Naturalisation Service (INS), "[Changed regulation for the Asian catering industry as of 1 October 2019](#)", 4 de octubre 2019.

5 Para más información consulte la [normativa](#) y la [página web](#) del Dutch Immigration and Naturalisation Service (Servicio holandés de inmigración y naturalización, INS, por sus siglas en inglés) y [werk.nl](#) (solo en holandés). La sociedad civil en los Países Bajos denuncia situaciones de explotación asociadas a esta vía, concretamente debido a la relación entre el permiso y la parte contratante y el trabajo, creando un alto nivel de dependencia de las personas trabajadoras de los empleadores/as (Correspondencia con FairWork, 3 de diciembre de 2020).

6 Por ejemplo, un análisis de 2019 sobre las profesiones con escasez de trabajadores basado en datos nacionales y de la encuesta de población activa de Eurostat subraya múltiples factores que contribuyen a la escasez. Entre otros, la falta de personas demandantes de empleo que cuenten con la formación y las competencias necesarias para cubrir las vacantes; la escasez de personas dispuestas a aceptar un empleo de relativamente baja cualificación; el sobreempleo y subempleo significativo de un determinado género y las pocas posibilidades de emparejar perfiles entre fronteras y regiones (John McGrath, [Analysis of shortage and surplus occupations based on national and Eurostat Labour Force Survey data. Shortages and surpluses 2019](#), DG Empleo e inclusión social, noviembre de 2019, Bruselas: Comisión Europea).

presunciones altamente clasistas en cuanto al valor de los diferentes tipos de trabajo y las habilidades que se requieren para ellos en nuestras sociedades, así como sobre quién debería disponer de opciones a la hora de elegir su trabajo.

Además, el hecho de exigir este examen añade a menudo una mayor complejidad a la gobernanza de la migración laboral. Muchos países europeos exigen a la parte contratante de tener que superarlo cuando se trata de la contratación de determinados grupos de nacionales de terceros países; el hecho de aplicar dicho examen para la contratación de personas residentes es discriminatorio y contraproducente para su inclusión en el mercado laboral. Otras situaciones también pueden estar exentas del examen, con el objetivo de facilitar la inclusión en el mercado laboral de otros grupos de personas o cuando se trate de determinados trabajos.

Por ejemplo, en Polonia, los ciudadanos y ciudadanas de Ucrania, Georgia, Rusia, Moldavia, Bielorrusia y Armenia tienen fácil acceso al mercado laboral polaco y pueden trabajar durante 6 meses por cada período de 12 meses sin permiso de trabajo, en base a una declaración de «intención de contratar» de la parte contratante. Dicha declaración puede ser válida para todo tipo de trabajo que no sea estacional, siempre que cumpla con el salario mínimo. Si se amplía el periodo de contratación será necesario obtener un permiso de trabajo, pero no se aplica la prueba del mercado laboral. Sin embargo, si la persona trabajadora y la parte contratante optan por solicitar un permiso de trabajo desde el principio, deberán pasar dicho examen.

Asimismo, existen otras situaciones en Polonia en las que no se realiza el examen de la situación del mercado laboral para conceder permisos de trabajo. Entre otras: en el caso de empleos que estén incluidos en las listas de profesiones con escasez de trabajadores y trabajadoras; renovación del permiso para el mismo puesto; estudiantes extranjeros/as que se graduaron en los últimos tres años en universidades en la UE, EEE o Suiza o que estén realizando estudios de doctorado en Polonia; personas que hayan tenido su residencia habitual de forma ininterrumpida en Polonia durante los tres años anteriores y determinadas operaciones de compra.⁷

Si bien las exenciones del examen de la situación del mercado laboral son una medida positiva para facilitar el empleo de determinados grupos, esto puede conducir a reglas muy complicadas que deberán gestionar la parte contratante, las personas trabajadoras y las autoridades. Asimismo, plantea dudas sobre el impacto real o la importancia de imponer dichos exámenes en el resto de situaciones.

7 Para más información consulte la [página web](#) de la Oficina Polaca de Extranjería y para la lista de exenciones del examen de la situación del mercado laboral, consulte [aquí](#). La contratación de personas que cumplan los requisitos para no necesitar un permiso de trabajo también está exenta del examen de la situación del mercado laboral. El Ministro de Trabajo puede emitir un decreto que exima a otros grupos específicos de trabajadores y trabajadoras.

Diversidad de profesiones y personas trabajadoras

Incluso cuando las profesiones no están incluidas en los planes sobre permisos de trabajo existentes, las personas migrantes a menudo satisfacen las demandas del mercado laboral. Sin embargo, deben hacerlo en situación de irregularidad.

Los sectores de la economía en los que suelen trabajar estas personas en situación irregular son: la agricultura, la silvicultura y la pesca; la industria hotelera y el turismo; el transporte y el almacenamiento; la construcción y los servicios personales.⁸ En ellos, la mano de obra es a menudo muy variada y está compuesta por algunas personas trabajadoras nacionales, otras itinerantes de la UE y migrantes tanto con permiso de trabajo como sin él. No es raro que en el mismo lugar de trabajo exista una segmentación laboral donde las personas con permisos de residencia más seguros ocupen puestos mejor remunerados y de mayor responsabilidad y las que se encuentran en situación de precariedad estén en los peor remunerados.

Existen tendencias específicas en los diferentes países europeos con respecto a las nacionalidades⁹ y a los permisos para determinadas profesiones. Los miembros de PICUM trabajan principalmente con trabajadores y trabajadoras migrantes en situación precaria o irregular en las siguientes profesiones (categorizadas según la Clasificación Internacional Uniforme de Ocupaciones (CIUO-08):¹⁰

- personas trabajadoras de los servicios personales, en particular; cocineras, camareras, especialistas en tratamientos de belleza, ecónomos y mayordomos domésticos (subgrupo principal 51);
- vendedoras, en particular, asistentes de venta de tiendas (subgrupo principal 52);
- personas trabajadoras de los cuidados personales, en particular, cuidadoras de niños y niñas y trabajadoras de los cuidados personales a domicilio (subgrupo principal 53);
- guardias de protección (5414);
- oficiales y operarias de la construcción incluyendo electricistas (subgrupo principal 71 y subgrupo 741);
- costureras, bordadoras y afines (7533);
- conductoras de vehículos y operadoras de equipos pesados móviles, en particular; de automóviles, camionetas y motocicletas, de camiones pesados, marineras de cubierta y afines (subgrupo principal 83);
- limpiadoras y asistentes (subgrupo principal 91);
- peones agropecuarios, pesqueros y forestales (subgrupo principal 92);
- peones de la minería, la construcción, la industria manufacturera y el transporte (subgrupo principal 93);
- ayudantes de preparación de alimentos (subgrupo principal 94);
- vendedoras ambulantes de servicios y afines (subgrupo principal 95);
- recolectores de desechos y otras ocupaciones elementales (subgrupo principal 96).

En los países donde los permisos de trabajo solo se otorgan a perfiles concretos o para determinados empleos, las posibilidades de acceder a dichos permisos para realizar estos trabajos son muy limitadas o inexistentes. Hay pocas probabilidades de que este tipo de trabajo se declare y esté sujeto a los

8 Consulte, por ejemplo, PICUM (2020), [NT: Resumen ejecutivo en español] [Respeto de los derechos laborales para todos y todas: Cómo garantizar que los/as trabajadores/as migrantes en irregular puedan acceder a la justicia](#) [NT: Informe completo en inglés disponible en: <https://picum.org/wp-content/uploads/2020/03/A-Worker-is-a-Worker-full-doc.pdf>], Bruselas: PICUM; Emilio Reyneri (2001), "Migrants' involvement in irregular employment in the Mediterranean countries of the European Union", International Migration Papers (IMP) serie de informes de trabajo, Ginebra: Organización Internacional del Trabajo

9 Las tendencias con respecto a qué nacionalidades migran con más frecuencia a un país europeo en particular en comparación con otro están determinadas por varios factores, tales como los vínculos históricos, lingüísticos y de las antiguas colonias, así como por acuerdos bilaterales sobre migración laboral o medidas para brindar acceso prioritario al mercado laboral a determinadas nacionalidades. En algunos países también existen tendencias respecto al tipo de trabajo concreto que realizan las personas de determinadas nacionalidades, condicionadas por factores como las normas sobre migración laboral, las prácticas de contratación, la discriminación racial y de género y los prejuicios en torno a culturas concretas y a la ética profesional.

10 Consulte la Organización Internacional del Trabajo, [Estructura de la CIUO-08 y concordancias previas con la CIUO-88](#) [disponible en inglés], Clasificación Internacional Uniforme de Ocupaciones (CIUO), actualizado el 21 de junio de 2016.

impuestos y cotizaciones a la seguridad social pertinentes. Cuando los trabajadores y trabajadoras en situación irregular tienen la posibilidad de declarar sus ingresos, lo hacen, pero no pueden obtener los beneficios basados en las cotizaciones que ellos

y sus empleadores/as han pagado.¹¹ Algunas de estas profesiones también se encontraban entre las declaradas como ocupaciones con escasez de trabajadores en varios Estados miembros de la UE en 2019 (ver tabla en la página 9).

Permisos vinculados a un solo empleador

Estos permisos de trabajo disponibles para empleos considerados de cualificación baja o media suelen vincular al trabajador o trabajadora migrante a un empleo específico y a un empleador/a en concreto, y solo son válidos por un corto periodo de tiempo. Si la persona contratada desea o necesita cambiar de empleador/a, debe solicitar un nuevo permiso, lo que supone un proceso largo y complicado con consecuencias inciertas tanto para la posible parte contratante como para la trabajadora. En algunos casos, como el de los temporeros y temporeras, debería ser posible cambiar de empleador/a con el mismo permiso.¹² Sin embargo, esto es extremadamente difícil en la práctica ya que los permisos son de muy corta duración y no son renovables [Consulte más información sobre los programas para trabajadores y trabajadoras temporeros en el apartado 2, a continuación]. Si la persona pierde su empleo, sus permisos de residencia y de trabajo dejarán de ser válidos, en algunos casos de forma inmediata.

Por ejemplo, las modificaciones realizadas al visado para las personas trabajadoras extranjeras que

operan en el servicio doméstico en el Reino Unido muestran claramente las consecuencias de limitar sus posibilidades para cambiar de empleador/a y renovar o ampliar sus permisos. De 1998 a 2012, las personas trabajadoras migrantes del sector doméstico que fueran al Reino Unido podían solicitar ampliaciones anuales del visado, siempre que tuvieran un contrato a jornada completa como empleada del hogar con cualquier empleador/a. En abril de 2012, se eliminó el derecho a cambiar de empleador/a y se redujo la duración del visado a un período máximo de 6 meses, no renovable. Desde abril de 2016, se ha reintroducido el derecho a cambiar de empleador/a, pero únicamente dentro del período de 6 meses, por lo que en la práctica es extremadamente difícil para estas personas encontrar un empleo alternativo dentro de ese plazo.¹³ Kalayaan, una organización que brinda apoyo a personas migrantes empleadas del hogar en el Reino Unido, ha comparado los datos¹⁴ sobre los abusos de los que fue informada en cada uno de esos períodos. Hallaron que en el período de 2012 a 2016, tras los cambios realizados en abril de 2012, se produjo un aumento significativo en el

11 Por ejemplo, en Portugal, tanto la persona trabajadora en situación irregular como su empleador/a pueden registrar la relación laboral en la Seguridad Social y pagar las cotizaciones con un contrato en vigor y un pasaporte o documento de viaje válido. El permiso de trabajo no es necesario debido a que trabajar y pagar las cotizaciones a la Seguridad Social durante 12 meses puede ser la base para regularizar su situación en virtud del [artículo 88, párrafo 2, de la Ley de Extranjería](#). Sin embargo, la persona trabajadora no puede percibir ninguna prestación de la Seguridad Social hasta que no se regularice su situación.

12 La «Directiva sobre trabajadores temporeros» de la UE exige que los Estados miembros permitan a los trabajadores y trabajadoras temporeros prorrogar su estadia, dentro del período máximo de estancia establecido para estas personas, que puede ser de un máximo de nueve meses dentro de cualquier período de 12 meses, para ser contratados por un empleador/a diferente, siempre que se sigan cumpliendo los criterios de admisión (artículos 14.1 y 15.3 de la Directiva 2014/36/UE).

13 Para más información, consulte Kalayaan (2019), [Briefing on Overseas Domestic Workers for the Modern Slavery Strategy and Implementation Group \(MSSIG\) Prevent meeting](#), 11 de septiembre de 2019.

14 Kalayaan y Anti-Slavery International (2018), presentación ante la Relatora Especial sobre las formas contemporáneas de la esclavitud del Cuestionario acerca de la servidumbre doméstica de las personas trabajadoras migrantes en el sector doméstico, mayo de 2018.

porcentaje de trabajadoras del sector doméstico que reportaron abusos físicos, psicológicos, sexuales, privación de alimentos, falta de dormitorio, de espacio privado e incluso de cama, ausencia de días libres, jornadas de más de 15 horas diarias, prohibición de salir, salarios semanales de menos de 50 libras y retención de sus pasaportes. Desde abril de 2016, si bien se reintrodujo el derecho a cambiar de empleador/a —pero manteniendo el permiso no renovable de 6 meses— las tasas de abuso han continuado y, en algunos casos, han aumentado.¹⁵

Si bien es posible que la legislación nacional prevea otros permisos, a menudo los de trabajo deben solicitarse desde fuera del país o, en caso de poder hacerse desde el mismo, únicamente es posible si la persona reside regularmente en él. Asimismo, a algunas personas no se les permite cambiar de tipo de permiso o estatuto, o descubren que los meses y años de residencia y trabajo no cuentan a efectos de solicitar un permiso de residencia permanente o de larga duración.

Esto crea a los trabajadores y trabajadoras una situación de dependencia de sus empleadores/as, ya que todo depende de mantener un trabajo concreto. Significa que la pérdida de empleo y la explotación laboral empujan a las personas hacia la residencia irregular y el trabajo no declarado y las mantiene bloqueadas ahí, ya que existen pocas posibilidades de reincorporarse al mercado laboral y regularizar su situación.

También impide la movilidad dentro del mercado laboral que facilitaría el desarrollo profesional, la competencia leal, la adecuación eficaz de los empleos y las competencias así como la adaptación a las necesidades de la parte contratante y de los trabajadores y trabajadoras.

¹⁵ Ibid; Kalayaan (2019), [Briefing on Overseas Domestic Workers for the Modern Slavery Strategy and Implementation Group \(MSSIG\) Prevent meeting](#), 11 de septiembre de 2019.

Perspectivas de los trabajadores y trabajadoras migrantes

En su mayoría, las políticas sobre migración laboral han sido diseñadas para dar respuesta a las necesidades del mercado laboral. La falta de atención tanto a las perspectivas y autonomía de los trabajadores y trabajadoras migrantes, como a las inversiones en sus proyectos de migración laboral, da lugar a puntos ciegos en la formulación de las políticas y dificulta cualquier resultado positivo para todas las partes involucradas. Por ejemplo, el razonamiento detrás de los permisos vinculados a un empleador/a es reconocer la inversión realizada por la parte contratante en el proceso de contratación de una persona migrante. Sin embargo, esto pasa por alto las importantes inversiones realizadas por los trabajadores y trabajadoras migrantes, sus familias y comunidades. Contribuir con su trabajo para hacer crecer la economía de otro país cuesta tiempo, dinero y capital social.

Si bien las directrices internacionales¹⁶ establecen que los trabajadores y trabajadoras migrantes no deberían hacer frente ni directa ni indirectamente a las comisiones de contratación ni a los gastos conexos, en la práctica soportan diversos costes y realizan importantes inversiones económicas en la migración laboral. Los costes en los que pueden incurrir incluyen gastos médicos, de seguros, de pruebas de aptitudes y cualificaciones, de formación y orientación, de equipamiento, de viajes y alojamiento, administrativos así como las comisiones por los servicios de contratación.

Además, deben aprender el idioma, las costumbres y las estructuras sociales y legales de otro país. Es posible que lo hagan sin contar con una red social en el país al que emigran y que tengan que construir una red de apoyo a su llegada y a lo largo de los años. Asimismo, se separan de sus familiares y comunidades en sus países de origen o residencia habitual anterior si bien con frecuencia las apoyan económicamente.

Como tales, estas personas son agentes importantes del desarrollo social y económico. Sin embargo, las limitaciones de los permisos que dan lugar a situaciones de dependencia de determinadas personas y empleos no tienen en cuenta esta inversión y generan riesgos de explotación, tal y como se ha descrito anteriormente. Es posible que tengan en mente objetivos a corto o largo plazo cuando se embarcan en un nuevo proyecto de migración laboral,¹⁷ y que cambien de opinión con el tiempo. Sin embargo, no es razonable esperar que un trabajador/a migrante se vaya después de un período corto de tiempo si las condiciones de su trabajo no son las esperadas.

Para fomentar el empleo decente y declarado es fundamental tener en cuenta sus perspectivas,¹⁸ la inversión en una migración laboral que resulte exitosa para estas personas, sus familias y comunidades y las posibles vulnerabilidades a las que pueden enfrentarse a su llegada.

16 OIT (2019), [Principios generales y directrices para la contratación equitativa y Definición de las comisiones de contratación y los gastos conexos](#), Ginebra: Organización Internacional del Trabajo

17 Véase por ejemplo: Dovelyn Rannveig Mendoza (2020), [Shifting Labour Frontiers: The recruitment of South Asian migrant workers to the European Union](#), en colaboración con Izabela Florczak y Rameshwar Nepal, octubre de 2020, FNV Mondiaal.

18 Para obtener información sobre las perspectivas de los trabajadores y trabajadoras migrantes, consulte, por ejemplo: Agencia de los Derechos Fundamentales (2019), [Protecting migrant workers from exploitation in the EU: workers' perspectives](#), Luxemburgo: Oficina de publicaciones de la Unión Europea.

Reproduciendo desigualdades

La discriminación a nivel personal, institucional y estructural es una barrera importante para acceder a puestos de trabajo bien remunerados. Por ejemplo, a nivel personal, los estereotipos y prejuicios sobre género, así como los basados en la nacionalidad o la religión siguen teniendo un papel importante en los procesos de selección y contratación.¹⁹ A nivel estadístico, en 2018 los 28 Estados miembros de la UE concedieron más primeros permisos para actividades remuneradas (para personas altamente cualificadas, estacionales, investigadoras y de otra índole) a nacionales de Estados Unidos que a ciudadanos/as de todos los países africanos juntos.²⁰

Cuando los permisos de trabajo decente y estable que permiten la posibilidad de traer a la familia solo se conceden a las personas que consiguen trabajos bien remunerados, se afianzan las desigualdades de género, raza y clase en toda Europa.

Muchos de los empleos en los que trabajan las personas migrantes, ya sea de forma irregular o con permisos muy precarios se categorizan como «de baja cualificación», incluso en las clasificaciones de la CIUO, donde en su mayoría se asocian a los niveles de competencias uno y dos.²¹ Según la metodología CIUO, la competencia se mide teniendo en cuenta

la naturaleza del trabajo realizado, las tareas y responsabilidades características de la profesión; el nivel de educación y formación reglada requerido y la cantidad de formación no reglada recibida en el trabajo o la experiencia laboral previa solicitada. Sin embargo, estas profesiones requieren de una serie de habilidades y competencias técnicas e interpersonales. Lejos de tratarse de descripciones neutrales, esta clasificación refleja y afianza un sesgo de valor sobre qué trabajos deberían estar bien remunerados y proporcionar una seguridad laboral, una trayectoria profesional y unas condiciones de trabajo decentes.

En el contexto de la pandemia de la COVID-19, se ha producido un cierto reconocimiento del papel esencial de determinadas personas que realizan trabajos categorizados como poco cualificados, como los que garantizan que los supermercados puedan permanecer abiertos, que haya alimentos en los estantes y que el transporte público siga funcionando.²² La recuperación de la pandemia brinda la oportunidad de reexaminar el marco de valores, con el objetivo de reconocer la importancia del rol de todos los trabajadores y trabajadoras en las comunidades y sociedades, así como la necesidad de garantizar la igualdad de oportunidades y el trabajo decente para todos y todas.

19 Por ejemplo, como se señala en el [Plan de Acción de la UE Antirracismo para 2020-2025](#), «la discriminación en el trabajo o en la búsqueda de empleo está muy extendida; puede revestir numerosas formas y afecta a determinados grupos más que a otros. Las personas de ascendencia africana, por ejemplo, ven una disociación especialmente marcada entre la calidad de su empleo y su nivel de educación, que se manifiesta en una tasa de trabajo peor remunerado entre las personas con un título superior en comparación con la población en general. Hay pruebas de que a los candidatos que se identifican abiertamente como musulmanes en sus currículos los convocan a menos entrevistas de trabajo en comparación con candidatos igualmente cualificados con un currículum vitae sin connotaciones religiosas» (Comunicación de la Comisión Europea, [Una Unión de la igualdad: Plan de Acción de la UE Antirracismo para 2020-2025](#) COM(2020) 565 final, Bruselas, 18.9.2020).

20 Los datos sobre los primeros permisos expedidos para actividades remuneradas (para personas altamente cualificadas, estacionales, investigadoras y de otra índole) en los 28 Estados miembros de la UE en 2018, muestran que los ciudadanos/as de los 55 países codificados como África representan solo el 5% de los permisos (38.099). Las personas procedentes de los 35 países codificados como América representan el 13% (93.018), con 38.500 de dichos permisos concedidos a ciudadanos/as de Estados Unidos, una cifra ligeramente superior a la del conjunto de personas procedentes de todos los países africanos juntos. Los ciudadanos/as procedentes de los 10 países codificados como Europa Central y Oriental representan el 51% (368.032) del total (análisis basado en datos de Eurostat sobre [Primeros permisos expedidos para actividades remuneradas por motivos, duración y ciudadanía](#) [disponible en inglés], actualizado por última vez el 22 de octubre de 2019).

21 Organización Internacional del Trabajo, [ISCO-08 Part 1: Introductory and methodological notes](#), Clasificación Internacional Uniforme de Ocupaciones (CIUO), actualizado el 21 de junio de 2016.

22 Véase por ejemplo: [Conclusiones del Consejo sobre la mejora de las condiciones de trabajo y de vida de los trabajadores temporeros y otros trabajadores móviles](#) [disponible en inglés], 9 de octubre de 2020; Comunicado de prensa de la Comisión Europea del 16 de julio de 2020 «[Coronavirus: la Comisión Europea insta a adoptar medidas para proteger a los trabajadores de temporada](#)»; Comunicado de prensa del Parlamento Europeo del 25 de mayo de 2020 «[COVID-19: No hay libre circulación de trabajadores y trabajadoras críticos sin la protección adecuada](#) [disponible en inglés]»; listas de trabajadores/ocupaciones esenciales en el contexto de las restricciones de la COVID-19 en [los Países Bajos](#) y [Bélgica](#).

Conclusiones clave sobre las disposiciones actuales en materia de permisos de trabajo

La falta de vías para la migración laboral y la prevalencia de permisos de trabajo muy restrictivos, a pesar de la demanda constante en todos los sectores y ocupaciones, empuja a las personas hacia el trabajo irregular e informal.

Las políticas actuales previenen o crean obstáculos administrativos excesivamente gravosos para el empleo de personas migrantes en ocupaciones fundamentales. También dificultan la flexibilidad en el mercado de trabajo y la fuerza laboral para adaptarse a las necesidades de los empleadores/as y los trabajadores y trabajadoras.

En este contexto, existe un enorme déficit de trabajo decente, con elevadas tasas de impagos, accidentes laborales y explotación laboral, así como riesgos de servidumbre por deudas y trata de personas.²³ Se reproducen las desigualdades de género, clase y raza, así como la discriminación por dichos motivos.

23 Para más información sobre las barreras al ejercicio de los derechos laborales y los mecanismos de denuncia eficaces para los trabajadores y trabajadoras migrantes, consulte PICUM (2020), [NT: Resumen ejecutivo en español] [Respeto de los derechos laborales para todos y todas: Cómo garantizar que los/as trabajadores/as migrantes en irregular puedan acceder a la justicia](#) [NT: Informe completo en inglés disponible en: <https://picum.org/wp-content/uploads/2020/03/A-Worker-is-a-Worker-full-doc.pdf>], Bruselas: PICUM; PICUM (2020) [PICUM Mensajes clave y recomendaciones sobre la trata de personas](#) [disponible en inglés], octubre de 2020, Bruselas: PICUM.

2. Las tendencias clave en la organización de la migración laboral corren el riesgo de agravar estos problemas

En esta situación general, algunas tendencias corren el riesgo de segmentar aún más los mercados laborales, estratificar la complejidad administrativa y degradar las condiciones de trabajo. Si bien los planes de migración laboral temporal, los acuerdos

bilaterales y las agencias de empleo y contratación no son nuevos, su rol e importancia en la organización de la migración laboral sigue aumentando en toda Europa. Para cada tendencia se sugieren respuestas políticas.

Programas de migración temporal

Los programas temporales o de «migración circular» permiten a los trabajadores y trabajadoras permanecer únicamente por un período de tiempo muy corto, generalmente menos de un año, y luego les exigen regresar a su país de origen temporalmente antes de migrar para trabajar nuevamente. A veces se justifican como una forma de evitar la emigración de trabajadores/as esenciales de los países de origen (la llamada «fuga de cerebros»), así como para adoptar un enfoque utilitario de la demanda de trabajadores/as migrantes por parte de los empleadores/as.

Se ha hallado que estos programas aumentan significativamente los riesgos de explotación laboral, servidumbre por deudas y dependencia de los intermediarios del mercado laboral.²⁴ Incluso cuando los derechos laborales de los trabajadores

y trabajadoras están protegidos, la corta duración de los permisos, la dependencia de su empleador/a, —a menudo para la vivienda y los ingresos— y unas condiciones de vida y de trabajo que frecuentemente les aíslan, hacen que sea muy difícil para estas personas acceder a la información y familiarizarse con los procedimientos administrativos y legales, organizarse y negociar colectivamente o reivindicar sus derechos a través de los mecanismos formales de denuncia. Esto se ve claramente cuando se analiza la explotación generalizada de los trabajadores/as móviles de la UE/EEE que trabajan con contratos laborales de muy corta duración, por ejemplo, en la agricultura²⁵ o en el cuidado de personas mayores²⁶ en algunos países.

A nivel de la UE, la «Directiva sobre trabajadores temporeros»²⁷ establece las condiciones de entrada

24 Véase por ejemplo FLEX, [The Risks of Exploitation in Temporary Migration Programmes: A FLEX response to the 2018 Immigration White Paper](#), mayo de 2019.

25 Véase por ejemplo, Open Society European Policy Institute and European University Institute (2020), [Are Agri-Food Workers Only Exploited in Southern Europe? Case studies on migrant labour in Germany, the Netherlands and Sweden](#), Open Society Foundations.

26 Por ejemplo, en la zona de habla alemana de Suiza, los trabajadores y trabajadoras de los países centrales y orientales de la UE, como Polonia, son contratados/as por agencias para que trabajen para personas de edad avanzada en condiciones extremas con contratos y permisos de corta duración. Trabajan 24 horas al día, 7 días a la semana hasta 3 meses. Las agencias garantizan a la familia una continuidad, pero los trabajadores y trabajadoras solo consiguen empleos de corta duración en condiciones de explotación. Para más información, véase, por ejemplo Sarah Schilliger, [Self-organised struggles of migrant care workers](#), Open Democracy, 20 de septiembre de 2016. En Alemania, una práctica similar también es motivo de gran preocupación; véase, por ejemplo, Daniel Kirch, [Razzia in der häuslichen Pflege im Saarland](#), Saarbrücker Zeitung, 25 de noviembre de 2020 y en Austria, véase por ejemplo, Paula Erizanu, [Stranded or shunned: Europe's migrant workers caught in no-man's land](#), The Guardian, 16 de abril de 2020.

27 Directiva 2004/58/CE.

y estancia así como los derechos a los efectos del trabajo de temporada, definido como una actividad sujeta al paso de las estaciones. Sin embargo, estos permisos de corta duración no solo se utilizan para trabajos de naturaleza estacional; también se emiten para trabajar, por ejemplo, en la industria manufacturera, la construcción, el comercio mayorista y minorista y la reparación de vehículos de motor y motocicletas.²⁸ Además, incluso cuando el trabajo está directamente relacionado con las estaciones, como en la agricultura, la necesidad de trabajadores y trabajadoras no siempre disminuye, ya que a menudo trabajan en diferentes estaciones y regiones con numerosos productos agrícolas.

Estos programas de migración laboral temporal ponen realmente en peligro la planificación sostenible de la fuerza de trabajo tanto en los países de origen como en los de destino. Satisfacer las necesidades laborales a largo plazo mediante la migración temporal implica que la fuerza laboral debe ser continuamente reemplazada y formada. La precaria situación de los trabajadores y trabajadoras migrantes temporales también puede dar lugar a limitaciones a la hora de acceder a oportunidades de empleo así como a la protección social y a otros derechos socioeconómicos en sus países de origen.

Recomendaciones de respuestas políticas respecto a los programas de migración temporal

Estos programas deberían sustituirse por políticas de migración laboral que incluyan las características esenciales descritas en este informe (ver recomendaciones y anexo 1), con permisos iniciales de una duración razonable y posibilidades de permanencia.

Para abordar las preocupaciones sobre la fuerza laboral en los países de origen, las políticas de migración laboral deberían centrarse en planes de permisos de trabajo generales abiertos a trabajadores y trabajadoras de todas las nacionalidades, en lugar de en acuerdos bilaterales con ciertos países de origen. Esto garantiza la diversidad y no depende de personas trabajadoras de determinados países.

Además, proporcionar a los trabajadores y trabajadoras migrantes un permiso estable es una forma directa de fomentar la movilidad por elección y no por coacción, permitiéndoles invertir y participar en sus países de origen sin riesgo de perder su residencia, derechos e inversiones en los países europeos.

²⁸ Datos de Eurostat sobre permisos para el trabajo de temporada por estatuto, período de validez, sector económico y nacionalidad, desglosados según la clasificación de actividades económicas de la NACE Rev.2 para los años 2016 a 2019. Por ejemplo, en Eslovaquia, en 2019, de 1.978 permisos de trabajo de temporada emitidos, 1.412 fueron para la industria manufacturera, 137 para el comercio mayorista y minorista, reparación de vehículos de motor y motocicletas, 127 para la agricultura, silvicultura y pesca, 125 para la construcción, 84 para actividades de hostelería y servicios de alimentación, 40 para actividades administrativas y servicios de apoyo, 33 para actividades profesionales, científicas y técnicas, 6 para actividades inmobiliarias, 5 para educación, 5 para transporte y almacenamiento y 4 para arte, entretenimiento y recreación.

Acuerdos bilaterales de migración laboral

Si bien estos acuerdos se han utilizado durante mucho tiempo como instrumento de política exterior, a nivel de la UE se están viendo cada vez más como una recompensa para los países que cooperan con las deportaciones de sus nacionales y de otras personas que puedan haber transitado.²⁹ Por otro lado, los cambios en el Código de visados de la UE introducen posibles restricciones para las personas de países que se considera que no cooperan suficientemente con los procesos de readmisión.³⁰

Esto es contraproducente, ya que supone el riesgo de empujar a más personas a la irregularidad y también genera preocupaciones en torno a la discriminación y el racismo estructural así como sobre la legitimidad de la UE en las relaciones diplomáticas. Al mismo tiempo, incluso en el caso de las personas procedentes de los países que cooperan en la readmisión, el discurso sobre la ampliación de vías migratorias regulares y la movilidad aún no se ha traducido en oportunidades significativas y decentes para migrar en busca de trabajo.³¹ Cuando se crean vías para un trabajo muy particular, el proceso de selección también se centra en un género determinado, lo que resulta en oportunidades muy limitadas basadas en la nacionalidad y el género, reforzando posiblemente los prejuicios en torno a roles de género, nacionalidades y culturas en el país de inmigración.

Además, cuando los acuerdos bilaterales o multilaterales constituyen la base para la migración laboral, los diferentes procedimientos y normativas en los que deben navegar los trabajadores/as, empleadores/as y autoridades se multiplican, así como los estatutos de las personas trabajadoras. Como consecuencia, estos acuerdos pueden aumentar la segmentación del mercado laboral, la burocracia y el trabajo no declarado, así como la discriminación, ya que diferentes trabajadores y trabajadoras serían titulares de derechos distintos.³² Existe una falta de transparencia y supervisión democrática de dichos acuerdos, especialmente cuando se elaboran en estrecha colaboración con determinados empleadores/as. Si bien se ha dicho que los acuerdos bilaterales de migración laboral reportan a menudo un «triple beneficio», para los países de origen, los de destino (incluido para los/as empleadores/as) y los propios trabajadores y trabajadoras migrantes, el análisis de su implementación a lo largo de los años ha encontrado importantes deficiencias en los derechos y resultados para los/as trabajadores/as migrantes.³³

29 Véase por ejemplo, Comunicación de la Comisión Europea relativa al [Nuevo Pacto sobre Migración y Asilo](#), COM(2020) 609 final, 23 septiembre de 2020.

30 Reglamento (CE) No 810/2009 en su versión modificada en 2019 por el Reglamento (UE) 2019/1155. La condición de la cooperación en materia de retorno y readmisión también se está introduciendo en otras áreas políticas, entre ellas, en la cooperación internacional para el desarrollo y en el comercio. Para más información véase, por ejemplo: MEDAM (Mercator Dialogue on Asylum and Migration) (2020), [European and African perspectives on asylum and migration policy: Seeking common ground](#), 2020 MEDAM Assessment Report on asylum and migration policies in Europe, Kiel: IfW.

31 MEDAM (Mercator Dialogue on Asylum and Migration) (2020), [European and African perspectives on asylum and migration policy: Seeking common ground](#), 2020 MEDAM Assessment Report on asylum and migration policies in Europe, Kiel: IfW.

32 Si bien la «Directiva sobre el permiso único» de la UE incluye varias disposiciones sobre la igualdad de trato, estas siguen siendo insuficientes y no se implementan adecuadamente. Por ejemplo, puede resultar difícil para los trabajadores y trabajadoras reconocer un trato discriminatorio en comparación con los/as nacionales si, en virtud de un acuerdo bilateral, la mayoría de las personas contratadas para desempeñar una determinada función en un empleo en concreto son migrantes.

33 Véase por ejemplo: Piyasiri Wickramasekara, [Circular Migration: A Triple Win or a Dead End](#), 2011, Geneva: ILO, 114p. (GURN discussion paper; no.15); Steffen Angenendt (2014), [Triple-Win Migration: Challenges and Opportunities](#), enero de 2014, Migration Strategy Group on Global Competitiveness.

Recomendaciones de respuestas políticas respecto a los acuerdos bilaterales de migración laboral

Si se desarrollan acuerdos bilaterales de migración laboral, deberían garantizarse una serie de normas para mejorar los resultados para todas las partes involucradas, entre ellas las expuestas en este informe (consulte las recomendaciones y el anexo 1).

Al mismo tiempo, las políticas integrales de migración laboral que otorgan permisos a las personas trabajadoras independientemente de su nacionalidad contribuyen a una mejor regulación y gobernanza tanto de la migración como de los mercados laborales.

Agencias privadas de empleo y contratación

Los requisitos y procedimientos para solicitar visados, permisos de residencia y de trabajo son complejos. Junto con el requisito frecuente de que la persona no se encuentre presente en el país donde trabajará, esta complejidad empuja tanto a trabajadores/as como a empleadores/as a depender de intermediarios que faciliten el proceso. Estos incluyen a agencias privadas de trabajo temporal y de contratación.

En ambos casos, el empleo a través de dichas agencias se ha asociado a prácticas que eluden la normativa aplicable en materia laboral y de la seguridad social. El uso de intermediarios aumenta el número de personas y organizaciones involucradas que buscan lucrarse con el proceso de contratación. A su vez, esto aumenta los riesgos de desinformación y los desafíos para la regulación. Las agencias de contratación, incluidos los proveedores de mano de obra con licencia, también pueden depender de subagentes e intermediarios informales.

Las personas migrantes que han sido contratadas a través de agencias pueden enfrentarse a estructuras de empleo complejas en las que no sepan con claridad quién es su empleador/a. Esto plantea desafíos a la hora de depurar responsabilidades por incumplimiento del contrato, por aplicar tarifas de contratación no autorizadas (a veces cobradas por múltiples intermediarios), por ofrecer unas condiciones de trabajo y salarios abusivos, por servidumbre por deudas y retención de documentos, entre otros abusos.³⁴

34 Véase por ejemplo: Agencia de los Derechos Fundamentales (2019), [Protecting migrant workers from exploitation in the EU: workers' perspectives](#), Luxemburgo. Oficina de publicaciones de la Unión Europea; Dovelyn Rannveig Mendoza (2020), [Shifting Labour Frontiers: The recruitment of South Asian migrant workers to the European Union](#), en colaboración con Izabela Florczak y Rameshwar Nepal, octubre de 2020, FNV Mondiaal.

Recomendaciones de respuestas políticas respecto a las agencias privadas de empleo y contratación

Las agencias privadas de empleo y contratación deberían estar mejor supervisadas y reguladas, de acuerdo con el Convenio núm. 181 de la Organización Internacional del Trabajo y los Principios generales y directrices para la contratación equitativa.³⁵

35 OIT (2019), [Principios generales y directrices para la contratación equitativa y Definición de las comisiones de contratación y los gastos conexos](#), Ginebra: Organización Internacional del Trabajo; consulte también los recursos de la [OIM](#) y la [OMS](#) en esta área. A nivel de la UE, la Directiva relativa al trabajo a través de empresas de trabajo temporal (2008/104/CE) aborda la igualdad de trato para los trabajadores y trabajadoras cedidos/as por empresas de trabajo temporal, pero no se ocupa por completo de la situación de los/as que son migrantes ni de las agencias de contratación internacionales privadas. Las instituciones de la UE piden que se actúe sobre esta cuestión; véase, por ejemplo: [Conclusiones del Consejo sobre la mejora de las condiciones de trabajo y de vida de los trabajadores temporeros y otros trabajadores móviles](#) [disponible en inglés], 9 de octubre de 2020) y [Resolución del Parlamento Europeo, de 19 de junio de 2020, sobre la protección europea de los trabajadores transfronterizos y temporeros en el contexto de la crisis de la COVID19](#), 19 de junio de 2020. Asimismo, la Comisión Europea encargó en 2011 a Shift y al Instituto de Derechos Humanos y Empresas la elaboración de unas [directrices para las agencias de empleo y contratación sobre la implementación de los Principios Rectores sobre las Empresas y los Derechos Humanos de las Naciones Unidas](#) [disponible en inglés].

3. Tendencias socioeconómicas más generales: una transición justa en la recuperación de la COVID-19

La nueva Estrategia Industrial de la UE³⁶ identifica la necesidad de una doble transición hacia la neutralidad climática y el liderazgo digital para mantener una Europa sostenible y competitiva. Dentro de esto, el Pacto Verde Europeo³⁷ reconoce que determinadas regiones, industrias, trabajadores y trabajadoras se enfrentarán a desafíos específicos y que se necesitan medidas adicionales para hacer la transición más justa e inclusiva.

Estos asuntos cobran la misma importancia cuando se analizan los avances digitales, ya que existe una brecha persistente tanto en el acceso a las

tecnologías como en el riesgo de consecuencias negativas sobre los derechos fundamentales derivados de la digitalización, la mecanización, la inteligencia artificial y la vigilancia.

Sindicatos y movimientos sociales han destacado que para que dicha transformación sea justa e inclusiva, debe contemplar una serie de intervenciones sociales para garantizar los derechos y la subsistencia de las personas trabajadoras. Una transición justa no puede ignorar el rol de los trabajadores y trabajadoras migrantes ni dejarles atrás.

Hacia un trabajo decente para todos y todas

En primer lugar, la migración laboral no puede utilizarse como sustituto para llevar a cabo reformas en ciertos sectores con el fin de garantizar el trabajo decente. Las personas migrantes a menudo son el chivo expiatorio de los cambios en el mercado laboral consecuencia de transformaciones como la globalización, la desindustrialización, la privatización y la desregulación.

Si bien las políticas de migración laboral restrictivas se presentan como mecanismos para dar un trato preferencial a los trabajadores y trabajadoras locales, estas pueden terminar avivando la xenofobia y el racismo. Obstaculizan la migración laboral

regular a pesar de la demanda de mano de obra y empujan a trabajadores/as y empleadores/as a entablar relaciones laborales de forma irregular. Perpetúan un discurso que refuerza la idea de que estos empleos deben «reservarse» a las personas trabajadoras locales y al mismo tiempo, culpa a las migrantes de las malas condiciones que se ven obligadas a aceptar.

Asimismo, los trabajadores y trabajadoras migrantes corren el riesgo de estar entre las personas más afectadas y culpadas durante las transiciones climática y digital en las economías europeas. Esto se observa aún más después de la COVID-19, donde

36 Véase, por ejemplo, Comisión europea, [Hoja informativa- Una nueva estrategia industrial para una Europa ecológica, digital y competitiva a escala mundial](#), 10 de marzo de 2020.

37 Comunicación de la Comisión europea, [El Pacto Verde Europeo](#), COM(2019) 640 final, Bruselas, 11.12.2019.

es posible que veamos una recesión económica general, un aumento del desempleo en ciertos sectores, una mayor digitalización y mecanización, recortes en los fondos públicos así como esfuerzos para garantizar una mayor resiliencia de los sectores económicos frente a futuras perturbaciones.³⁸

Adoptar medidas para mejorar las condiciones laborales de todos los trabajadores y trabajadoras y otorgar permisos a los/as migrantes, en todos los sectores y profesiones, deben ser una parte integral de las respuestas políticas y de reformas económicas más amplias.

Corregir las desigualdades en una economía global

En segundo lugar, hay cuestiones más amplias en torno a la justicia social y racial, y a cómo se organiza la economía. Las economías europeas son históricamente y en la actualidad parte de las economías globales, en las que la riqueza se acumula y los recursos se extraen de forma desproporcionada por diferentes países. Esta situación contribuye directamente a las escasas oportunidades de subsistencia en algunos países de origen, e incluso puede verse agravada por las transiciones digital y climática.³⁹

Es fundamental que exista un mayor reconocimiento y debate sobre cómo la mano de obra migrante y los recursos extraídos de sus países de origen son los motores clave de la riqueza y el crecimiento de las economías europeas.

Por tanto, es esencial que la migración laboral y la movilidad humana formen parte de esfuerzos más amplios para reformar sectores con el objetivo de que sean económica, medioambiental y socialmente sostenibles y resilientes.

38 Véase, por ejemplo Bridget Anderson, Friedrich Gerd Poeschel, Martin Ruhs (2020). [COVID-19 and systemic resilience: rethinking the impacts of migrant workers and labour migration policies](#), EUI RSCAS, 2020/57, Migration Policy Centre

39 Véase por ejemplo: Rhodante Ahlers, Vincent Kiezebrink & Sukhgerel Dugersuren (2020), [Undermining Mongolia: Corporate hold over development trajectory](#), febrero de 2020, Amsterdam: SOMO, en colaboración con OT Watch (Mongolia); Amis de la Terre France, CETIM, Observatoire des multinationales, OMAL and the Transnational Institute, [The EU and the Corporate Impunity Nexus](#), octubre de 2018; Larissa Milo-Dale, [“Unclear EU fishing deals compromise food security and sustainable seafood”](#), 15 de noviembre de 2019, WWF.

El camino a seguir

Cuando la migración laboral se gestiona bien, tiene efectos positivos para todas las personas; para las comunidades en los países de origen y destino, las trabajadoras migrantes y sus familias, y las partes contratantes. Brindar protección laboral, trabajos decentes, información y opciones a las personas trabajadoras es la mejor manera de fomentar la adecuación entre empleos y competencias y la migración laboral, lo que contribuye a desarrollar las economías y comunidades en todo el mundo. Las políticas de migración laboral integrales y bien diseñadas no están excesivamente fragmentadas; tampoco se ven complicadas por las diferentes limitaciones —sectoriales y nacionales— estatutos o derechos.

Más bien, proporcionan un marco normativo claro y promueven la igualdad de condiciones de forma sostenible y ética, con trabajo y condiciones decentes para todas las personas trabajadoras,

incluidas las migrantes. Forman parte de políticas sociales y laborales más amplias que buscan la igualdad de oportunidades, el acceso al mercado laboral, condiciones de trabajo justas, protección e inclusión social.

Con este fin, las posibilidades de obtener un permiso de trabajo decente que garantice la igualdad de trato, la movilidad, los derechos sociales, familiares y de residencia deberían ampliarse considerablemente y estar disponibles para todos los puestos de trabajo y sectores.

Hay diferentes formas de lograrlo; no existe una política de migración laboral perfecta para todos los contextos. No obstante, existen características esenciales para el éxito de las políticas⁴⁰ que fomentan el trabajo decente y la inclusión social, ya sea a nivel nacional, bilateral, multilateral o de la UE.

40 Muchas de las recomendaciones que se exponen a continuación también han sido presentadas por otras instituciones, entre ellas, la Agencia de los Derechos Fundamentales de la UE (FRA); para más información, consulte [FRA Opinions](#) sobre la protección de las personas trabajadoras migrantes contra la explotación.

Recomendaciones de políticas públicas: Características esenciales de las políticas exitosas en materia de migración laboral y permisos de trabajo

1. Procedimientos simplificados y eficientes:

- **Buena administración:** Los procedimientos para obtener y renovar los visados y los permisos deberían simplificarse mediante requisitos administrativos razonables. La información sobre los procedimientos de solicitud, los requisitos y las reglas aplicables se debería proporcionar a los posibles empleadores/as y trabajadores/as en un lenguaje claro y accesible.
- **Estabilidad para la parte contratante y las personas trabajadoras:** Los permisos deberían tener una duración razonable, de al menos dos años. Deberían ser renovables, sin que las personas trabajadoras tengan que abandonar el país.
- **Solicitudes en el país:** Las personas deberían poder solicitar en el país los diversos permisos de residencia y trabajo previstos por la ley nacional, independientemente de su situación legal, incluso cuando se encuentran en situación irregular. Se deberían eliminar las restricciones sobre las personas que deseen pasar de un tipo de estatuto o permiso a otro.
- **Captación de trabajadores y trabajadoras clave:** Asimismo, deberían desarrollarse sistemas que proporcionen a las personas un permiso estable en función de criterios individuales en lugar de por la oferta de trabajo (los llamados modelos «basados en la oferta»).
- **Estar basados en una oferta de empleo:** Una oferta de empleo con condiciones en consonancia con los convenios colectivos o la legislación laboral aplicable debería ser suficiente para todos los puestos de trabajo y sectores. Si se va a proporcionar algún tipo de acceso preferencial a los trabajadores y trabajadoras que residan en el país, el mecanismo debería garantizar que tengan la posibilidad de postularse para el trabajo, pero sin impedir que la parte contratante pueda optar por su candidato/a preferido/a a través de los procedimientos de selección.

2. Autonomía de las personas trabajadoras:

- **Gestión del procedimiento por parte de la persona trabajadora:** Las personas trabajadoras deberían poder solicitar los permisos.
- **Movilidad en el mercado laboral:** Los permisos no deberían estar vinculados a un/a empleador/a. La gente debería poder cambiar de empleador/a, de empleo y de sector y trabajar para más de una persona, sin permiso de su empleador/a ni de la agencia intermediaria.
- **Independencia del empleador/a:** Para el caso de los trabajadores y trabajadoras que pierden o dejan su trabajo, los permisos deberían seguir siendo válidos durante un período razonable para que la persona pueda buscar un empleo alternativo. Durante este tiempo, el apoyo económico y práctico debería estar disponible, al menos en los mismos términos que para las personas nacionales. Asimismo, debería prestarse especial atención a las situaciones en las que el empleador/a proporciona también alojamiento a la persona trabajadora.
- **Reducir los riesgos relacionados con el alojamiento proporcionado por el empleador/a:** Cuando la parte contratante proporciona alojamiento a la persona trabajadora, debe estar sujeto a reglas claras y a supervisión con el objetivo de garantizar que la vivienda sea decente y que los salarios no estén sujetos a deducciones indebidas.
- **Soluciones de residencia para casos de explotación:**⁴¹ Los permisos temporales⁴² deberían estar disponibles para situaciones en las que los trabajadores y trabajadoras experimenten violaciones u otros abusos laborales.

3. Igualdad y unidad familiar:

- **No discriminación:** El acceso al empleo y a los permisos correspondientes no debería ser discriminatorio en base a ninguno de los motivos protegidos en virtud de la legislación de derechos humanos.⁴³ Si existe un trato preferencial, incluso para determinadas nacionalidades, esto debería justificarse en relación con desventajas preexistentes.
- **Igualdad de trato:** Los trabajadores y trabajadoras migrantes deberían tener garantizados los mismos derechos laborales y sociales.
- **Unidad familiar:** Los trabajadores y trabajadoras migrantes deberían poder disfrutar de su vida familiar como cualquier otra persona. Deberían levantarse las restricciones sobre los trabajadores y trabajadoras migrantes con bajos ingresos para traer a sus familias. Los/as cónyuges o parejas también deberían tener acceso al mercado laboral.

41 Para más información sobre víctimas de explotación laboral, entre otras, de trata de seres humanos, consulte PICUM (2020), [PICUM Mensajes clave y recomendaciones sobre la trata de personas](#) [disponible en inglés], octubre de 2020, PICUM (2020), [NT: Resumen ejecutivo en español] [¿Justicia insegura? Permisos de residencia para víctimas de delitos en Europa](#). [NT: Informe completo en inglés disponible en: <https://picum.org/wp-content/uploads/2020/06/Residence-permits-victims-of-Crime-FULL-REPORT.pdf>], Bruselas: PICUM.

42 Véase por ejemplo, el [permiso de trabajo abierto para trabajadores vulnerables](#) [disponible en inglés] en Canadá y el [Programa de Permisos de Reactivación de Empleo](#) [disponible en inglés] en Irlanda.

43 Para más información, véase Fundamental Rights Agency and Council of Europe (2018) [Handbook on European non-discrimination law, 2018 edition](#), Agencia Europea de los Derechos Fundamentales y Consejo de Europa.

4. Políticas complementarias del mercado laboral para hacer cumplir los derechos laborales para todos y todas:

- **Normativa laboral:** Las deficiencias en la aplicación de algunos derechos y normas laborales, incluidas las relacionadas con el salario, la jornada laboral, la salud, la seguridad y la protección social, deberían ser atendidas en el caso determinados grupos de trabajadores/as. Se necesitan esfuerzos proactivos para mejorar las condiciones laborales de todos los trabajadores y trabajadoras en sectores con altos niveles de trabajo informal y explotación.
- **Justicia para todos y todas:** Los mecanismos de supervisión de las normas laborales, de denuncia y de reparación deberían contar con recursos suficientes y ser independientes y confidenciales. Se deberían desarrollar medidas para proteger a los trabajadores y trabajadoras de las represalias de los/as empleadores/as y del control migratorio por ejercer sus derechos y para proporcionar un acceso efectivo a la justicia para las personas migrantes.⁴⁴
- **Empoderamiento:** Las medidas específicas deberían garantizar que los trabajadores y trabajadoras migrantes tengan un acceso efectivo a información adecuada, ONG y sindicatos, y a asesoramiento legal independiente. La información debería proporcionarse en un idioma comprensible para estas personas e incluir, al menos, detalles sobre la normativa pertinente, los derechos y mecanismos de reparación así como sobre ONG y sindicatos.
- **Regular a los agentes intermediarios:** Las agencias privadas de empleo y contratación deberían ser reguladas y supervisadas, entre otros, para garantizar que las comisiones de contratación y los gastos conexos no sean a cargo de las personas trabajadoras, ni directa ni indirectamente.⁴⁵
- **Administración corporativa:** Se deberían fortalecer los mecanismos de diligencia debida y responsabilidad solidaria para que empleadores/as, contratistas y subcontratistas, incluidas las agencias intermediarias, rindan cuentas a lo largo de la cadena de suministro y subcontratación.

44 Para más información véase PICUM (2020) [NT: Resumen ejecutivo en español] [Respeto de los derechos laborales para todos y todas: Cómo garantizar que los/as trabajadores/as migrantes en irregular puedan acceder a la justicia](#) [NT: Informe completo en inglés disponible en: <https://picum.org/wp-content/uploads/2020/03/A-Worker-is-a-Worker-full-doc.pdf>], Bruselas: PICUM.

45 Para más información, véase OIT (2019), [Principios generales y directrices para la contratación equitativa y Definición de las comisiones de contratación y los gastos conexos](#), Ginebra: Organización Internacional del Trabajo; consulte también recursos de la [OIT](#) y la [OMS](#) en esta área.

5. Inclusión social:

- **Vías para asentarse:** Debería haber formas para poder quedarse después de varios años. Todos los períodos de residencia deberían contar a efectos del estatuto de residencia a largo plazo.
- **Medidas de inclusión social:** Es fundamental que existan medidas complementarias para apoyar la inclusión de las personas trabajadoras y sus familias independientemente de su situación legal. Estas incluyen políticas no discriminatorias y medidas para facilitar el acceso a la educación, la atención médica y la vivienda, así como vías para regularizar el estatuto por diversos motivos.

6. Diálogo estructurado con las partes interesadas, incluidos los/as representantes de los trabajadores y trabajadoras migrantes:

- **Participación de los/as representantes de los trabajadores y trabajadoras migrantes:** Para que las políticas sean efectivas, es fundamental contar con un diálogo social y civil estructurado que integre a las partes interesadas en todas las etapas del desarrollo, implementación, monitoreo y evaluación de la política de migración laboral. Las opiniones de los/as representantes de estas personas, entre otros, de sindicatos, ONG y asociaciones de trabajadores y trabajadoras migrantes, deberían tener una influencia clara y directa sobre las políticas, a través del diálogo social y de espacios de diálogo civil más amplios.
- **Gobernanza local:** Partiendo de las profundas conexiones entre la migración laboral y el desarrollo local rural y urbano, los/as representantes de las ciudades y pueblos de los países de origen y destino también deberían ser consultados, junto con las partes interesadas a nivel nacional.
- **Transparencia:** Para facilitar una supervisión democrática y la participación significativa de las partes interesadas, las políticas de migración laboral, incluidos los acuerdos bilaterales y regionales, deberían ser transparentes y públicos.

Anexo 1: Marco de indicadores de las características esenciales de las políticas exitosas en materia de migración laboral y permisos de trabajo

1. Procedimientos simplificados y eficientes:	Indicadores
<p>Buena administración:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Los procedimientos para obtener y renovar los visados y los permisos deberían simplificarse mediante requisitos administrativos razonables. • La información sobre los procedimientos de solicitud, los requisitos y las reglas aplicables se debería proporcionar a los posibles empleadores/as y trabajadores/as en un lenguaje claro y accesible. <p>Estar basados en una oferta de empleo:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Una oferta de empleo, con condiciones en consonancia con los convenios colectivos o la legislación laboral aplicable debería ser suficiente para todos los puestos de trabajo y sectores. • Si se va a proporcionar algún tipo de acceso preferencial a los trabajadores y trabajadoras que residan en el país, el mecanismo debería garantizar que tengan la posibilidad de postularse para el trabajo, pero sin impedir que la parte contratante pueda optar por su candidato/a preferido/a a través de los procedimientos de selección. 	<p>1.1 Número de pasos en el procedimiento de solicitud</p> <p>1.2 Accesibilidad de la información sobre los procedimientos y reglas aplicables</p> <p>1.3 Requisitos de elegibilidad/ no elegibilidad para acceder a un permiso con una oferta de trabajo</p>
<p>Estabilidad para la parte contratante y las personas trabajadoras:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Los permisos deberían tener una duración razonable, de al menos dos años. • Deberían ser renovables, sin que las personas trabajadoras tengan que abandonar el país. 	<p>1.4 Duración del permiso</p> <p>1.5 Renovaciones en el país</p>
<p>Solicitudes en el país:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Las personas deberían poder solicitar en el país los diversos permisos de residencia y trabajo previstos por la ley nacional, independientemente de su situación legal, incluso cuando se encuentran en situación irregular. • Se deberían eliminar las restricciones sobre las personas que deseen pasar de un tipo de estatuto o permiso a otro. 	<p>1.6 Solicitudes en el país incluyendo a las personas en situación irregular</p> <p>1.7 Los estatutos o permisos pueden cambiar su naturaleza</p>

<p>Captación de trabajadores y trabajadoras clave</p> <ul style="list-style-type: none"> Asimismo, deberían desarrollarse sistemas que proporcionen a las personas un permiso estable en función de criterios individuales en lugar de por la oferta de trabajo (los llamados modelos «basados en la oferta»). 	<p>1.8 Requisitos para acceder a un permiso para buscar trabajo o facilitar el acceso al mercado laboral y a los permisos correspondientes</p>
<p>2. Autonomía de las personas trabajadoras</p>	<p>Indicadores</p>
<p>Gestión del procedimiento por parte de la persona trabajadora:</p> <ul style="list-style-type: none"> Las personas trabajadoras deberían poder solicitar los permisos. 	<p>2.1 Responsabilidad del procedimiento de solicitud / solicitud realizada por la persona trabajadora / o por la parte contratante</p>
<p>Movilidad en el mercado laboral:</p> <ul style="list-style-type: none"> Los permisos no deberían estar vinculados a un/a empleador/a. La gente debería poder cambiar de empleador/a, de empleo y de sector y trabajar para más de una persona, con el mismo permiso y sin autorización de su empleador/a ni de la agencia intermediaria. 	<p>2.2 Procedimiento para cambiar de empleador/a</p> <p>2.3 Procedimiento para cambiar de empleo</p> <p>2.4 Procedimiento para cambiar de sector</p> <p>2.5 Posibilidad de trabajar para más de un empleador/a</p> <p>2.6 Período para cambiar de empleador/a</p>
<p>Independencia del empleador/a:</p> <ul style="list-style-type: none"> Para el caso de los trabajadores y trabajadoras que pierden o dejan su trabajo, los permisos deberían seguir siendo válidos durante un período razonable para que la persona pueda buscar un empleo alternativo. Durante este tiempo, el apoyo económico y práctico debería estar disponible, al menos en los mismos términos que para las personas nacionales. Asimismo, debería prestarse especial atención a las situaciones en las que el empleador/a proporciona también alojamiento a la persona trabajadora. 	<p>2.7 Períodos de desempleo / búsqueda de trabajo durante la validez del permiso y después de que este haya expirado</p> <p>2.8 Disponibilidad de apoyo económico y práctico mientras la persona está desempleada</p>
<p>Reducir los riesgos relacionados con el alojamiento proporcionado por el empleador/a:</p> <ul style="list-style-type: none"> Cuando la parte contratante proporciona alojamiento a la persona trabajadora, debe estar sujeto a reglas claras y a supervisión con el objetivo de garantizar que la vivienda sea decente y que los salarios no estén sujetos a deducciones indebidas. 	<p>2.9 Normas sobre el alojamiento proporcionado por el empleador/a</p> <p>2.10 Mecanismos de supervisión para el alojamiento proporcionado por el empleador/a</p>
<p>Soluciones de residencia para casos de explotación:⁴⁶</p> <ul style="list-style-type: none"> Los permisos temporales⁴⁷ deberían estar disponibles para situaciones en las que los trabajadores y trabajadoras experimenten violaciones u otros abusos laborales. 	<p>2.11 Disponibilidad de permisos temporales</p>

46 Para más información sobre víctimas de explotación laboral, entre otras, de trata de seres humanos, consulte PICUM (2020), [PICUM Mensajes clave y recomendaciones sobre la trata de personas](#) [disponible en inglés], octubre de 2020, PICUM (2020), [NT: Resumen ejecutivo en español] [¿Justicia insegura? Permisos de residencia para víctimas de delitos en Europa](#). [NT: Informe completo en inglés disponible en: <https://picum.org/wp-content/uploads/2020/06/Residence-permits-victims-of-Crime-FULL-REPORT.pdf>], Bruselas: PICUM.

47 Véase por ejemplo, el [permiso de trabajo abierto para trabajadores vulnerables](#) [disponible en inglés] en Canadá y el [Programa de Permisos de Reactivación de Empleo](#) [disponible en inglés] en Irlanda.

3. Igualdad y unidad familiar	Indicadores
<p>No discriminación:</p> <ul style="list-style-type: none"> El acceso al empleo y a los permisos correspondientes no debería ser discriminatorio en base a ninguno de los motivos protegidos en virtud de la legislación de derechos humanos.⁴⁸ Si existe un trato preferencial, incluso para determinadas nacionalidades, esto debería justificarse en relación con desventajas preexistentes. 	<p>3.1 Restricciones en el acceso a permisos por alguno de los motivos prohibidos</p> <p>3.2 Justificación por el trato preferencial, si procede</p>
<p>Igualdad de trato:</p> <ul style="list-style-type: none"> Los trabajadores y trabajadoras migrantes deberían tener garantizados los mismos derechos laborales y sociales. 	<p>3.3 Derechos laborales aplicables</p> <p>3.4 Acceso aplicable a los servicios sociales y la protección</p>
<p>Unidad familiar:</p> <ul style="list-style-type: none"> Los trabajadores y trabajadoras migrantes deberían poder disfrutar de su vida familiar como cualquier otra persona. Deberían levantarse las restricciones sobre los trabajadores y trabajadoras migrantes con bajos ingresos para traer a sus familias. Los/as cónyuges o parejas también deberían tener acceso al mercado laboral. 	<p>3.5 Posibilidades y restricciones en el acceso a permisos para miembros de la familia</p> <p>3.6 Acceso al mercado laboral para miembros de la familia</p>
4. Políticas complementarias del mercado laboral para hacer cumplir los derechos laborales para todos y todas:	Indicadores
<p>Normativa laboral:</p> <ul style="list-style-type: none"> Las deficiencias en la aplicación de algunos derechos y normas laborales, incluidas las relacionadas con el salario, la jornada laboral, la salud, la seguridad y la protección social, deberían ser atendidas en el caso determinados grupos de trabajadores/as. Se necesitan esfuerzos proactivos para mejorar las condiciones laborales de todos los trabajadores y trabajadoras en sectores con altos niveles de trabajo informal y explotación. 	<p>4.1 Cobertura/lagunas en la legislación laboral</p> <p>4.2 Medidas para mejorar las condiciones laborales en sectores clave</p>

48 Para más información, véase Fundamental Rights Agency and Council of Europe (2018) [Handbook on European non-discrimination law, 2018 edition](#), Agencia Europea de los Derechos Fundamentales y Consejo de Europa.

<p>Justicia para todos y todas:</p> <ul style="list-style-type: none"> Los mecanismos de supervisión de las normas laborales, de denuncia y de reparación deberían contar con recursos suficientes y ser independientes y confidenciales. Se deberían desarrollar medidas para proteger a las personas trabajadoras de las represalias de los/as empleadores/as y del control migratorio por ejercer sus derechos y para proporcionar un acceso efectivo a la justicia para los y las trabajadoras migrantes.⁴⁹ 	<p>4.3 Recursos financieros y humanos para los mecanismos</p> <p>4.4 Medidas para proteger a los trabajadores y trabajadoras de las represalias de los/as empleadores/as y del control migratorio tras la intervención</p> <p>4.5 Pago de salarios atrasados e indemnizaciones a las personas trabajadoras</p>
<p>Empoderamiento:</p> <ul style="list-style-type: none"> Las medidas específicas deberían garantizar que los trabajadores y trabajadoras migrantes tengan un acceso efectivo a información adecuada, ONG y sindicatos, y a asesoramiento legal independiente. La información debería proporcionarse en un idioma comprensible para estas personas e incluir, al menos, detalles sobre la normativa pertinente, los derechos y mecanismos de reparación así como sobre ONG y sindicatos. 	<p>4.6 Medidas para proporcionar información adecuada y acceso a ONG y sindicatos</p> <p>4.7 Elegibilidad para obtener asistencia legal</p>
<p>Regular a los agentes intermediarios:</p> <ul style="list-style-type: none"> Las agencias privadas de empleo y contratación deberían ser reguladas y supervisadas, entre otros, para garantizar que las comisiones de contratación y los gastos conexos no sean a cargo de las personas trabajadoras, ni directa ni indirectamente.⁵⁰ 	<p>4.8 Regulación de las agencias de empleo privadas</p> <p>4.9 Mecanismo de supervisión de las agencias empleo privadas</p>
<p>Administración corporativa:</p> <ul style="list-style-type: none"> Se deberían fortalecer los mecanismos de diligencia debida y responsabilidad solidaria para que empleadores/as, contratistas y subcontratistas, incluidas las agencias intermediarias, rindan cuentas a lo largo de la cadena de suministro y subcontratación. 	<p>4.10 Disposiciones sobre diligencia debida y responsabilidad solidaria</p>

49 Para más información véase PICUM (2020) [NT: Resumen ejecutivo en español] [Respeto de los derechos laborales para todos y todas: Cómo garantizar que los/as trabajadores/as migrantes en irregular puedan acceder a la justicia](#) [NT: Informe completo en inglés disponible en: <https://picum.org/wp-content/uploads/2020/03/A-Worker-is-a-Worker-full-doc.pdf>], Bruselas: PICUM.

50 Para más información, véase OIT (2019), [Principios generales y directrices para la contratación equitativa y Definición de las comisiones de contratación y los gastos conexos](#), Ginebra: Organización Internacional del Trabajo; consulte también recursos de la [OIT](#) y la [OMS](#) en esta área.

5. Inclusión social	Indicadores
<p>Vías para asentarse:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Debería haber formas para poder quedarse después de varios años. Todos los períodos de residencia deberían contar a efectos del estatuto de residencia a largo plazo. 	<p>5.1 La residencia cuenta a efectos de la residencia a largo plazo o del estatuto permanente</p>
<p>Medidas de inclusión social:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Es fundamental que existan medidas complementarias para apoyar la inclusión de las personas trabajadoras y sus familias independientemente de su situación legal. Estas incluyen políticas no discriminatorias y medidas para facilitar el acceso a la educación, la atención médica y la vivienda, así como vías para regularizar el estatuto por diversos motivos. 	<p>5.2 Medidas de integración y acceso no discriminatorio a los servicios</p> <p>5.3 Procedimientos para acceder a un permiso de residencia y trabajo en caso de residir de forma irregular</p>

6. Diálogo estructurado con las partes interesadas, incluidos los/as representantes de los trabajadores y trabajadoras migrantes:	Indicadores
<p>Participación de los/as representantes de los trabajadores y trabajadoras migrantes:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Para que las políticas sean efectivas, es fundamental contar con un diálogo social y civil estructurado que integre a las partes interesadas en todas las etapas del desarrollo, implementación, monitoreo y evaluación de la política de migración laboral. • Las opiniones de los/as representantes de estas personas, entre otros, de sindicatos, ONG y asociaciones de trabajadores y trabajadoras migrantes, deberían tener una influencia clara y directa sobre las políticas, a través del diálogo social y de espacios de diálogo civil más amplios. 	<p>6.1 Diálogo social/participación de los interlocutores sociales en el desarrollo, aplicación, supervisión y evaluación de la política de migración laboral</p> <p>6.2 Diálogo civil/participación de la sociedad civil, incluidas las asociaciones de trabajadores y trabajadoras migrantes en el desarrollo, aplicación, supervisión y evaluación de la política de migración laboral</p> <p>6.3 Impacto de las opiniones de los/as representantes de los trabajadores y trabajadoras migrantes en el proceso de formulación de políticas</p>
<p>Gobernanza local:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Partiendo de las profundas conexiones entre la migración laboral y el desarrollo local rural y urbano, los/as representantes de las ciudades y pueblos de los países de origen y destino también deberían ser consultados, junto con las partes interesadas a nivel nacional. 	<p>6.4 Consulta con las autoridades gubernamentales regionales y locales</p>
<p>Transparencia:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Para facilitar una supervisión democrática y la participación significativa de las partes interesadas, las políticas de migración laboral, incluidos los acuerdos bilaterales y regionales, deberían ser transparentes y públicos. 	<p>6.5 Acceso público a los acuerdos en materia de migración laboral</p>

Anexo 2: Estudio de caso – política de migración laboral de Suecia

La política de migración laboral de Suecia reformada en 2008 se ha descrito como uno de los regímenes de migración laboral más liberales de la región.⁵¹ Incluye muchas de las características esenciales identificadas en las recomendaciones de este informe y, en algunos puntos, podría mejorarse aún más.

Cualquier persona trabajadora de cualquier país no perteneciente a la UE puede solicitar un permiso de trabajo para casi cualquier empleo o sector, sin discriminación por tipo de empleo, nivel de competencias o ingresos.

Los requisitos son que un empleador/a esté dispuesto a ofrecerle un contrato de trabajo de conformidad con los convenios colectivos. La parte contratante debe anunciar el puesto durante 10 días para poder contratar a una persona trabajadora migrante.⁵²

Inicialmente el permiso se otorga por 2 años y puede renovarse otros 2 años.⁵³

En cuanto a la independencia de los empleadores/as, el trabajador o trabajadora puede solicitarlo directamente; el permiso de trabajo se emite sobre la base de la oferta de empleo.⁵⁴ Durante la vigencia del primer permiso de 2 años, si la persona pierde su trabajo, tiene tres meses para buscar un empleador/a alternativo/a dentro de la misma profesión y sector, y para obtener otro permiso de trabajo. Durante el segundo permiso de 2 años, también puede cambiar de profesión, pero dentro del mismo sector.⁵⁵ Para cambiar de sector, la persona trabajadora puede solicitar un nuevo permiso dentro del país. Esto proporciona un buen nivel de movilidad. Sin embargo, algunas personas siguen dependiendo de sus empleadores/as actuales, lo que reduce su poder de negociación y las expone al riesgo de ser explotadas.⁵⁶

Normalmente, las solicitudes de permisos de trabajo deben presentarse desde fuera de Suecia. Existen excepciones para exalumnos/as y personas cuyas solicitudes de asilo hayan sido denegadas y que hayan trabajado durante al menos seis meses con salarios y condiciones laborales de conformidad con los convenios colectivos.⁵⁷ Cuando residen de

51 OCDE (2011), [Recruiting Immigrant Workers: Sweden 2011](#), París: Publicaciones de la OCDE.

52 En referencia a los indicadores sugeridos, cumple con las recomendaciones relacionadas con el acceso no discriminatorio (3.1). Asimismo, cumple en gran medida con la recomendación de que una oferta de empleo debería ser suficiente para todos los puestos de trabajo y sectores (1.3). El requisito de que la parte contratante haya anunciado el puesto durante 10 días para que los trabajadores y trabajadoras residentes hayan podido postularse no impide que las personas migrantes sean contratadas en diferentes trabajos y sectores. Sin embargo, la exclusión del trabajo doméstico plantea problemas.

53 En referencia a los posibles indicadores, cumple con las recomendaciones relacionadas con los permisos iniciales de una duración razonable (1.4) y con que sean renovables en el país (1.5).

54 En referencia a los indicadores sugeridos, cumple con las recomendaciones relacionadas con la responsabilidad del procedimiento de solicitud (2.1).

55 En lo que respecta a los indicadores sugeridos, solo cumple parcialmente con las recomendaciones relacionadas con la posibilidad de cambiar de empleador/a (2.2) ya que exige que se emita un nuevo permiso de trabajo. Los trabajadores y trabajadoras no pueden cambiar de tipo de empleo (2.3) durante los primeros 2 años ni de sector (2.4) en ningún momento. Existe un período de tiempo para el desempleo y la búsqueda de empleo (2.7) pero parece ser demasiado corto y ofrecería una mayor protección si se ampliara por un período de tiempo más allá de la pérdida de validez del permiso.

56 Frödin, O., & Kjellberg, A. (2018), [Labor Migration from Third Countries to Swedish Low-wage jobs](#), *Nordic Journal of Working Life Studies*, 8(1), 65-85.

57 Ibid.

forma irregular y tienen una oferta de trabajo, las autoridades suelen permitir que la persona salga de Suecia de forma regular sin emitir una prohibición de entrada, para que pueda solicitar el permiso fuera de Suecia y regresar.⁵⁸

Después de cuatro años, el permiso se puede convertir en un estatuto permanente.⁵⁹ Los trabajadores y trabajadoras pueden traer a sus familiares inmediatamente, y los/as cónyuges o parejas tienen acceso al mercado laboral.⁶⁰

Suecia cuenta con una participación tripartita en la formulación de políticas de migración laboral, incluida la emisión de permisos de trabajo. Sin embargo, a pesar de los requisitos para que el empleo cumpla con los salarios y condiciones establecidos en los convenios colectivos y la participación de los sindicatos, persisten lagunas en la cobertura de dichos convenios.⁶¹ Existen grandes desafíos para que las personas trabajadoras en situación irregular ejerzan sus derechos laborales sin riesgo de ser sometidas a un control migratorio. Además, se podría fortalecer un diálogo estructurado con los/as representantes de los trabajadores migrantes.⁶²

58 En referencia a los indicadores sugeridos, solo cumple parcialmente con la recomendación de poder realizar la solicitud en el país, ya que solo es posible en condiciones muy específicas (1.7) y no cuando residen de forma irregular (1.6), si bien la flexibilidad en las prohibiciones de salida y entrada trata de alguna forma de hacer accesibles los permisos para algunos trabajadores y trabajadoras en situación irregular.

59 En relación con los posibles indicadores, cumple con la recomendación relativa a una vía clara hacia el estatuto permanente (5.1), si bien la estabilidad para empleadores/as y trabajadores/as mejoraría si los permisos iniciales fueran aún más largos. De hecho, en virtud del sistema de migración laboral anterior centrado en las ocupaciones con escasez de personal, las personas trabajadoras migrantes obtenían la residencia permanente de inmediato (Emilsson, H. et al. (2014), [The World's Most Open Country: Labour Migration to Sweden after the 2008 Law](#), Current Themes in IMER Research;15, Malmö University, Malmö Institute for Studies of Migration, Diversity and Welfare (MIM).

60 En referencia a los indicadores sugeridos, cumple con las recomendaciones relacionadas con los derechos de la familia (3.5 y 3.6)

61 Frödin, O., & Kjellberg, A. (2018), [Labor Migration from Third Countries to Swedish Low-wage jobs](#), Nordic Journal of Working Life Studies, 8(1), 65-85. El trabajo sexual también está excluido, ya que no se reconoce como una forma de trabajo en Suecia (indicador de referencia 5.1).

62 En referencia a los indicadores sugeridos, las medidas complementarias del mercado laboral son muy necesarias, entre ellas el cierre de las brechas en la cobertura de los convenios colectivos (4.1), garantizar la independencia de los mecanismos de supervisión laboral, de denuncia y reparación y eliminar el riesgo de ser sometidos/as a controles migratorios (4.4, 4.5). En cuanto al diálogo social y civil, los interlocutores sociales participan (6.1); sin embargo, podrían reforzarse las estructuras de diálogo civil (6.2). El ejemplo de Suecia también muestra cómo diferentes sindicatos pueden desempeñar funciones diversas con respecto a la política de migración laboral, y no representan necesariamente los intereses de las personas trabajadoras migrantes. Esto subraya la necesidad de un diálogo estructurado con organizaciones que representen directamente a los trabajadores y trabajadoras migrantes, así como con sindicatos (ver p. Ej. Cerna, L. (2009), [Changes in Swedish Labour Immigration Policy: A Slight Revolution?](#), Working Paper 2009:10, The Stockholm University Linnaeus Center for Integration Studies (SULCIS)).





PLATFORM FOR INTERNATIONAL COOPERATION ON
UNDOCUMENTED MIGRANTS

Rue du Congres / Congresstraat 37-41, post box 5

1000 Brussels

Belgium

Tel: +32/2/210 17 80

Fax: +32/2/210 17 89

info@picum.org

www.picum.org