EUROsocIAL
PROGRAMA PARA LA COHESIÓN SOCIAL EN AMÉRICA LATINA

TALLER

Trabajadores migrantes en Centroamérica y República Dominicana: El rol de los Ministerios y Secretarias de Trabajo en la gestión de los flujos migratorios

Cartagena de Indias, Colombia

9-11 de julio de 2019

Conclusiones

EUROsocIAL
PROGRAMA PARA LA COHESIÓN SOCIAL EN AMÉRICA LATINA

SICA

JUSTICIA SOCIAL
TRABAJO DECENTE

INTRODUCCIÓN

El II Encuentro del Programa de la Unión Europea EUROsociAL+, que tuvo lugar en Cartagena de Indias, Colombia, del 9 al 12 de julio, tenía el objetivo de compartir un proceso de reflexión colectiva en torno a la confianza como dimensión clave para la cohesión social. En este marco, se desarrollaron 10 espacios de trabajo que abordaron, desde una dinámica intersectorial, diferentes ejes de trabajo de las 3 áreas de políticas públicas en la que se organiza el programa.

Uno de estos espacios se dedicó al tema: **Trabajadores migrantes en Centroamérica y República Dominicana: El rol de los Ministerios y Secretarias de Trabajo en la gestión de los flujos migratorios.**

El taller, organizado en colaboración con la Secretaría de la Integración Social Centroamericana (SISCA) y la Organización Internacional del Trabajo (OIT), pretendía poner en común entre los Ministerios de Trabajo de la región SICA sus experiencias de contribución a la gestión de los flujos migratorios, con el fin de plasmar propuestas de reforzamiento de su rol y funciones, teniendo como horizonte una mayor coherencia entre políticas migratorias y políticas de mercado de trabajo, o sea, para que la regulación y la gestión del acceso, la salida, la permanencia y el retorno de migrantes se aborden cada vez más desde mecanismos de gobernanza interinstitucional, en particular coordinando con las instituciones del mercado de trabajo.

Además de los Ministerios de Trabajo de tres países de la región (El Salvador, Guatemala, Nicaragua), en el taller también han participado: el Instituto Nacional de la Mujer de Costa Rica, las Secretarias de Relaciones Exteriores de Honduras y México, la Dirección de Planificación Interinstitucional de la Vicepresidencia de Republica Dominicana, la Dirección de Migración de Colombia, dos Delegaciones de la Unión Europea (Nicaragua y Honduras), y los coorganizadores del taller: EUROsociAL+, la SISCA y la OIT.

El taller, luego de las palabras inaugurales de Alfredo Suarez Mieses, Secretario General de la SISCA y de la introducción al tema a cargo de Francesco Carella, especialista de la OIT, se dividió en tres sesiones temáticas:

(i) Acuerdos con países de destino que demandan mano de obra para encauzar y ordenar flujos de oferta (selección y preparación de las personas que quieren emigrar, según los perfiles demandados por los países terceros; apoyos puntuales, por ejemplo, de tipo administrativo, etc.). Los acuerdos bilaterales y regionales, así como los modelos de migración temporal y circular, pueden ser buenos instrumentos a tomar en consideración para facilitar la movilidad y circulación del capital humano tanto dentro como fuera de la región, asegurando al mismo tiempo la protección de los derechos humanos e incluyendo los derechos laborales, de los trabajadores migrantes.

(ii) Reintegración sostenible de emigrados que retornan a su país o que alternan períodos de emigración y residencia. El empleo es un factor clave de la calidad del proceso de reintegración, en este sentido las políticas de empleo juegan un papel central para facilitar el acceso al mercado regular, al emprendimiento y a la protección social, así como para la certificación y el reconocimiento de las competencias adquiridas (elementos que benefician tanto el retornado como al país).

(iii) Atención a jóvenes en riesgo de migración irregular: programas y medidas para ofrecer alternativas ocupacionales a la migración, tales como, por ejemplo, planes de formación y ocupación dual que permitan a los jóvenes formarse y hacer experiencia laboral en empresas, incluso en otros países.

En cada sesión temática, los participantes presentaron los retos principales que enfrentan y las medidas que han implementado o que proponen sus países y/u organizaciones para responder a las tres cuestiones planteadas.

El taller concluyó con una sesión de cierre a cargo del programa EUROsociAL+ en la que se recapitularon las principales recomendaciones.

ESTRUCTURA DE TRABAJO

Introducción

Los países miembros del Sistema de la Integración Centroamericana (SICA) se caracterizan por perfiles migratorios diversos y complejos: países prevalentemente de destino para migrantes (Costa Rica y Panamá), países prevalentemente de origen (por ejemplo, Honduras y Guatemala), países tanto de origen como de destino (República Dominicana), y países con números importantes de nacionales retornados desde el extranjero (El Salvador, Guatemala, Honduras, etc.). Casi todos los países de la región son también países de tránsito de la migración.

Los Estados Unidos sigue siendo el principal polo de atracción. Sin embargo, se nota una importante tendencia de migraciones intra-regionales y extra-regionales.[1]

[1] Aunque no se puede negar la importancia que Estados Unidos sigue teniendo como principal receptor de trabajadores migrantes de la región –en 2015, el 51 por ciento de su población migrante era latinoamericana– a partir de 2015 se empezó a dar una diversificación de los flujos, destacando como meta la Unión Europea y el incremento de los movimientos y corredores a nivel intra-regional. En los países latinoamericanos y caribeños, el 80 por ciento de los inmigrantes proviene de otros países de la región, en la mayoría de los casos de países fronterizos. *La migración*

Al mismo tiempo, los flujos migratorios de la región evidencian una importante presencia de migrantes con estatus irregular, altas tasas de empleo informal y una feminización importante (según estimaciones de la OIT, aproximadamente el 50 por ciento de las personas trabajadoras migrantes en la región son mujeres).

Algunos de los países de la región, además, se caracterizan por un bono demográfico que difícilmente permitirá que sus jóvenes en edad de trabajar puedan ser, en su totalidad, absorbidos por los mercados de trabajo nacionales, de continuar estos en las mismas condiciones; aún menos cuando un número creciente de nacionales retornados enfrentan el reto de reintegrarse en estos mismos mercados de sus países de origen.

Los Ministerios del Trabajo pueden llegar a tener y deberían tener un papel clave en la formulación, la elaboración, la gestión y la administración de políticas migratorias laborales.

Elementos necesarios para estrechar los lazos entre las políticas de empleo y migratorias:

- Análisis de las necesidades del mercado de trabajo e identificación de nuevos yacimientos de empleo, esto a través de Observatorios sociolaborales, los sistemas de información del mercado de trabajo, etc.
- Rol de los servicios públicos de empleo y de las agencias privadas de empleo
- Reconocimiento y certificación de calificaciones, competencias y saberes
- Diálogo social y colaboración con el sector empleador y el sector sindical

Sesión temática 1: los acuerdos bilaterales y regionales de migración laboral regular

Tener políticas de migración laboral no significa fomentar la migración, sino reconocer la necesidad de regular los flujos migratorios y que la migración se de en contextos seguros y respetando los derechos humanos de las personas migrantes. En este sentido los acuerdos bilaterales y regionales para la migración laboral representan mecanismos concretos, que contribuyen a dar respuesta a un fenómeno multicausal como lo es la migración.

Si bien las razones para tomar la decisión de cambiar de residencia y migrar en búsqueda de trabajo son múltiples y diversas, en el caso de los países del Norte de Centroamérica existen, al menos, tres causas estructurales que inciden en el fenómeno migratorio:

laboral en América Latina y el Caribe Diagnóstico, estrategia y líneas de trabajo de la OIT en la región. OIT, 2016

I. *el crecimiento demográfico, que ha provocado, en los últimos años, un aumento de la población en edad de trabajar;*
II. *el déficit en la creación de empleos formales y la creciente necesidad de mano de obra en los Estados Unidos,*
III. *y el diferencial de sueldos y condiciones de empleo existente entre los países.*

Estas condiciones estructurales persisten y también conviven con otros fenómenos que intervienen en la decisión de migrar, como la situación de violencia y la percepción de inseguridad y la creciente búsqueda de la reunificación familiar, particularmente en países con procesos migratorios maduros que han involucrado ya a varias generaciones (Plan de Desarrollo Integral El Salvador-Honduras-Guatemala-México. Diagnóstico, áreas de oportunidad y recomendaciones de la CEPAL).

Guatemala, Honduras y El Salvador tienen programas de migración laboral que promueven una migración ordenada, regular y segura, además de velar por los derechos laborales y la igualdad de condiciones. Estos convenios o acuerdos de trabajo temporal se han dado con EEUU, Canadá y México principalmente (para las áreas agrícolas, la ganadería, el corte de carne), aunque no faltan ofrecimientos por parte de otros países (la cooperación alemana está financiando a jóvenes salvadoreños para cuidar a personas mayores en Alemania; luego de una formación inicial en El Salvador, se siguen formando en cuidado en Alemania). Un caso interesante tiene que ver con la formación y colocación laboral de marinos mercantes y personal de servicio para cruceros. Se trata de grandes empresas transnacionales con sede en Europa o Estados Unidos que reclutan a jóvenes que reciben la formación necesaria en sus países de origen.

Hasta el momento los números no son muy significativos, aunque esta situación se está modificando rápidamente (EEUU está ofreciendo miles de puestos de trabajo temporal en áreas agrícolas a los tres países del Triángulo Norte). Los Ministerios y Secretarías de Trabajo de Guatemala y El Salvador tienen Direcciones de Migración Laboral o Unidades de Movilidad Laboral, encargadas del seguimiento a estos acuerdos o convenios (identificación y reclutamiento de los candidatos), pero se trata de unidades con muy poco personal y escasos recursos.

Nicaragua y Costa Rica desde 2005 tienen un "procedimiento" para la regularización, ordenamiento y formalización de trabajadores temporales. Se habla de "procedimiento" y no de "convenio" porque desde el punto de vista legal la connotación es más amplia que la de un convenio; el procedimiento permitió un involucramiento de instituciones estatales como el Ministerio de Trabajo, Migración y Extranjería, Gobernación de ambos países, con acompañamiento de la Organización Internacional para las Migraciones (OIM) y de la cooperación española. Los trabajadores que se han beneficiado de este procedimiento han sido empleados principalmente del sector agrícola, construcción y servicios. Desde que

se inició ha habido alrededor de 30.000 movimientos migratorios, y una muy buena coordinación entre las instituciones involucradas de los dos países. A pesar de los buenos resultados, el procedimiento en este momento se encuentra inactivo, aunque sigue teniendo vigencia.

Los puntos débiles de este tipo de acuerdos o convenios para una migración laboral regular, según la experiencia al día de hoy, en general son: garantizar la formalización del trabajo y el seguimiento de las condiciones laborales en el país de destino, la seguridad y protección social de los trabajadores migrantes; la formación inicial de los candidatos a programas de migración laboral según la demanda del mercado laboral de destino; el reconocimiento del título y de las competencias en el país de destino; garantizar que los trabajadores que participan en un programa de migración laboral temporal regresen a su país de origen una vez terminado el contrato de trabajo; definir mecanismos que faciliten la participación de las mujeres en los programas de migración laboral temporal.

Sesión temática 2: <u>reintegración en el mercado de trabajo de emigrantes retornados</u>

Esta sesión temática inició con una breve presentación sobre la red europea ERIN, que ofrece asistencia de reintegración socioeconómica a través del asesoramiento, derivación o intervención directa hacia los migrantes que regresan voluntaria o no voluntariamente a su país de origen. ERIN es financiado por la Comisión Europea a través del Fondo Europeo de Asilo, Migración e Integración (FAMI). Se trata de itinerarios de inserción individualizados en función de lo que la persona migrante retornada puede ofrecer y sus expectativas. La persona retornada es derivada a servicios de asistencia y acompañamiento, se trabaja en lógica de ventanilla única, con entrada en uno de los países de la UE que participan en el programa y seguimiento en el país de retorno. Los países europeos financian los gastos de retorno y un monto para la reinserción del migrantes en su país de origen. Los países que hasta ahora se han beneficiado de la red ERIN en América Latina son: Argentina, Brasil, Bolivia, Honduras y Colombia y Ecuador.

A continuación, cada país participante en el taller expuso sobre su situación frente al fenómeno de los migrantes retornados y las medidas que se están tomando. Efectivamente hay mucha más atención, programas, iniciativas y financiamientos hacia los migrantes retornados que hacia los programas de movilidad laboral. Esto se debe a que normalmente la migración es una decisión individual o de pequeños núcleos (salvo el reciente fenómeno de las caravanas), mientras los retornados regresan en grupos, se trata de grandes números, y las instituciones de los países de retorno tienen la obligación de atenderlos.

En la mayoría de los casos en todos los países la primera ventanilla de atención está bajo la responsabilidad de las autoridades de migración, que a su vez derivan

los retornados a diferentes programas de atención: intermediación laboral y formación, asistencia médica o psicológica, asistencia social etc.

Frente a la emergencia humanitaria que se está viviendo actualmente debido a las políticas migratorias de EEUU y México, es aún más necesario diferenciar entre los flujos de retorno, por ejemplo, los que ya tienen tiempo largo viviendo fuera y han generado ciertas capacidades y los que son deportados al intentar entrar y que están más identificados con los flujos que se viven actualmente.

Los primeros requieren programas de atención especial y acompañamiento, donde el tema de la inserción laboral es importante pero también implica intervenciones intersectoriales. Diseñar y volver efectivos los programas requiere sistemas de información adecuados y el fortalecimiento de las diferentes instituciones que intervienen.

Los deportados con poco tiempo deben procurarse incorporarlos a los programas de protección social y promoción de empleo existentes para toda la población, tratando de diferenciarlos lo menos posible para no generar efectos perversos.

El diálogo con el sector empresarial es considerado por todos los participantes como indispensable para la reinserción laboral de emigrantes retornados.

Sesión temática 3: atención a jóvenes en riesgo de migración irregular

Todos los participantes están de acuerdo: hay que redoblar esfuerzos en la creación de oportunidades para jóvenes, aún más en los países que aún tienen bono demográfico y por ende una gran cantidad de jóvenes que todos los años buscan entrar al mercado de trabajo.

Y de hecho todos los países, además de sus políticas de empleo, tienen programas específicos para la empleabilidad juvenil.

República Dominicana, por ejemplo, compartió su experiencia en materia de inserción laboral de jóvenes pertenecientes a familias de escasos recursos intervenidas por el programa Progresando con Solidaridad y Progresando Unidos, programas que preparan a los jóvenes en diferentes oficios, competencias transversales y pasantías laborales, alcanzando el 40% de inserción laboral de los egresados. El Salvador hizo referencia a los programas de aprendizaje como una estrategia eficaz para la empleabilidad juvenil, recalcando la necesidad de establecer diálogos tripartitos para su implementación. Honduras mencionó a una iniciativa para la inserción laboral de jóvenes en instituciones del Estado, incluyendo a un programa para contrarrestar los efectos del cambio climático.

Finalmente, México se refirió a su programa Jóvenes Construyendo Futuro, un programa que busca que miles de jóvenes entre 18 a 29 años puedan capacitarse

en el trabajo. El Gobierno de México les otorga una beca mensual para que se capaciten durante un año. Es la oportunidad para que empresas, instituciones públicas y organizaciones sociales los capaciten para que desarrollen habilidades, aprovechen su talento y comiencen su experiencia laboral. Recientemente cambiaron las reglas de operación del programa y ahora se pueden incluir personas no mexicanas regularizadas (hasta 29 años). Se está viendo además la posibilidad de adaptar el programa a los países del Norte de Centroamérica para que empresas mexicanas presentes en la región puedan contratar jóvenes aprendices. Este proyecto sería financiado por el gobierno de México.

La intervención de la representante de México y la mención al programa Jóvenes Construyendo Futuro permitió ampliar la mirada, considerando que la migración no debe ser vista solo como problema sino también como oportunidad, aún más cuando se trata de crear oportunidades para mejorar la empleabilidad juvenil. Para hacer esto es necesario en general modificar la narración que acompaña el fenómeno migratorio (*Eliminar todas las formas de discriminación y promover un discurso público con base empírica para modificar las percepciones de la migración*. Objetivo 17 del Pacto Mundial para la Migración Segura, Ordenada y Regular) y crear mecanismos que favorezcan procesos de migración laboral temporal como procesos formativos. En este sentido los programas de aprendizaje o de formación dual podrían ser considerados también bajo de la perspectiva de la movilidad regional, como mecanismos que contribuyen a regular la migración y mejorar la formación. El mismo espacio SICA podría favorecer un acuerdo regional de movilidad regional para jóvenes aprendices, involucrando empresas que tienen presencia regional, sindicatos y centros de formación. Una propuesta en tal sentido había sido contemplada en la agenda del Consejo de Ministros de Trabajo de Centroamérica y República Dominicana. Un Marco Regional de Cualificaciones sería un instrumento indispensable para la movilidad laboral en el espacio regional.

CONCLUSIONES

El 70% de los aproximadamente 260 millones de migrantes que hay en el mundo son trabajadores migrantes, hombres y mujeres.

A partir de este dato, una de las conclusiones del Taller **Trabajadores migrantes en Centroamérica y República Dominicana: el rol de los Ministerios y Secretarías de Trabajo en la gestión de los flujos migratorios (coorganizado con la SISCA y la OIT)** es que se deben construir políticas de migración laboral, esto es, dicho de otra forma, (i) reforzar las vías legales para la migración, también con el fin de desalentar la migración clandestina, por ejemplo a través de acuerdos de intermediación demanda-oferta y extendiendo dispositivos como la Tarjeta de Visitante Trabajador Fronterizo y otras visas temporales (ii) procurar la máxima inserción regular posible en los mercados laborales de los migrantes en condición

irregular. Ello supone ver al inmigrante y/o retornado también como una persona con potencialidades, experiencia, disponibilidad y/o competencias profesionales que pueden ser bien aprovechadas si las políticas públicas definen instrumentos y mecanismos adecuados. En este horizonte, los Ministerios de trabajo tienen que ser fortalecidos para poder asumir la cogestión de los flujos migratorios y aplicar una lógica de vinculación con el mercado del trabajo.

La definición de las políticas también debe tomar en cuenta las potencialidades del espacio regional SICA y la articulación con el Gobierno de México para un abordaje más integral de los fenómenos migratorios.

Las políticas de migración laboral deberán plantear el fortalecimiento de los acuerdos entre países para la movilidad laboral temporal y para la reinserción laboral de los migrantes retornados; en ambos casos la certificación de competencias se alza como una estrategia para poder aprovechar los aprendizajes obtenidos en favor de las propias personas y de los países. Deberán además centrar su atención sobre la migración laboral de las mujeres, que cada día representan un porcentaje más significativo en los flujos migratorios.

La estrategia de los contratos de aprendizaje, además de un mecanismo eficaz para fortalecer la empleabilidad juvenil, podría ser considerada también bajo la perspectiva de la movilidad laboral regional y extra-regional. En este sentido la posible implementación del programa mexicano Jóvenes Construyendo Futuro en algunos países de la región podría representar una experiencia positiva.

Para que los y las jóvenes centroamericanos alcancen mayor confianza en sus instituciones es necesario que sepan que migrar no es la única opción y que sin embargo puede ser una oportunidad, siempre y cuando se haga de forma segura, regular y ordenada. Y en esta lógica el papel de los Ministerio de Trabajo es central para articular intersectorialmente políticas de migración laboral.

El Secretario General de la SISCA propuso que las conclusiones y líneas de trabajo identificadas en el taller sean llevadas a la próxima reunión del Consejo de Ministras y Ministros de Trabajo de Centroamérica y República Dominicana, y que dicha reunión tenga lugar en octubre de este año en El Salvador en el marco de la semana de la integración Centroamericana.

Posibles líneas de trabajo (EUROsociAL+, SISCA, OIT):

1. Apoyo en la construcción de políticas de migración laboral intersectoriales donde se dibuje cada vez más el papel de los Ministerio y Secretarías de Trabajo. Esto requiere, en primer lugar, mapear las funciones y competencias de las diferentes administraciones públicas que tocan, de una u otra forma, los temas migratorios. Posteriormente al mapeo, se requiere contribuir al diseño de políticas intersectoriales donde el papel de

los Ministerios de Trabajo es central. Se requiere tender "puentes" de coordinación entre las distintas administraciones públicas en lógica de políticas públicas en busca de un objetivo común: la inmigración vista como oportunidad y no sólo como un problema. A la par, esto también requiere instalar capacidades para el diseño, la comprensión del fenómeno y la articulación de estas políticas públicas en los países.

2. Fortalecer la capacidad de respuesta de los Ministerios de Trabajo frente a la demanda de mercados laborales extranjeros y frente a flujos de migrantes retornados (Unidades de Movilidad Laboral o Direcciones de Migración Laboral; observatorios de mercado laboral; servicios públicos de empleo); y la capacidad de articulación con otras instituciones, como las Cancillerías y las autoridades migratorias. En este marco, sobre el retorno, avanzar en acuerdos programáticos y financieros con los países que están retornando a personas a Centroamérica para generar programas e itinerarios de retornos sostenibles.
3. Acuerdos internacionales para cruzar datos de oferta y datos de demandas y, sobre esta base, desarrollar dispositivos de intermediación que permitan organizar contingentes de emigrados regulares y, en el caso de los países de destino, acoger de forma ordenada la mano de obra inmigrada de acuerdo con los requerimientos de los mercados laborales.
4. Apoyo, en el marco de acuerdos bilaterales, para cubrir brechas entre los perfiles demandados y la oferta, por ejemplo, a través de formación profesional que acercar los potenciales emigrantes a los perfiles solicitados por la demanda de las empresas de países de destino
5. Apoyo a la inserción laboral de migrantes y de migrantes repatriados fortaleciendo los mecanismos para el reconocimiento y la certificación de competencias y saberes de trabajadores migrantes, con el fin de evitar fenómenos de marginalización y agravamiento de las condiciones de pobreza o precariedad.
6. Apoyar dialogo social tripartito sobre la migración laboral.
7. Apoyar la creación de un Marco Regional de Cualificaciones como instrumento para la movilidad laboral en el espacio regional, a partir o en línea, con los avances de cada país en materia de cualificaciones profesionales (reforzamiento de un mercado laboral regional entre el sur mexicano y Centroamérica y entre los países de la región SICA).
8. Promover la estrategia de los contratos de aprendizaje a nivel regional y extra regional como oportunidad de formación y empleo que aporta a una movilidad laboral regulada y segura.

Participantes en el taller:

- Maritza Haydée Calderón, Viceministra de Trabajo y Previsión Social, Ministerio de Trabajo y Previsión Social, El Salvador
- Rolando Antonio Pernillo, Viceministro Administrativo Financiero del Ministerio de Trabajo y Previsión Social, Guatemala
- Odel Geovanni González Guevara, Director General de Políticas de Empleo y Salario, Ministerio de Trabajo, Nicaragua
- Pilar Gonzalez, Instituto Nacional de las Mujeres INAMU, Costa Rica
- Rosanolvia Valladares, Secretaría de Relaciones Exteriores, Honduras
- Ezequiel Volquez, Director de Planificación Interinstitucional de la Vicepresidencia de la Republica Dominicana
- Barbara Escudero, Secretaría de Relaciones Exteriores/AMEXCID, México
- Liliana Alfonso, Subdirectora de Extranjería, Colombia
- Alfredo Suárez Mieses, Secretario General, SISCA
- Yanira Quiteño Jiménez, Directora Ejecutiva, SISCA
- Francesco Carella, Especialista en Migración Laboral para América Central, México, Panamá, República Dominicana, Haití y Cuba. OIT – Organización Internacional del Trabajo. San José, Costa Rica.
- Melba Hernández, Asesora de Cooperación, Delegación de la Unión Europea en Honduras
- Michelle Dospital, Asesora de Cooperación, Delegación de la Unión Europea en Nicaragua
- Gloria Arredondo, experta EUROsociAL
- Massimo Meccheri, técnico EUROsociAL+

ANEXOS

- Presentación: **La Migración Laboral en la Región y el Papel de los Ministerios del Trabajo**. Francesco Carella Especialista en Migración Laboral OIT San José, Costa Rica