



Organización
Internacional
del Trabajo

► Migración laboral temporal: La experiencia de la comunidad empresarial



Migración laboral temporal: La experiencia de la comunidad empresarial

Scott Leeb, Nancy Morowitz, y Sandrine Krasnopolski

FRAGOMEN

Copyright © Organización Internacional del Trabajo 2022

Primera publicación 2022

Las publicaciones de la Oficina Internacional del Trabajo gozan de la protección de los derechos de propiedad intelectual en virtud del Protocolo 2 de la Convención Universal sobre Derecho de Autor. No obstante, podrán reproducirse extractos breves de ellos sin autorización previa, siempre que se indique la fuente. Los derechos de reproducción o traducción deben dirigirse a Publicaciones de la OIT (Derechos y licencias), Oficina Internacional del Trabajo, CH-1211 Ginebra 22, Suiza, o por correo electrónico: rights@ilo.org. La Oficina Internacional del Trabajo da la bienvenida a este tipo de solicitudes.

Las bibliotecas, instituciones y otros usuarios registrados en una organización de derechos de reproducción pueden realizar copias de acuerdo con las licencias que se les hayan otorgado para este fin. Visite www.ifrro.org para encontrar la organización de derechos de reproducción en su país.

Migración laboral temporal: La experiencia de la comunidad empresarial

978-92-2-037627-0 (pdf web)

Publicación también disponible en inglés: *Temporary labour migration: The business community experience*: ISBN 978-92-2-034854-3 (print); ISBN 978-92-2-034855-0 (web PDF); y en francés: *Migrations temporaires de main-d'œuvre: L'expérience du monde des entreprises*: ISBN 978-92-2-037618-8 (web PDF)

Las designaciones empleadas en las publicaciones de la OIT, que se ajustan a la práctica de las Naciones Unidas, y la presentación del material en ellas no implican la expresión de opinión alguna por parte de la Oficina Internacional del Trabajo sobre la condición jurídica de ningún país, zona o territorio o de sus autoridades, o sobre la delimitación de sus fronteras.

La responsabilidad de las opiniones expresadas en artículos firmados, estudios y otras contribuciones recae únicamente en sus autores, y la publicación no constituye un respaldo por parte de la Oficina Internacional del Trabajo de las opiniones expresadas en ellos.

La referencia a nombres de firmas y productos y procesos comerciales no implica su respaldo por parte de la Oficina Internacional del Trabajo, y el hecho de que no se mencionen firmas, productos o procesos comerciales en particular no es señal de desaprobación. Se puede encontrar información sobre publicaciones y productos digitales de la OIT en: www.ilo.org/publns.

► Prefacio

El estudio que figura a continuación sobre las perspectivas y experiencias de los empleadores en lo que respecta a la migración laboral temporal forma parte de un proyecto de mayor envergadura de la OIT para recopilar conocimientos sobre la migración laboral temporal.

La Conferencia internacional del Trabajo (CIT) de junio de 2017 encomendó a la Oficina Internacional del Trabajo el desarrollo de nuevos conocimientos sobre la migración laboral temporal. Con este fin, la Oficina debía llevar a cabo un análisis comparativo mundial. Los mandantes debatieron la cuestión, de suma preocupación para ellos, y subrayaron la importancia del tema para el futuro del trabajo (106ª reunión de la Conferencia Internacional del Trabajo (2017), Resolución relativa a la gobernanza equitativa y eficaz de la migración laboral). Dando curso a esta solicitud de la CIT, la Oficina realizó un análisis de los conocimientos existentes sobre el alcance, el uso y los efectos de los programas de migración circular y temporal, y elaborará un informe de síntesis para su presentación al Consejo de Administración en 2022 (doc. GB.331/INS/4/1(Rev.)).

Los programas de migración laboral temporal pueden ser establecidos unilateralmente por los países de destino de los migrantes, pero a menudo se basan en algún tipo de acuerdo (tratado bilateral, memorando de entendimiento o acuerdo similar) entre un país de origen y un país de destino. Una gran parte de la migración temporal actual ocurre asimismo en el marco de programas de integración regional y de sus disposiciones relativas a la libertad de circulación.

Las opiniones relativas a la migración laboral temporal varían enormemente, también entre los mandantes de la OIT. A la luz de las diversas preocupaciones que plantea la compleja dinámica de la migración laboral temporal, será fundamental que la Oficina refleje las perspectivas de los mandantes con miras a enriquecer el debate. El presente documento es una contribución de los Empleadores a este proceso.

Manuela Tomei

Directora
Departamento de Condiciones de
Trabajo e Igualdad (WORKQUALITY)
OIT - Ginebra

Deborah France-Massin

Directora
Oficina de Actividades para los
empleadores (ACT/EMP)
OIT - Ginebra

► Contenidos

Prefacio	1
Introducción	3
Acerca de los autores de este documento	3
Metodología	4
Retos	5
Hallazgos	6
Observaciones generales	6
Observaciones por región	8
Asia y el Pacífico	8
Europa	12
África y Oriente Medio	14
Las Américas	16
Resumen	20
Recomendaciones	22

► Introducción

Los responsables de la formulación de políticas y los profesionales del desarrollo en todo el mundo se centran cada vez más en los programas de migración laboral temporal, como una manera de abordar los desequilibrios laborales geográficos y de proporcionar a los trabajadores competencias, mejores salarios, una trayectoria profesional y otras oportunidades que anteriormente no estaban disponibles. La intensiva utilización por la comunidad empresarial de programas de migración laboral temporal¹ en todo el mundo brinda una oportunidad única para reflejar perspectivas específicas sobre lo que está disponible actualmente – lo que apoya y promueve el desarrollo empresarial, lo que obstaculiza los imperativos operacionales, lo que podría satisfacer mejor las demandas de las empresas modernas. Dado que el mundo sigue enfrentándose a una devastadora pandemia, no cabe duda de que estos programas seguirán siendo el centro de atención – pero con una focalización en la recuperación económica, el desarrollo de competencias esenciales y la continuidad de la actividad empresarial.

Se reconoce que Fragomen, Del Rey, Bernsen & Loewy, LLP y Fragomen Global LLP (conocidos colectivamente como Fragomen) es el principal proveedor de servicios empresariales en materia de inmigración y el principal asesor en este ámbito a escala mundial. La empresa emplea a más de 4100 profesionales de la inmigración y apoya al personal ubicado en más de 50 oficinas establecidas en 30 países en las Américas, Asia y el Pacífico, y Europa, Oriente Medio y África. Durante más de 65 años, Fragomen ha representado a una gran diversidad de empresas, organizaciones y personas, colaborando con los clientes con miras a facilitar el traslado de los trabajadores en todo el mundo. Fragomen ofrece apoyo en más de 170 países. Nuestros equipos de compromiso con el cliente cooperan estrechamente con los clientes en diversas industrias y países, a fin de apoyar sus prioridades y afrontar sus retos.

Acerca de los autores de este documento

Scott Leeb, Director Principal de Gestión del Conocimiento

Como jefe de Gestión del Conocimiento, Scott dirige Fragomen's Knowledge Group, plenamente dedicado a la creación, conservación y gestión del conocimiento de la empresa. Scott es responsable de poner ampliamente a disposición el conocimiento de la inmigración en todo el mundo de Fragomen, a fin de que los equipos de Fragomen se mantengan informados para poder prestar servicios óptimos a los clientes y para mantener a los clientes al día de los últimos acontecimientos en materia de inmigración y del posible impacto en su programa. También es responsable de potenciar el conocimiento de la empresa para impulsar nuevas actividades comerciales.

En los dos últimos decenios, Scott ha creado, gestionado y potenciado las funciones de inteligencia empresarial y gestión del conocimiento en cuatro empresas de *Fortune 500* y una importante empresa filantrópica internacional. En cargos anteriores, asesoró al Departamento del Ejército de los Estados Unidos, al Fondo Monetario Internacional y al Banco Mundial acerca de cómo maximizar sus capacidades de gestión del conocimiento.

Nancy Morowitz, Abogada, Directora de Conocimientos Estadounidenses

Como Directora de Conocimientos Estadounidenses y Estrategia Legal en el Grupo de Conocimiento de la empresa, Nancy supervisa un equipo que se encarga de realizar un seguimiento de la evolución de la legislación internacional sobre inmigración y de analizarla; de proporcionar orientación sobre cuestiones jurídicas complejas, y de mantenerse en contacto con los organismos gubernamentales sobre casos complejos y cuestiones de política. Nancy dirige asimismo el programa de formación jurídica estadounidense

¹ Además de los 5,1 millones de nuevos migrantes temporales que entraron en los países de la OCDE en 2018, existe un número considerable de trabajadores temporales en Australia y Nueva Zelandia, y los trabajadores migrantes temporales constituyen un gran porcentaje de la población en la mitad de los países del CCG – el 88 por ciento de la población en los Emiratos Árabes Unidos, el 79 por ciento en Qatar y el 72 por ciento en Kuwait (fuente: <https://www.oecd-ilibrary.org/sites/ec98f531-en/index.html?itemId=/content/publication/ec98f531-en>).

de la empresa, y es la editora ejecutiva de *Fragomen Global Business Immigration Handbook*, un análisis de las leyes y procedimientos relativos a la inmigración de los principales destinos comerciales del mundo.

Sandrine Krasnopolski, Directora de Gestión del Conocimiento

Como Directora de Gestión del Conocimiento, Sandrine establece y pone en práctica prioridades en materia de gestión del conocimiento, y supervisa los procesos globales de desarrollo y mantenimiento de contenido del país en Fragomen. Antes de incorporarse a Fragomen, Sandrine trabajó para el Departamento de Inmigración y Ciudadanía de Australia (que ahora forma parte del Departamento del Interior) en la Embajada de Australia en Washington, donde supervisó las operaciones del servicio de inmigración y realizó una contribución local sobre las iniciativas nacionales de política.

► Metodología

Para este estudio, entrevistamos a nuestros jefes del equipo de atención al cliente en diversas regiones que también hacen las veces de expertos en legislación local sobre inmigración y/o industrias específicas. Por medio de una serie de entrevistas, recopilamos perspectivas sobre los programas de migración temporal utilizados por nuestros clientes – que abarcaban desde las empresas pequeñas y medianas hasta las empresas multinacionales – y sobre sus opiniones acerca de las deficiencias o los retos. En particular, formulamos las siguientes preguntas:

- ¿Cuáles son los programas a corto y largo plazo utilizados con más frecuencia en su jurisdicción?
- ¿Cómo utilizan los clientes estos programas?
- ¿Qué consideran los clientes exitoso en estos programas y cuáles son las limitaciones que tienen un impacto en la actividad empresarial?
- ¿Alguna recomendación sobre mejoras o programas alternativos que se adaptarían más a sus necesidades empresariales?

Consideramos asimismo una encuesta de clientes realizada por Fragomen para recopilar información sobre la utilización de programas de migración laboral de corta duración y sobre las limitaciones/el éxito percibidos. Con un total de 140 encuestados, la mayoría de las organizaciones estaban establecidas en las Américas (56%), el 21 por ciento en Europa y Asia Central, el 12 por ciento en la región de Asia y el Pacífico, y el 2 por ciento en los Estados árabes. Representaron las siguientes industrias:

- Servicios profesionales, científicos y técnicos
- Manufactura/Construcción
- Atención de salud y asistencia social
- Servicios de educación
- Finanzas y seguros
- Minería, explotación de canteras, y extracción de petróleo y de gas
- Comercio minorista
- Organización de comercio/de empleadores y Cámara de Comercio.

Sobre la base de nuestras conclusiones, expusimos los principales retos planteados por la comunidad empresarial y enumeramos conclusiones específicas por regiones. Por último, enumeramos nuestras conclusiones basadas en las impresiones de los clientes, junto con nuestra opinión experta de lo que constituye un programa integral de migración exitoso.

► Retos

La migración laboral temporal es una consecuencia natural de la globalización. Permite abordar eficientemente la escasez de competencias, contribuye al crecimiento económico local, y promueve la transferencia de nuevos conocimientos y experiencia a la fuerza de trabajo local. De hecho, algunos Gobiernos consideran la transferencia de conocimientos como una condición para el patrocinio, reconociendo su potencial para promover su fuerza de trabajo local – y, por extensión, el crecimiento de su economía. Este es el caso en Indonesia, donde el trabajador extranjero trasladado debe estar acompañado por un trabajador local con el objetivo específico de transferir conocimientos. En Brunei, las empresas que patrocinan a ciudadanos extranjeros para que obtengan un permiso de trabajo puede que tengan que presentar asimismo un plan de sucesión de dos años,² que exija que haya un trabajador local asignado por cada ciudadano extranjero con fines de transferencia de conocimientos. Los planes de sucesión también son una tendencia creciente en África, donde los Gobiernos de Ghana, Nigeria y Zambia consideran la migración laboral como una manera de desarrollar las competencias de sus trabajadores locales a través de programas tales como la Ley de Empleo (Zambia)³. Sin embargo, a pesar de los esfuerzos desplegados por los Gobiernos para gestionar cuidadosamente estos programas, una serie de preocupaciones comunes han amenazado con perturbar los programas de migración temporal. Estas comprenden las siguientes:

- 1. La gestión y la seguridad de las fronteras** continúan siendo un reto para los países que reciben a numerosos migrantes. Los principales problemas comprenden la sobrecarga de los sistemas de tramitación y también de los sistemas de seguridad y protección. Cuando los sistemas de gestión y seguridad de las fronteras se ven presionados, las etapas del proceso que garantizan la protección de los derechos humanos a menudo se eluden en aras de la eficiencia. Este es particularmente el caso durante periodos de mayor migración forzosa – cuando un gran número de personas se ven obligadas a dejar sus hogares a causa de un evento o de las condiciones locales, y no por que aspiren a una mejor oportunidad o a un cambio. La falta de cooperación multinacional eficaz contribuye considerablemente a estos retos.
- 2. Si bien los programas de migración temporal abordan las necesidades de mano de obra a corto plazo, no abordan las cuestiones sistémicas relacionadas con el desarrollo de una fuerza de trabajo local sostenible** y con la mejora de los salarios y de las condiciones de trabajo. Las instituciones y procesos en todo el mundo tienen dificultades para responder a los riesgos y realidades actuales, y no proporcionan soluciones pragmáticas para abordar efectivamente las cuestiones relacionadas con la migración y la protección de los derechos humanos. Este es a menudo el resultado de los conflictos entre la política y la formulación de políticas. Las limitaciones fundamentales incluyen las estructuras que son inflexibles o que se adaptan mal al cambio, a menudo con excesivos trámites administrativos agravados por un exceso de politización.
- 3. Los programas de migración laboral temporal a menudo se consideran un amenaza para los residentes** que temen perder oportunidades que están disponibles para los migrantes temporales. Independientemente de los beneficios que aporten a la economía local, estos programas se han convertido en un objetivo tangible en los países en los que el sentimiento contra los inmigrantes está generalizado. Avivan la percepción de que los empleadores están utilizando

2 Si bien su definición varía en las diferentes jurisdicciones internacionales, los planes de sucesión suelen obtener información sobre la descripción del puesto de trabajo del trabajador extranjero y el nombre del trabajador local que le sucederá en el desempeño de sus funciones una vez finalice el trabajo. También puede incluir un plan de formación para describir las sesiones de formación que llevará a cabo el trabajador local para garantizar que sus competencias se ajusten a las del trabajador extranjero una vez tenga lugar el relevo. Por último, puede que se pida a una organización que proporcione un plan de contratación y de empleo para indicar sus planes de contratación.

3 Los planes de sucesión son incluso un requisito creciente en los países de África Subsahariana; en la actualidad, además de en Ghana, se exigen en Nigeria, donde el Gobierno realiza con frecuencia auditorías para garantizar que las empresas estén cumpliendo con los requisitos (fuente: <https://www.fragomen.com/insights/alerts/companies-must-submit-succession-and-training-plans-february-28>).

estos programas para socavar las condiciones de empleo a nivel local, favoreciendo así a los trabajadores extranjeros frente a los trabajadores locales.

4. **Una falta general de transparencia en los programas de migración laboral** crea incertidumbre y desconfianza. En los casos en que los organismos nacionales encargados de hacer cumplir las normas del trabajo se comprometen a proteger a los trabajadores extranjeros y a garantizar la equidad de los programas, diversas realidades obstaculizan sus esfuerzos. Las prácticas de los reclutadores de mano de obra, la comprobación de la veracidad de las oportunidades de empleo, la gobernanza de los reclutadores con ánimo de lucro y la ausencia general de datos fiables hacen difícil garantizar la equidad de los programas.
5. **Los trabajadores temporales pueden ser vulnerables a la explotación.** Este es particularmente el caso de los trabajadores menos calificados, que pueden caer presa de intermediarios deshonestos y pagar (y algunas veces solicitar préstamos para pagar) sumas relativamente considerables a los reclutadores de mano de obra para acceder a trabajos temporales en los países de destino. Una vez en el país, estos trabajadores se desesperan por reembolsar sus deudas y a menudo son vulnerables a la explotación, incluidos los abusos en los lugares de trabajo.

Como opinan muchas empresas entrevistadas para este estudio, la respuesta típica de los Gobiernos a estas preocupaciones es llevar a cabo estudios, elaborar informes y anunciar cambios de política que reflejen la reacción a corto plazo al sentimiento público, en lugar de respuestas estratégicas y sopesadas a largo plazo. Si bien los análisis minuciosos pueden revelar la fuente de un determinado problema (que en realidad puede no estar relacionado con la inmigración), muchos optan por introducir cambios rápidos para abordar lo que parece ser el problema más importante, pero no su causa. Dado que la inmigración es objeto de interés público a nivel nacional para algunos, la presión por demostrar la acción inmediata prevalece sobre un enfoque estratégico a más largo plazo. Esto algunas veces conduce a la revisión frecuente de las normas de los programas, las cuales, cuando se aplican, perturban la capacidad de planificación a largo plazo de la comunidad empresarial y amenazan la continuidad de la actividad empresarial.

► Hallazgos

Observaciones generales

Tras la recuperación por la comunidad empresarial de la recesión económica experimentada el decenio anterior, su demanda de trabajadores calificados y altamente calificados ha aumentado considerablemente. El envejecimiento de la población, la disminución de las tasas de natalidad y las necesidades generales de las economías crecientes han dado lugar a un vacío de talentos que solo puede colmarse aprovechando el conjunto de talentos mundiales. Además, han tenido lugar cambios drásticos en el lugar de trabajo moderno, en los que la necesidad de flexibilidad – en forma de subcontratación, trabajo a distancia o modalidades de trabajo a pedido y basadas en proyectos – es primordial. A raíz de la pandemia en 2020, la explosión de avances tecnológicos para el trabajo a distancia ha aumentado esta necesidad de impulsar la continuidad de la actividad empresarial. Por lo general, los responsables de la formulación de políticas han sido lentos a la hora de responder a estas realidades en el lugar de trabajo, por lo que la comunidad empresarial a menudo se ha sentido frustrada y excluida de la conversación. Un cuestionario de la Organización Internacional de Empleadores (OIE) de dirigentes empresariales en África ha mostrado recientemente que más del 40 por ciento de los entrevistados creen que no hay ningún mecanismo consultivo institucional establecido para el sector privado – el diálogo con los Gobiernos al formular la política o la legislación sobre migración laboral. Un documento de investigación reciente

del Grupo Consultivo Empresarial sobre Migración, de la OIE, concluyó que en América del Sur existen condiciones similares.⁴

Aunque algunos países han controlado la inmigración el año pasado, en la mayoría de las economías persisten tensiones entre la política restrictiva de migración laboral y las necesidades de mano de obra. Las empresas multinacionales siguen experimentando frustración debido a la dificultad de contratar a los trabajadores extranjeros que tanto necesitan, y a su creciente vulnerabilidad ante el control del cumplimiento por el Gobierno como consecuencia del aumento de sus obligaciones de cumplimiento. Por lo general, las normas de elegibilidad para los trabajadores extranjeros siguen siendo estrictas, al aumentar el salario mínimo y exigirse cada vez más que continúen protegiéndose las oportunidades de empleo a nivel local. Esto suele hacerse a través de la imposición de una serie de requisitos, en particular:

- ▶ que los trabajadores extranjeros ofrezcan oportunidades de formación a los trabajadores locales o demuestren un plan de sucesión que favorezca a estos últimos;
- ▶ que se imponga un periodo de descanso entre ambas situaciones migratorias – conocido normalmente como “periodo de reflexión” (*cooling off period*, en inglés) – en el que los trabajadores extranjeros que hayan finalizado un trabajo deben esperar un cierto periodo de tiempo para poder solicitar otro visado (12 meses para los titulares de un visado de “Traslado intraempresarial” (“Intra-company Transfer” (ICT)) que desean solicitar un nuevo visado ICT), y
- ▶ que las empresas que contratan cumplan requisitos estrictos en materia de contratación, como la comprobación del mercado laboral a fin de garantizar que no haya ningún trabajador local que esté calificado y esté disponible para realizar el trabajo que va a desempeñar un trabajador extranjero al que se ha enviado al país receptor con ese fin, y parámetros de publicidad establecidos, como un método, una plataforma y un tiempo de publicación, tal como se ha observado en Australia.

En general, las empresas siguen buscando la **previsibilidad de los procesos y resultados**, junto con **programas flexibles que puedan adaptarse a sus necesidades empresariales cambiantes**.

Las empresas han identificado las siguientes políticas que los sistemas de inmigración basada en el empleo deberían incorporar:

- ▶ Procesos transparentes y coherentes para los visados y permisos de trabajo.
- ▶ Programas de autorización de trabajo que puedan adaptarse al ciclo de vida del trabajador con una clara trayectoria desde la situación de estudiante/intercambio cultural hasta la residencia permanente.
- ▶ Procesos y documentos digitales para lograr una mayor eficiencia y un mejor mantenimiento de los registros.
- ▶ Plazos previsibles para la tramitación de las solicitudes de inmigración.
- ▶ Opciones de tramitación aceleradas basadas en el pago de tarifas para asegurar unos resultados más rápidos en un plazo garantizado.
- ▶ Programas de empleadores de confianza⁵ que permiten preseleccionar a los empleadores que pretenden patrocinar a trabajadores extranjeros. Al ser una evaluación única, ya no necesitan llevarse a cabo en apoyo de solicitudes de inmigración individuales, simplificando y acelerando así los procesos migratorios gubernamentales para los empleadores con una trayectoria de cumplimiento establecida.
- ▶ Los programas de puerto seguro, tales como eVerify en los Estados Unidos, el sistema VEVO en Australia, o Right to Work Checks en el Reino Unido, en los que los empleadores optan por un sistema de cumplimiento para garantizar que sus trabajadores estén autorizados a trabajar en el país y

4 “Business Challenges and Opportunities in Light of The Immigration and Regulatory Framework in South America: Argentina, Chile, Ecuador, Paraguay and Uruguay”, Grupo Consultivo Empresarial sobre Migración, OIE, enero de 2020.

5 Los programas de empleadores de confianza permiten la preselección de empleadores que pretenden patrocinar a trabajadores extranjeros. Si bien la preselección conlleva un examen detenido de los registros de la empresa, se trata de una evaluación única que ya no necesita llevarse a cabo en apoyo de solicitudes de inmigración individuales, racionalizando así el proceso de evaluación de visados y permitiendo que los órganos decisorios gubernamentales en materia de inmigración centren su evaluación en el fondo del caso. Dichos programas existen en Australia y el Reino Unido, entre otros.

proporcionen amparo contra la responsabilidad por los errores cometidos en su empeño por cumplir las leyes de inmigración apoyándose en el principio de buena fe.

- Los sistemas y/o procesos para los comentarios/la participación de las partes interesadas a fin de garantizar una participación activa en diversas etapas de la formulación de políticas. Las partes interesadas no solo incluyen las empresas, sino también las organizaciones interesadas (p.ej., organizaciones de trabajadores, etc.). El proceso de consulta con las partes interesadas comprende pedir a la comunidad empresarial que formule comentarios sobre la utilización actual de los programas existentes y sobre las deficiencias observadas, antes de determinar cambios de política; colaborar con las partes interesadas en lo que respecta a la política propuesta y los plazos para la aplicación, y establecer un sistema de comunicación de impresiones posterior a la aplicación para evaluar rápidamente las ineficiencias o problemas imprevistos.

Observaciones por región

Asia y el Pacífico

► **Principales observaciones**

- Los cambios continuos en materia de reevaluación y de política en torno a los programas de migración laboral hacen difícil que las empresas planifiquen a varios años vista y/o cambien sus prioridades empresariales.
- La reorientación del cumplimiento de las normas de inmigración hacia los empleadores obliga a la comunidad empresarial a invertir en mecanismos de cumplimiento internos fiables.
- Las empresas que han entablado un diálogo con el Gobierno sobre prácticas restrictivas han tenido cierto éxito al promover políticas más favorables.

Por lo general, las empresas que contratan o envían talentos extranjeros en la región se ven alentadas por la mejora de los sistemas de solicitud de inmigración y, en lo que respecta a algunas categorías, por la relajación de los criterios de autorización de trabajo. No obstante, las empresas siguen adaptándose a los cambios recientes en las políticas y procesos de inmigración, como en Australia, y en cierta medida en Malasia, y preparándose para próximas reformas en materia de inmigración, como en Nueva Zelandia.

En Australia, la comunidad empresarial sigue adaptándose al cambio radical en la migración basada en el empleo que tuvo lugar en el periodo 2018-2019 y al programa de reforma del Gobierno de Australia que sustituyó el visado "Subclass 457 Temporary Work (Skilled) Visa" por el visado "Subclass 482 Temporary Skills Shortage (TSS)". Los retos más destacados son los siguientes – algunos de los cuales han sido encarados por la comunidad empresarial a través de la participación del Gobierno:

- Requisito de comprobación del mercado de trabajo: El establecimiento de la comprobación obligatoria del mercado de trabajo se percibe como oneroso e innecesario. Las empresas cuestionan la necesidad de un nivel adicional de comprobación del mercado de trabajo, dado que la lista de ocupaciones en las que escasea la mano de obra calificada es ampliamente conocida y es actualizada regularmente por el Gobierno. Además, cuestionan el método de la lista de ocupaciones que es de naturaleza retrospectiva, al considerar que no tiene en cuenta la futura escasez de competencias o las ocupaciones que aún no existen. El nivel de comprobación del mercado de trabajo tampoco parece colmar esta laguna, impide que los trabajadores cuya ocupación no figura en la lista sean contratados o trasladados, y prolongan el tiempo de tramitación de las solicitudes.

- ▶ **Reducción del límite de edad para los visados permanentes vinculados con el empleador:** La reducción del límite de edad a 45 años significa que los ejecutivos altamente calificados han quedado excluidos de los criterios de elegibilidad y que, si bien la dispensa de edad sigue establecida para los trabajadores altamente calificados, el nivel añadido de incertidumbre y los pasos adicionales para solicitar un visado se consideran innecesarios, especialmente entre los solicitantes con talento que beneficiarían a la economía australiana. Si bien no es una preocupación inmediata para la migración laboral temporal, los trabajadores que contemplan su trabajo temporal como una manera de lograr su asentamiento permanente en Australia son conscientes del límite de edad de 45 años, especialmente en los casos en que la inversión en muchos años de empleo como trabajador temporal puede verse frustrada por lo que es esencialmente una restricción de tiempo.
- ▶ **Requisito de experiencia laboral:** Un nuevo requisito de experiencia laboral que excluía a los graduados internacionales de gran talento y a los trabajadores trasladados dentro de la misma empresa a Australia en el marco de rotaciones orientadas al desarrollo profesional en una fase temprana de su carrera hizo saltar las alarmas en la comunidad empresarial. Las empresas exhortaron al Gobierno a que subrayara la importancia de reconocer el talento en la fase temprana de la carrera profesional, y en tiempos recientes se ha introducido un ajuste para incluir el reconocimiento de la experiencia pertinente adquirida durante los estudios de postgrado. Si bien esto limitó el número de trabajadores afectados por este nuevo requisito al periodo de ajuste, tuvo un impacto en la gestión general de recursos de las empresas hasta que se revisara el requisito.
- ▶ **Costo de la contribución de formación:** En 2018 se introdujo el pago por adelantado de una contribución basada en la duración del visado que se concederá al trabajador, lo cual ha tenido un impacto financiero en las empresas. Si bien el Gobierno australiano introdujo finalmente varias disposiciones que prevén que el pago es reembolsable (p.ej., en los casos en que el trabajador nunca comienza a desempeñar un papel o lo deja durante los 12 primeros meses de un visado de múltiples años), continúa siendo un costo adicional que la empresa debe tener en cuenta al planificar su movilidad.

El nuevo programa de visado de corta duración “Subclass 400” también sigue planteando retos para las empresas multinacionales que envían a sus trabajadores especializados internacionales a Australia para que realicen un trabajo de corta duración basado en proyectos. Si bien la mayoría de este tipo de trabajos no exceden del límite de tres meses impuesto, algunos requieren un periodo de tiempo más largo, debido a los retrasos de los proyectos o a las situaciones en las que los trabajadores realizan visitas periódicas, pero más cortas, a Australia durante un periodo más largo. Un ejemplo de esto es un alto ejecutivo establecido fuera de Australia que dirige un equipo en Australia y viaja con frecuencia al país (cada seis semanas) para supervisar las actividades relacionadas con cuestiones de gestión operativa y para trabajar con el equipo australiano.

La falta de flexibilidad en los entornos de política actuales no permite una discreción específica para los casos individuales. Esto puede ser frustrante para las empresas que prevén utilizar de buena fe el programa para el trabajo de corta duración, pero que algunas veces están fuera de los parámetros de política en circunstancias imperiosas.

Por último, los esfuerzos desplegados en los últimos años por el Departamento del Interior para reexaminar todo el programa de migración han ejercido presión sobre las empresas y, si bien se han adaptado, los exámenes y ajustes continuos han hecho difícil que las empresas participen con confianza en la planificación de la movilidad a más largo plazo.

En Malasia, desde el establecimiento, en noviembre de 2016, del nuevo proceso de solicitud del permiso de trabajo (“Work Pass”) para las empresas que despliegan su actividad en el sector del petróleo y el gas en la jurisdicción de Sabah, el tiempo de tramitación ha aumentado, comprometiendo los calendarios de los trabajos asignados y los compromisos de las empresas. Al añadir un enfoque preliminar del Departamento del Ministro Principal de Sabah (JKM) antes de poder solicitar el “Work Pass”, el Gobierno ha creado un obstáculo en el proceso que tiene un impacto en la capacidad de las empresas para planificar efectivamente, en particular cuando es necesario realizar un trabajo urgente. Al no haber acuerdos del Gobierno publicados sobre el nivel de los servicios, las empresas de petróleo y de gas dependen actualmente en gran medida de la ayuda de sus proveedores de inmigración para cumplir sus plazos y algunas veces se ven obligadas a revisar sus planes de recursos de movilidad para Malasia en general.

Los cambios inminentes en el programa de visados temporales de trabajo de **Nueva Zelanda** preocupan a las organizaciones allí establecidas, o a aquellas que pretenden establecerse en el país en los próximos años. A fin de abordar la escasez real de competencias a nivel regional, los cambios propuestos por Nueva Zelanda para 2021 muestran un cambio fundamental en la manera en que pretende enfocar el trabajo. El nuevo sistema se establecerá a mediados de 2021 y estará impulsado por el empleo en lugar de por los migrantes, lo que significa que los empleadores tendrán que adoptar algunas medidas antes de poder emplear a un ciudadano extranjero – inclusive solicitar una acreditación, llevar a cabo una comprobación de cara al puesto de trabajo para cerciorarse de que ningún solicitante de empleo local es adecuado para el mismo, y solicitar un visado en nombre del candidato extranjero.

Si bien las empresas se están preparando para el nuevo sistema, incluido el requisito de tener una acreditación y llevar a cabo actividades de control del cumplimiento, a muchas les preocupan los efectos imprevistos del cambio y tienen dificultades para tomarlos en consideración en su planificación a largo plazo. Una nueva política de inmigración que utiliza el salario vinculado con un empleo para determinar el nivel de competencias y, por consiguiente, la validez del visado, envía una señal que indica que los empleadores deberían pagar a los trabajadores extranjeros en función de su valor, y comprometerse con su crecimiento si pretenden emplearlos más allá de tres años.

Además, las empresas se han visto impactadas recientemente por la aplicación más estricta de la política de visados de trabajo con un fin específico, y han tenido que operar estratégicamente en el marco de Nueva Zelanda, garantizando al mismo tiempo que puedan acceder a los talentos extranjeros que tanto necesitan.

En Filipinas, las empresas expresan su frustración por la falta de armonización de las políticas de los organismos gubernamentales en sus procesos compartidos de reconocimiento de los beneficios de la inmigración. Debido a que el proceso de solicitud de un permiso de trabajo se lleva a cabo en su totalidad una vez que el trabajador extranjero está en Filipinas, muchas empresas han experimentado las políticas incoherentes de evaluación de los visados en todos los consulados del país para las solicitudes de visados de entrada de sus trabajadores. Desde principios de 2019, ciertos consulados filipinos imponen requisitos adicionales en materia de documentación para los extranjeros que pretenden viajar a Filipinas de cara a la solicitud de visados de trabajo. Las empresas consideran que estos requisitos imprevistos constituyen un obstáculo innecesario y un desajuste entre el Departamento de Relaciones Exteriores – o DFA – (con competencia sobre los consulados) y la Oficina de Inmigración de Filipinas (con competencia sobre el proceso de solicitud de visados dentro del país). Las empresas abogan por que haya una única estructura encargada de la toma de decisiones o unas directrices globales más claras del DFA que estén armonizadas con las políticas de la Oficina de Inmigración de Filipinas. El requisito adicional de una prueba de mercado laboral para los “Permisos de Trabajo para Extranjeros”, implementado en mayo de 2021, y las severas sanciones vinculadas al incumplimiento de esta prueba añaden otra carga para los empleadores en el proceso de permiso de trabajo.

En Singapur, las empresas incorporadas recientemente siguen sometiéndose al examen minucioso por el Ministerio de Trabajo de sus solicitudes de visados de trabajo, incluidas las empresas que están relacionadas con empresas multinacionales conocidas que ya están establecidas en Singapur. Este es otro factor que consideran actualmente las empresas al planificar sus operaciones en Singapur.

Las empresas también se han enfrentado a requisitos más estrictos para solicitar permisos de trabajo:

- Dado que las expectativas salariales del Ministerio de Trabajo aumentan para las solicitudes tanto nuevas como de renovación, las empresas están buscando orientación proactiva para los casos poco claros. Están utilizando activamente la Herramienta de Autoevaluación del Ministerio de Trabajo y reestructurando la remuneración para tener en cuenta cualquier prestación que pueda designarse como asignaciones mensuales fijas o incrementos para evitar que se denieguen o revisen a la baja los permisos. El reto de cumplir el requisito de un salario alto está conduciendo a cambios en la remuneración que ofrecen las empresas a sus trabajadores extranjeros.

- ▶ Al preverse la reducción de la cuota de permisos S en los dos próximos años, las empresas también están tratando de obtener permisos de trabajo para los titulares de permisos S que ahora pueden optar a un permiso mejor. El permiso S permite al personal calificado de nivel medio trabajar en Singapur. Los candidatos deben percibir un salario mensual de al menos 2400 dólares de EE.UU., y tener las calificaciones y la experiencia laboral pertinentes. Las empresas han tenido que adaptarse y desempeñar un papel más activo en la vigilancia de su cuota de permisos S, a fin de evaluar el impacto de los próximos cambios y planificar en consecuencia.
- ▶ A partir de mayo de 2021, los titulares de pases de dependientes (Dependant's Pass holders) deben obtener un pase de trabajo (con limitadas excepciones), lo que crea nuevos requisitos para los empleadores que deseen contratar a titulares de pases de dependientes, incluido el cumplimiento de los niveles salariales, las cuotas de empleados y los gravámenes correspondientes.

Sin embargo, los extranjeros dedicados a la tecnología pueden ahora solicitar un nuevo programa de autorización de trabajo llamado Tech.Pass, que permite invertir en empresas, crear o gestionar negocios y dar clases en institutos de enseñanza superior en Singapur. Esto añade una nueva vía de entrada favorable para los trabajadores que reúnan los requisitos necesarios.

En Corea del Sur, en los últimos años, las filiales coreanas se han enfrentado a un sistema de cuotas que tiene un gran impacto en sus operaciones – en particular el visado D-8⁶ para los inversores extranjeros empresariales, que está sujeto a cuotas y limita el número de visados disponibles para ellos, a pesar de la necesidad de talentos calificados con miras a apoyar sus operaciones. Las filiales que han agotado su cuota de visados D-8 no han podido solicitar visados D-8 adicionales sin recurrir a medidas que requieren mucho tiempo y recursos abundantes. Afortunadamente, con ayuda de profesionales de la inmigración, han podido consultar con el Gobierno a fin de presentar un caso apremiante para relajar la cuota de visados D-8 existente. Las empresas continúan apoyando un sistema que ofrezca flexibilidad y les permita planificar de manera adecuada con objeto de apoyar las operaciones de sus filiales coreanas.

En un esfuerzo similar por colaborar con el Gobierno en lo que respecta a nuevas normas de inmigración **en Viet Nam**, las empresas expresaron su inquietud por el impacto de unos requisitos más restrictivos. Entre otras cosas, las empresas no podían cumplir los mayores requisitos en materia de documentación para las solicitudes de traslado intraempresarial, o no estaban dispuestas a cumplirlos, incluido el requisito adicional de que la entidad inversora extranjera emitiera cartas de asignación de un trabajo. Sus esfuerzos combinados para colaborar con el Gobierno han dado lugar a una nueva clasificación para las solicitudes de permisos de trabajo – el Director, el Director Ejecutivo, el Trabajador Especializado y Técnico (MEDET) – que permite a los trabajadores que entran dentro de esta clasificación solicitar un permiso de trabajo con apenas 12 meses de experiencia laboral en el mismo grupo empresarial que la entidad inversora extranjera.

Sin embargo, en enero de 2021, el gobierno implementó un nuevo requisito para los expertos y especialistas que soliciten permisos de trabajo, de tener al menos cinco años de experiencia laboral y cumplir otros requisitos si no tienen al menos una licenciatura y un mínimo de tres años de experiencia laboral en un campo relacionado con el puesto de trabajo. De este modo, se reduce el campo de elegibilidad de los expertos extranjeros para entrar en la mano de obra vietnamita.

6 Existen varios tipos de visado D-8, en particular: D-8 (Inversión empresarial) para los profesionales calificados involucrados en las empresas con capital extranjero; D-8-1 (Visado de empresa incorporada) para los trabajadores calificados asignados a una empresa con capital extranjero; D-8-2 (Visado para proyectos empresariales) para los proyectos empresariales que cumplen la Ley Especial sobre el Crecimiento de los Proyectos Empresariales), y D-8-3 (Visado de empresa no incorporada) para los ciudadanos extranjeros que han invertido en una empresa explotada por un ciudadano coreano.

Europa

► **Principales observaciones**

- Adaptarse al mundo posterior al Brexit sigue siendo un reto inminente para las empresas y requiere revisar la planificación estratégica.
- La baja tasa de adopción de programas de trabajo en la Unión europea (UE) – como la Autorización por Traslado Intraempresarial (ICT) de la UE – en todos los países de la UE resulta frustrante para las empresas que se esfuerzan de lograr la coherencia y la claridad en todo el territorio.
- Las directrices relativas a requisitos calculados, como el salario mínimo, no son claras y socavan la planificación con seguridad de recursos en toda la comunidad empresarial.

Antes del Brexit, los resultados de nuestra encuesta revelaron que aproximadamente el 40 por ciento de nuestros clientes estaban teniendo más dificultades para contratar a ciudadanos de la UE, y que un tercio estaban teniendo más dificultades para conservarlos. A fin de prepararse para el final de la libertad de circulación que permitía a los ciudadanos del Reino Unido gozar de una exención de permiso de trabajo en toda la UE y viceversa, las empresas tuvieron que establecer una gestión inteligente del cambio, incluida la comunicación efectiva a sus trabajadores de los cambios previstos en la UE para sus trabajadores.

Ahora que la libertad de circulación ha finalizado, las empresas siguen adaptándose a un mundo posterior al Brexit – lo cual comprende desde gestionar a sus trabajadores de la UE que trabajan actualmente en el Reino Unido y viceversa, hasta planificar estratégicamente los futuros trabajos que se asignarán después de la pandemia en el Reino Unido. Con ayuda de sus proveedores de inmigración, las empresas han reorientado su enfoque, adoptando estrategias que indican cómo pretenden utilizar a sus trabajadores para lograr sus objetivos, en lugar de establecer sus objetivos y de presionar a sus trabajadores para que los alcancen. Esto les ha permitido adaptarse a un mundo posterior al Brexit.⁷

En el Reino Unido, ciertos programas también plantean retos que obligan a las empresas a planificar – por ejemplo, con la categoría de visados para traslados intraempresariales y el período de reflexión impuesto para la mayoría, antes de regresar al Reino Unido para trabajar como titulares de un visado de traslado intraempresarial. Si bien este requisito está concebido para establecer finalidad a una estancia temporal prevista, las empresas lo consideran restrictivo ya que compromete la continuidad de la actividad empresarial en los lugares en los que desean prolongar el traslado de trabajadores clave. No obstante – e incluso en el nuevo sistema de puntos –, las empresas tienen la opción de seleccionar otras categorías de visados, tales como el visado para trabajadores calificados, que conduce a una situación más permanente. En relación con esto, las empresas consideran que el marco de inmigración británico es suficientemente flexible para adaptarse a las decisiones empresariales cambiantes. Está por ver si la categoría de visado para trabajadores calificados, que tiene un umbral de elegibilidad más alto, pero más flexibilidad, sustituirá la utilización del visado para traslados intraempresariales con fines laborales temporales, haciendo que quede obsoleto.

⁷ El Reino Unido salió de la UE el 31 de enero de 2020, y el periodo de transición finalizó el 31 de diciembre de 2020. Los ciudadanos de un Estado miembro de la UE que se trasladaron al Reino Unido, y los ciudadanos del Reino Unido que se trasladaron a un país de la UE antes de finalizar 2020 pueden seguir viviendo y trabajando en ese país, pero deben tomar las medidas necesarias para proteger esta posición antes de un plazo establecido (que varía en función del país). A partir del 1º de enero de 2021, los ciudadanos del Reino Unido que se trasladen a la UE y los europeos que se trasladen al Reino Unido deben cumplir las normas de inmigración nacionales y de la UE, tales como obtener un permiso de trabajo. También existen nuevas restricciones para los visitantes de negocios, los cesionarios de contratos y los trabajadores transfronterizos.

Otro aspecto favorable del sistema británico es el Programa de Patrocinadores de Confianza (“Trusted Sponsor Program”), que permite a las empresas prerregistrarse para la capacidad de patrocinio y beneficiarse de medidas de agilización de la tramitación, como no tener que demostrar las calificaciones o la experiencia de los trabajadores extranjeros contratados. Las empresas que pueden beneficiarse de este servicio consideran que añade un nivel de previsibilidad al proceso y reduce el tiempo requerido para patrocinar a un talento extranjero.

En toda la UE, la adopción gradual del programa de traslados intraempresariales de los trabajadores no pertenecientes a la UE sigue planteando retos a las empresas. Con la adopción gradual de la Autorización por Traslado Intraempresarial en toda la UE, algunas veces siguen favoreciéndose versiones locales de la autorización para eludir los problemas iniciales de la versión de la UE. Si bien las empresas estarán más dispuestas a utilizar la Autorización por Traslado Intraempresarial de la UE que su versión nacional en países como Austria, Croacia, Francia, los Países Bajos y Suecia, los retos que plantea el proceso, los requisitos restrictivos, las condiciones inflexibles y la falta de claridad siguen dificultando que las organizaciones traigan a más trabajadores extranjeros a la UE en el marco de este programa. Dependiendo del país receptor, estos comprenden requisitos incoherentes, numerosos o poco claros en materia de documentación; unas normas estrictas sobre las personas a cargo; el conocimiento limitado del programa por los responsables de la toma de decisiones, lo cual complica el proceso y reduce la transparencia, y una responsabilidad poco clara en materia de seguridad social en las situaciones de movilidad dentro de la UE. Además, a pesar de una serie de escenarios específicos para la Autorización por Traslado Intraempresarial, algunos países siguen imponiendo cuotas y umbrales salariales, y requieren diplomas especializados, requisitos que las empresas consideran más adecuados para una situación de contratación local en la que el ciudadano extranjero es una entidad desconocida para la empresa.

En Bélgica, la comunidad empresarial sigue esperando con interés el establecimiento de la Autorización de Traslado Intraempresarial de la UE. Bélgica es el último país de la UE en establecer este tipo de permiso; su establecimiento estaba previsto para noviembre de 2020, pero sigue sin poder emitirse.

En los Países Bajos, las empresas se enfrentaban a complicaciones imprevistas al enviar a un trabajador para que prestara servicios a través de las fronteras. Si bien el programa de visados denominado “Van der Elst”⁸ facilita la circulación y el traslado rápido dentro de la UE, los trabajadores se veían negativamente afectados por él, ya que el tiempo que pasaban fuera de los Países Bajos no podía contabilizarse para sus requisitos de residencia, lo cual les exponía a la posible pérdida de su permiso de residencia. Esto ejercía presión sobre las empresas cuyos trabajadores eran reticentes a poner en peligro su permiso de residencia para prestar servicios en otro país de la UE. La comunidad empresarial planteó esta cuestión al Gobierno, que revisó ulteriormente el programa para que los trabajadores que trasladaran su residencia durante más de ocho meses fuera de los Países Bajos ya no corrieran el riesgo de perder su permiso de residencia. Las empresas apoyan dicha participación para ayudarles a asignar rápidamente los mejores talentos para la prestación de servicios en toda Europa, preservando al mismo tiempo su capacidad para mantener su residencia en su destino laboral.

En Suiza, los estrictos requisitos relativos al salario mínimo y las estructuras establecidas para cumplir los requisitos pueden ser todo un reto, en particular para las empresas que hasta ahora no han patrocinado a trabajadores extranjeros. En los casos en que los patrocinadores pueden especificar la cuantía exacta de la tributación impuesta a un trabajador extranjero, el impuesto puede incluirse en el cálculo del salario mínimo. Si bien esto puede ser fácil, puede ser complicado para las empresas que no tienen datos históricos previos en archivo en materia de tributación o un rango general aproximado para establecer la cuantía exacta que pueden incluir en el cálculo. Así pues, los nuevos patrocinadores suelen ser reticentes a utilizar la cuantía de tributación en sus salarios mínimos, o no pueden hacerlo. Unas directrices claras

⁸ Los Países Bajos reconocieron una sentencia de 1994 del Tribunal de Justicia Europeo sobre el derecho de una empresa de la UE a prestar servicios en toda la UE sin la necesidad de obtener permisos de trabajo adicionales. Esta sentencia “Van der Elst” ha evolucionado para convertirse en un nuevo tipo de categoría de visados, denominada “Visados Van der Elst” en algunos países de la UE. La norma prevé que todo trabajador no perteneciente a la UE que haya estado trabajando en la UE para un proveedor de servicios durante más de 12 meses debe ser admitido como un caso Van der Elst. La duración máxima de la estancia en los Países Bajos con un visado Van der Elst visa son seis meses (fuente: <https://workpermit.com/immigration/netherlands/netherlands-van-der-elst-visas>).

sobre los requisitos que tengan en cuenta a las empresas que patrocinan a trabajadores extranjeros por primera vez permitirían preparar y planificar con seguridad.

África y Oriente Medio

► **Principales observaciones**

- La protección y promoción de los mercados de trabajo locales es la fuerza que impulsa los programas de migración laboral temporal en el continente africano.
- Con cierta planificación, los programas flexibles de visados de corta duración ofrecen a las empresas una alternativa a las opciones más complicadas para los visados de trabajo de larga duración.
- La comunidad empresarial es escéptica acerca de la metodología de los Gobiernos para determinar la escasez de calificaciones, ya que a menudo entra en conflicto con la realidad de tratar de crear una fuerza de trabajo debidamente calificada en África.
- En ausencia de una legislación estructurada, la comunidad empresarial se apoya en el precedente de casos específicos para establecer la previsibilidad – a menudo un método poco fiable.

En **África**, la falta de una trayectoria específica para el traslado intraempresarial socava la capacidad de las organizaciones para trasladar eficientemente a los trabajadores a su filial africana o para establecer una filial africana. Las empresas siguen teniendo dificultades con un programa general de permisos de trabajo de larga duración que parece estar concebido fundamentalmente para apoyar la contratación local de ciudadanos extranjeros, en lugar del traslado de los trabajadores existentes.

La comprobación obligatoria del mercado de trabajo⁹, los estrictos criterios de elegibilidad con unas calificaciones académicas mínimas o una experiencia laboral mínima, y el plan de transferibilidad de competencias ponen en peligro los planes de continuidad de la actividad empresarial de las empresas y prolongan el tiempo de tramitación, por lo que resulta más difícil trasladar a los trabajadores que se necesitan con carácter urgente. Si bien estos requisitos son comunes en las diversas jurisdicciones, las organizaciones buscan un programa específico de traslado intraempresarial con unos umbrales más bajos para apoyar la movilidad de los trabajadores y su utilización en las oficinas mundiales de una empresa. Este es particularmente el caso en África, donde los programas de permisos de trabajo temporal normalmente están diseñados en torno a la duración de la estancia (más de tres o seis meses) y/o a la naturaleza de las actividades profesionales realizadas por el trabajador extranjero – en lugar de a la naturaleza de la modalidad de trabajo.

La escasez de competencias también es una realidad que no se ha abordado en todo el continente. Si bien es un fenómeno mundial observado, la escasez de competencias es particularmente inquietante en África, donde la creciente demanda ha superado la oferta. A pesar de esto, varias jurisdicciones africanas mantienen una lista de ocupaciones que no están abiertas a los trabajadores extranjeros. En particular, en la **República Democrática del Congo**, ciertos tipos de profesiones se reservan para

9 La comprobación del mercado de trabajo es un requisito para respaldar una solicitud de permiso de trabajo en muchos países. Aunque no suele exigirse para las categorías de traslado intraempresarial, está concebida para “comprobar” el mercado de trabajo local y confirmar que no existe ningún trabajador local residente que tenga las competencias y la experiencia adecuadas para el puesto que será ocupado por trabajador extranjero. Las directrices sobre la comprobación del mercado de trabajo difieren entre las diversas jurisdicciones y con diversa flexibilidad, pero por lo general conllevan la publicación del puesto – ya sea por la organización contratista o por una autoridad gubernamental – y la documentación de la(s) respuesta(s) (p.ej., si se ha encontrado a un candidato local que sea adecuado para el puesto). Por lo general, la falta de respuestas confirma que el puesto exige un conjunto único de competencias no disponibles en el mercado de trabajo local.

los congolese; en **Ghana**, los puestos de nivel inferior y medio en la industria del petróleo y el gas no están abiertos para los trabajadores extranjeros que postulan a ellos en el marco del Permiso de Trabajo de la Comisión de Petróleo y, en **Angola**, los puestos administrativos – aunque no están limitados oficialmente – probablemente sean denegados como ocupaciones para las que se puede solicitar un permiso de trabajo. Las empresas tienen poca fe en la metodología, consideran que las profesiones enumeradas son fundamentalmente arbitrarias, y tienen poca confianza en que la lista se base en un análisis exhaustivo del mercado de trabajo local. Además, el uso común de las limitaciones de las cuotas impuestas a las empresas socavan la capacidad de la comunidad empresarial de movilizar efectivamente a sus trabajadores.

En ausencia de un programa estructurado e integral estándar de migración laboral, las empresas pueden presentar y presentan comunicaciones a los Gobiernos para los proyectos que consideran de interés nacional. Esto significa que, cuando la excepción es la regla, el nivel de incertidumbre es alto y la planificación de la actividad comercial corre peligro. Las empresas tienen la tarea abrumadora de lidiar con los obstáculos para obtener recursos para los proyectos, sin que existan mecanismos adecuados para conseguir talentos y formar a los trabajadores locales con miras a crear una fuerza de trabajo debidamente experimentada. Consideran que la incapacidad de los Gobiernos para planificar teniendo en cuenta las necesidades de mano de obra a largo plazo – como no estar debidamente preparados para el auge de la industria del petróleo y el gas en Kenya al reconocer la necesidad de garantizar el perfeccionamiento de las competencias de los trabajadores – es un problema potencial tanto para el mercado de trabajo local como para sus perspectivas de establecerse en África.

En Kenya, si bien muchos países de África Oriental ofrecen programas de trabajo de corta duración, el Permiso Especial es una vía exitosa para que las empresas envíen a trabajadores extranjeros al país. El proceso racionalizado del Permiso Especial – en términos de bajo umbral de elegibilidad, decisión individual única y rapidez de tramitación –, diseñado para el trabajo de corta duración (hasta tres meses, renovable por un máximo de seis meses al año), ha hecho que sea una alternativa eficiente a los complicados visados de larga duración. De hecho, las empresas que deben enviar especialistas a Kenya para proyectos de larga duración han optado por que los trabajadores roten para adaptarse a la naturaleza terminal del Permiso Especial. Por ejemplo, han asignado un gran número de trabajadores a un proyecto, los cuales rotan dentro de los límites de su estancia individual para adaptarse a un plazo más largo del proyecto. La flexibilidad del Permiso Especial lo hace incluso más atractivo para las empresas, ya que los ciudadanos extranjeros pueden entrar en Kenya como visitantes y solicitarlo en el país, lo cual constituye un paso que a menudo es una progresión empresarial natural del trabajo.

Sin embargo, este enfoque tiene inconvenientes que pueden afectar negativamente a los trabajadores extranjeros: el tiempo que pasan los titulares del Permiso Especial en Kenya no puede contabilizarse de cara a la residencia permanente o la ciudadanía en Kenya – como sucede con muchos programas de corta duración. Los trabajadores que aspiran a lograr una situación más permanente no pueden “invertir” su tiempo de residencia en el marco de un Permiso Especial. Asimismo, los titulares del Permiso Especial no pueden incluir a personas a cargo en su solicitud, ni pueden obtener certificados de antecedentes penales de la policía de Kenya. Esta realidad puede socavar su capacidad para solicitar un permiso de trabajo en otros países. En respuesta a la utilización por las empresas del programa de corta duración, el Gobierno de Kenya ha vinculado su sistema de ingresos al sistema de inmigración a fin de garantizar el pago de impuestos (obligación que está estrechamente vinculada con los visados de trabajo de larga duración). Si bien la mayoría de las empresas han cumplido este requisito, puede que hayan perdido oportunidades para conseguir talentos extranjeros a causa de todos los inconvenientes del Permiso Especial indicados anteriormente.

En Sudáfrica, los esfuerzos encaminados a proteger y promover el mercado de trabajo local algunas veces pone en peligro los planes a largo plazo de las empresas, y los requisitos imprevisibles en materia de documentación dificultan el rápido despliegue de los trabajadores. Por ejemplo, la validez inicial del permiso de trabajo se limita a cuatro o cinco años, dependiendo del tipo de permiso de trabajo, y las solicitudes de renovación se examinan con gran detenimiento en la actualidad. Dada las limitadas vías para obtener la residencia permanente, las empresas han tenido que ajustar su planificación de recursos y/o recortar sus proyectos para adaptarse a estas restricciones, junto con otras limitaciones, como las cuotas. De manera análoga, los requisitos en materia de documentación – como el de un certificado de

antecedentes penales impuesto para los permisos de trabajo de corta duración – no solo complican el proceso de solicitud, sino que también se aplican de una manera incoherente en las diferentes misiones diplomáticas. En los casos en que un certificado de antecedentes penales emitido por una oficina consular del país puede ser aceptable en algunas misiones, otras pueden exigir que este sea emitido por un organismo nacional. Las empresas tienen dificultades en los casos en que no parece haber directrices estándar universales sobre los requisitos en materia de documentación, y dependen en gran medida de la información disponible para orientarse – que normalmente no es fiable.

En Qatar, a raíz del establecimiento de requisitos de elegibilidad más estrictos y de una nueva vía para obtener la residencia permanente, las empresas han tenido que adaptarse a corto plazo, pero consideran que esto será beneficioso para la conservación de personal a largo plazo. El establecimiento imprevisto por el Gobierno de requisitos de elegibilidad para ciertas ocupaciones, tales como los coordinadores de proyectos y los supervisores generales, ha tomado a la comunidad empresarial por sorpresa. Algunas empresas no solo han tenido que reorientar su estrategia de contratación, sino que también han tenido que revisar sus aprobaciones de un conjunto de visados para incluir solamente puestos que corresponden a las calificaciones académicas de sus candidatos y a sus necesidades empresariales. Esto también ha repercutido en la situación laboral de algunos trabajadores y más allá; un cambio en la clasificación de ocupaciones podría tener un impacto en algunas ventajas de las que gozan los trabajadores, tales como poder patrocinar a familiares a cargo u obtener un permiso de conducir durante su estancia en el país. Así pues, si bien las empresas podrían clasificar a un candidato en un puesto diferente, los trabajadores potenciales corren el riesgo de perder otras ventajas.

En cambio, la introducción reciente en Qatar de un programa de residencia permanente ha sido bien acogida por una comunidad empresarial que valora la continuidad para facilitar la planificación a largo plazo. Si bien el periodo de elegibilidad para la residencia puede ser largo (20 años de residencia legal consecutiva en Qatar, o 10 años para las personas nacidas en Qatar), la perspectiva de ventajas resultantes tales como la capacidad de poseer bienes en determinadas zonas y de acceder a servicios gratuitos de atención de salud y de educación en las escuelas estatales sigue siendo un gran incentivo para los trabajadores. Esta vía para la obtención de la residencia permanente promueve la conservación a largo plazo de talentos extranjeros valiosos que contribuyen a la competitividad de una organización.

En Arabia Saudita, las empresas siguen planificando en torno a las normas en materia de patrocinio solo de hombres. En un caso, una empresa que iba a enviar a una pareja casada para desempeñar un trabajo en Arabia Saudita sostuvo que la esposa – cuyo visado había sido aprobado antes que el de su esposo – podría patrocinar en este caso excepcional a sus hijos a cargo, para que la familia pudiera trasladarse con más rapidez, a tiempo para el comienzo tanto del año escolar como de su proyecto laboral. Este tipo de restricciones sobre el patrocinio hacen difícil que las empresas envíen talentos a Arabia Saudita y reducen el conjunto de trabajadores elegibles que pueden movilizarse rápidamente.

Las Américas

► Principales observaciones

- El crecimiento de los servicios de inmigración en línea recibe críticas de diversa índole de las empresas a la luz de los frecuentes problemas técnicos, los procesos ineficientes y la información poco fiable.
- El malestar regional socava la capacidad de las empresas para movilizar talentos, no solo en el país, sino también en toda la región debido a los frecuentes cierres de las oficinas consulares.
- Las empresas atribuyen los perturbadores retrasos y la ineficiencia de los procesos a la planificación y la gestión de recursos inadecuadas por parte del Gobierno, que obstaculizan los procesos en toda la región.
- El endurecimiento de las políticas y normas estadounidenses pone en peligro la capacidad de los empleadores para obtener y movilizar efectivamente talentos extranjeros.

Las empresas que envían o contratan a talentos extranjeros en la región de América Latina han sido testigos del rápido desarrollo de los servicios de inmigración en línea, al tiempo que han afrontado las devastadoras perturbaciones provocadas por el malestar político y civil. Algunos elementos de la inmigración – como las cuotas – no han experimentado cambios, y varios países, como Panamá, proporcionan amplios programas alternativos de visados de trabajo en relación con los cuales las empresas pueden adaptar sus prácticas de obtención de recursos. Sin embargo, la eficiencia del proceso sigue constituyendo un reto.

La comunidad empresarial en general apoya el creciente establecimiento de sistemas en línea encaminados a facilitar procesos tales como la concertación de citas y la convalidación de diplomas por el Gobierno, siempre que estos se pongan en práctica efectivamente, se gestionen de una manera responsable y se mantengan. Lamentablemente, muchas organizaciones han tenido que enfrentarse a retrasos y a la ineficiencia del sistema, lo cual les ha obligado con frecuencia a adaptar sus procesos internos para mitigar la perturbación de su planificación de la movilidad. Este ha sido el caso del sistema de citas en línea dentro del país en Chile, y del Sistema de Atención Consular (SAC) y del Sistema de Información de Registro de Extranjeros (SIRE) en Colombia.

Las empresas indican específicamente que el malestar político y civil – especialmente **en Venezuela**, pero también **en Chile** – no cesa de perturbar sus planes de contratación y la movilidad de los trabajadores en la región. Esto comprende el cierre de numerosas misiones diplomáticas y oficinas gubernamentales en Venezuela, y el cierre del departamento de inmigración en Chile. Desde procesos sencillos como el registro y el sellado de visados, hasta procesos completos de solicitud, las empresas han tenido que planificar en torno a los retrasos y a la suspensión imprevista de los servicios gubernamentales. En respuesta al impacto de los conflictos, algunos países también han modificado su propio modelo de servicios, lo que ha perturbado más aún a las empresas que tratan de contratar talentos extranjeros.

Por ejemplo, las empresas que estaban acostumbradas a procesos relativamente previsibles – aunque largos – en Chile, seguían enfrentándose, antes de la pandemia, a un cambio en el proceso que creaba incertidumbre a la hora de atraer trabajadores extranjeros al país. En respuesta al creciente volumen de migrantes, Chile modificó su proceso de concesión de permisos de trabajo dentro del país, que se ha convertido en un proceso consular aplicado incoherentemente en sus misiones diplomáticas. Si bien se concibió para que la fase de evaluación tuviera lugar antes en el proceso, a fin de aumentar el control de las entradas, el modelo consular reduce el tiempo de tramitación (de 10 a 2-3 meses), pero plantea varios retos nuevos para las empresas. La discreción consular significa que el proceso de toma de decisiones es menos previsible, que los requisitos en materia de documentación varían entre las distintas oficinas consulares que operan con cierto grado de independencia, y que los trabajadores extranjeros ahora son agentes activos al preparar y presentar sus solicitudes a los funcionarios consulares. Las empresas han tenido que depender enormemente de sus proveedores de inmigración para ayudarles a adaptarse a estos cambios y a prepararse para las situaciones imprevistas.

En cambio, las empresas se han beneficiado de las concesiones destinadas a sus trabajadores venezolanos establecidas por algunos países. El Ministerio del Interior y Seguridad Pública de Chile ha eliminado los requisitos de validez del pasaporte para los venezolanos, permitiéndoles utilizar su pasaporte o documento de identidad vencido para entrar en el país y regularizar su situación en el mismo.

En México, los problemas de dotación de personal son lo que ha causado perturbaciones del proceso y retrasos en los resultados de las solicitudes, por lo que las empresas han tenido que ajustar los plazos y reconsiderar su asignación de recursos. Atribuyen la perturbación a un proceso que dependía totalmente de unos pocos funcionarios públicos designados, los cuales, tras presentar su dimisión, dejaron una función sin cubrir en la etapa clave del proceso de aprobación de los visados de residencia temporal y permanente, las inscripciones posteriores a la llegada y las inscripciones empresariales en varias ciudades mexicanas.

Si bien las empresas que envían o contratan a trabajadores extranjeros en la región consideran un reto la obtención de servicios, la falta de armonización entre los organismos que participan en el proceso de evaluación de la inmigración amenaza un resultado previsible, por lo que perturba los planes empresariales. Por ejemplo, **en el Brasil**, donde el Ministerio de Justicia debe aprobar un visado para los contratos de trabajo de un trabajador extranjero antes de que este último pueda presentar una solicitud

consular, las etapas del proceso se dividen entre otros dos organismos gubernamentales: el Ministerio de Asuntos Exteriores que supervisa las decisiones consulares y la Policía Federal que expide el documento de identificación del trabajador extranjero. Los requisitos y las prácticas varían entre los organismos, y son considerados como un proceso fracturado por las empresas que deben responder rápidamente a programas a menudo contradictorios.

El tratado del MERCOSUR de la región, que es un bloque comercial sudamericano establecido a principios del decenio de 1990 a fin de generar oportunidades comerciales y de inversión a través de la integración competitiva de las economías nacionales, también es un lugar popular para las empresas que trasladan a los países miembros a los trabajadores que reúnen las condiciones necesarias, aunque sus obligaciones bien definidas algunas veces confunden a los empleadores. Las empresas valoran este acuerdo regional y lo utilizan para trasladar a sus trabajadores entre los países miembros. Sin embargo, si bien el proceso es sencillo, y el resultado de la solicitud previsible debido a los claros criterios de elegibilidad, las empresas algunas veces se han negado a tener en cuenta las repercusiones fiscales vinculadas con este programa. De hecho, muchas parecen sacar el máximo partido de las condiciones de visado del MERCOSUR para sus trabajadores que reúnen las condiciones, como el proceso de evaluación relativamente rápido y la vía clara para obtener la residencia permanente, pero en el pasado no han conseguido incluir a sus titulares de un visado de residencia temporal en los países del MERCOSUR en la nómina local de cara al cumplimiento de las obligaciones tributarias.

En Colombia, donde corresponde a los titulares de los visados cumplir los estrictos requisitos gubernamentales de notificación en lo que respecta a las fechas de inicio y fin del trabajo, las empresas han tenido que estar alertas en cuanto a su obligación de notificar al Gobierno las fechas de empleo de sus trabajadores de los países del MERCOSUR. Por lo general, no solo se ha tenido que informar a muchas empresas sobre las normas y condiciones de inmigración, sino también sobre los requisitos de notificación conexos, y las repercusiones fiscales, para poder seguir cumpliendo los requisitos del programa de visados del MERCOSUR.

En los Estados Unidos, la elección del Presidente Joe Biden ha significado un cambio de orientación hacia un panorama más favorable a la inmigración y una revocación prevista de muchas iniciativas del antiguo Presidente Donald Trump que tenían por objeto aumentar los obstáculos para los empleadores que trataban de acceder a talentos extranjeros a través de los programas de visados H-1B (para los escenarios de contratación local) y de visados L-1 (concebidos para los traslados intraempresariales) – las dos categorías de trabajadores temporales utilizadas con más frecuencia. No obstante, la nueva Administración Biden ha previsto imponer más obligaciones a los empleadores que patrocinan a trabajadores extranjeros en categorías de trabajadores temporales, lo cual podría limitar la capacidad de la comunidad empresarial para obtener y movilizar efectivamente talentos extranjeros, en particular al nivel de la entrada. Al mismo tiempo, es probable que siga habiendo cierta flexibilidad de cara a los programas de visados H-2A y H-2B para los trabajadores agrícolas y no agrícolas temporales, respectivamente, incluida la continua disposición para ejercer discreción a fin de aumentar la cuota anual de visados H-2B en respuesta a las necesidades de los empleadores estadounidenses y de facilitar que los trabajadores extranjeros que han sido titulares de un visado H-2A o H-2B en el pasado vuelvan a entrar en el país.

► El aumento de las objeciones y de la denegación de solicitudes por parte del Gobierno. Durante la Administración Trump, el examen más detenido de las solicitudes de visados de no inmigrantes basados en el empleo condujeron a la duplicación de las tasas de denegación y a un aumento similar de las solicitudes gubernamentales de información complementaria. Ciertas industrias – incluidos los servicios profesionales y técnicos, los servicios financieros y la manufactura – se enfrentaron a prácticamente una triplicación del número de solicitudes denegadas desde 2016. Aunque todo apunta a que el número de solicitudes denegadas y de solicitudes de información complementaria se reducirá en la nueva Administración, se prevé que continuará el examen detenido de las solicitudes de visados patrocinadas por los empleadores.

- ▶ Los criterios de elegibilidad se han hecho más estrictos, y es posible que haya otros cambios. Durante la Administración Trump, los organismos de inmigración endurecieron su postura en lo que respecta a las ocupaciones que entran dentro de las categorías de visados H-1B y L-1, aunque no se introdujeron cambios en las leyes que regulan estas categorías. Varios reglamentos de la era Trump han sido retirados por la Administración Biden. Sin embargo, se espera que la nueva Administración busque nuevos límites y mayores obligaciones para los empleadores en varias categorías clave de no inmigrantes.
- ▶ Persiste una laguna en las opciones de visado de trabajo de corta duración. El sistema de inmigración estadounidense carece de una categoría de visados para los empleadores que patrocinan a trabajadores extranjeros especializados para un trabajo de corta duración en los Estados Unidos. Las próximas reformas a la categoría de visitante de negocios titular de un visado B-1 probablemente eliminen las pocas opciones de trabajo de corta duración que existen de conformidad con la legislación vigente, dejando una laguna considerable para las empresas que pretenden enviar a sus trabajadores extranjeros para que realicen trabajos de corta duración.
- ▶ Continúan los procesos de revisión. Tras una revisión del proceso a principios de 2019, los familiares a cargo de los trabajadores temporales patrocinados por los empleadores se enfrentan actualmente a la recopilación de datos biométricos y a la verificación de antecedentes al tratar de prolongar o cambiar su condición de inmigrantes en los Estados Unidos. Como consecuencia, el tiempo de tramitación ha aumentado, y las aprobaciones de los permisos de trabajo suelen retrasarse. La administración Biden ha suspendido estas comprobaciones de antecedentes para mejorar la tramitación de las solicitudes de las personas dependientes.
- ▶ Sigue pendiente el permiso de trabajo para las personas a cargo. Una propuesta de la Administración Trump para revocar un programa de permisos de trabajo para los cónyuges de los trabajadores titulares de un visado H-1B cuya solicitud de residencia permanente ("green card") está en curso nunca se ha materializado, y ha sido retirada por la nueva Administración Biden, que también pretende aumentar las opciones de permiso de trabajo para los cónyuges de los titulares de un visado H-1B.
- ▶ El control del cumplimiento por el Gobierno está aumentando. Los empleadores han observado un aumento de las auditorías en el lugar de trabajo y de las investigaciones por varios organismos encargados de hacer cumplir las normas de inmigración, y se prevé que esta tendencia continuará en 2021.

► Resumen

A la luz de nuestros estudios y apoyándonos asimismo en nuestra experiencia, un sistema de migración que funcione bien incluye las siguientes características clave que apoyan la economía local y satisfacen las necesidades prácticas de las empresas.

- **Fuertes vínculos entre la comunidad empresarial y los responsables de la formulación de políticas.** La comunidad empresarial debe poder acceder a los responsables de la formulación de políticas para comunicarles sus impresiones sobre las necesidades del mercado y las prácticas empresariales en la revisión y reorganización de los sistemas de inmigración. Dado que los empleadores son los que mejor están situados para determinar las competencias y los modelos de negocio necesarios para lograr efectivamente sus objetivos empresariales, los Gobiernos deberían consultar activamente con los empleadores al emprender reformas.
- **Previsibilidad y eficiencia en los sistemas de tramitación de la inmigración.** Esto es importante, no solo para las organizaciones multinacionales, sino también para las empresas pequeñas y medianas. Sobre la base de la encuesta a los clientes, el 90 por ciento de los encuestados querrían procesos transparentes para los visados y permisos de trabajo, y el 87 por ciento querría que el tiempo de tramitación sea previsible. Los encuestados comentaron que los retrasos en la tramitación y las cargas asociadas “ahogan el crecimiento” y son “un obstáculo para la planificación”. El cambio de las normas y requisitos de inmigración hace difícil movilizar rápidamente a los trabajadores. En general, la tramitación de solicitudes de inmigración debería estar centralizada en un único organismo gubernamental, preferiblemente los servicios consulares en el extranjero, en lugar de ser un proceso de dos niveles en el que participen organismos dentro del país y oficinas consulares. Si se lleva a cabo de manera coherente en los diversos consulados – y a sabiendas de que esto exigiría un esfuerzo concertado para normalizar las directrices y prácticas e integrar los sistemas –, las opciones de tramitación consular pueden racionalizar el proceso de solicitud y reducir los retrasos en la tramitación de solicitudes de trabajadores extranjeros.
- **Leyes flexibles que tengan en cuenta la evolución de los modelos de empleo.** Los programas de migración de hoy en día a menudo carecen de categorías de visado adecuadas para satisfacer las necesidades actuales de las empresas, por no mencionar las necesidades futuras. Los encuestados mencionan que la escasez de categorías de visado para los trabajos de corta duración, y en particular trabajos técnicos, junto con un tiempo de tramitación imprevisible, son las principales limitaciones de los sistemas actuales. Un encuestado señaló: “El trabajo a corto y medio plazo requiere normalmente una rápida ejecución para satisfacer una necesidad empresarial crucial. La tramitación de la inmigración suele ser un obstáculo considerable.” Los empleadores se enfrentan cada vez más a crecientes dificultades para obtener visados y permisos de trabajo para los diversos periodos de empleo, pero encaran obstáculos particulares cuando los trabajadores patrocinados prevén realizar trabajos de corta y media duración – que son los más característicos del lugar de trabajo cambiante. El 70 por ciento de los encuestados consideran que los trabajos de duración media de tres a doce meses son algo difíciles, difíciles, o sumamente difíciles, de obtener.
- **Promoción de una administración facilitadora.** Se debería alentar a los Gobiernos a elaborar políticas de migración laboral coherentes, eficientes y previsibles, y a garantizar procesos transparentes y oportunos para la formulación de políticas y las sentencias de los órganos decisorios en materia de inmigración. De la encuesta se desprende que la gran mayoría de los encuestados consideran que la transparencia es una necesidad apremiante (90%). Aproximadamente el 70 por ciento de las organizaciones encuestadas respondieron con firmeza similar que era difícil obtener visados o permisos de trabajo de duración media o larga. Esto indica que la gran mayoría de los empleadores tiene dificultades para lidiar con los sistemas de inmigración en todo el mundo. La eficiencia y la transparencia también son necesidades importantes en la mecánica de la administración de la inmigración.

El 86 por ciento de los encuestados quieren que un mayor número de Gobiernos establezcan sistemas de solicitud en línea, con una funcionalidad que permita la presentación electrónica de solicitudes y de documentación de apoyo. Debería fomentarse la creación de mecanismos para ajustar la oferta y la demanda de trabajadores transfronterizos, con miras a promover la eficiencia. Estos comprenden una vigilancia estrecha de las vacantes no cubiertas, una evaluación trimestral de las competencias que escasean, indicadas tanto por los empleadores como por los especialistas del trabajo, y una actitud atenta al surgimiento de nuevas vacantes/conjuntos de calificaciones. Dichos mecanismos pueden ser una alternativa viable y una solución para la migración irregular.

- **Cuotas para reflejar las condiciones actuales en el mercado.** Los programas deberían proporcionar una asignación adecuada de cuotas de inmigración para las categorías basadas en el empleo. Tal como se ha señalado anteriormente, el 70 por ciento de los encuestados señalaron que la falta de visados o de permisos de trabajo constituye un reto que limita la movilidad de talentos. Los empleadores multinacionales observan que las cuotas anuales hacen particularmente difícil contratar y conservar a graduados extranjeros con talento.
- **Transparencia de los datos.** Por lo general, existen pocos datos fiables y coherentes sobre los programas de migración laboral temporal. Si bien algunos Gobiernos han invertido en tecnología a fin de recopilar datos sobre la utilización de los programas, incluidos los resultados y el tiempo de tramitación (y algunas veces, elegidos para publicar los datos al público), otros siguen careciendo de transparencia. La falta de datos claros y coherentes representa un obstáculo para que los organismos nacionales encargados de hacer cumplir las normas del trabajo velen por el cumplimiento de las leyes en materia de trabajo y empleo encaminadas a proteger a los trabajadores temporales, y para la elaboración de normas sobre los derechos laborales y de los trabajadores.
- **Aplicación coherente de la legislación y la política.** Este es el ámbito de competencia de los organismos de inmigración y de los órganos decisorios en materia de inmigración. Puede lograrse definiendo claramente las categorías de inmigración, estableciendo criterios objetivos para la elegibilidad de la inmigración, y elaborando y fortaleciendo las normas de ética para dar credibilidad a las políticas. A nivel práctico, la utilización de programas de empleadores de confianza¹⁰ – que simplifican los procesos de migración para los empleadores y confieren otros beneficios a las organizaciones con una trayectoria adecuada de cumplimiento – contribuiría enormemente a promover la coherencia y a conservar asimismo los recursos. Las características de dicho programa incluyen solicitudes de beneficios de la inmigración basadas en certificados, y el cumplimiento de obligaciones tales como la presentación de informes y las auditorías. El 79% de los solicitantes buscan dichos programas.

¹⁰ Un programa de empleadores de confianza está concebido para precalificar a los empleadores que han demostrado un cumplimiento continuo y sostenido de la legislación.

► Recomendaciones

Un sistema de migración laboral bien diseñado debería abarcar la amplia variedad de mecanismos para cada etapa del ciclo de vida de inmigración del trabajador, a fin de abordar las necesidades empresariales en continua evolución. Estos componentes del sistema de migración se basan en la información recibida de la comunidad empresarial y en la experiencia de Fragomen al apoyar sus necesidades de movilidad.

Visitantes de negocios

Un sistema de migración sólido comienza con disposiciones que promuevan los viajes de negocio legítimos. La clasificación de inmigración de visitantes de negocios debe especificar claramente las actividades comerciales que los trabajadores pueden realizar, incluidas las restricciones sobre el trabajo local y el requisito de que las actividades de los visitantes beneficien al empleador extranjero. Los acuerdos sobre la exención de visado concluidos entre los países deberían utilizarse más ampliamente. Los Gobiernos deberían promover una tramitación rápida de los visados de visitantes allí donde se necesiten, inclusive evitando normas complejas de concesión de visados; esto es adecuado dadas las breves estancias típicas de los viajeros de negocios. La armonización de las reglas para los visitantes de negocios entre los países o las regiones comerciales reduciría la confusión y el incumplimiento de las normas en este ámbito.

Estudiantes y aprendices extranjeros

Las categorías de migración de estudiantes deberían facilitar la educación a nivel universitario, profesional y de postgrado, y proporcionar asimismo formación práctica posterior a los estudios y primeras experiencias profesionales como una manera de acceder a la migración temporal calificada-profesional y al asentamiento permanente, según proceda.

Los mejores y más brillantes (“The Best and Brightest”)

Existe una creciente competencia mundial para que los candidatos más calificados, con independencia de su nacionalidad, cubran los puestos de gestión, ejecutivos y de investigación de punta. El crecimiento del cargo de “director ejecutivo mundial” ejemplifica esta tendencia. En Europa Occidental, por ejemplo, aproximadamente el 30 por ciento de las empresas multinacionales están dirigidas por ejecutivos nacidos en el extranjero.¹¹

Entre los mejores y más brillantes figuran los licenciados extranjeros más calificados de universidades locales, así como los estudiantes extranjeros prometedores a los que se busca para que asistan a instituciones académicas en el marco de programas universitarios y, en particular, de postgrado. A los estudiantes extranjeros más brillantes se les alienta a permanecer en el país receptor tras finalizar sus estudios a través de ofertas de empleo y de políticas de inmigración favorables. Entre “los mejores y más brillantes” se incluyen los ciudadanos extranjeros más calificados y con más talento más allá de las etapas de estudiante y de inicio de la carrera profesional.

Las políticas de migración facilitadoras para este grupo comprenden actividades más generales autorizadas, tales como el trabajo por cuenta propia y actividades empresariales, y unas políticas más generosas con respecto a los familiares a cargo, incluida la autorización de empleo. Las organizaciones privadas mencionaron que la falta de opciones para los familiares a cargo era uno de los principales retos al atraer a los trabajadores extranjeros más calificados.

¹¹ Ken Favaro, “Is there really such thing as a ‘global CEO?’,” Fortune, 16 de abril de 2013: <http://fortune.com/2013/04/16/is-there-really-such-thing-as-a-global-ceo/>.

Traslados intraempresariales

Las categorías de traslado intraempresarial facilitan la circulación de los trabajadores entre las empresas vinculadas dentro de las organizaciones multinacionales, con el fin de promover el comercio internacional y de desarrollar las competencias de los trabajadores por medio de trabajos globales. Dichas categorías deben definirse claramente, con criterios de elegibilidad objetivos, una exención de la verificación del impacto en el mercado de trabajo y una tramitación acelerada. La interpretación liberal de las normas de elegibilidad es necesaria y adecuada en vista de la naturaleza temporal de los trabajos intraempresariales y de su objetivo de facilitar el desarrollo de las competencias y los conocimientos de los trabajadores.

Contrataciones locales

Las categorías para la contratación directa de ciudadanos extranjeros por los empleadores locales – incluidos los trabajadores calificados, semicalificados y poco calificados – deberían definirse con normas variables de elegibilidad a fin de adaptarse a las fluctuaciones del mercado de trabajo y de proteger a los trabajadores tanto locales como extranjeros. Estas protecciones varían según la categoría de competencias, pero pueden incluir el requisito de que los empleadores respondan a su vez a través de la formación de la fuerza de trabajo nacional (lo cual puede redundar en beneficio de la actividad empresarial), cuotas de contratación a nivel local, y la transferibilidad de los empleos para los trabajadores extranjeros, entre otros mecanismos de política. Las categorías de inmigración de contratación local son las únicas para las cuales se debería comprobar el impacto en el mercado de trabajo.

Disposiciones sobre la movilidad contenidas en los acuerdos comerciales bilaterales y multilaterales

Las disposiciones contenidas en los acuerdos comerciales bilaterales y multilaterales pueden facilitar la circulación de los trabajadores entre los signatarios, y son esenciales para adaptarse a las alianzas comerciales y a las relaciones regionales. Las disposiciones relativas a la movilidad son particularmente adecuadas, porque apoyan las actividades comerciales contempladas por dichos acuerdos. Las disposiciones relativas a la movilidad deberían abarcar una gran diversidad de opciones de migración, desde los visitantes de negocios hasta los traslados intraempresariales y las contrataciones directas. También deberían facilitar el reconocimiento de las competencias y credenciales entre los países. El Acuerdo de Libre Comercio de América del Norte – que será sustituido próximamente por el Acuerdo entre los Estados Unidos, México y el Canadá – es un caso ilustrativo, al contener diversas disposiciones en materia de movilidad de los trabajadores, así como procedimientos flexibles que facilitan la entrada de visitantes de negocios, profesionales, trabajadores de empresa destinados en otro país, comerciantes e inversores.

Un gran porcentaje de encuestados están a favor de los acuerdos de libre comercio y de movilidad de los trabajadores, y el 42 por ciento indica los esfuerzos para promover dichos acuerdos al interactuar con los Gobiernos.

Inversores, innovadores y empresarios

Un sistema de migración plenamente desarrollado debe incluir oportunidades de trabajo independiente por aquellos que pueden ofrecer beneficios únicos a los países receptores, con inclusión de inversiones, empresas nuevas y el desarrollo de las empresas existentes, e ideas innovadoras. Las categorías de trabajo independiente deberían comprender una serie de subcategorías para atraer a los ciudadanos extranjeros en cada etapa del ciclo de vida de innovación, desde los licenciados universitarios recientes hasta los empresarios en una fase temprana, y hasta los empresarios en una etapa posterior y los inversores.

La migración promueve la iniciativa empresarial y el desarrollo en los países emisores y receptores. El espíritu empresarial de los migrantes ha ayudado a crear y desarrollar algunas de las empresas más exitosas. Debe fomentarse la migración de los innovadores y los inversores a fin de promover el desarrollo. Asimismo, deben promoverse unas categorías de inmigración firmes y bien desarrolladas para los empresarios y los inversores como una ayuda al desarrollo.

Trabajos de corta duración y trabajos en el marco de proyectos

Estas categorías permiten a los ciudadanos extranjeros realizar trabajos breves que facilitan las relaciones contractuales para la prestación de servicios. Dichas categorías deberían estar exentas de la comprobación del mercado de trabajo en vista de su limitado impacto en el mercado de trabajo local y de su importancia para el comercio mundial de servicios profesionales.

Como se ha señalado anteriormente, las organizaciones multinacionales mencionan que la falta de opciones de corta duración, y los obstáculos administrativos que se plantean para las opciones existentes, dificultan enormemente la actividad empresarial y el desarrollo.

Trabajadores poco calificados y semicalificados

Los progresos realizados en términos de desarrollo económico que aumentan las oportunidades de empleo de la fuerza de trabajo nacional, así como los cambios demográficos, han dado lugar normalmente a una mayor necesidad de trabajadores poco calificados y semicalificados. Si bien muchos países desarrollados cuentan con programas de migración de larga data para satisfacer la necesidad de trabajadores esenciales, al menos en algunos países desarrollados, los programas de migración consideran de manera inadecuada esta necesidad de trabajadores debido a la percepción del público y de los detractores de la inmigración de que los trabajadores locales pueden cubrir estas vacantes. Sin embargo, los ámbitos en que escasea la mano de obra y el empleo estacional son excepciones, y estas necesidades pueden satisfacerse efectivamente a través de la migración. En algunas jurisdicciones altamente desarrolladas, las opciones para los trabajadores menos calificados han sido el aspecto más subdesarrollado de los sistemas de migración debido a su impacto potencial en el mercado de trabajo local y a la resistencia a colmar las necesidades esenciales recurriendo a trabajadores extranjeros. La realidad es que, en muchas jurisdicciones reticentes a los programas formales de trabajadores esenciales, la necesidad de trabajadores poco calificados se colma con trabajadores extranjeros que no gozan realmente de la condición de inmigrantes; este es uno de los principales factores que impulsan la migración irregular y tiene consecuencias muy negativas para los migrantes en situación irregular, porque, al no gozar de la condición de inmigrantes, se hacen vulnerables a la explotación por los empleadores y reclutadores poco éticos, así como por los traficantes de personas.

El sistema de migración legal debería crear mecanismos que permitan el empleo de trabajadores nacionales en puestos destinados a los trabajadores esenciales. La escasez de ciertas categorías de trabajadores debe facilitar el trabajo tanto estacional como indefinido que satisfaga las necesidades esenciales del mercado de trabajo. Unos mecanismos sólidos de migración poco calificada – con las protecciones adecuadas para los trabajadores locales, tales como el cumplimiento de las obligaciones en materia de contratación y la adecuación entre la oferta y la demanda de competencias – son elementos esenciales de un sistema coherente de migración. La ausencia de dichos elementos tiene graves consecuencias. La mejora de los canales regulares para la migración poco calificada suele reducir la incidencia de la trata de personas, la migración irregular, el empleo en actividades no reguladas, las prácticas de contratación poco éticas y el trabajo forzoso.

Residentes

Los visados de residencia de larga duración/permanente facilitan la conservación a largo plazo de los migrantes valiosos que contribuyen al crecimiento económico y a la competitividad. Debería establecerse una vía para obtener la residencia permanente basada en la duración de la estancia de un trabajador extranjero perteneciente a una categoría de inmigración temporal, o en una comprobación del mercado de trabajo.

ilo.org

Organización Internacional del Trabajo
Route des Morillons 4
1211 Ginebra 22
Suiza