



**FACULTAD LATINOAMERICANA DE CIENCIAS SOCIALES  
SEDE ACADÉMICA DE MÉXICO**

**MAESTRÍA EN POLÍTICAS PÚBLICAS COMPARADAS  
(2017-2019)**

**LA MIGRACIÓN LABORAL COMO SISTEMA:  
LOS CASOS DE CATAR Y ALEMANIA**

**TESIS QUE PARA OBTENER EL GRADO DE MAESTRA EN POLÍTICAS PÚBLICAS  
COMPARADAS**

**PRESENTA:**

**FERNANDA URO ABOITES**

**DIRECTOR DE TESIS: DR. PATRICIO CAREZZANA**

**CIUDAD DE MÉXICO, MÉXICO, OCTUBRE DE 2019**

**AGRADECIMIENTO AL CONSEJO NACIONAL DE CIENCIA Y TECNOLOGÍA**

## **RESUMEN**

La presente investigación es un estudio de corte cualitativo. En ella se exploran las principales teorías con base en las cuales se estudia la migración laboral en el mundo, y se examinan los sistemas laborales migratorios presentes en dos estudios de caso: Catar y Alemania. Con base en el análisis desde un enfoque institucionalista histórico centrado en actores, se pueden observar las diversas características institucionales que conforman los sistemas laborales migratorios, así como los diversos actores que juegan un papel fundamental en su creación. Así, el estudio contribuye a tener una mayor comprensión y entendimiento sobre dos de los países receptores de trabajadores migrantes más importantes del planeta, y cuyo acercamiento a este fenómeno ejemplifica las circunstancias actuales que vive gran parte de los trabajadores migrantes alrededor del mundo.

**PALABRAS CLAVE:** Migración laboral, institucionalismo histórico, sistemas migratorios, actores

## **ABSTRACT**

This research is a qualitative study, that explores the main theories base don which labor migration in the world is studies, and examines the labor migration systems that exist in two case studies: Qatar and Germany. Based on the analysis from a historical institutionalist approach focused on the actors, various institutional characteristics that make up labor migration systems, as well as the various actors that play a crucial role in their creation can be observed. Thus, the study contributes to a greater understanding of two of the most important migrant worker receiving countries on the planet, and whose approach to this phenomenon exemplifies the current circumstances that many migrant workers live around the world.

**KEY WORDS:** Labor migration, historic institutionalism, migration systems, actors

## CONTENIDO

Agradecimientos .....	5
Listado de acrónimos, siglas y abreviaturas más utilizadas .....	6
Introducción .....	7
Justificación de la elección de ambos estudios de caso .....	9
Capítulo 1. Marco conceptual .....	14
1. Migración y trabajo .....	14
a. Enfoques y teorías	
2. La migración laboral como problema público .....	20
3. La migración laboral como un sistema .....	21
a. Enfoques para estudiar los sistemas de migración laboral .....	22
b. Variables de cada enfoque .....	28
c. Variables dependientes e independientes del estudio .....	30
Capítulo 2. ....	34
1. Contextualización del problema .....	34
2. Catar y Alemania como estudios de caso .....	34
a. El sistema <i>Kafala</i> en Catar: .....	34
historia, cifras, reglas, y actores involucrados	
Antecedentes históricos .....	36
Instituciones y actores involucrados .....	37
Trabajadores migrantes: categorías y habilidades .....	38
Trabajadores migrantes: cifras y porcentajes .....	39
Integración de los trabajadores migrantes .....	40
Reformas al sistema <i>Kafala</i> en Catar .....	40
Características demográficas de la población	
de trabajadores migrantes .....	42
Antecedentes demográficos .....	43



<b>b. La migración laboral en Alemania: .....</b>	<b>45</b>
<b>historia, cifras, reglas, y actores</b>	
<b>Antecedentes históricos .....</b>	<b>45</b>
<b>Instituciones y actores involucrados .....</b>	<b>46</b>
<b>Trabajadores migrantes: categorías y habilidades .....</b>	<b>47</b>
<b>Trabajadores migrantes: cifras y porcentajes .....</b>	<b>49</b>
<b>Integración de los trabajadores migrantes .....</b>	<b>49</b>
<b>Reformas a las leyes de migración laboral en Alemania .....</b>	<b>50</b>
<b>Características demográficas de la población .....</b>	<b>51</b>
<b>de trabajadores migrantes</b>	
<b>3. Los sistemas de migración laboral como instrumentos de políticas .....</b>	<b>52</b>
<b>Capítulo 3. Sistemas de migración laboral .....</b>	<b>56</b>
<b>1. Con base en el enfoque institucionalista histórico .....</b>	<b>56</b>
<b>centrado en actores – fotografía de Catar y Alemania</b>	
<b>2. Análisis metodológico explicativo.....</b>	<b>63</b>
<b>3. Tipos de Sistema Laboral Migratorio .....</b>	<b>72</b>
<b>a. SLM incluyente: Alemania .....</b>	<b>72</b>
<b>b. SLM excluyente: Catar .....</b>	<b>73</b>
<b>Conclusiones .....</b>	<b>75</b>
<b>Referencias .....</b>	<b>80</b>

## Agradecimientos

Mediante estas líneas quisiera expresar mi más sincero agradecimiento a todas las personas que con su apoyo académico y personal contribuyeron en la realización de este trabajo de investigación.

Quiero agradecer en primer lugar a las instituciones que hicieron posible la realización del trabajo presentado. A la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales por haberme dado la oportunidad de expandir mi conocimiento y por permitirme ser parte de una comunidad académica plural y de excelencia, y al Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología (CONACYT) por la invaluable ayuda económica brindada de la que tanto dependemos muchos estudiantes mexicanos.

Muy especialmente a mi tutor y director de tesis, el Profesor Patricio Carezzana, por la orientación, paciencia, apoyo y confianza depositada en mi a lo largo de todo este proceso, lo que me permitió llevar a cabo un buen aprovechamiento en el trabajo realizado. Agradezco igualmente a mis lectores Gabriela Tapia y Eduardo Méndez por su detenida lectura de mi tesis e importantes observaciones que contribuyeron a que pudiera realizar un trabajo mucho mas rico y completo.

Agradezco mucho a la profesora Marta Tawil Kuri cuyo invaluable apoyo y confianza han contribuido de manera muy importante a mi desarrollo profesional. De igual manera, a la Dra. Camila Pastor y al Dr. Erick Viramontes por su disposición y apoyo para llevar a buen puerto esta tesis.

Finalmente agradezco a mis amigos y familia, cuya comprensión y cariño me impulsaron a salir adelante; pero en particular, por su sabiduría, conocimiento y apoyo incondicional que me han motivado a desarrollarme como profesionista e inspirado a ser una persona completa y feliz.

## Listado de acrónimos, siglas y abreviaturas más utilizadas

**CCG** – Consejo del Cooperación del Golfo

**CEPAL** – Comisión Económica para América Latina y el Caribe

**DAD** – Diálogo de Abu Dhabi

**GAMM** – *Global Approach to Migration and Mobility* (Enfoque Global de la Migración y la Movilidad)

**HRW** – *Human Rights Watch*

**OIM** – Organización Internacional para las Migraciones

**OIT** – Organización Internacional del Trabajo

**ONU** – Organización de las Naciones Unidas

**SLM** – Sistema Laboral Migratorio

**TF** – Teoría Fundamentada

**UE** – Unión Europea

## Introducción

En la actualidad, los cambios demográficos, los conflictos políticos y sociales, las desigualdades socioeconómicas y el cambio climático impulsan, cada vez más, a las personas a cruzar fronteras en busca de mejores condiciones de vida.

Los trabajadores migrantes contribuyen al crecimiento y desarrollo de los países destino, al tiempo que los países de origen también se benefician de las remesas enviadas por los trabajadores. Sin embargo, los sistemas de migración laboral en todo el mundo implican una serie de retos complejos que abarcan desde el ámbito de la gobernanza nacional, la adhesión de los estados a tratados y otros instrumentos internacionales, la protección a los derechos de los trabajadores migrantes y la implementación de políticas en la materia.

El debate político sobre migración que se ha suscitado en los últimos años, suele estar basado en concepciones erróneas sobre la relación entre migración y trabajo. Dichas concepciones se han alimentado por los crecientes movimientos de refugiados alrededor del mundo, que implican una serie de variables diversas que determinan el estatus y permanencia de cada migrante en los diversos países receptores. En ese sentido, es fundamental analizar y discutir la gobernanza de la migración laboral en distintos países, con objeto de poder identificar las diferencias entre movimientos, las disparidades en capacidades institucionales, y poder identificar las particularidades que hacen de la migración laboral un fenómeno complejo en cada país.

Al respecto, destacan dos casos nacionales que ejemplifican la importante diferencia entre países receptores con relación a sus políticas de migración laboral: Catar y Alemania.

Catar, uno de los estados miembros del Consejo de Cooperación del Golfo (Arabia Saudita, Bahrein, Omán, Catar, Emiratos Árabes Unidos y Kuwait), rige su política laboral migratoria bajo lo estipulado en el sistema *Kafala*.

El sistema *Kafala* (de patrocinio) es un sistema de migración laboral impulsado por el Estado, que existe en algunos países árabes, entre los que se encuentra Líbano, Irak, Jordania y los seis estados del CCG. El sistema tiene el propósito de albergar trabajadores migrantes, de manera temporal, sin la oportunidad de que éstos adquieran derechos

ciudadanos. Bajo este sistema, el estatus migratorio del trabajador está vinculado al patrocinio de un empleador privado (*kafeel* en árabe) que tiene el control sobre la estancia del migrante en el país receptor, su contrato laboral, y su estadía en ese empleo (contratación y permanencia).

Dicho sistema ha existido desde la década de los años cincuenta, pero a principios del siglo XXI, y debido a la fuerte presión internacional que se ejercía sobre estos estados, se impulsaron reformas a dicho sistema de patrocinio desde la cúpula de poder de cada estado árabe del Golfo, con el objeto de comenzar a eliminar la existencia de dicho sistema.

El sistema de migración laboral alemán por su parte, implica un nivel mayor de complejidad; esto es ya que además de ser un país receptor de trabajadores migrantes, también es uno de los principales receptores de refugiados. Los refugiados entran al país bajo un estatus migratorio específico, pero posteriormente tienen la posibilidad de acceder al mercado laboral. La multiplicidad de estatus migratorios en Alemania, hace necesario observar cuidadosamente las características institucionales que tiene ese país en materia laboral, y cómo difiere su sistema de migración laboral con un país como Catar cuyas características institucionales como país receptor son muy distintas.

El tema de la existencia de políticas de migración laboral es importante, ya que en muchos casos, conllevan una serie de violaciones a los derechos humanos, en particular en un contexto global en el que los migrantes destacan por ser un grupo particularmente vulnerable; sin embargo, las políticas de migración laboral no suelen ser aplicadas igualmente a todos los trabajadores migrantes, e implican desde su concepción hasta su implementación, tratos diferenciados a los trabajadores dependiendo de sus habilidades y sus nacionalidades. En ese sentido, el estudio de este tipo de políticas es crucial para lograr comprender, de manera integral, los distintos tipos de sistemas de migración laboral que pueden suscitarse en el mundo, considerando la multiplicidad de actores y variables que juegan un papel importante en el desarrollo de los mismos.

Esta tesis tiene como objetivo estudiar la relación entre migración y trabajo, y comprender las características de los sistemas de migración laboral bajo el enfoque del institucionalismo histórico en dos países diferentes pero que son notorios por su alta recepción de trabajadores migrantes. En ese sentido, se eligió como estudios de caso los



sistemas de migración laboral de Catar y Alemania<sup>1</sup>, los cuales serán observados de manera comparada, con objeto de arrojar luz sobre algunas características que pueden contribuir a futuros estudios sobre la migración laboral en otros países.

Según Eisenhardt, los estudios de caso son una estrategia de investigación dirigida a comprender las dinámicas presentes en contextos singulares, la cual combina distintos métodos para recabar evidencia cualitativa y/o cuantitativa con el fin de describir, verificar o generar teoría (Martínez, 2006). En ese sentido, el método de estudio de caso es una metodología que permite investigar fenómenos en los que se busca dar respuesta a cómo y por qué ocurren, permite estudiar los fenómenos desde múltiples perspectivas y variables y permite explorar de forma más profunda cada fenómeno.

Así, el estudio comparado producirá un conocimiento más profundo que responde a las preguntas de cómo y por qué funciona el SLM en cada país de cierta manera. El estudio de ambos casos hará hincapié en la comparación del contexto y la estructura institucional entre ellos. El estudio de casos implicará el análisis y la síntesis de las similitudes, diferencias y patrones de los casos que comparten una meta común que es: el mantenimiento de un sistema laboral migratorio que responda a las necesidades económicas-laborales de ambos países.

### **Justificación de la elección de comparar Alemania y Catar**

Con base en el objetivo de esta tesis, y para poder ilustrar los distintos tipos de sistemas laborales migratorios, resulta relevante la elección de Catar y Alemania como dos países cuyas características institucionales e históricas los distinguen como dos ejemplos de países receptores de migrantes, pero con un acercamiento a dichos sujetos totalmente distinto. Ambos países se benefician de manera importante por los trabajadores migrantes quienes contribuyen a la economía y al desarrollo nacional. Su contribución es tan

---

<sup>1</sup> Catar destaca en su calidad de receptor de trabajadores migrantes ya que el 90% de su población total son trabajadores que han migrado en su mayoría de países del sur y sureste de Asia. Según datos de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE), Alemania es el segundo país que más migrantes recibe en el mundo (después de Estados Unidos). Si bien el influjo más importante de migrantes (refugiados) en Alemania se dio posterior a las crisis en Medio Oriente en 2015, la OCDE destaca que recientemente el alza más importante se ha visto en migración laboral y familiar. Véase DW, 2019.

relevante, que las autoridades de ambos países continúan sus esfuerzos por mantener una tasa alta de trabajadores migrantes en sus países.

No obstante, ambos países tienen una percepción totalmente distinta de lo que representa la presencia de tantos migrantes en sus países, por lo que también tienen una manera distinta de lidiar con ellos y procurarlos.

Así, del SLM catari es valido afirmar que su denominación como sistema excluyente se debe a que recluta trabajadores migrantes con el exclusivo objetivo de que vayan a su país a trabajar de forma temporal, bajo un sistema laboral de patrocinio que es poco transparente, que responde a intereses particulares y que no garantiza ningún tipo de protección a los migrantes. Catar no permite la permanencia de los migrantes con objeto de que nunca se integren a la sociedad catari, y que no adquieran ningún tipo de derecho como ciudadano o residente del país.

El SLM alemán por su parte, recibe la denominación de SLM incluyente debido a su característica de país receptor de refugiados, buscadores de asilo, estudiantes, etc., que recibe a los migrantes primero, y posteriormente les da la oportunidad de unirse a la fuerza laboral del país. A diferencia de Catar, Alemania sí tiene el interés de integrar a los migrantes a la sociedad alemana, por lo que les facilita cursos de idioma y cultura para que les sea mas sencillo formar parte de la comunidad en la que residen. El andamiaje institucional alemán permite a los migrantes, y trabajadores migrantes, de manera diferenciada, a acceder a recursos legales que los protegen y los hacen sujetos de derecho.

Para el objetivo de esta tesis, resulta valioso estudiar ambos casos porque cada uno ilustra muy bien dos tipos diferentes de sistemas laborales migratorios, que analizados bajo el mismo enfoque con múltiples variables, ejemplifican dos sistemas distintos de migración laboral en el mundo, lo que contribuye a comprender a profundidad el proceder de ambos estados en su relación con los trabajadores migrantes.

El uso de estudio de caso como metodología entonces, contribuye a explicar de manera detenida y profunda dos países, cuyo sistema laboral migratorio es definido por el nivel de intensidad de las variables estudiadas, así como de la presencia e interacción entre los actores involucrados. Del mismo modo, se pueden identificar éxitos o fracasos en cada uno de los casos.

Es importante hacer énfasis a que en esta tesis no se eligió una etapa específica de la política pública ya que el objetivo es poder tener una panorámica integral de todo el proceso de migración laboral que da forma a los SLM en ambos países en cuestión.

Los sistemas de migración laboral en Alemania y de patrocinio en Catar, están asociados a su configuración institucional, a su contexto histórico y geopolítico, a dinámicas particulares que involucran a los tomadores de decisiones y otros actores involucrados en el sistema, a su apego a instrumentos internacionales, a temas relacionados con derechos humanos, así como a normativas legales y culturales específicas. En ese sentido, esta tesis pretende realizar un análisis siguiendo el enfoque institucionalista histórico con objeto de generar dos modelos que puedan enmarcar los sistemas de migración laboral con base en una serie específica de variables.

## **Elementos de la investigación**

### **a. Problema y preguntas**

La migración laboral en el mundo es un fenómeno que actualmente está compuesto por una gran cantidad de elementos y variables que la vuelven compleja para su estudio. En ese sentido, es crucial entender que muchos países en el mundo tienen una larga historia como entidades que envían o reciben trabajadores migrantes, y que a su vez han desarrollado una serie de instituciones y políticas para lidiar con dicha situación. El conjunto de instituciones (incluyendo contexto histórico, político, social y económico), políticas y actores involucrados en la migración laboral de cada país, que han dado como resultado el actuar de cada estado en materia de migración laboral al día de hoy, puede ser analizado de manera más consistente y ordenada si se generan modelos de análisis.

La diferencias de constitución de los sistemas laborales migratorios arrojan luz sobre las carencias, los problemas y los aciertos que tiene cada estado para lidiar con el fenómeno de la migración laboral. En ese sentido, el análisis de la conformación de dichos SLM responden a dos distintos problemas: en el caso de Catar a una situación social no deseada que es la violación sistemática a los derechos humanos debido a una constitución institucional específica. En el caso de Alemania, de presenta una situación totalmente distinta en la que se pone en evidencia como el desarrollo histórico del actuar del Estado

con respecto a sus migrantes ha resultado en una situación mucho más benéfica y justa para estos actores.

Desde un enfoque institucionalista, entender las políticas como resultado de la interdependencia del conjunto de actores institucionales permite identificar las características que la convierten en factor explicativo de las mismas. En ese sentido, utilizando como estudios de caso el sistema *Kafala* en Catar y el sistema laboral migratorio en Alemania, la principal *pregunta de investigación* que guía esta tesis es: ¿cuáles son las características institucionales que definen el desarrollo de la migración laboral y cómo afectan éstas en la constitución de sistemas laborales migratorios en los países receptores?

### **b. Hipótesis**

En concordancia con el problema y la pregunta principal de investigación, la hipótesis que plantea este trabajo es que: el análisis de la presencia de múltiples variables en los países receptores de trabajadores migrantes, Catar y Alemania, permite identificar dos distintos sistemas de migración laboral.

### **c. Metodología**

La presente es una investigación de tipo cualitativo, para la cual se utilizaron principalmente fuentes primarias como documentos gubernamentales, legislaciones nacionales, reportes de organismos internacionales especializados, publicaciones de reconocidos medios de comunicación, y artículos especializados.

El enfoque metodológico que se utilizó, es el estudio de casos como una estrategia de investigación dirigida a comprender las dinámicas presentes en contextos singulares, para poder explorar el fenómeno de la migración laboral en cada país de manera más profunda y así poder estructurar dos sistemas laborales migratorios.

### **d. Estructura del documento**

Con el fin de alcanzar los objetivos propuestos, el presente trabajo se estructura como a continuación se describe. En el capítulo uno se presenta el marco conceptual bajo el cual se sustenta la hipótesis antes señalada. De identifican los conceptos de migración y trabajo, así como los principales enfoques de su estudio.

Adicionalmente, se discute el fenómeno de la migración laboral como problema público, para posteriormente hablar de las características de los sistemas laborales migratorios, así como de las variables que son tomadas en cuenta en esta tesis para su estructura.

En el capítulo dos se lleva a cabo la contextualización del problema, y se explica el enfoque que se utilizará y que brinda mayor cantidad de elementos explicativos para la creación de dos modelos de sistema laboral migratorio. De igual manera, y para ilustrar el problema de la migración laboral, se presentan los estudios de caso, Catar y Alemania, y se realiza una fotografía de sus actores e instituciones, así como de los factores que han incidido directamente en sus políticas migratorias hacia los trabajadores extranjeros.

Paralelamente, se realiza un análisis de la migración laboral desde el enfoque de las políticas públicas presentes en ambos países, el cual contribuye a entender los sistemas de migración laboral como instrumentos de políticas.

En el capítulo tres, se retoma el enfoque que se utilizará para estudiar los sistemas de migración laboral, y se analizan las variables que necesitan ser tomadas en cuenta para los casos de Catar y Alemania. Para esto, se extrae información de los documentos estudiados, y con base en los elementos analizados, se esbozan dos diferentes sistemas de migración laboral que contribuyen a una mayor comprensión de Catar y Alemania como dos de los países más relevantes en materia de migración laboral:

- a. - Un sistema que da trabajo a los migrantes (denominado sistema laboral migratorio incluyente)
- b. Un sistema que alberga trabajadores migrantes que vienen al país exclusivamente para laborar temporalmente (denominado sistema laboral migratorio excluyente)

Finalmente, en las conclusiones se realiza una síntesis de los resultados obtenidos, se presentan algunas limitaciones de este estudio, así como algunos temas pendientes para futuras investigaciones.

## Capítulo 1. Marco conceptual

### 1. Migración y trabajo

#### a. Enfoques y teorías

Según la Organización Internacional para las Migraciones, la migración es un “movimiento de población hacia el territorio de otro Estado o dentro del mismo que abarca todo movimiento de personas sea cual fuere su tamaño, su composición o sus causas; incluye migración de refugiados, personas desplazadas, personas desarraigadas, migrantes económicos” (Pardo Fernández, 2017). Dicho fenómeno no es un problema en sí mismo, sino mas bien una situación que ha existido siempre, y que tiene múltiples implicaciones sociales, económicas y políticas tanto en la sociedad que recibe a los individuos migrantes, como en los estados que los envían.

En cuanto al concepto de migrante, la OIM deja muy claro que a nivel internacional no existe una definición aceptada de manera unánime de este término, ya que generalmente la definición abarca los casos en que la decisión de realizar este movimiento migratorio es tomada libremente, y no toma en cuenta a aquellas personas que son obligados a hacerlo (como sería el caso de trata de personas). Sin embargo, el Departamento de Asuntos Económicos y Sociales de las Naciones Unidas define migrante como “alguien que ha residido en un país extranjero durante más de un año independientemente de las causas de su traslado, voluntario o involuntario, o de los medios utilizados, legales u otros” (ONU, Refugiados y Migrantes).

El fenómeno migratorio va adquiriendo características particulares de acuerdo al periodo de tiempo al que se haga referencia, y en ese sentido, se ha conceptualizado de distintas maneras de acuerdo a la época en cuestión. Los estudiosos de este fenómeno han generado muchas tipologías de las migraciones, siendo la de Kosinski y Prothero la que se rescata en esta tesis, por ser integral y muy clara en los distintos tipos de migración que se pueden identificar:

Respecto al tiempo: en temporales o permanentes, de acuerdo a la distancia, en cortas o largas; al límite de fronteras, en internas o externas; a las unidades de áreas, entre comunidades, condados, estados y provincias; en cuanto a las decisiones, en voluntarias o

forzadas, en cuanto al número, en individuales o masivas; por la organización social de los migrantes: familia, clan, individuales; por la situación política en patrocinadas o libres; por las causas que las promueven: económicas o no económicas y; por los objetivos por las que las realizan en conservadoras o innovadoras. (Pardo Fernández, 2017).

De igual manera, es posible identificar diversas teorías de la migración que se han esbozado a lo largo de la historia, y que han surgido con base en los contextos históricos del momento que daban pie a una posible explicación al porqué del fenómeno migratorio internacional. En específico, dichas teorías se esbozaron tomando como punto de partida la década de los años setenta, en la que hubo una importante aceleración de la globalización en la que los migrantes buscaban re localizarse en regiones más desarrolladas que ofrecían mejores condiciones de vida. Así, destacan algunas nuevas e influyentes teorías migratorias (Pardo Fernández, 2017):

- *Teoría neoclásica de la migración* Esta teoría es la más antigua y se basa en principios como la elección racional, la maximización de la utilidad, los rendimientos netos esperados, la movilidad de factores y las diferencias salariales. Según esta teoría, tanto la migración nacional como la internacional son causadas por diferencias geográficas o disparidades regionales entre la oferta y la demanda de trabajo.

Para la explicación de los movimientos migratorios, la teoría neoclásica se basa en la decisión individual de las personas que supone buscan beneficios de carácter económico personales o de bienestar; es decir, las personas migran hacia lugares donde pueden obtener mejores salarios y condiciones de vida (Salas, 2009).

A la par del movimiento de trabajadores, hay un flujo de capitales de los países ricos en capital hacia los países pobres. Sin embargo, esta teoría es incapaz de explicar el fenómeno en su totalidad, ya que las disparidades económicas, no representan una condición suficiente para que se produzcan los flujos migratorios en su totalidad.<sup>2</sup>

---

<sup>2</sup> Existen algunos enfoques que giran alrededor de la explicación neoclásica sobre la migración internacional como el enfoque de la teoría del desarrollo económico, de la decisión individual, de la estrategia familiar, la nueva economía de la migración de mano de obra y el enfoque de la convergencia. Para mayor información, véase Gómez, 2010.

- La nueva economía de la migración Esta teoría comparte con la neoclásica la base de la elección racional. Sin embargo, su crítica hacia él se basa en que la decisión de migrar no obedece exclusivamente a la voluntad de actores individuales, sino que son influenciadas también por unidades mayores, como las familias y las comunidades, cuyos miembros actúan de manera colectiva para maximizar ingresos y minimizar riesgos. El propósito no sólo es maximizar ingresos sino diversificar sus fuentes y reducir los riesgos económicos.

La nueva economía de la migración laboral no considera a los ingresos como un bien homogéneo, por lo que las familias envían trabajadores al extranjero o a otras zonas del país para mejorar su posición económica. Los hogares tienen la posibilidad de controlar los riesgos a su bienestar económico diversificando la ubicación de sus recursos; es decir, mientras algunos miembros de la familia trabajan en la economía local, a otros se les puede enviar a trabajar en mercados laborales externos. Así, en caso que las condiciones económicas locales se deterioren y ya no se puedan obtener suficientes ingresos, los hogares pueden depender de las remesas de los migrantes. Cabe destacar que esta teoría sólo alude a los migrantes que provienen de hogares abatidos por la pobreza (Novelo, 2008).

- Teoría de los mercados laborales segmentados A diferencia de las dos teorías anteriores, esta teoría descarta la idea de que las decisiones de migrar sean tomadas por los individuos o familias y plantea que este fenómeno es generado por la demanda de fuerza de trabajo intrínseca a las sociedades modernas. Su precursor, Michael Piore (1979), plantea que la migración internacional es el resultado de factores de atracción ejercidos por los países receptores, como la necesidad constante de mano de obra barata y no de las fuerzas que la impulsan desde los países de salida, como los salarios bajos o el elevado nivel de desempleo. La demanda de fuerza de trabajo en los países desarrollados obedece a tres principales características de estas economías:

1) La inflación estructural - El salario confiere estatus y prestigio al trabajador y no refleja únicamente las condiciones de oferta y demanda; es decir, los salarios únicamente pueden ser incrementados de manera proporcional en toda la jerarquía con el fin de respetar



las expectativas sociales, por lo que existe una demanda fuerte de fuerza de trabajo barata que no permita dicha inflación piramidal. Dicha demanda es cumplida por los migrantes.

2) La dualidad inherente al trabajo y capital - Esta se debe a la inversión que se destina a cada uno de ellos respectivamente. La fuerza de trabajo es un factor variable que puede dejar de ser considerada en caso de que la demanda caiga, por lo que los trabajadores serán quienes tendrían que hacerse cargo de los costos que les genere su desempleo. Como consecuencia de esto, los métodos intensivos en capital son los que se utilizan para satisfacer la demanda básica de fuerza de trabajo, mientras que los métodos que requieren de muchos trabajadores se utilizan para las actividades estacionales y fluctuantes. Este dualismo es el que establece distinciones entre los trabajadores y origina la segmentación de la fuerza de trabajo. Esta teoría dice que mientras que los trabajadores en el sector primario que es intensivo en capital consiguen trabajos estables y calificados, los que se emplean en el sector secundario, sin embargo, tienen trabajos inestables y pueden ser despedidos en cualquier momento.

3) Los enclaves étnicos - Los individuos que los componen generalmente tienen trabajos de bajo estatus con salarios bajos, inestabilidad laboral y condiciones de trabajo indeseables, por lo que son rechazados por los locales.

- La teoría de los sistemas mundiales Esta teoría desde la perspectiva de Castles y Miller (2004) tiene sus orígenes durante la década de los cincuenta y está influenciada por el marxismo.<sup>3</sup>

Postula que, debido a la desigual distribución del poder político en las naciones, la expansión global del capitalismo lleva a la perpetuación de las desigualdades entre naciones. Las naciones pobres están atrapadas en una situación de desventaja dentro de una estructura geopolítica que perpetúa su pobreza y no les permite experimentar el progreso; es decir, están vinculados por relaciones asimétricas en las que el progreso de los países industrializados depende de la explotación de los pobres.

Esta teoría estudia la movilidad de la población a partir de las desigualdades estructurales que muestran las economías del centro, periferia y semi periferia, y afirma

---

<sup>3</sup> Entre los representantes de esta teoría en el campo de la migración internacional destacan Portes y Walton (1981) y Sassen (1988), entre otros. Véase Gómez, 2010.

que la penetración de las relaciones económicas capitalistas en las sociedades no capitalistas dan origen a una población propensa a emigrar. La introducción de la modernización en los procesos productivos y los cambios presentados generan alteraciones, como la sustitución de actividades y el consecuente desplazamiento de la fuerza de trabajo (Salas, 2009). Este grupo de trabajadores desplazados suele emigrar a países más desarrollados económicamente y tiende a realizar los oficios que los nacionales del país receptor no quieren ejercer.

- La teoría del capital social Esta teoría parte de la premisa de que la migración es una consecuencia de motivaciones individuales, pero que los actos migratorios en un momento dado, alteran sistemáticamente las decisiones migratorias futuras aumentando así las posibilidades de nuevas decisiones migratorias. Es decir, parte del concepto de “capital social” desarrollado por Glen Loury en 1977 que se refiere a un conjunto de recursos intangibles en las familias y en las comunidades que ayudan a promover el desarrollo social entre jóvenes por medio de las redes familiares.

Esta teoría, también llamada de redes migratorias,

está relacionada a la vinculación con redes e instituciones sociales no gubernamentales; estas redes, se refieren principalmente a las formas de organización social que se van conformando entre los ex migrantes que les antecedieron en el viaje, con migrantes actuales, con los parientes de éstos y con los amigos de unos y otros, tanto en los lugares de arribo como en los de salida, que les permiten a estos integrantes de esa red, acceder a una serie de beneficios, que con el paso del tiempo, van favoreciendo las condiciones de salida de sus comunidades de origen (Franco, 2012).

Las conexiones dentro de una red incrementan la posibilidad de movimientos migratorios porque bajan los costos y los riesgos del desplazamiento y aumentan también los ingresos netos de la migración.

- Estrategias de la unidad doméstica Esta teoría tiene como objetivo explicar la migración femenina y argumenta que las tareas asociadas a la reproducción de la unidad doméstica son fundamentales a la hora de decidir qué miembro de ella sale para contribuir a su bienestar. Esta teoría presta gran parte de su atención a las relaciones de poder que

mantienen y reproducen las estructuras de toma de decisiones y las divisiones de trabajo de la unidad doméstica.

Estas teorías ilustran como la migración tiene consecuencias de índole económica, política, social y cultural a corto y largo plazo, tanto para los individuos que llevan a cabo el desplazamiento como para los estados que los reciben, y genera una compleja red de actores y relaciones que configuran el modo en que se entiende y se lidia con la migración en cada estado. En ese sentido, su relación con el concepto de trabajo es fundamental.

Según la Organización Internacional del Trabajo, trabajo es

el conjunto de actividades humanas, remuneradas o no, que producen bienes o servicios en una economía, o que satisfacen las necesidades de una comunidad o proveen los medios de sustento necesarios para los individuos. El empleo es definido como trabajo efectuado a cambio de pago (salario, sueldo, comisiones, propinas, pagos a destajo o pagos en especie) sin importar la relación de dependencia (si es empleo dependiente-asalariado, o independiente-autoempleo) (OIT, 2004).

Dicho concepto ha sido, y continúa siendo, fundamental para comprender el desarrollo económico, político y social de las sociedades a nivel global, y es crucial para comprender las relaciones entre los individuos en distintas épocas de la historia.

El trabajo es una de las razones principales por las que los movimientos migratorios se han llevado a cabo en el mundo. Ya sea la búsqueda de trabajo por parte de sociedades más precarias que buscan mejores oportunidades de vida, como la búsqueda de oferta laboral por parte de sociedades económicamente más desarrolladas que carecen de la fuerza de trabajo que necesitan.

### **Migración laboral**

Existen dos definiciones de migración laboral que ilustran perfectamente las formas que este fenómeno tiene en la actualidad, y que ejemplifican los sistemas de migración laboral que serán analizados en este trabajo. Por un lado, la OIT define a un trabajador migrante como “todos los migrantes internacionales que están actualmente empleados o desempleados y buscan empleo en su actual país de residencia” (OIT, 2015).

Por su parte, para las Naciones Unidas, un trabajador migrante extranjero es aquel “extranjero admitido por el estado receptor para el propósito específico de ejercer una actividad económica remunerada en el país receptor. La duración de su estadía así como el tipo de empleo que pueden tener están usualmente restringidos. Sus dependientes, si es que son admitidos, también son incluidos en esta categoría” (División de Estadística de las Naciones Unidas, 2017).

Las migraciones laborales son un importante fenómeno mundial que afecta hoy día a la mayoría de los países en el mundo. Según cifras de la Organización Internacional del Trabajo, para 2017 de los 258 millones de migrantes internacionales en todo el mundo, 165 millones eran trabajadores migrantes, es decir 59% (OIT, 2018).

Actualmente son dos las grandes fuerzas del mercado de trabajo que influyen en aumento de las migraciones por razones laborales: por un lado, muchas personas no pueden conseguir empleo para mantenerse ni mantener a sus familias en sus propios países, y por otro lado, hay escasez de trabajadores en otros países para cubrir espacios en diversos sectores de sus economías.

En ese sentido, ha resultado fundamental para académicos, investigadores, políticos y hacedores de políticas públicas analizar dicho fenómeno, sus causas y consecuencias, así como su impacto en la vida política, económica, cultural y social de los países exportadores y receptores de trabajadores migrantes.

## **2. La migración laboral como problema público**

La migración laboral es un fenómeno complejo y dinámico presente entre todas las regiones del mundo. Es un fenómeno que puede ser permanente o temporal, y es éste último el que presenta un reto importante a la gobernanza de los países receptores para asegurar condiciones de trabajo decente a los trabajadores no calificados, que a su vez se apeguen a los mandatos internacionales a los que se han adscrito.

La migración laboral internacional puede ser un problema público, ya que si no se gestiona y administra adecuadamente, puede convertirse en una fuente de explotación de trabajadores (violación de derechos humanos y laborales), desigualdad y pobreza. Dichos

problemas públicos se presentan cuando la migración no viene acompañada por medidas de apoyo y políticas enfocadas al empleo digno y al desarrollo de habilidades.

Por su parte la migración laboral también supone un problema de gobernabilidad, sobretudo porque provoca una redistribución de recursos humanos y financieros vinculados con la búsqueda por parte de los migrantes por mayores oportunidades de empleo, educación, libertad, entre otras. Como consecuencia a los importantes flujos migratorios laborales, ya sean temporales o permanentes, más allá del aspecto económico, coexisten cuestiones culturales e históricas.

En ese sentido, los países han desarrollado políticas públicas que definen el acceso y permanencia de los trabajadores migrantes en su país, que en algunos casos se ven reflejadas en planes, programas o proyectos, en otros casos, en normas y leyes emitidas por diversos actores gubernamentales e incluso en prácticas no reglamentadas por parte de actores no gubernamentales.

Las particularidades en los escenarios en que se formulan o implementan dichas políticas condicionan su naturaleza. El tipo de régimen político; la correlación de fuerzas partidistas; las instituciones vinculadas a las iniciativas y decisiones; los compromisos internacionales de cada país; la situación demográfica; la estructura económica; el papel de la sociedad civil, entre muchas otras circunstancias, contribuyen a esa naturaleza.

### **3. La migración laboral como un sistema**

El concepto de sistema migratorio se refiere al caso de dos o más países que intercambian migrantes entre sí. Generalmente, un sistema tiene antecedentes como la colonización, relaciones comerciales, de inversión, influencia política o cultural, entre otras. En ese marco, un sistema de migración laboral, involucra una relación institucionalizada de migración laboral entre dos o más países, que tiene una serie de antecedentes económicos, políticos y sociales que han forjado las políticas de migración laboral entre los países emisores y receptores de trabajadores migrantes.

El análisis de los sistemas laborales migratorios (SLM) acude necesariamente al estudio de las estructuras (economía regional, relaciones de poder, políticas migratorias), así como de las dinámicas locales y regionales. De igual manera, para poder comprender

la creación y desarrollo de un SLM, es necesario analizar el contexto histórico en el que se gestó y desarrolló, el contexto geopolítico, el desarrollo de instrumentos internacionales relacionados, entre otros elementos.

#### **a. Enfoques para estudiar los sistemas de migración laboral**

Existen distintos enfoques bajo los cuales se puede estudiar la migración laboral, y bajo los cuales se puede comprender el desarrollo que han tenido las políticas que se han implementado para regular la migración de trabajadores en el mundo. En ese sentido destacan los siguientes:

##### - Enfoque de las migraciones laborales basado en los derechos:

El enfoque global de migración internacional basado en los derechos humanos fue impulsado por las Naciones Unidas. En el caso de la gobernanza de la migración internacional, destacan dos argumentos principales a favor de la aplicación de un enfoque basado en los derechos humanos de la migración: 1) un enfoque basado en los derechos humanos es lo indicado desde el punto de vista moral y legal, y 2) un enfoque basado en los derechos humanos se traduce en mejores resultados y a la vez más sostenibles.

La característica subyacente en un enfoque basado en los derechos humanos permite identificar a los titulares de derechos, que reclaman ciertos derechos, y a los titulares de deberes, que tienen la obligación jurídica de respetar, proteger y garantizar los derechos relacionados con esas reivindicaciones. Mediante dicho enfoque se busca fortalecer las capacidades de los titulares de derechos para que los hagan valer, y que los titulares de deberes cumplan con sus obligaciones. En el marco de la gobernanza de la migración, resulta aún más interesante, ya que el enfoque eleva los objetivos sobre políticas y las prácticas a normas y principios reconocidos con legalidad internacional, ofreciendo con ello una visión universal y clara de la aplicación a los Estados (ACNUDH, 2013).

De manera más específica, la OIT desarrolló el enfoque de migración laboral basado en derechos, y estableció que los cuatro pilares de toda política de migración laboral son: la gobernanza, la protección, el desarrollo y la cooperación. Al respecto, la Organización continúa trabajando para hacer frente al gran desafío que es gestionar la migración de forma que genere crecimiento y prosperidad tanto en los países de origen

como en los de destino, al tiempo que proteja y beneficie a los trabajadores migrantes. De igual manera, establece que se necesitan mayores oportunidades legales de movilidad laboral (especialmente para trabajadores poco calificados), mediante políticas que favorezcan el desarrollo, la movilidad y la circulación de personas.

El enfoque especifica que los derechos de los trabajadores pueden ser protegidos y promovidos por normas internacionales, y se centra en tres niveles de protección que estas normas ofrecen a los trabajadores migrantes: los derechos humanos universales y los derechos fundamentales en el trabajo, que todos los migrantes han de disfrutar, independientemente de su estatus; las normas específicas aplicables a los migrantes; y otras normas del trabajo que también se aplican a estos trabajadores.<sup>4</sup>

Sostiene que las políticas nacionales e internacionales de migración requieren mayor coherencia y cooperación en materia de reglamentación de los flujos de migración laboral, el control de los procesos de contratación, el reconocimiento de las competencias laborales de los trabajadores migrantes, la transferencia de los derechos de seguridad social, la protección contra los riesgos profesionales, la mejora de las condiciones de trabajo y la mejora de los vínculos entre migración y desarrollo.

Dado que la migración afecta directamente tanto a los intereses de los trabajadores como de los empleadores, la OIT establece que un amplio consenso social implica establecer órganos tripartitos que puedan ayudar a los gobiernos a formular y a aplicar una política de migración laboral. Las políticas deberían basarse en el reconocimiento del beneficio mutuo tanto para los países de origen como para los de destino.

Finalmente establece que la cooperación a todos los niveles (bilateral, regional y multilateral) entre gobiernos, interlocutores sociales y otros interesados es un pilar esencial para mejorar la gestión de la migración, garantizar la protección de los trabajadores migrantes y asegurar los beneficios para el desarrollo de la migración laboral (OIT, *Migración laboral internacional*).

---

<sup>4</sup> En 2005 la OIT convocó una reunión tripartita de expertos y adoptó el *Marco multilateral de la OIT para las migraciones laborales: Principios y directrices no vinculantes para un enfoque de las migraciones laborales basado en los derechos* que aborda las principales cuestiones a las que se enfrentan los encargados de formular las políticas sobre migración. Sin embargo, es un marco no vinculante que reconoce claramente el derecho soberano de toda nación a determinar sus propias políticas en materia de migración. Véase OIT, 2007.

En ese sentido, José Luis Abreu destaca el pilar del enfoque:

Los Estados tienen el derecho soberano de elaborar sus políticas de trabajo y de migraciones, sin embargo, es necesario considerar la necesidad de adoptar políticas nacionales coherentes y justas para gestionar con eficiencia los procesos de migraciones laborales y asegurar la protección de migrantes trabajadores... Se hace necesaria la cooperación internacional en la gestión laboral migratoria para atender los flujos de migrantes entre países. Esta gestión se hace ineficaz cuando los países toman acciones de manera aislada (Abreu, 2013).

- Enfoque de las migraciones laborales basado en el género:

El enfoque de género, impulsado por organismos internacionales como la OIM y CEPAL, implica tomar en cuenta las asimetrías que la migración genera entre hombres y mujeres. Pone énfasis en la existencia de prácticas discriminatorias al emplear mujeres migrantes, así como en el reconocimiento del rol de las mujeres como agentes de desarrollo y portadoras de derechos y su contribución en las economías. Así, reconoce que el tema de género<sup>5</sup> recorre estructuralmente las trayectorias y consecuencias de la migración, así como las decisiones que se toman sobre qué miembro de la familia migra, la inserción laboral en el país de acogida, la frecuencia y uso en el envío de remesas, entre otros (Palacios, 2016).

Este enfoque busca que los estados impulsen políticas y legislación que ofrezcan igualdad de oportunidades a las mujeres migrantes en materia de migración regular y de condiciones laborales, tomando en cuenta la creciente feminización de las migraciones con fines laborales y considerando la situación de las mujeres migrantes en tanto son trabajadoras, y no vistas exclusivamente como integrantes de un grupo familiar o víctimas de trata.

---

<sup>5</sup> De acuerdo con cifras de las Naciones Unidas, en 2017 había 258 millones de migrantes internacionales en todo el mundo, de lo que las mujeres constituyeron 48% (Véase <https://www.un.org/es/sections/issues-depth/migration/>). En los últimos 30 años se ha podido percibir que las mujeres desempeñan un papel cada vez mayor en todas las regiones y en todos los tipos de migración. A partir de la década de los 90, de manera particular, las migraciones laborales se han vuelto marcadamente femeninas en regiones como el sur y sureste de Asia (Véase más en Ribas, 2005). A este fenómeno de gradual incremento se le ha denominado feminización de la migración.



En ese sentido, la CEPAL delinea algunos elementos a tomar en cuenta para generar buenas prácticas en las políticas y programas dirigidos a las y los trabajadoras migrantes y sus familias:

1. Generar información, desagregada por sexo y de carácter comparativo, sobre las distintas facetas de la migración laboral internacional.
2. Valorizar el aporte de las mujeres migrantes al desarrollo de los países y fortalecer su posición como trabajadoras y proveedoras económicas.
3. Prestar especial atención a las trabajadoras migrantes en situaciones de mayor precariedad.
4. Rescatar la diversidad y heterogeneidad entre las trabajadoras migrantes.
5. Implementar políticas y acciones que fortalezcan la autonomía de las mujeres migrantes y sus organizaciones.
6. Prestar atención a las necesidades relacionadas con la “reproducción” (biológica, social, cultural).
7. Promover normas, valores y prácticas culturales no-discriminatorios hacia las mujeres (Daeren, 2000).

- Enfoque de las migraciones laborales basado en el institucionalismo histórico:

El institucionalismo histórico es un esfuerzo por ilustrar como las luchas políticas están mediadas por el contexto institucional; es decir, los factores institucionales afectan el actuar de los tomadores de decisiones así como la definición de los intereses de los mismos. El énfasis está en la organización institucional de la política como el factor principal que estructura el comportamiento colectivo y genera distintos resultados.

Dicho enfoque examina como los sistemas políticos están insertos en su desarrollo histórico, y como éste contribuye a comprender el comportamiento de las élites políticas influenciadas por la historia. En el institucionalismo histórico clásico, las instituciones sólo pueden ser entendidas como producto del contexto político, social e histórico, y, por tanto, las acciones de los individuos están más orientadas a satisfacer normas y valores que a maximizar beneficios; es decir, se otorga una relativa autonomía a las instituciones políticas en la sociedad, las cuales determinan las motivaciones individuales y el accionar de los actores.

La orientación histórica de este tipo de institucionalismo vuelve la atención a las maneras en que las instituciones estructuran y dan forma al comportamiento político. Peter

Hall destaca que las instituciones, entendidas como reglas formales, procedimientos y prácticas operacionales estándares, dan forma a las metas que persiguen los actores políticos así como a las relaciones de poder entre ellos; es decir, que la posición organizacional influencia la definición de intereses de los actores (Thelen y Steinmo, 1992). En ese sentido, los institucionalistas históricos han puesto especial atención a la manera en que las instituciones distribuyen el poder de manera inequitativa entre grupos sociales y políticos.

El análisis institucional también permite examinar la relación entre los actores políticos como objetos y como agentes de la historia. Así, una de las fortalezas del institucionalismo histórico es que se ha creado un nicho importante en el estudio de instituciones que nos ayudan a profundizar el entendimiento de patrones generales de la historia política, del desarrollo económico y político, y en especial, del papel de la agencia política, el conflicto y la elección (Thelen y Steinmo, 1992).

Sin embargo, Fritz Scharpf y Renate Mayntz desarrollaron un enfoque denominado *institucionalismo histórico centrado en los actores*, a través del cual ofrecen una perspectiva que relaciona al actor y a la estructura con el objetivo de establecer un punto intermedio entre los presupuestos de la elección racional y los estudios clásicos del institucionalismo. Esta perspectiva, nacida en los años noventa, pone de manifiesto que las actividades públicas conforman una red de actores públicos y privados interesados en esos ámbitos, cuyas relaciones se dan en un marco institucional e invariablemente influyen en el comportamiento de los actores así como en los resultados de políticas.

A partir de lo anterior, Scharpf elabora un modelo de explicación de las políticas públicas que tiene en cuenta la interacción de actores e instituciones.

Lo anterior, implica reconocer que los resultados de política no son solo el cumplimiento de reglas institucionalizadas, sino que es una acción que el actor desarrolla con una intención.<sup>6</sup> De esta forma, el debate acerca del agente y la estructura ha sido matizado dado que los individuos no actúan aisladamente respecto de su cultura ni siguen de forma automática las normas de una sociedad. Así, de acuerdo con Cristina Zubriggen,

...este enfoque se plantea que las instituciones no afectan directamente los resultados de políticas, sino a través de su impacto en los procesos de

---

<sup>6</sup> Véase Zurbriggen, 2006.

realización de políticas, a partir de los cuales estas son diseñadas, aprobadas e implementadas por los actores. A través del proceso decisional, las instituciones influyen sobre las políticas adoptadas, en particular, sobre la capacidad de mantener compromisos intertemporales, la calidad de la implementación, la estabilidad y la credibilidad de las políticas (Zubriggen, 2006).

El institucionalismo histórico sostiene entonces, que cuando una regla se instala con efectividad guiando la conducta humana, ésta tiende a permanecer en tanto una nueva configuración de actores, con el suficiente poder, no logre cambiarla. Así una vez que se ha seleccionado un objeto de análisis, es necesario identificar la constelación de actores involucrados en el proceso político bajo el cual se construye. Dicho enfoque debe tener en cuenta lo siguiente:

- Que las políticas públicas consisten en acciones intencionales desarrolladas por actores que desean conseguir determinados propósitos (no responden únicamente a ciertas normas culturales).

- La percepción que poseen los actores de su situación y sus preferencias se encuentran influidas, en gran medida, por el contexto institucional.

- Las instituciones se consideran conjuntos de reglas que estructuran los cursos de acción de los sujetos, pero que permiten un margen de libertad dentro del cual los actores pueden escoger. Es decir, si bien las instituciones son la principal fuente de información y el principal factor que influye sobre las decisiones de los actores, no influyen de manera determinista, puesto que siempre existen distintas opciones tácticas y estratégicas.

- Énfasis en la constelación de actores, entendido como el conjunto de actores que participan en una determinada política y sus posibles estrategias de acción. En función de las estrategias que decida seguir cada uno de los actores, se producirán diferentes resultados, que serían valorados de manera distinta por los actores.

- Modos de interacción: este concepto se refiere a las formas en que unos actores se conducen respecto a los otros y que están en gran medida condicionadas por el contexto institucional. En un contexto institucional fuertemente organizado, todos los modos de interacción se ven condicionadas por las estructuras institucionales. Las interacciones entre los actores se desarrollan en un espacio estructurado por relaciones de "poder" (Bedoya, 2009).

## **b. Variables de cada enfoque**

Cada uno de los enfoques previamente expuestos conllevan una serie de variables que contribuyen a poder crear un modelo o sistema de migración laboral, y cuya presencia, en mayor o menor medida, determina si el caso de estudio puede ser explicado por el enfoque en cuestión.

### ***\* Enfoque de derechos humanos***

El enfoque de derechos humanos se basa en las normas internacionales de derechos humanos y del trabajo, y su objetivo práctico es la promoción, el cumplimiento y la protección de los derechos humanos. Hace un énfasis particular en la importancia de la creación de **normas nacionales que fortalezcan la protección** de los grupos de trabajadores migrantes, y que tengan en cuenta la situación particular de cada grupo.

En ese sentido, destaca como elemento primordial el considerar el **derecho internacional** de los derechos humanos, que es aplicable a todo el mundo, como el garante principal de los derechos humanos de todos los migrantes. “La protección de los derechos de los migrantes es esencial para que se materialicen los beneficios de la migración en términos de desarrollo para todas las partes. Los instrumentos internacionales actuales y el Marco multilateral de la OIT para las migraciones laborales ofrecen una sólida base a este respecto” (OIT, *Migración laboral internacional...*).

Como última variable o elemento, se encuentra **la cooperación** (bilateral, regional y multilateral) entre gobiernos, interlocutores sociales y otros actores, como pilar esencial para mejorar la gestión de la migración y garantizar la protección de los trabajadores migrantes.

### ***\* Enfoque de género***

Al utilizar el enfoque de género es crucial estudiar la **normativa nacional** del país en cuestión, haciendo énfasis en la existencia o ausencia de protecciones jurídicas y sociales a la hora de implementar y monitorear leyes laborales y migratorias sensibles a los asuntos de género.

Las propias características del enfoque de género, hacen necesario que se genere **información** (bases de datos) que permita visibilizar las diferencias entre hombres y mujeres inmigrantes en las categorías de ingreso migratorias, niveles de remuneración, tasas de desempleo, rama de actividad que se desempeñan, acceso a programas de protección social, acceso a la salud, etc. (OEA-OIT, 2013). Es decir, es necesario recoger datos estadísticos sobre migraciones laborales que sean desglosados por sexo y donde se cruza la variable “sexo” con otros variables relevantes.

Dicha variable es crucial dado que la producción de investigaciones que dan cuenta de la situación de mujeres y trabajadoras inmigrantes es escasa; es decir, no se sabe suficiente sobre la situación de las mujeres en los procesos migratorios internacionales. Es crucial tener información que tenga un enfoque de género, que se enfoque en las particularidades de la realidad de las mujeres migrantes, sobre sus necesidades y en los efectos de las posibles soluciones que se presenten (Daeren, 2000)<sup>7</sup>.

Dada la heterogeneidad que existe entre los trabajadores migrantes, y que no existe una homogeneidad de “la mujer migrante”, es fundamental identificar si existen **políticas enfocadas hacia diferentes grupos de migrantes**, y si éstas están enfocadas, y si toman en cuenta la situación y posición diferenciadas que exigen algunas medidas específicas con el fin de garantizar la equidad en los resultados y beneficios.

#### *\* Enfoque de institucionalismo histórico centrado en actores*

En primer lugar, es importante considerar **el contexto histórico** de la migración laboral en el país en cuestión. Es decir, identificar procesos políticos, económicos y sociales desde que comenzó a existir la migración laboral en el país. En ese sentido, se vuelve crucial identificar si hubo eventos histórico-políticos que resultaron un parte aguas

---

<sup>7</sup> Las mujeres, en general, se insertan en el mercado laboral en condiciones más precarias, ganan menos, tienen trayectorias laborales más interrumpidas, menor acceso a los sistemas de seguridad social y mayores niveles de desempleo y subempleo. Véase Daeren, 2000.

en la historia del país en materia política, y que pudo tener incidencia sobre las políticas de migración laboral.

Siguiendo la línea del análisis histórico institucional, se vuelve imprescindible recurrir a la historia de **la normativa** (planes, leyes, decretos, resoluciones, ordenanzas, acuerdos, etc.), con el fin de comparar si efectivamente, se observa un quiebre respecto de la institucionalidad que establece la actual ley (o leyes) en relación a la anterior.

Como parte de la normativa, también es importante considerar los **instrumentos internacionales** que existen en la materia, la adherencia o falta de la misma de los países en cuestión, la adecuación normativa de la legislación nacional a las normas internacionales, la adaptación de las prácticas y políticas a dicha normativa y su puesta en práctica. De igual manera, la posible existencia de acuerdos regionales que establezcan lineamientos sobre los procesos de migración laboral.

La adherencia o no a instrumentos internacionales y acuerdos regionales, responde a los modos de interacción en los que los actores se conducen respecto a otros y que están en gran medida condicionados por el contexto institucional en el que se desempeñan (acción unilateral, acuerdo negociado, etc.)

Como parte del aspecto institucionalista de este enfoque, resulta fundamental tomar en cuenta las **instituciones involucradas** en los procesos de migración laboral (gubernamentales y no gubernamentales); en este punto, cobra relevancia el énfasis del enfoque en los actores (individuales y colectivos), ya que son las decisiones e influencia de cada actor involucrado en el proceso las que contribuyen al desarrollo de las políticas en la materia (empresarios, agentes gubernamentales, medios de comunicación, activistas, sociedad civil, etc.). “Se requiere esquematizar el problema objeto de política pública en función de la constelación de actores políticos que están tomando parte de esa definición” (Zurbriggen, 2006). Así, es importante realizar un mapeo del conjunto de actores involucrados.<sup>8</sup>

### c. Variables dependientes e independientes del estudio

---

<sup>8</sup> Uno de los aspectos más importantes a analizar en la arena de políticas públicas, es que las estructuras presentan una dualidad de restricción y de libertad para la actividad organizativa, así como en las relaciones de poder, influencia y de control. Véase Zurbriggen, 2006.

Para los fines de esta tesis, se utilizará el enfoque del institucionalismo histórico centrado en actores. Dicho enfoque permite estructurar de manera integral un sistema que incluye tanto las estrategias de los actores y los escenarios institucionales. De igual manera, se pueden determinar los grados de influencia de los marcos institucionales sobre las preferencias y las capacidades de los actores, dado que éstos dependen de las reglas construidas socialmente para orientar sus acciones.

Las instituciones incluyen las normas legales establecidas por el Estado, así como normas sociales que los actores suelen respetar, y cuya violación puede ser sancionada con la pérdida de reputación, desaprobación social, y retiro de cooperación y recompensas.

Para el institucionalismo centrado en los actores, las instituciones son los jugadores más importantes del juego (variable independiente), por cuanto dan forma a las percepciones de los actores. En ese sentido, las variables independientes es este caso son el andamiaje legal de cada país, los instrumentos internacionales en materia laboral y migratoria, los actores privados, los flujos migratorios y el nivel de habilidad de los migrantes.

El sistema laboral migratorio es la variable dependiente en el sentido de que está fuertemente influenciado por el desarrollo institucional que sufrió.

En esta tesis se adoptará el enfoque propuesto por Scharpf y Mayntz en el que la atención se centrará en los actores, tanto individuales como colectivos, que intervienen en la política laboral migratoria, los marcos institucionales que la configuran, y los modos de interacción de los actores, con el fin de poder estructurar dos distintos modelos de sistema de migración laboral. Dicho enfoque, nacido en la década de los años noventa, supone que

... cada sector de actividad pública conforma una red de actores públicos y privados interesados en esos ámbitos, cuyas relaciones se dan en un marco institucional e influyen en el comportamiento de los actores como en los resultados de políticas. Los actores y privados no son inherentemente libres; enfrentan una serie de posibilidades y restricciones provenientes del marco político-institucional más o menos permanente en el espacio y el tiempo. Sin embargo... por muy sólida y permanente que aparezca una institución, los agentes pueden elegir determinadas opciones y romper determinadas reglas. (Zurbriggen, 2006).

Si bien los estudios bajo este enfoque se centran en analizar las redes de interacción entre actores públicos y privados, es fundamental tomar en cuenta que dichas redes están inmersas en una estructura y en un contexto más amplio que las condicionan (los cambios internacionales, los contextos políticos nacionales, las estructuras y procesos administrativos existentes, la orientación ideológica de la mayoría de los gobernantes, etc.).

De igual manera, al enfoque elegido, también se le añade una variable del enfoque de derechos que es fundamental para comprender el contexto institucional en el que están inmersos los países en cuestión: los instrumentos internacionales. La adhesión e implementación de los países a los distintos instrumentos internacionales contribuyen a comprender más a profundidad la influencia que juegan actores internacionales en la creación del sistema de migración laboral en cada país.

Finalmente, para analizar los sistemas migratorios laborales se decidió añadir una variable que resulta crucial para comprender el acercamiento de los estados a las poblaciones de trabajadores migrantes, y contribuye a comprender la posición social que éstos tienen en las sociedades receptoras: el nivel de integración que tienen los trabajadores migrantes en país receptor.

El nivel de integración que puedan tener los trabajadores migrantes en el país receptor define en gran medida la posición social y calidad de vida que pueden tener, los trabajos a los que tienen o tendrán acceso, y de ser el caso, la posibilidad que pueden tener de residir de manera más permanente en el país.

Así, para el propósito de esta tesis, y después de haber analizados los enfoques mencionados, resulta fundamental considerar las siguientes variables para la comprensión de los sistemas migratorios:



## Contexto histórico

- Antecedentes socio-políticos
- Antecedentes demográficos
- Antecedentes económicos

La normativa nacional	Los instrumentos internacionales	Las instituciones y actores involucrados	Nivel de integración al país receptor
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Leyes nacionales vigentes</li> <li>• Reformas a las leyes</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Instrumentos multilaterales</li> <li>• Instrumentos bilaterales</li> <li>• Instrumentos regionales</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Instancias gubernamentales</li> <li>• Actores no gubernamentales (nacionales y/o internacionales)</li> <li>• Actores privados</li> <li>• Medios de comunicación</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Políticas de integración social y cultural</li> </ul>

Tabla 1. Variables a considerar para un estudio institucionalista histórico centrado en actores de los sistemas laborales migratorios (creación propia).

## Capítulo 2.

### 1. Contextualización del problema

El enfoque del institucionalismo histórico centrado en actores permite comprender los cambios socio-culturales en el actuar de los actores que están inmersos en las dinámicas de la migración laboral. Asimismo, ayuda a entender cómo influye el entorno institucional en las estrategias de los actores. En este sentido, se trata de un enfoque que puede contribuir de manera decisiva a un mejor entendimiento de los procesos de elaboración e implementación de las políticas públicas, en este caso, de las políticas de migración laboral.

Scharpf propone la lógica en la que cada política pública fija un sistema de interacción sociopolítica estableciendo recursos a disposición de los actores, una estructura de oportunidades en específicos marcos institucionales que hacen más o menos probable el desarrollo de determinados modos de interacción (Zurbriggen, 2006).

En ese sentido, destaca el caso de Catar y de Alemania, como dos países cuyas políticas migratorias hacia los trabajadores extranjeros distan mucho una de la otra en temas como el acercamiento del gobierno a los migrantes, la injerencia de la iniciativa privada en las políticas migratorias, y la intención del estado de integrar a los migrantes a la sociedad receptora. De igual manera, son dos países que han sufrido importantes eventos históricos determinantes, y que debido a su contexto geo-político, han desarrollado interacciones con actores nacionales e internacionales que han influido en su actuar relacionado a las políticas de migración laboral.

### 2. Catar y Alemania como estudios de caso

#### a. El sistema *Kafala* en Catar: historia, cifras, reglas, y actores involucrados

El sistema de patrocinio *Kafala* se creó formalmente en la década de los años cincuenta en los países del Golfo, cuando varios estados de la región abolieron la esclavitud. El objetivo del sistema es regular la relación entre empleadores y trabajadores migrantes provenientes de diversos países de Asia como Pakistán, Sri Lanka, Nepal y Bangladesh.

La palabra *Kafala* en árabe significa patrocinio. El sistema está diseñado para que los empleadores particulares en los países árabes del Golfo patrocinen trabajadores migrantes para que puedan entrar al país y trabajar. Así, el empleador o compañía solicita visas de empleo al gobierno, el cual le otorga dichas visas con base en las necesidades de la compañía. Este sistema es una práctica rutinaria en los países del Consejo de Cooperación del Golfo<sup>9</sup>, así como en Jordania, Irak y Líbano.

En la actualidad, bajo este sistema el estatus migratorio de los trabajadores está legalmente vinculado a los patrocinadores o empleadores individuales (*kafeel* en árabe) durante su periodo de contratación. Los trabajadores migrantes no pueden entrar al país, cambiar de empleo ni salir del país, por ninguna razón, sin antes tener el expreso consentimiento del patrocinador; es decir, el trabajador está completamente atado a su *kafeel* durante toda su estancia en el país receptor.

En teoría y en la práctica, los trabajadores migrantes son considerados trabajadores contractuales temporales, por lo que nunca pueden adquirir derechos ciudadanos, y es con base en esta figura que todo el sistema está construido. El Estado, al delegarle la mayor parte de la responsabilidad de controlar a los trabajadores migrantes a agencias de reclutamiento y empleadores privados, se genera lo que Zahra Babar llamó la “privatización de la gobernanza migratoria”, que, en muchos casos, suele facilitar condiciones de explotación y abuso (Abou Jaoudeh, 2017). Dichas agencias prometen a los migrantes un salario oneroso y suficiente dinero para cuidar a su familia, incluyendo salud y educación. Sin embargo la realidad suele ser completamente distinta.

En muchos casos, los empleadores confiscan los pasaportes de sus trabajadores, lo que les da un importante control sobre sus empleados (sustento, vivienda, y permanencia). El *kafeel* tiene así un control absoluto, que no es monitoreado por ninguna autoridad, sobre los trabajadores, creando un ambiente propicio para la violación a sus derechos humanos y la erosión de los estándares laborales internacionales a los que están suscritos.

---

<sup>9</sup> El Consejo de Cooperación del Golfo es una alianza política-económica de los seis países de la península arábiga: Bahrein, Kuwait, Omán, Catar, Arabia Saudita y los Emiratos Árabes Unidos. El CCG se estableció en 1981 con objeto de promover la cooperación en materia de seguridad, económica, cultural y social entre los seis estados, y llevan a cabo una cumbre cada año para discutir asuntos de cooperación y regionales (Al Jazeera, 2017).

Las políticas migratorias tan restringidas del sistema *Kafala* se establecieron, en teoría, para limitar el tiempo de estancia de los trabajadores migrantes en el país; sin embargo, en realidad los migrantes pueden permanecer durante años en esta situación vulnerable con la amenaza eterna de que no se les pague su salario, de que sean arrestados o incluso deportados si se llegaran a quejar o a abandonar su trabajo. Si un trabajador abandona su trabajo sin permiso, el empleador tiene el poder de cancelar su visa, convirtiendo al trabajador en un residente indocumentado en el país. Incluso, si el trabajador decide abandonar su lugar de trabajo sin el permiso expreso de su empleador, se le puede acusar de haberse “fugado”, lo cual es una ofensa criminal en estos países (Amnistía Internacional, 2019).

Según reportes de Human Rights Watch, muchos trabajadores reciben información falsa sobre sus trabajos y sus salarios desde antes de salir de su país de origen, y muchos firman contratos al llegar bajo circunstancias coercitivas (HRW, 2012). Al respecto, no existen instancias en Catar a las que puedan acceder estos trabajadores para levantar quejas o para solicitar protección legal.

Al igual que en otros países del CCG, la ley laboral, y las posteriores reformas al sistema, excluyen a las trabajadoras domésticas y a los trabajadores en el sector de la agricultura por completo, dejándolos así en situaciones de vulnerabilidad y de potencial explotación.

### Antecedentes históricos

Las raíces del sistema *Kafala* son diversas. Por una parte, algunos autores como Azfar Khan y Hélène Harroff-Tavel sostienen que el sistema tiene su origen en la antigua tradición Beduina de hospitalidad. Según los autores, la tradición enmarca una serie de obligaciones con respecto a cómo tratar y proteger a los invitados extranjeros, y especifica que los anfitriones “patrocinan” a los invitados y tienen la responsabilidad económica y legal sobre ellos (Abou Jaoudeh, 2017).

Por otra parte, hay autores que sostienen que el sistema deriva de las antiguas relaciones laborales tradicionales, en las que los trabajadores laboraban para pagar una deuda contraída previamente, en vez de recibir salarios; a cambio de realizar sus labores, los patrocinadores garantizaban cubrir sus necesidades básicas y de sus familias. (APMM,

2014).

Estos precedentes históricos muestran que hay una costumbre estructural de mantener relaciones desiguales entre empleados y empleadores en los países del CCG. El sistema *Kafala* pareciera estar hecho para “proteger” a los trabajadores migrantes, mientras que a la vez mantiene el entendimiento tradicional de relaciones laborales en los países del CCG.

En la década de los años setenta, a diferencia de muchas democracias occidentales como Alemania, las monarquías del Golfo nunca firmaron acuerdos bilaterales sobre programas de trabajadores huéspedes con sus vecinos árabes o con otros países. Este débil institucionalismo de integración del mercado laboral contribuyó a la estructuración y prácticas de las políticas migratorias de cada país del CCG. En ese sentido, se generó una dependencia de la importación de mano de obra en la política regional, y de la administración laboral en la política interna (Thiollet, 2016).

#### *Instituciones y actores involucrados*

Así como es en todos los países del Golfo, en Catar es el Ministerio del Interior, en vez del Ministerio del Trabajo, el responsable de manejar tema del empleo de los migrantes junto con el patrocinador (migrant-rights.org, 2015). Esta estructura niega a los trabajadores migrantes la oportunidad de ser protegidos por las leyes laborales nacionales, y la oportunidad de acceder a un recurso legal laboral para atender sus quejas. En realidad, mientras que las autoridades migratorias son las que supervisan el sistema, es el patrocinador individual el que cumple la función de agencia ejecutora.

Este arreglo institucional tiene repercusiones a nivel de competencias que debilitan el rol clave que debería desempeñar el Ministerio de Trabajo y los interlocutores sociales, con lo cual se debilita también el diálogo social en este tema.

El poder de procesar la visa de trabajo de los trabajadores, su renovación o cancelación, recae únicamente en el *kafeel*. En ese sentido, el comercio ilegal de visas también suele ser una práctica común. Esta práctica consiste en que los ciudadanos venden su cuota de visas a otros ciudadanos o compañías cataríes para patrocinar trabajadores migrantes. En esta práctica suelen engañar a los trabajadores migrantes al hacerlos pagar por estas visas, y cuando entran al país se dan cuenta de que en realidad no existe la

compañía o el trabajo que les fue prometido. Así, se les suele forzar a trabajar con bajos salarios para empleadores explotadores, bajo la amenaza de que si no lo hacen, los denunciarán ante las autoridades y enfrentarán cargos penales (OIT, *Policy Brief No. 2*).

Dependiendo de las relaciones sociales y su contexto, el patrocinio puede ser un vector de explotación pero también puede ser un elemento que beneficie a los trabajadores migrantes. La administración nacional de los migrantes está alineada con las estrategias y los intereses de las élites económicas de las familias que gobiernan en el CCG. Las fluctuaciones en los precios del petróleo y las crisis políticas, incluyendo la Guerra del Golfo y la Primavera Árabe, reforzaron el poder de las agencias públicas sobre la administración de la migración transnacional en la región. La última década se ha caracterizado por intensas negociaciones bilaterales, entre estados del CCG y diversos países que envían trabajadores (como Indonesia, India y las Filipinas), con respecto al salario mínimo para los trabajadores domésticos no calificados.

Más allá del multilateralismo a nivel estatal, la administración de los flujos migratorios se encuentra en la cooperación público-privada entre los países que envían trabajadores y los receptores. Dicha administración transnacional se aleja de la perspectiva estatocéntrica de la política global, e incluye a actores privados en la administración de dinámicas sociales y económicas. Existe un gran número de comités bilaterales entre las cámaras y asociaciones de comercio, así como de agencias y compañías de reclutamiento que operan entre los países de origen y los receptores. (Thiollet, 2016).

#### *Trabajadores migrantes: categorías y habilidades*

El sistema *Kafala* funciona con base en una estrategia de oferta y demanda; así, el sistema ha sobrevivido ya que puede asegurar que los trabajadores migrantes estén en el país de manera temporal y pueden ser repatriados si es necesario. Esta estrategia asegura que los gastos correspondientes al migrante recaigan en el empleador privado y no en el estado.

Al igual que sucede en Alemania, el sistema *Kafala* alberga trabajadores migrantes con cualificaciones bajas como altas. En ese sentido, los trabajadores migrantes altamente cualificados como investigadores, empresarios, ingenieros, doctores y emprendedores gozan de ciertos beneficios basados en la capacidad del país que envía de colocar al

trabajador migrante para poder explotar su potencial como un contribuyente al crecimiento económico del país receptor.

Las prácticas en cuanto a la implementación de la ley migratoria, ya sea estatal o privada, diferencia entre los distintos tipos de categorías de migrantes. Tanto el país de origen como el país receptor y las instituciones en cada uno implementan una administración diferenciada para los trabajadores migrantes basada en clase (nivel de calificación y socioeconómico) y en género.

Las diferencias de clase se evidencian en los esfuerzos nacionalistas de Catar de evitar que los migrantes se establezcan en el país. Dichas medidas están dirigidas a migrantes no calificados, mientras que a los profesionistas y migrantes altamente calificados se les ofrecen derechos socioeconómicos más favorables –entre ellos, se ofrecen visas para los familiares de los trabajadores que ganan más de cierta cantidad de dinero- (Thiollet, 2016). En el mismo sentido, el trabajo doméstico, constituido en su gran mayoría por mujeres, no está contemplado en la ley, permitiendo así una mayor discrecionalidad por parte de los empleadores sobre las trabajadoras.

#### *Trabajadores migrantes: cifras y porcentajes*

Según cifras de la Organización Internacional del Trabajo, para 2017 había un estimado de 164 millones de trabajadores migrantes alrededor del mundo, de los cuales 13.9% (aproximadamente 23 millones) se encuentran en los Estados Árabes. La cantidad de migrantes en esta región del mundo destaca aún más ya que en 2013 había únicamente 17.8 millones. En relación al total de la fuerza laboral, esta subregión tiene la proporción más grande de trabajadores migrantes a nivel mundial, quienes comprenden 40.8% (OIT, 2018).

La organización *Migrants-Rights* sostiene que en los países del CCG, 49% de la población total son migrantes (alrededor de 25 millones). Sin embargo, en 2015 la OIT dio a conocer que la comunidad de trabajadores migrantes componen la mayoría de la población en Bahrain, Omán, Catar y los Emiratos Árabes Unidos. De hecho, sostiene que en los sectores de trabajo doméstico y de construcción, los trabajadores migrantes constituyen más de 95% de la fuerza laboral.

En Catar, según cifras del Ministerio de Desarrollo de Planeación y Estadísticas, hay más de 1.9 millones de trabajadores migrantes lo que representa 90% de la población total del país (Ratcliffe, 2018).

### *Integración de los trabajadores migrantes*

Desde 1990 los países del Golfo, incluyendo a Catar, han procurado tener un mayor control sobre la migración al apoyar abiertamente políticas anti-integración dirigidas a prevenir el asentamiento e incorporación de los trabajadores migrantes en las sociedades receptoras. Los países del CCG han desarrollado un modelo de gestión de la migración basado en la importación de fuerza de trabajo temporal, promoviendo contratos de corto plazo que prevengan la reunificación familiar y la adquisición de derechos socioeconómicos y políticos. Parte del objetivo de las políticas anti-inmigración es evitar la creación de comunidades diaspóricas que se establezcan en el país receptor.

Los gobiernos han manejado un discurso público que muestra a las comunidades inmigrantes como una amenaza a la identidad nacional lo que ha generado una importante animadversión por parte de las sociedades receptoras hacia los trabajadores migrantes.

Por su parte, es importante destacar que las medidas anti-integración están basadas en la clase social de los trabajadores; es decir, están dirigidas a migrantes no calificados, mientras que los trabajadores altamente calificados gozan de mayores derechos socioeconómicos (Thiollet, 2016).

### *Reformas al sistema Kafala en Catar*

El sistema *Kafala* ha existido desde hace décadas, sin embargo, fue la decisión de la Federación Internacional de Fútbol Asociación (FIFA) en 2010 de otorgarle a Catar la responsabilidad de ser los anfitriones de la Copa del Mundo 2022, lo que arrojó luz sobre muchos de los problemas de dicho sistema, y que lo llevó a primera plana en el escenario internacional. Catar estimó invertir hasta 100 mil millones de dólares para la construcción de estadios, hoteles, caminos, sistemas de transporte público, etc., para lo que necesitaría más de medio millón de trabajadores adicionales.<sup>10</sup>

---

<sup>10</sup> Para más información, notas y cifras relacionadas a la Copa Mundial de 2022, Véase Business & Human Rights Resource Center, 2019.



Así, la mirada internacional volteó hacia Catar, y pudo darse cuenta de gran parte de las condiciones laborales que prevalecían en ese país. Por tal motivo, organismos internacionales como *Human Rights Watch* y Amnistía Internacional comenzaron a publicar informes exigiendo al país alinearse con los estándares internacionales de derechos laborales y respeto a los derechos humanos. En el mismo sentido, entidades multilaterales como la Unión Europea y el Parlamento Europeo emitieron resoluciones urgentes condenando el sistema, y llamaron a las compañías europeas con inversiones en Catar a exigir la mejora en las condiciones laborales de los trabajadores migrantes. La presión internacional llegó a ser tan fuerte, que el gobierno catari, así como el resto de los países del Golfo, comenzaron a crear reformas al sistema.

Catar ha llevado a cabo importantes reformas al sistema de patrocinio; sin embargo, ha sido inconsistente en su seguimiento e implementación, y dichas reformas mantienen una estructura de inequidad en el balance de poder entre los empleadores y los trabajadores migrantes. La más relevante fue la nueva ley de patrocinio, la **Ley No. 21** de 2015, la cual se refiere a “reclutadores” en vez de a “patrocinadores”, no obstante las características del sistema *Kafala* se mantenían a cabalidad (*Qatar Labor Law*).

Catar declaró abolido el sistema *Kafala* en diciembre de 2016, al tiempo que implementó en su lugar, un sistema basado en contratos. Los empleados con contratos indefinidos temporalmente pueden cambiar de empleador después de haber trabajado para éste un mínimo de cinco años. Los trabajadores con contrato de temporalidad definida pueden cambiar su empleo si lo desean al finalizar el contrato firmado, sin la necesidad de tener un “Certificado de No Objeción”<sup>11</sup>, pero después de haber recibido la aprobación del Ministerio del Interior y del Ministerio de Asuntos Laborales y Sociales.

Sin embargo, aunque al anunciarse la reforma se informó que los permisos de salida por parte del *kafeel* se cancelarían, la **Ley No. 1** de 2017 (emitida en enero de ese año por el Emir, Sheikh Tamim Bin Hamad) volvió a establecer el requerimiento de tener el permiso del empleador para salir del país (Migrant-rights.org, 2017). De hecho, varias

---

<sup>11</sup> El Certificado de No Objeción es un documento que emite el patrocinador que establece que no tiene objeciones a que el empleado encuentre otro trabajo; es decir, el certificado libera al empleado de cualquier obligación hacia su empleador previo y le permite encontrar un nuevo empleo.

promesas que el estado Catarí realizó alrededor de las reformas a la ley laboral en 2015, no fueron cumplidas ya que el Consejo *Shura*<sup>12</sup> presionó al gobierno para no llevarlas a cabo.

El 22 de agosto de 2017, el Emir ratificó la **Ley No. 15** sobre las trabajadoras domésticas, con objeto de brindarles un poco de protección e implementar un salario mínimo; de hecho esta ley ofrece protección laboral a las 173,742 trabajadoras domésticas por primera vez en la historia. La nueva ley garantiza una jornada laboral de 10 horas al día, un día a la semana de descanso, tres semanas de vacaciones anualmente, y beneficios de salud. Sin embargo la nueva ley sigue siendo más débil que la Ley General del Trabajo del país, y no cumple a cabalidad con los mandatos de la Convención de Trabajadoras Domésticas de la Organización Internacional del Trabajo (Human Rights Watch, 2018).

En septiembre de 2018, el Emir firmó la **Ley No. 13** la cual cancela el requerimiento para muchos trabajadores migrantes de obtener un permiso de sus empleadores para salir del país; sin embargo, dicha ley excluye a los trabajadores migrantes que no están contemplados por la ley laboral, incluyendo a aquellos en el ejército, el sector público y en trabajo doméstico; de hecho la nueva ley le permite a los empleadores seleccionar hasta 5% de sus empleados migrantes, a manera de excepción, quienes sí deben solicitar el consentimiento de sus patrocinadores para poder salir del país. Dicha medida permite a los empleadores controlar a aquellos que tengan en su poder “información importante” (Human Rights Watch, 2018).

### *Características demográficas de la población de trabajadores migrantes*

Catar alberga, principalmente de manera temporal, una de las comunidades de trabajadores migrantes más numerosas alrededor del mundo (relativo a su población total). En ese sentido, destaca el hecho que la población de qataríes representa únicamente 12% de la población total del país con poco más de 313,000 habitantes.

Resulta crucial destacar que Catar cuenta con trabajadores migrantes de 87 diferentes nacionalidades; entre ellas, se encuentran nacionales de países como India, Nepal, Bangladesh, Filipinas, Egipto, Sri Lanka, Pakistán, Siria, Sudán, Indonesia, Japón,

---

<sup>12</sup> El Consejo *Shura* se estableció en Catar en 1972. Está compuesto por 45 miembros, 30 elegidos popularmente y 15 nombrados directamente por el Emir. El Consejo tiene poderes legislativos, es responsable de determinar el presupuesto general, y también sirve de contrapeso a los poderes ejecutivos. Véase State of Qatar, *Advisory Council*.

Irán y Reino Unido.<sup>13</sup> Para poder comprender el alcance de la situación demográfica en el país, a continuación se esbozan las principales cifras relativas a las nacionalidades de los cuatro principales países con mayor contribución en materia de trabajadores migrantes.

La comunidad india representa la más numerosa en el país con 650,000 trabajadores migrantes en el país lo que representa 25% de la población total. Nepal por su parte, es el país con la segunda comunidad más grande de nacionales en Catar con 350,000 trabajadores migrantes, lo que representa 13.5% de la población total; la mayoría de éstos son trabajadores no calificados. Esta comunidad ha sido la receptora de gran atención a nivel internacional a raíz del comienzo de la construcción de estadios de fútbol para la Copa del Mundo en Catar para el año 2022, y la gran cobertura mediática que se ha dado a las múltiples muertes de trabajadores migrantes por llevar a cabo este trabajo.

En tercer lugar se encuentra la comunidad de trabajadores de Bangladesh. Para 2016, había 280,000 trabajadores (10.8% de la población total), cifra que se calcula ha aumentado de manera importante desde la firma del acuerdo bilateral ese mismo año para reclutar más de 300,000 trabajadores en los dos años siguientes.

En cuarto lugar se encuentra Filipinas, país de cuyos nacionales ascienden a 222,716, lo que representa 10% de la población total del país (Snoj, 2017).

### *Antecedentes demográficos*

Desde los años cincuenta hasta finales de los años ochenta, los países árabes llevaron a cabo una circulación transnacional de trabajadores árabes y sus familias de todos los niveles sociales y de capacitación, y hasta comienzos del nuevo milenio, las remesas fueron los flujos de capital más importantes en la región.

Posteriormente, las monarquías del Golfo comenzaron una nueva administración de la migración llamada el “modelo del Golfo” en el que participaban órganos públicos y privados. La administración de migración transnacional en esta época se puede definir por haber tenido dos características: los acuerdos multilaterales entre estados que enviaban trabajadores y los receptores, y una administración de migración laboral por parte de agencias estatales en los países receptores con una orientación anti integración.

---

<sup>13</sup> Para mayor información sobre las cifras exactas de todas las nacionalidades presentes en Catar, véase Snoj, 2017.

A pesar de la circulación de migrantes, existía una desconfianza hacia los trabajadores árabes extranjeros, que derivaba de un activismo político por parte de los migrantes durante los años de prosperidad económica debido al petróleo. Dicho activismo transnacional laboral y el papel de los “agitadores extranjeros” era un elemento incómodo para los países del Golfo receptores que lo percibían como un movimiento socialista.

La selección de migrantes según su nacionalidad revela la política detrás de la administración de migración del CCG. El cambio de migración laboral de árabe a asiático en los años ochenta tiene un contexto económico y político; los incentivos económicos que favorecieron el cambio responden a querer reclutar un recurso laboral más barato y supuestamente más capacitado de Asia, al tiempo que se complementaba por un cambio político en la integración regional y la emancipación de la política regional árabe de los estados del Golfo (Thiollet, 2016).

El argumento político de reemplazar trabajadores árabes con asiáticos (países más pobres) converge con la racional económica de contar, de manera más sencilla, con trabajadores por menos dinero. La inseguridad política generada por activistas árabes, mediante sus redes culturales y políticas, era motivo de mayor temor por parte de los países del Golfo. Así, los últimos comenzaron a principios de los años noventa a defender su identidad *khaleeji*<sup>14</sup> que respondía a la tradición de cada estado. Dicha ideología política y cultural buscaba crear espacios y brechas cada vez más amplios entre nacionales y extranjeros.

Los estados del Golfo implementaron un régimen que negaba la ciudadanía y derechos políticos a los migrantes. No obstante, las comunidades migrantes comenzaron a crecer en los países del CCG. Sin embargo, los países del CCG, entre los que se encuentra Catar, han intentado construir la idea de los migrantes como una amenaza a la seguridad de la identidad nacional de los países del Golfo. Por tal motivo, ha crecido la hostilidad hacia los trabajadores migrantes, lo cual demuestra que las políticas han sido dirigidas por un sentimiento de anti-integración.

---

<sup>14</sup> *Khaleeji* en árabe significa “del Golfo”. Dicho término está relacionado con una identidad socio – política regional que comparten los ciudadanos del CCG. El *khaleeji* está presente en la cultura popular, música, deportes, sociedad civil hasta llegar a los niveles más altos en el gobierno. Véase Abdulla, 2016.

## b. La migración laboral en Alemania: historia, cifras, reglas, y actores

### *Antecedentes históricos*

En diversos países de Europa Occidental, los esquemas de migración laboral para el reclutamiento de trabajadores “huéspedes” se desarrollaron desde la década de los años cincuenta. El objetivo de dichos esquemas era apoyar el rápido desarrollo industrial que estaban experimentando los países en ese tiempo. Así, se calcula que entre 1950 y 1970 llegaron alrededor de 15 millones de trabajadores migrantes a la región, provenientes principalmente de la Europa mediterránea, de los países del *Maghreb*<sup>15</sup> y de Turquía (Glorius, 2018). Dichos movimientos estaban contemplados para ser temporales, sin embargo, como consecuencia de los cambios en la economía, en particular de la crisis de los precios del petróleo a principios de la década de los setenta, una gran parte de los migrantes temporales se convirtieron en pobladores permanentes.

Alemania por su parte comenzó a reclutar trabajadores extranjeros del sur de Europa y de la región del Mediterráneo en 1955. El país concluyó en ese momento un acuerdo con Italia, y posteriormente, en la década de los años sesenta, firmó acuerdos de reclutamiento con España, Grecia, Turquía, Marruecos, Portugal, Túnez y Yugoslavia. Para 1960, 1.3% de la fuerza laboral estaba compuesta por trabajadores migrantes.

Como resultado de la desaceleración económica, causada entre gran medida por la crisis del petróleo, el Gabinete Federal ordenó detener en 1973 el reclutamiento de trabajadores migrantes que ascendía a 11.9% de la fuerza laboral (Schneider, 2010).

Después del fin de la Guerra Fría, se puso en práctica un nuevo esquema migratorio ya que los ciudadanos de Europa Central y del Este podían ahora salir de su país sin restricción alguna. En ese contexto, se hizo evidente la brecha económica entre los salarios de Poniente y Occidente, lo que aceleró la migración hacia el último. Así, con base en los acuerdos bilaterales de Alemania, muchos migrantes llegaron a ese país para trabajar, legalmente, en trabajos de corto plazo en los sectores de agricultura y construcción. De igual manera, trabajadores migrantes irregulares conseguían trabajo en sectores como el de

---

<sup>15</sup> El *Maghreb*, que significa occidental en árabe, es la región de África al norte del desierto del Sahara y al oeste del río Nilo. Dicha región constituye Marruecos, Argelia, Túnez, Libia y Mauritania.

la construcción y doméstico. Aquellos trabajadores del último sector solían experimentar condiciones laborales y de vivienda precarias.

Con la expansión de la Unión Europea en 2004 y 2007, algunos países recibieron muchos migrantes de Europa Central y del Este, por lo que Alemania decidió cerrar su mercado laboral para ciudadanos de los nuevos países miembros. Hasta 2011, esos ciudadanos eran tratados como ciudadanos de terceros países, y sólo trabajadores migrantes no calificados eran contratados de manera temporal (Glorius, 2018).

Posteriormente el criterio para el acceso al mercado laboral fue flexibilizado, expandiendo la entrada a trabajadores migrantes altamente calificados.

### *Instituciones y actores involucrados*

En los procesos de migración laboral en Alemania, hay una serie de actores involucrados que han influenciado de manera importante el curso del fenómeno migratorio. Los actores principales han sido las instituciones económicas. Éstas han tenido una enorme capacidad transformativa desde la última década del siglo XX al perseguir sus intereses en un mundo globalizado en el que han buscado satisfacer la demanda de fuerza laboral con bajos costos.

A partir de la década del año 2000, las organizaciones económicas, como compañías y asociaciones de empleadores, fueron los actores principales que comenzaron a cambiar el discurso mediático sobre los migrantes, subrayando sus cualidades. Uno de los sectores que más comenzaba a resentir la carencia de fuerza laboral fue el sector de las tecnologías de la información, por lo que en 1999 se fundó la asociación digital *Bitkom*, una de las asociaciones más activas en su abogacía por la tarjeta verde<sup>16</sup>. Dicha asociación era una fusión de industrias individuales y hoy día representa más de 2,400 compañías de la economía digital. Su trabajo ha sido el cabildeo para impulsar reformas migratorias que beneficien sus objetivos (Maletzky, 2017).

El impulso de estos actores, con el apoyo de los medios de comunicación, lograron cambiar los patrones dominantes de pensamiento, hacia uno que enfatizara la creciente dependencia de Alemania en la inmigración. El cambio de discurso paso de mostrar una

---

<sup>16</sup> La tarjeta verde fue una regulación propuesta para atraer más trabajadores migrantes altamente calificados en el área de tecnologías de la información.

imagen negativa del inmigrante flojo que explota el estado de bienestar alemán, hacia la imagen del inmigrante productivo que puede ser una parte fundamental del crecimiento económico.

Dicho discurso ha sido apoyado por las autoridades alemanas, quienes han enfatizado la importancia de que los migrantes sean integrados a la sociedad, lo que les brinda mayores oportunidades de conseguir trabajos en el país. Con este objetivo en mente, la Asociación Alemana de Empleadores ha publicado una guía práctica sobre la “cultura de bienvenida” en las empresas como un factor crucial para la exitosa integración de los migrantes a la compañía. Paralelamente, el gobierno alemán fundó la “Fachkräfte Offensive” (campana del trabajador calificado) con objeto de estimular las redes entre organizaciones para intercambiar experiencias y mejores prácticas (Maletzky, 2017).

A partir de la implementación del Acta de Residencia en 2005, la Autoridad de Extranjeros es el único punto de contacto para los inmigrantes y es también la encargada del tema laboral, simplificando así los trámites burocráticos, así como el acceso de los trabajadores migrantes a un único interlocutor gubernamental que atienda sus necesidades y demandas.

### *Trabajadores migrantes: categorías y habilidades*

Históricamente, Alemania había sido receptor de migrantes que solían ser clasificados como no calificados, y hasta mediados de la década de los noventa, las autoridades alemanas no consideraban a su país como uno receptor de migrantes (debido a que se clausuraron los acuerdos bilaterales de los años setenta para atraer trabajadores migrantes).<sup>17</sup>

Sin embargo, en los últimos veinte años, se ha vuelto evidente que Alemania no solo es un país receptor de migrantes, sino que es uno de los cinco principales países receptores de migrantes en todo el mundo. En ese sentido, y acompañado de la globalización y de los importantes movimientos de refugiados debido a varios problemas geopolíticos en el mundo, las autoridades alemanas han cambiado su posición, a no solo

---

<sup>17</sup> Fue el Canciller Helmut Kohl quien públicamente rechazó la idea de que Alemania fuera un país de inmigrantes, cuya posición fue retada y cambiada en 1998 por un gobierno de coalición que contribuyó a cambiar la narrativa pública con respecto a los inmigrantes en el país. Véase Dieper, 2019.

reconocerse como país de migrantes, sino han adoptado una posición que está dispuesta a integrar a los inmigrantes a su cultura, y volverlos parte de su sociedad.

A diferencia de lo que sucede en Catar, las personas que solicitan asilo y los refugiados recién llegados a Alemania, se pueden beneficiar de cursos de integración, de idioma y remediales. Dicho número de personas ha aumentado considerablemente, lo que ha tenido y continuará teniendo efectos demográficos y socioeconómicos importantes.

Al igual que Catar, Alemania divide su fuerza laboral en dos categorías: calificados y no calificados. Históricamente, Alemania se había beneficiado principalmente de mano de obra migrante no calificada; sin embargo, para mantener el crecimiento económico en el país, en los últimos años se ha vuelto evidente que lo que Alemania necesita ahora son trabajadores calificados.

Hasta 2018, las personas con cualificaciones profesionales de países de fuera de la Unión Europea tenían que demostrar que tenían un contrato de trabajo de antemano. No obstante, en 2018, el consejo de ministros alemán introdujo una nueva ley migratoria (Ley de Migración Laboral Calificada)<sup>18</sup> que permite ahora que los trabajadores altamente cualificados de terceros países, no pertenecientes a la UE, puedan ingresar en Alemania durante seis meses para buscar trabajo. Como requisitos, los interesados deberán tener conocimientos de alemán suficientes, llevar a cabo una actividad laboral y presentar una formación cualificada que sea considerada necesaria para el puesto de trabajo deseado (Zech, 2019).

Las autoridades alemanas han identificado la necesidad de flexibilizar los requisitos para permitir la entrada de trabajadores y sobre todo para atender la enorme crisis de refugiados que existe actualmente en el mundo, al permitir que los refugiados rechazados se queden en el país, pero integrados en el mercado laboral. En palabras de Thomas Liebig, experto en asuntos migratorios de la OCDE, “para el Gobierno alemán es un equilibrio difícil: por un lado debe enviar una señal dura para evitar que parezca que se puede quedar todo aquel al que no se le concede el asilo, pero a la vez hay que encontrar

---

<sup>18</sup> El gobierno alemán ha puesto de manifiesto su necesidad por personas con las siguientes profesiones: doctores/as, enfermeros/as, especialistas en tecnologías de la información, ingenieros/as, expertos/as en mecatrónica, entre otros. Véase Zech, 2019.



una solución práctica para la gente que ya está en el país y está bien integrada en el mercado laboral” (Carbajosa, 2018).

### Trabajadores migrantes: cifras y porcentajes

Como resultado de la guerra en Siria, así como de otras crisis humanitarias y conflictos bélicos, los países de la Unión Europea han experimentado flujos importantes de personas que solicitan asilo, de refugiados y de migrantes. En ese sentido, Alemania se ha convertido en el principal país de destino en Europa para las personas que solicitan asilo.

De acuerdo con cifras de la División de Asuntos Económicos y Sociales de la ONU, en 2017 había en Alemania un total de 12,165,083 migrantes. Dicha cifra representa 14.8% de la población total del país (ONU, 2017).

En Alemania, los migrantes que ingresan al país están clasificados en varias categorías; así, según cifras de la Oficina Federal para Migración y Refugiados, en 2015 los inmigrantes que ingresaron a Alemania estuvieron encabezados por (IQ Fachstelle, 2017):

1. Ciudadanos de la Unión Europea (846,039)
2. Refugiados (449,826)
3. Estudiantes (99,087)
4. Reunificación familiar (72,659)
5. Trabajadores migrantes (38,836)

### Integración de los trabajadores migrantes

Como se mencionó anteriormente, la posición oficial por parte de las autoridades alemanas de que su país no es uno de inmigrantes llegó a su fin a finales del siglo XX, y a partir del cambio de siglo se comenzaron a llevar a cabo políticas de integración. Fue en la Ley de Inmigración de 2005 que se definió la integración como una tarea gubernamental.

Con este fin en mente, la Autoridad Federal de Reconocimiento de Refugiados Extranjeros (BAFI por sus siglas en alemán) se convirtió en la Oficina Federal para la Migración y Refugiados (BAMF por sus siglas en alemán), y fue comisionado para regular

las medidas de apoyo a la integración. Dichas medidas incluyen cursos de integración (idioma alemán) por 600 horas, así como una clase de orientación de 100 horas para adquirir conocimientos sobre el país, su sistema legal, historia y cultura (Hanewinkel, 2018).

En 2016 se llevó a cabo la Cumbre anual de Integración en la Cancillería Federal Alemana, en el marco de la cual se realizó un Plan Nacional para la Integración con objeto de hacer que las políticas de integración en Alemania sean vinculantes. El énfasis se puso en la integración estructural en el mercado laboral.

Al respecto, en 2012 hubo un importante suceso en el proceso de integración, ya que se publicó una ley a nivel federal que pretende mejorar las oportunidades para los inmigrantes para que sus títulos universitarios sean reconocidos en Alemania. Sin embargo, al ser federal dicha ley, esto obligó a que cada estado publicara leyes de reconocimiento propias, generando una falta de estandarización en la implementación.

Debido al alto influjo de buscadores de asilo en 2015, se publicó en 2016 un Acta de Integración que incluye provisiones con respecto a la integración de los migrantes al mercado laboral, y su posibilidad de conseguir un permiso de residencia. Sin embargo, estipula que los beneficios del Acta serán retirados para aquellos que no participen en las medidas de integración (Hanewinkel, 2018).

### *Reformas a las leyes de migración laboral en Alemania*

Durante gran parte de la segunda mitad del siglo XX, los políticos alemanes consideraban a los migrantes como “huéspedes temporales” que estaban en el país para llevar a cabo labores de corto plazo o visitantes que buscaban refugio temporal. En ese sentido, no había una visión integradora por parte de los hacedores de política alemanes; es decir, no se incentivaba la integración de los migrantes extranjeros, con objeto de que regresaran a sus países a la brevedad.

Sin embargo, a partir del comienzo del nuevo milenio, una serie de reformas le dieron un giro al sistema migratorio alemán. Uno de los cambios más importantes fue la liberalización de la **ley de ciudadanía en el año 2000**, la que ahora permitía que los migrantes y sus hijos se volvieran ciudadanos alemanes.

Más aún, en **2005** se publicó el **Acta de Residencia** la cual reducía la complejidad administrativa de los permisos, y el número de autoridades involucradas en administrar la migración; antes, el punto de contacto de los inmigrantes, la Autoridad de Extranjeros, estaba encargada de emitir y revocar los permisos de permanencia en Alemania, mientras que la Agencia Federal de Empleo estaba a cargo de otorgar acceso al mercado laboral. Con la nueva ley, la Autoridad de Extranjeros es el único punto de contacto para los inmigrantes y es también la encargada del tema laboral (Rietig, 2016).

El Acta de Residencia también mandata un incremento en la integración de los migrantes a la sociedad alemana, y garantiza a los migrantes el derecho de que sus títulos académicos sean reconocidos en Alemania. El último elemento fue introducido al reconocer que Alemania lo que busca actualmente es migración laboral calificada si es que quiere mantener su elevada posición económica.

Con ese objetivo en mente, en 2001, el entonces Canciller Gerhard Schröder introdujo un permiso laboral temporal de cinco años dirigido a trabajadores altamente capacitados en el sector de tecnologías de la información para cubrir la falta de especialistas en la materia (Rietig, 2016).

Algunos cambios a las leyes se realizaron posteriormente, expandiendo las posibilidades de trabajadores extranjeros para mudarse a Alemania. El último cambio relevante fue la introducción de la **Tarjeta Azul de la Unión Europea en 2012**, lo que hace más sencillo a los trabajadores calificados de países no europeos a trabajar en Alemania.

El actual sistema de migración laboral alemán está creado a la medida de las necesidades y demandas del mercado laboral, y es parte de la estrategia demográfica del Gobierno Federal.

### *Características demográficas de la población de trabajadores migrantes*

Los datos que el gobierno alemán extrae sobre las características demográficas de los migrantes en Alemania, entendidas como las nacionalidades de las que provienen, responden a una lógica distinta a Catar; es decir, la información más completa que se tiene de las nacionalidades presentes en Alemania se contabilizan al considerar a toda la población que tiene orígenes migrantes, pero no hay una división específica sobre el sector

al que pertenecen (trabajadores, refugiados, estudiantes, etc.). Esto es ya que en Alemania, a diferencia de Catar donde los migrantes entran con el propósito específico de ser trabajadores temporales, muchos migrantes entran al país (ya sea bajo solicitud de asilo, refugio, estudios, trabajo, etc.), y posteriormente se les ofrece la oportunidad de integrarse a la fuerza laboral del país.

Para 2017, la Oficina Federal de Estadísticas de Alemania publicó que había alrededor de 19.3 millones de personas en Alemania con orígenes migrantes<sup>19</sup>. De ese total, 51 por ciento eran ciudadanos alemanes y 49 por ciento eran extranjeros.

En Alemania hay una multiplicidad de nacionalidades importante de personas con orígenes migrantes; en ese sentido, de los 19.3 millones de personas con orígenes migrantes, los más numerosos son los siguientes: 14 por ciento de ellos tiene orígenes turcos, siendo el grupo más numeroso en el país.

Como segundo grupo están las personas con orígenes polacos, que representa 11 por ciento. Le siguen las personas con raíces rusas, que representan siete por ciento, seguido de las personas con orígenes kazajos, que representan seis por ciento, y personas con raíces rumanas, que representan el cuatro por ciento (Staudenmaier, 2018).

Para comprender los diferentes sistemas de migración laboral, esta es la diferencia más importante entre Catar y Alemania; mientras que Catar recibe a migrantes, exclusivamente como trabajadores temporales, Alemania recibe migrantes que posteriormente se vuelven trabajadores en diversos sectores conforme a sus calificaciones.

### **3. Los sistemas de migración laboral como instrumentos de políticas**

La migración laboral se ha convertido en uno de los temas más críticos de la agenda pública de los gobiernos alrededor del mundo, y ciertamente un tema que requiere ser analizado y afrontado desde los diversos aspectos que afectan directa e indirectamente a las sociedades. Las debilidades de las diversas estructuras estatales imponen limitaciones

---

<sup>19</sup> La Oficina Federal de Estadísticas de Alemania, o *Destatis*, define a una persona con orígenes migrantes como aquella no no nació en Alemania o que tiene por lo menos un padre que no es ciudadano alemán (Staudenmaier, 2018).

al diseño e implementación de políticas en materia laboral-migratoria, acompañadas del entendimiento incompleto de todas las variables que juegan un papel en el desarrollo de la migración laboral de cada país.

Los instrumentos de política pública son aquellos mediante los cuales los gobiernos buscan influenciar los comportamientos de los ciudadanos y lograr sus propósitos políticos. Los instrumentos de política y el modo en que son configurados son una pieza clave que condiciona la capacidad de intervención estatal frente a los diversos problemas a los que se enfrenta.

Cada política pública es implementada mediante un conjunto de instrumentos específicos como leyes, cuotas, incentivos, sanciones, prohibiciones, etc., y la complejidad de estos instrumentos varía según sea el área de política de que se trate. En ese sentido, cobran relevancia los sistemas de migración laboral como herramientas de política que reúnen diversas variables, y que contribuyen a la explicación de cómo funciona de manera integral la migración laboral en cada país.

Schneider e Ingram se centran en una explicación basada en el comportamiento individual que se puede encontrar en las leyes, regulaciones y programas. Las autoras explican que las personas deben tomar decisiones teniendo en cuenta la existencia de determinadas políticas, las cuales pueden estar relacionadas con la obediencia a la ley o con los incentivos económicos (iniciativa privada) y la creación de capacidades institucionales como instrumentos para alcanzar fines políticos (Isuani, 2012).

En ese sentido, es posible identificar a los sistemas laborales migratorios como instrumentos de políticas que tienen una fuerte definición debido al comportamiento individual de los actores. Así mismo, los SLM responden a una legislación establecida en el país que, debido a ciertos intereses políticos y presiones de diversa índole, han sufrido importantes reformas, y que a su vez responden a la presión de la iniciativa privada para tomar ciertas decisiones que definan el tipo de migrantes que pueden entrar al país y bajo que condiciones que a ellos les favorezcan.

Con base en su hincapié en el comportamiento individual, las autoras destacan cinco instrumentos diferentes: autoridad, incentivos, creación de capacidad, instrumentos simbólicos y de exhortación e instrumentos de aprendizaje (Sarhou, 2015).

Los SLM son instrumentos de políticas públicas complejos que involucran una serie de variables que analizadas en su conjunto califica el diseño de las políticas públicas de migración laboral mediante algunos atributos:

- *El grado de coerción*: El SLM restringe ampliamente el comportamiento individual y grupal de los trabajadores migrantes en Catar, y promueve ciertas acciones de estos mismos actores en Alemania.

- *El grado de intervención directa del organismo responsable de autorizar, financiar o inaugurar una cierta actividad pública*: en este sentido existe un importante grado de intervención de la iniciativa privada en ambos estudios de caso, en el que los intereses de las empresas se hacen manifiestos para que se incremente o disminuya el flujo de trabajadores migrantes, de diversos niveles de calificación según sean sus necesidades actuales.

En el caso de Catar, se puede identificar que es la iniciativa privada la encargada de financiar la entrada de trabajadores al país, así como su estancia en el mismo. Por su parte, en Alemania es el gobierno el responsable de autorizar la entrada de los migrantes al país, aunque respondiendo en gran medida a las necesidades de la iniciativa privada.

- *El grado de automatización en que el instrumento en cuestión usa una estructura administrativa preexistente o requiere que se cree una nueva*: el SLM en Catar utiliza una estructura preexistente sobre la cual descansan los principios básicos de funcionamiento del *Kafala*, aunque en Alemania, el SLM utiliza una estructura administrativa preexistente que va cambiando según los cambios en los flujos migratorios al país, y las necesidades de integración de dichos actores a la sociedad receptora.

Desde un enfoque institucionalista, los instrumentos de políticas condicionan el comportamiento de los trabajadores migrantes al establecer una serie de reglas y regulaciones que limita su accionar en unos casos, o permite su desarrollo en otros. Así, al ser los SLM resultado de procesos institucionales, normativos e históricos en cada Estado, se puede concluir que esos mismos procesos son los que dan forma y brindan una determinada efectividad a cada sistema.

Es crucial destacar que los instrumentos de políticas públicas son elementos que inciden en los resultados del juego político, y no son simples herramientas neutras. En este sentido, el estudio comparado de los SLM en dos casos distintos como lo son Catar y Alemania, contribuye a explicar de manera mas profunda las causas y efectos del uso de los instrumentos, así como la injerencia que tienen sobre el comportamiento de los agentes.

### Capítulo 3. Sistemas de migración laboral

#### 1. Con base en el enfoque institucionalista histórico centrado en actores – fotografía comparativa de Catar y Alemania:

VARIABLE	CATAR	ALEMANIA
<b>Contexto Histórico (decisiones o eventos determinantes )</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• El sistema de patrocinio <i>Kafala</i> se creó formalmente en la década de los años cincuenta en los países del Golfo, cuando varios estados de la región abolieron la esclavitud. El objetivo del sistema es regular la relación entre empleadores y trabajadores migrantes provenientes de diversos países de Asia</li> <li>• Históricamente, hay una costumbre estructural de mantener relaciones desiguales entre empleados y empleadores</li> <li>• En la década de los años setenta no se firmaron acuerdos bilaterales sobre programas de trabajadores huéspedes con sus vecinos árabes o con otros países.</li> <li>• Este débil institucionalismo de integración del mercado laboral contribuyó a la estructuración y prácticas de las políticas migratorias del país.</li> <li>• En ese sentido, se generó una dependencia de la importación de mano de obra en la política</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Los esquemas de migración laboral para el reclutamiento de trabajadores “huéspedes” se desarrollaron desde la década de los años cincuenta. El objetivo de dichos esquemas era apoyar el rápido desarrollo industrial que estaban experimentando los países europeos en ese tiempo.</li> <li>• Entre 1950 y 1970 llegaron alrededor de 15 millones de trabajadores migrantes a la región, provenientes principalmente de la Europa mediterránea, de los países del <i>Maghreb</i> y de Turquía.</li> <li>• Dichos movimientos estaban contemplados para ser temporales, sin embargo, como consecuencia de los cambios en la economía, en particular de la crisis de los precios del petróleo a principios de la década de los setenta, una gran parte de los migrantes temporales se convirtieron en pobladores permanentes.</li> </ul>



	<p>regional, y de la administración laboral en la política interna (Thiollet, 2016).</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Después del fin de la Guerra Fría, se puso en práctica un nuevo esquema migratorio ya que los ciudadanos de Europa Central y del Este podían ahora salir de su país sin restricción alguna. En ese contexto, se hizo evidente la brecha económica entre los salarios de Poniente y Occidente, lo que aceleró la migración hacia el último.</li> </ul>
<p><b>Normativa nacional (y sus reformas)</b></p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• <b>Ley No. 14</b> de 2004 establece las provisiones que regulan la relación de empleo en Catar</li> <li>• <b>Ley No. 21</b> de 2015 se refiere a “reclutadores” en vez de a “patrocinadores”, no obstante las características del sistema <i>Kafala</i> se mantenían a cabalidad (<i>Qatar Labor Law</i>).</li> <li>• <b>Ley No. 1</b> de 2017 volvió a establecer el requerimiento de tener el permiso del empleador para salir del país.</li> <li>• <b>Ley No. 15</b> de 2017 sobre las trabajadoras domésticas, con objeto de brindarles un poco de protección e implementar un salario mínimo.</li> <li>• <b>Ley No. 13</b> de 2018 cancela el requerimiento para muchos trabajadores migrantes de obtener un permiso de sus empleadores para salir del país; dicha ley excluye a los trabajadores migrantes que no están contemplados por la ley laboral.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• En <b>2001</b> se publicó el <b>permiso laboral temporal</b> de cinco años dirigido a trabajadores altamente capacitados en el sector de tecnologías de la información para cubrir la falta de especialistas en la materia.</li> <li>• <b>Acta de Residencia de 2005:</b> contiene disposiciones sobre la entrada de extranjeros en Alemania, su residencia en el país y los procedimientos de asilo. En ella se establece un nuevo tipo de permiso de residencia que otorga acceso al mercado laboral. La Ley prevé que las personas altamente calificadas puedan obtener la residencia permanente desde el principio (Federal Foreign Office, “Immigration Act” ).</li> <li>• <b>Tarjeta Azul de la Unión Europea en 2012:</b> que hace más sencillo a los trabajadores calificados de países no Europeos a trabajar en Alemania.</li> </ul>

<p><b>Principales instrumentos internacionales</b></p>	<p>Convenios de la <b>OIT</b> ratificados (5 de 8 fundamentales):</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Convenio sobre el trabajo forzoso (1930)</li> <li>• Convenio sobre la abolición del trabajo forzoso (1957)</li> <li>• Convenio sobre la discriminación (empleo y ocupación) (1958)</li> <li>• Convenio sobre la edad mínima de admisión al empleo (1973)</li> <li>• <u>Convenio sobre la prohibición de las peores formas de trabajo infantil (1999)</u></li> <li>• Adicionalmente, ha ratificado 1 de 4 convenciones de gobernabilidad prioritarios (ILO, <i>Ratifications by country</i>).</li> <li>• En 2018 Catar se unió y ratificó el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales de la ONU de 1966.</li> </ul>	<p>Convenios de la <b>OIT</b> ratificados (8 de 8 fundamentales):</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Convenio sobre el trabajo forzoso (1930)</li> <li>• <u>Convenio sobre la libertad sindical y la protección del derecho de sindicación (1948)</u></li> <li>• <u>Convenio relativo a la aplicación de los principios del derecho de sindicación y de negociación colectiva (1949)</u></li> <li>• <u>Convenio sobre igualdad de remuneración (1951)</u></li> <li>• Convenio sobre la abolición del trabajo forzoso (1957)</li> <li>• Convenio sobre la discriminación (empleo y ocupación) (1958)</li> <li>• Convenio sobre la edad mínima de admisión al empleo (1973)</li> <li>• <u>Convenio sobre la prohibición de las peores formas de trabajo infantil (1999)</u></li> </ul> <p>Adicionalmente, ha ratificado:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• <u>Convenio de migración para empleo (1949)</u></li> <li>• <u>Convenio sobre el trabajo decente para las trabajadoras y los trabajadores domésticos (2011)</u> (ILO, <i>Ratifications by country</i>).</li> </ul>
<p><b>Principales acuerdos e instrumentos bilaterales y regionales</b></p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• En 2008 se estableció el <u>Diálogo de Abu Dhabi (DAD)</u> como un foro para el diálogo y la cooperación entre los países asiáticos de origen y destino laboral. EL DAD está compuesto por 19 estados miembro: Afganistán, Arabia Saudita, Bahrein, Bangladesh, Catar, China, Emiratos Árabes Unidos, Filipinas, India,</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• El <u>Proceso de Budapest</u> de 1993: es un diálogo interregional sobre la migración que se extiende desde Europa hasta la región de las Rutas de la Seda, y abarca también a los países de Europa del este, de los Balcanes y de Asia central. El diálogo proporciona una plataforma para el diálogo y la cooperación operativa para 53 gobiernos y 16</li> </ul>

	<p>Indonesia, Kuwait, Malasia, Nepal, Omán, Pakistán, Sri Lanka, Tailandia y Vietnam. El Diálogo tiene observadores representantes de la OIM, OIT, sector privado y sociedad civil. El objetivo del DAD es hacer posible una migración laboral continua, segura y ordenada en algunos de los corredores de migración laboral temporal más grandes del mundo mediante el diálogo y cooperación multilateral en el desarrollo conjunto de programas y el intercambio de mejores prácticas.</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• En octubre de 2017 Catar firmó un <u>acuerdo de cooperación técnica con la OIT (2018-2020)</u>, en el que se comprometió a eliminar las restricciones para que los trabajadores migrantes abandonaran el país, así como a una serie de mejoras en las condiciones laborales y de vida de los trabajadores. También se comprometía a reemplazar el sistema <i>Kafala</i> con un nuevo sistema contractual para que los migrantes pudieran renovar sus permisos de residencia directamente. Catar aceptó establecer un salario mínimo no discriminatorio, y prohibía a los empleados la capacidad de confiscar los pasaportes de los trabajadores (HRW, “Qatar: end all migrants...”, 2018).</li> </ul>	<p>organizaciones internacionales en materia de migración (IOM, “Budapest Process”).</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• El <u>Enfoque Global de la Migración y la Movilidad</u> (<i>Global Approach to Migration and Mobility</i> en inglés) de 2005: es un marco general de política exterior de la UE en materia de asilo y migración. EL GAMM (por sus siglas en inglés) toma en cuenta los intereses de todos los involucrados (la UE, los países socios y los propios migrantes), y tiene como objetivos principales: <ul style="list-style-type: none"> <li>○ Organizar mejor la migración legal y fomentar la movilidad bien gestionada.</li> <li>○ Prevenir y combatir la migración irregular y erradicar la trata de seres humanos.</li> <li>○ Maximizar el impacto de desarrollo de la migración y la movilidad.</li> <li>○ Promover la protección internacional y mejorar la dimensión externa del asilo.</li> </ul> El GAMM se implementa a través de varios instrumentos políticos (diálogos de política y planes de acción bilaterales y regionales), instrumentos legales (como acuerdos de facilitación de visas), creación de capacidades, así como apoyo a proyectos de terceros países y otros actores de la sociedad civil (European Commission, “Global Approach...”).</li> </ul>
--	---	--

	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Década de 2010: <u>negociaciones bilaterales</u> entre los estados del CCG y varios países asiáticos que envían trabajadores con respecto al salario mínimo para trabajadores no calificados.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Después de diversas modificaciones realizadas desde 1968, en 2011 se firmó el documento que sigue vigente al día de hoy: <u>Reglamento (UE) No. 492/2011 del Parlamento Europeo y del Consejo relativo a la libre circulación de los trabajadores dentro de la Unión</u>. Éste establece que la libre circulación de trabajadores dentro de la Unión debe quedar asegurada. La realización de este objetivo supone la abolición, entre los trabajadores de los Estados miembros de toda discriminación por razón de la nacionalidad con respecto al empleo, retribución y demás condiciones de trabajo.<sup>20</sup></li> </ul>
<b>Instituciones y actores involucrados</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• El Ministerio del Interior es el responsable de manejar tema del empleo de los migrantes junto con el patrocinador. Las autoridades migratorias supervisan el sistema, y el patrocinador individual cumple la función de agencia ejecutora.</li> <li>• El poder de procesar la visa de trabajo de los trabajadores, su renovación o cancelación, recae únicamente en el <i>kafeel</i>.</li> <li>• La administración nacional de los migrantes está alineada con las estrategias y los intereses de las élites económicas de las familias que gobiernan en el CCG.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Como instancia gubernamental, destaca la Autoridad de Extranjeros como el único punto de contacto para los inmigrantes, encargada del tema migratorio y laboral.</li> <li>• Los actores principales han sido las instituciones económicas que han tenido una enorme capacidad transformativa desde la última década del siglo XX al perseguir sus intereses en un mundo globalizado en el que han buscado satisfacer la demanda de fuerza laboral con bajos costos.</li> <li>• Las compañías y asociaciones de empleadores fueron los actores principales que comenzaron a cambiar el discurso mediático sobre los migrantes, subrayando sus cualidades.</li> </ul>

<sup>20</sup> De igual manera establece el derecho de estos trabajadores a desplazarse libremente dentro de la Unión para ejercer una actividad asalariada, sin perjuicio de las limitaciones justificadas por razones de orden público, seguridad y salud públicas (Diario Oficial de la Unión Europea, 2011).

	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Estados del CCG y diversos países que envían trabajadores (como Indonesia, India y las Filipinas) han firmado acuerdos bilaterales para enviar y recibir trabajadores. Sin embargo, más allá del multilateralismo a nivel estatal, la administración de los flujos migratorios se encuentra en la cooperación público-privada entre los países que envían trabajadores y los receptores.</li> <li>• Existen comités bilaterales entre las cámaras y asociaciones de comercio, así como de agencias y compañías de reclutamiento que operan entre los países de origen y los receptores.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Los medios de comunicación lograron cambiar los patrones dominantes de pensamiento, hacia uno que enfatizara la creciente dependencia de Alemania en la inmigración.</li> </ul>
<p><b>Nivel de integración al país receptor</b></p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Abierto apoyo a políticas anti-integración dirigidas a prevenir el asentamiento e incorporación de los trabajadores migrantes en las sociedades receptoras.</li> <li>• Desarrollo de un modelo de gestión de la migración basado en la importación de fuerza de trabajo temporal, promoviendo contratos de corto plazo que prevengan la reunificación familiar y la adquisición de derechos socioeconómicos y políticos.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• En la Ley de Inmigración de 2005 se definió la integración como una tarea gubernamental.</li> <li>• La Oficina Federal para la Migración y Refugiados fue comisionada para regular las medidas de apoyo a la integración. Dichas medidas incluyen cursos de integración (idioma alemán) y clases de orientación para adquirir conocimientos sobre el país, su sistema legal, historia y cultura.</li> <li>• 2012: ley federal para mejorar las oportunidades para los inmigrantes para que sus títulos universitarios sean reconocidos en Alemania.</li> <li>• 2016: Plan Nacional para la Integración con objeto de hacer que las políticas de integración en Alemania sean vinculantes. Énfasis en la integración estructural del mercado laboral.</li> </ul>

		<ul style="list-style-type: none"><li>• 2016: Acta de Integración que incluye provisiones con respecto a la integración de los migrantes al mercado laboral, y su posibilidad de conseguir un permiso de residencia.</li><li>• La Asociación Alemana de Empleadores publicó una guía práctica sobre la “cultura de bienvenida” en las empresas para la exitosa integración de los migrantes a la compañía.</li></ul>
--	--	--

Tabla 2. Fotografía comparada de Alemania y Catar (creación propia)

## 2. Análisis metodológico explicativo:

Con objeto de realizar un estudio de un fenómeno, y profundizar sobre su aplicación en dos estudios de caso, este trabajo se basó en la Teoría Fundamentada (TF) propuesta en 1967 por Glaser y Strauss. Ésta es una propuesta de aproximación a la realidad social de una forma inductiva. En sus palabras, es una "aproximación inductiva en la cual la inmersión en los datos sirve de punto de partida del desarrollo de una teoría sobre un fenómeno" que tiende "a generalizar en la dirección de las ideas teóricas, subrayando el desarrollo de teorías más que la prueba de una teoría" (Páramo, 2015). Así, la TF resulta del acto de observación de los sujetos realizando esta acción, de acuerdo con el sentido que ellos le dan a lo observado.<sup>21</sup>

La TF hace énfasis en la naturaleza socialmente construida de la realidad (los actores involucrados), y cuyo objetivo es producir interpretaciones que puedan explicar aquellos comportamientos que son sometidos a estudio. "La aplicación de la TF es más relevante en fenómenos sociales en los cuales las relaciones entre los actores son muy cercanas" (Páramo, 2015).

Esta teoría puede ser utilizada para el mejor entendimiento de un fenómeno ya estudiado y así poder profundizar en él; en ese sentido, la TF contribuye a comprender, desde el aspecto cualitativo, lo que ocurre y por qué. Una de sus principales fortalezas es reconocer la complejidad del mundo social, la cual exige la utilización de un método comparativo constante recurriendo a la sensibilidad teórica del investigador.

Como lo establece Rubén Cuñat, la TF considera la perspectiva de caso más que de variable; es decir, considera varios casos similares con muchas variables pero con diferentes respuestas. Dichos casos son comparados, y se enfoca en identificar en dónde se encuentra la clave de las diferencias (Cuñat, 2007). Así, destaca la elección de los casos de Alemania y Catar para analizar y comparar en el marco de las diversas variables consideradas, y finalmente lograr encontrar la clave que diferencia ambos Sistemas Laborales Migratorios.

---

<sup>21</sup> Según Sudabby, "la realidad empírica es vista como una interpretación en curso de significaciones producidas por los individuos insertos en un proyecto común de observación". Véase Páramo, 2015.

### **Normativa nacional y sus reformas**

Con base en los documentos analizados, es posible decir que Catar tiene una normativa sólida en materia de migración laboral. Esto es, establece claramente en la ley cuáles son las características y los requerimientos para los trabajadores que vienen de otros países. En ese sentido, también tiene establecido en leyes las reformas que se han realizado, a la vez que dichas reformas responden a muchas de las preocupaciones expresadas por la comunidad internacional en materia de derechos. Sin embargo, dichas leyes no incluyen a todos los trabajadores, dejando fuera a uno de los sectores más vulnerables que es el de las trabajadoras domésticas.

Así mismo, y como resultado de las crecientes críticas por parte de la comunidad internacional, en 2016 el gobierno de Catar creó una nueva ley que prometía terminar con el sistema de patrocinio para los trabajadores migrantes. Sin embargo, esta reforma en realidad no se llevó a cabo por completo ya que, si bien eliminó las palabras patrocinio y patrocinador, no eliminó los candados en cuanto a la libertad de movilidad laboral de los trabajadores, ya sea para cambiar de trabajo como para salir del país, perpetuando así la base del sistema (Diop, Johnston y Trung Le, 2018).

Alemania por su parte, tiene una normativa igualmente sólida, que especifica los distintos instrumentos que existen para la movilidad de los trabajadores extranjeros en el país. Asimismo, es muy claro en las características de los trabajadores calificados y los no calificados, y cuales son las oportunidades a los que cada tipo de trabajador tiene acceso. Más aún, legisla claramente las oportunidades de acceso al mercado laboral de todos los tipos de inmigrantes en el país (buscadores de asilo, refugiados, estudiantes, etc).

Dicha legislación está respaldada por una voluntad política por parte del gobierno para liberalizar las reglas de inmigración y dar solución a la carencia laboral de la que actualmente están padeciendo las compañías. Las autoridades están dispuestas a tener desavenencias con los opositores políticos de derecha, con objeto de incentivar el crecimiento económico del país (Nasr y Hansen, 2018).

### **Principales instrumentos internacionales**

En materia de acuerdos, tratados y convenciones internacionales sobre migración laboral y derechos de los migrantes, tanto en materia de adherencia como de cumplimiento



e implementación, hay una importante diferencia entre ambos países. Alemania firmó y ratificó los ocho convenios fundamentales de la OIT sobre el trabajo forzoso, sobre el derecho de sindicación, relativo a la aplicación de los principios del derecho de sindicación y de negociación colectiva, sobre igualdad de remuneración, sobre la abolición del trabajo forzoso, sobre la discriminación (empleo y ocupación), sobre la edad mínima de admisión al empleo y sobre la prohibición de las peores formas de trabajo infantil. Adicionalmente, ratificó el Convenio de migración para empleo, y recientemente, en 2011, ratificó el Convenio sobre el trabajo decente para las trabajadoras y los trabajadores domésticos.

Al respecto, y de acuerdo con el informe de resultados del Examen Periódico Universal<sup>22</sup> de ACNUDH realizado en 2018, Alemania es

una democracia liberal y pluralista en la que el estado de derecho estaba firmemente asentado, con instituciones y una sociedad civil desarrolladas. La Ley Fundamental se basaba en los derechos humanos. Todos los tribunales y la administración de Alemania respetaban las convenciones de derechos humanos (Consejo de Derechos Humanos, 2018).

Si bien dicho informe puso en evidencia que la mayoría de los países observaron un importante problema de racismo y xenofobia, también dejaron claro que congratulan al estado Alemán por haber adoptado un amplio compromiso en el marco de la cooperación internacional, y por los esfuerzos de integración de los migrantes. Más aún, de acuerdo con el Sexto Informe Periódico de la República Federal de Alemania del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, es posible que en las cortes alemanas se invoque de manera expresa las convenciones internacionales en cualquier momento. La corte también puede acudir a estos instrumentos para interpretar leyes nacionales o cerrar vacíos legales (ONU, 2017).

Así, es posible identificar un alto nivel de cumplimiento por parte de Alemania de los instrumentos y compromisos internacionales.

Catar por su parte, ha ratificado solo cinco de los ocho convenios fundamentales de la OIT: Convenio sobre el trabajo forzoso, sobre la abolición del trabajo forzoso, sobre la

---

<sup>22</sup> Es el principal instrumento del Consejo de Derechos Humanos (CDH) de la ONU. En el, cada Estado miembro de la ONU informa sobre la implementación de sus obligaciones de derechos humanos y se somete a un análisis crítico. El objetivo final de este mecanismo es mejorar la situación de derechos humanos en todos los países. En la actualidad no existe ningún otro mecanismo universal como éste.

discriminación (empleo y ocupación), sobre la edad mínima de admisión al empleo y sobre la prohibición de las peores formas de trabajo infantil (1999). De igual manera, ha ratificado sólo una de cuatro convenciones de gobernabilidad prioritarios.

Sin embargo, a pesar de la ratificación de estos instrumentos, según un informe reciente de la OIT, la implementación de los pocos tratados internacionales firmados por los Estados del CCG, sigue siendo débil. Aunque se reconocen algunas mejoras, estos marcos parecen ser principalmente efectivos para imponer un mayor control estatal tanto de los estados emisores como de los receptores sobre los trabajadores migrantes, y no en incrementar la protección de los derechos de los trabajadores (Thiollet, 2016).

De igual manera, si bien Catar se unió en 2018 al Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales de la ONU de 1966, lo hizo incluyendo reservas<sup>23</sup> formales que privan a las mujeres y a los trabajadores migrantes de gozar de las protecciones que establece el tratado (HRW, 2018).

### **Principales acuerdos e instrumentos bilaterales y regionales**

Paralelamente a la existencia de Convenciones y acuerdos internacionales globales, se han creado instrumentos internacionales regionales con objeto de aproximarse a las problemáticas regionales en materia de migración laboral, de manera más precisa, y que tome en cuenta las necesidades y demandas de los países de la región que tienen problemáticas similares. En ese sentido, Alemania se ha adherido a múltiples instrumentos regionales, siendo los más relevantes: el Proceso de Budapest de 1993 que es un diálogo interregional sobre la migración que se extiende desde Europa hasta la región de las Rutas de la Seda, y abarca también a los países de Europa del este, de los Balcanes y de Asia central. El diálogo proporciona una plataforma para el diálogo y la cooperación operativa para 53 gobiernos y 16 organizaciones internacionales en materia de migración (IOM, “Budapest Process”).

Destaca también el Enfoque Global de la Migración y la Movilidad de 2005 que es un marco general de política exterior de la Unión Europea en materia de asilo y migración.

---

<sup>23</sup> Las reservas se realizaron al artículo 3 por contravenir la Sharia islámica y al artículo 8 relacionado con derechos laborales. Véase ACNUDH, *Estatus de Ratificación de los Tratados Internacionales*.

EL GAMM (por sus siglas en inglés) toma en cuenta los intereses de todos los involucrados (la UE, los países socios y los propios migrantes), y tiene como objetivos principales:

- Organizar mejor la migración legal y fomentar la movilidad bien gestionada.
- Prevenir y combatir la migración irregular y erradicar la trata de seres humanos.
- Maximizar el impacto de desarrollo de la migración y la movilidad.
- Promover la protección internacional y mejorar la dimensión externa del asilo.

El GAMM se implementa a través de varios instrumentos políticos (diálogos de política y planes de acción bilaterales y regionales), instrumentos legales (como acuerdos de facilitación de visas), creación de capacidades, así como apoyo a proyectos de terceros países y otros actores de la sociedad civil (European Commission, “Global Approach...”).

Finalmente, destaca el Reglamento (UE) No. 492/2011 del Parlamento Europeo y del Consejo relativo a la libre circulación de los trabajadores dentro de la Unión. Éste establece que la libre circulación de trabajadores dentro de la Unión debe quedar asegurada. La realización de este objetivo supone la abolición, entre los trabajadores de los Estados miembros de toda discriminación por razón de la nacionalidad con respecto al empleo, retribución y demás condiciones de trabajo, así como al derecho de estos trabajadores a desplazarse libremente dentro de la Unión para ejercer una actividad asalariada, sin perjuicio de las limitaciones justificadas por razones de orden público, seguridad y salud públicas (Diario Oficial de la Unión Europea, 2011).

Catar por su parte, se adhirió al Diálogo de Abu Dhabi en 2008, el cual es un foro para el diálogo y la cooperación entre los países asiáticos de origen y destino laboral. El DAD está compuesto por 19 estados miembro: Afganistán, Arabia Saudita, Bahréin, Bangladesh, Catar, China, Emiratos Árabes Unidos, Filipinas, India, Indonesia, Kuwait, Malasia, Nepal, Omán, Pakistán, Sri Lanka, Tailandia y Vietnam, y tiene observadores representantes de la OIM, OIT, sector privado y sociedad civil. El objetivo del DAD es hacer posible una migración laboral continua, segura y ordenada en algunos de los corredores de migración laboral temporal más grandes del mundo mediante el diálogo y cooperación multilateral en el desarrollo conjunto de programas y el intercambio de mejores prácticas.

En octubre de 2017 Catar firmó un acuerdo de cooperación técnica con la OIT (2018-2020), en el que se comprometió a eliminar las restricciones para que los trabajadores migrantes abandonaran el país, así como a una serie de mejoras en las condiciones laborales y de vida de los trabajadores. También se comprometía a reemplazar el sistema *Kafala* con un nuevo sistema contractual para que los migrantes pudieran renovar sus permisos de residencia directamente. Catar aceptó establecer un salario mínimo no discriminatorio, y prohibía a los empleados la capacidad de confiscar los pasaportes de los trabajadores. Sin embargo, reportes de organizaciones internacionales como Human Rights Watch han señalado que el gobierno de Catar ha fracasado en alinear sus leyes con los estándares internacionales laborales (establecidos en instrumentos que han sido signados por Catar) (HRW, “Qatar: end all migrants...”, 2018).

La década de 2010 se ha caracterizado por intensas negociaciones bilaterales entre los estados del CCG y varios países asiáticos que envían trabajadores con respecto al salario mínimo para trabajadores no calificados. Dichos acuerdos bilaterales y multilaterales están enmarcados en un contexto general de intensa presión sobre los países del Golfo por parte de las ONGs internacionales que han denunciado abusos y explotación en esos países. Sin embargo, al igual que con los instrumentos internacionales ratificados, la aplicación de los acuerdos bilaterales sigue siendo débil y no hay un verdadero incremento en la protección de los derechos de los trabajadores.

### **Instituciones y actores involucrados**

En los últimos años, Alemania ha simplificado los procesos migratorios para las personas que llegan al país ya sea buscando asilo, refugio o trabajo. Previamente existían múltiples instancias frente a las que los migrantes debían recurrir para registrarse según estatus migratorio, de residencia, laboral, etc. Hoy día, todos los procesos de residencia y empleo pasan únicamente por una instancia gubernamental: la Autoridad de Extranjeros.

Los actores principales que han tenido un papel crucial en el desarrollo de la migración liberal han sido las instituciones económicas (empresas privadas) que han tenido una enorme capacidad transformativa desde la última década del siglo XX al perseguir sus intereses buscado satisfacer la demanda de fuerza laboral con bajos costos. Dichos actores han sido en gran medida los responsables, con el paso del tiempo, de la demanda por cierto

tipo de trabajadores migrantes. Así, cuando en las últimas décadas del siglo XX la prioridad era atraer trabajadores migrantes no calificados para laborar en las fábricas y en trabajos pesados de construcción y servicio, hoy día la necesidad es por trabajadores calificados que puedan satisfacer la demanda en el sector de las tecnologías de la comunicación.

Debido a la creciente demanda por trabajadores migrantes en Alemania, en los últimos años han sido los mismos actores económicos los que han cambiado el discurso mediático sobre los migrantes, enfatizando el potencial que representan para el crecimiento de ciertos sectores económicos. En ese sentido, el cambio del discurso ha sido impulsado también por los medios de comunicación que lograron cambiar los patrones dominantes de pensamiento, hacia uno que enfatizara la creciente dependencia de Alemania en la inmigración.

Catar ha tenido una relación similar con los actores económicos privados; es decir, dichos actores han tenido, y continúan teniendo, una injerencia enorme en la creación de leyes en materia de migración laboral. Sin embargo, a diferencia de Alemania, en Catar el gobierno no es el único responsable de manejar el tema del empleo y residencia de los migrantes. Además del Ministerio del Interior, el patrocinador y las agencias reclutadoras tienen un papel preponderante al contratar a los trabajadores (desde su país de origen) y firmar un contrato con ellos que especifica que su estatus migratorio y de residencia recae exclusivamente en el empleador. Las autoridades migratorias funcionan como supervisor del sistema *Kafala*, pero es en realidad el patrocinador individual el responsable de las condiciones laborales y de vida de los trabajadores migrantes. Así, la administración de los migrantes está alineada con los intereses y las estrategias de las élites económicas que prevalecen en el país.<sup>24</sup>

Catar, así como otros países del CCG, ha firmado múltiples acuerdos bilaterales para enviar y recibir trabajadores con diversos países del sur de Asia. Sin embargo, más allá de la firma de los acuerdos a nivel estatal, la administración de los flujos laborales-migratorios se encuentra en la cooperación público-privada entre los países que envían trabajadores y los receptores. Más aún, existen comités bilaterales entre las cámaras y asociaciones de comercio, así como de agencias y compañías de reclutamiento que operan entre los países

---

<sup>24</sup> Para más información véase Diop, Johnston y Trung Le, 2018.

de origen y los receptores, fortaleciendo así la práctica en la que prevalece la injerencia de los actores económicos privados sobre el Estado.

De igual manera, para el caso de Catar, destacan las organizaciones internacionales (ONGs de derechos humanos principalmente) como actores que han puesto una gran cantidad de presión sobre el gobierno catari para eliminar el sistema de patrocinio *Kafala*, así como para que implementen medidas de protección a los trabajadores y trabajadoras migrantes en su territorio.

### **Nivel de integración al país receptor**

La variable que quizás es la más importante, y que determina en gran medida las diferencias fundamentales entre los sistemas laborales migratorios de ambos países, es la del nivel de integración que tienen los trabajadores migrantes al país receptor.

Al respecto, Alemania tiene una política, establecida en la Ley de Inmigración de 2005, de integración de los migrantes como una tarea gubernamental. Desde entonces, la Oficina Federal para la Migración y Refugiados fue comisionada para regular las medidas de apoyo a la integración. Dichas medidas incluyen cursos de integración (idioma alemán) y clases de orientación para adquirir conocimientos sobre el país, su sistema legal, historia y cultura. En ese sentido, en 2012 se publicó una ley federal para mejorar las oportunidades para los inmigrantes para que sus títulos universitarios sean reconocidos en Alemania, facilitando así su inclusión al mercado laboral.

Más aún, en 2016 se publicó el Plan Nacional para la Integración con objeto de hacer que las políticas de integración en Alemania sean vinculantes, y se publicó el Acta de Integración que incluye provisiones con respecto a la integración de los migrantes al mercado laboral, y su posibilidad de conseguir un permiso de residencia. Dichas medidas y leyes son fundamentales para entender el gran esfuerzo que ha realizado el estado alemán para integrar a los trabajadores migrantes, y convertirlos en una parte integral de la sociedad receptora.

Sin embargo, Catar tiene una postura totalmente distinta. La posición de las autoridades catariés cambió en la década de los 90 a medida que cambió la composición de trabajadores migrantes en el país. En estos años aún prevalecía una mayoría de trabajadores migrantes árabes en los países del CCG; sin embargo, el incremento de

activismo político entre los migrantes comenzó a generar temor entre las monarquías. Así, los países del CCG, entre los que se encuentra Catar, comenzaron a cambiar la nacionalidad de sus trabajadores migrantes, enfocándose en países del sur de Asia que no compartieran afinidades políticas, alejados del mundo político árabe, y que no representaran una amenaza cultural a los países del Golfo.

Las demandas por derechos socio económicos y el activismo político de los trabajadores extranjeros se materializó en las huelgas de Dubai de 2005, 2007 y 2008 que reunió a más de 70,000 trabajadores que protestaban por el abuso, la confiscación de sus pasaportes, las condiciones de vida y la inseguridad salarial.<sup>25</sup> De igual manera, poco después en el contexto de la primavera árabe, las monarquías del Golfo comenzaron a percibir las protestas sociales como una verdadera amenaza a su estabilidad por lo que surgió una nueva generación de políticas anti integración.

Como núcleo de dichas políticas está el prevenir el asentamiento de los trabajadores migrantes, y en especial prevenir lo que sucede en las democracias occidentales que reciben trabajadores migrantes: la creación de comunidades diaspóricas. Para lograr este objetivo, Catar permite la existencia de trabajadores migrantes exclusivamente con contratos laborales temporales. Es importante destacar que las medidas anti asentamiento tienen un fundamento clasista ya que están dirigidas a los migrantes no calificados; los trabajadores migrantes calificados gozan de mayores derechos socioeconómicos y privilegios (Thiollet, 2016).

Con base en este análisis comparado de ambos estudios de caso, y enmarcado en un estudio realizado desde el institucionalismo histórico centrado en actores, es posible identificar ciertos hallazgos que se pueden sintetizar en:

- La presencia o no de ciertas variables y
- El nivel de intensidad de cumplimiento de otras

Así, he identificado dos distintos tipos de SLM que he denominado excluyente e incluyente.

---

<sup>25</sup> Para más información, véase Salamanca, 2018.

### 3. Tipos de Sistema Laboral Migratorio

#### a. Sistema Laboral Migratorio incluyente: Alemania

VARIABLE	EXISTENCIA DE	NIVEL DE INTENSIDAD O CUMPLIMIENTO
<b>Normativa nacional (y sus reformas)</b>	<b>Si</b>	<b>Alto</b>
<b>Instrumentos internacionales</b>	<b>Si</b>	<b>Alto</b>
<b>Acuerdos e instrumentos bilaterales y regionales</b>	<b>Si</b>	<b>Alto</b>
<b>Instituciones y actores involucrados</b>	<b>Múltiples</b>	<b>N/A</b>
<b>Nivel de integración al país receptor</b>	<b>Si</b>	<b>Alto</b>

Tabla 3. SLM incluyente alemán (creación propia)

De acuerdo al análisis realizado, es posible identificar que Alemania tiene un nivel alto de cumplimiento de todas sus variables, a pesar de la presencia de múltiples actores involucrados en el proceso de creación e implementación de políticas migratorias. En el análisis realizado, se identificó que efectivamente existe una normativa nacional sólida con respecto a los migrantes, trabajadores y sus derechos. Más aún, dicha legislación está respaldada por los actores políticos de la cúpula quienes tienen como objetivo fortalecer el crecimiento económico del país, para lo que la inclusión de trabajadores migrantes es fundamental.

Asimismo, destaca este como un país que históricamente ha estado comprometido con la cooperación internacional y los valores establecidos en organismos como Naciones Unidas (en materia de derechos económicos, políticos y sociales, entre otros.), por lo que se ha adherido a múltiples instrumentos multilaterales, y es reconocido por procurar siempre cumplir con los mandatos internacionales.



Con relación a la última variable, es posible observar que la posición de los actores políticos frente a al tema de integración ha fluctuado a través de la historia. Sin embargo, el día de hoy Alemania es un país comprometido con la integración económica, social y cultural de los trabajadores migrantes en su territorio. Dicho compromiso se puede ver por la legislación nacional y los programas existentes que tienen como tarea principal su integración a la sociedad alemana.

Así, es posible decir que Alemania tiene un **sistema laboral migratorio** que he denominado **incluyente**.

### b. Sistema Laboral Migratorio excluyente: Catar

VARIABLE	EXISTENCIA DE	NIVEL DE INTENSIDAD O CUMPLIMIENTO
<b>Normativa nacional (y sus reformas)</b>	<b>Si</b>	<b>Medio</b>
<b>Instrumentos internacionales</b>	<b>Si</b>	<b>Medio</b>
<b>Acuerdos e instrumentos bilaterales y regionales</b>	<b>Si</b>	<b>Medio</b>
<b>Instituciones y actores involucrados</b>	<b>Múltiples</b>	<b>N/A</b>
<b>Nivel de integración al país receptor</b>	<b>No</b>	<b>Nulo</b>

Tabla 4. SLM excluyente catari (creación propia)

Por su parte, Catar muestra un nivel de cumplimiento, en todos los niveles, totalmente distinto. Así, si bien tiene una normativa nacional sólida, así como una serie de reformas a la misma, la implementación no ha sido integral al continuar excluyendo a ciertos grupos (entre ellos trabajadoras y trabajadores migrantes). De igual manera, si bien ha ratificado numerosos instrumentos internacionales en la materia, la implementación de

los mismos a nivel nacional aún es débil, y muchos han sido firmados pero con reservas importantes que excluyen a muchos migrantes de tener protecciones.

Al igual que el caso de Alemania, Catar tiene múltiples actores e intereses involucrados en la creación de políticas migratorias. Sin embargo, en este caso, la presión de los intereses particulares de las empresas ha tenido una enorme injerencia en evitar que lo establecido en instrumentos internacionales y acuerdos regionales sea ejecutado.

Finalmente, la variable que muestra la mayor diferencia entre ambos casos es la del nivel de integración de los trabajadores migrantes al país receptor. A diferencia de Alemania, Catar no tiene ningún programa o política dirigidos a la integración social y cultural de los trabajadores migrantes al país. Hay un rechazo explícito por parte de las autoridades cataríes de permitir el establecimiento de comunidades migrantes extranjeras, así como de permitir cualquier tipo de transgresión cultural que no corresponda a la cultura árabe, islámica y *khaleeji*.

Con base en estas características, he denominado a Catar como poseedor de un **sistema laboral migratorio excluyente**.

## Conclusiones

Los sistemas de migración laboral reúnen una serie de variables indispensables que permiten diseñar políticas de laboral-migratorias que suelen estar adecuadas y condicionadas al contexto de cada estado. Siendo la migración un fenómeno multidimensional, los SLM contribuyen a pensar la problemática desde una visión multidisciplinaria, y que ha sido articulado a partir de la injerencia e interdependencia de diferentes organismos públicos, niveles de gobierno y diversos actores sociales nacionales e internacionales.

El presente estudio exploratorio se guió por la hipótesis que sostiene que el análisis de la presencia de múltiples variables, contextuales, históricas e institucionales, en los países receptores de trabajadores migrantes, Catar y Alemania, permite identificar dos distintos sistemas de migración laboral. En ese sentido, se puede concluir que la hipótesis descriptiva propuesta señaló la presencia de determinados fenómenos, cuya exploración arrojó como resultado la identificación de dos SLM con características opuestas.

Así pues, la aportación principal de este trabajo consistió en el diseño de dos sistemas de migración laboral a partir del análisis de cinco variables cuya presencia e interdependencia, contribuyen a comprender más a profundidad el fenómeno de la migración laboral en dos de los países más significativos en materia de recepción de trabajadores migrantes.

Dichas variables son: la normativa nacional y sus reformas, los instrumentos internacionales a los que se haya adherido y su cumplimiento, los acuerdos e instrumentos bilaterales y regionales a los que se haya unido y su cumplimiento, las instituciones y actores involucrados en el proceso de migración laboral y el nivel de integración que tienen los migrantes al país receptor.

Además, es fundamental considerar una variable que permea todo el proceso de la creación de un SLM: el contexto histórico. Si bien no es sencillo medir acontecimientos históricos, si es crucial tomar en cuenta los antecedentes históricos, políticos, socio-culturales y económicos, con objeto de poder comprender el comportamiento actual de los diversos actores involucrados en el proceso.

Así, se encontró que debido al nivel medio-bajo de presencia y cumplimiento de las variables, Catar cuenta con un SLM que he denominado excluyente. Esto es, el análisis de los documentos arrojó que si bien el país cuenta con un marco normativo sólido, realmente no ha habido una implementación efectiva del mismo. Por su parte, a pesar de estar adherido a algunos acuerdos internacionales y ser parte de algunos acuerdos regionales, tiene pendiente la actualización de sus marcos regulatorios para armonizarlos con los compromisos internacionales que ha asumido.

De igual manera, Catar tiene múltiples actores e intereses involucrados en la creación de políticas migratorias, y al igual que Alemania, hay actores que han tenido una injerencia crucial para el rumbo que han tomado las políticas nacionales en la materia. Principalmente, destacan los intereses particulares de las empresas quienes tienen una enorme injerencia sobre las autoridades gubernamentales, generando así presión sobre ellos para mantener un sistema de patrocinio que los beneficie económicamente.

La denominación de excluyente hace referencia específicamente a su característica de ser un estado que no quiere integrar a los trabajadores migrantes a su sociedad, implementando así acciones y políticas que los mantiene en un estatus estacionario, temporal y sin oportunidades de mejora.

Por su parte, el estudio arrojó que Alemania cuenta con un alto nivel de cumplimiento (implementación y adhesión) a las variables estudiadas, por lo que denominé a su sistema migratorio como incluyente. En su caso, se identificó que Alemania no sólo tiene una legislación sólida en materia de migración laboral, sino que se reconoce que hay una aplicación efectiva de la misma.

En el mismo sentido, el país europeo se ha adherido y ha ratificado un amplio número de instrumentos internacionales en materia de derechos laborales y humanos de los y las trabajadoras migrantes, a la vez que está suscrito a diversos acuerdos regionales. Su apego a derecho internacional es muy amplio, al tiempo que es sujeto a ser invocado en los procesos judiciales internos.

Al igual que Catar, Alemania ha tenido una importante influencia de los actores económicos a lo largo de su historia, e incluso hoy día son ellos quienes, de acuerdo a sus necesidades, están demandando más trabajadores migrantes calificados. De igual manera, destacan los medios de comunicación como los actores que lograron cambiar el discurso y

la percepción popular con respecto a los migrantes, generando así presión sobre las autoridades y favoreciendo su situación en el país.

No obstante, es muy relevante hacer énfasis sobre una de las variables en particular: el tema de la integración sociocultural. Las políticas laborales migratorias de ambos países difieren completamente en este tema fundamental, que va más allá del tema exclusivamente laboral. Esta es una variable con condicionantes culturales y sociales, que determinan la forma en la que son tratados los migrantes tanto por las autoridades como por la población, y tiene injerencia en la formación de políticas migratorias. El análisis ilustra como en Alemania hay un alto nivel de integración cultural, que va acompañado de la voluntad política por integrar a los migrantes a la sociedad alemana. Dicha voluntad se refleja en numerosos programas de integración lingüística y cultural, conducidos tanto por el gobierno como por las empresas interesadas en tener capital extranjero.

Sin embargo, el caso de Catar es completamente opuesto. Existe un temor tanto a nivel gubernamental como entre la población en general, de que los migrantes se inserten demasiado en la sociedad, la contaminen y cambien sus valores fundamentales; es decir, que amenacen la cultura *khaleeji*. De igual manera, en el aspecto económico, hay un rechazo gubernamental por permitir una mayor inserción de los trabajadores migrantes a la sociedad receptora, ya que esto podría generar la permanencia de los trabajadores y sus familias, y eventualmente la creación de una diáspora que será costosa para el gobierno. Así, Catar avoca sus esfuerzos a prevenir a toda costa cualquier tipo de integración social o cultural, principalmente de los trabajadores migrantes poco cualificados.

Con base en los resultados identificados en cuanto al tipo de SLM presente en cada estudio de caso, sería posible realizar una serie de recomendaciones de política para países que se identifiquen como poseedores de SLM excluyentes. En primer lugar, las recomendaciones a Catar, así como a países con este tipo de SLM, estarían dirigidas al fortalecimiento institucional en materia de implementación de las leyes nacionales y convenios internacionales. Dado que el contexto político y cultural es una variable independiente que no puede ser alterada fácilmente, la propuesta podría ser un fortalecimiento institucional, que daría más certeza a los procesos migratorios, y permitiría un mayor cumplimiento de protección de los trabajadores migrantes.

En ese sentido, el estudio de caso de Alemania puede ser identificado como una situación óptima y como un SLM deseable para países con un importante influjo de trabajadores migrantes. Así, las recomendaciones también estarían dirigidas a estudiar el comportamiento de los actores involucrados en el sistema alemán, con el objeto de rescatar las buenas prácticas en materia de respeto a los derechos humanos, inclusión social y cultural de los migrantes, definición de cualificaciones en diversos trabajos para migrantes, etc., e identificar las buenas prácticas que se pueden trasladar o implementar a otros países con un SLM excluyente.

Para realizar este tipo de estudios, y como se demostró a lo largo de esta tesis, los SLM como instrumentos de políticas constituyen un factor clave en las capacidades del Estado para atender el problema de los trabajadores migrantes; es decir, el conjunto de variables que conforman un SLM funcionan como un instrumento de políticas que condicionan las capacidades de los Estados. Así, resulta relevante estudiar este tipo de fenómenos que como instrumentos condicionan el actuar y los resultados de cada país.

En ese sentido, los estudios de caso analizados arrojan luz sobre la complejidad de la conformación de los distintos sistemas de migración laboral. Así, esta tesis pretende ofrecer una serie de elementos valiosos a ser considerados para quien desee estudiar el SLM de otros países. Sin embargo, este estudio presenta algunas limitaciones que necesitan ser consideradas para futuros estudios similares.

Por un lado, la presente investigación no tiene como fuente testimonios o entrevistas con personas que estén directamente relacionados con los SLM de esos países. Esta es una importante limitación ya que no hay testimonios de viva voz de los actores que están directamente involucrados en la creación de los SLM. De igual manera, este trabajo se basó principalmente en fuentes bibliográficas en español e inglés, lo que puede hacer el universo de información algo limitado; idealmente, sería conveniente poder acceder a fuentes en los idiomas originarios de los países que se estudian.

Finalmente quedaría plantear cuáles son las líneas futuras de investigación. Como continuación de este tipo de trabajos, una línea futura podría ser el estudio comparativo con base en una metodología de entrevista a actores gubernamentales, empresarios, miembros de la sociedad civil y medios de comunicación, que puedan dar una validez mucho más profunda a la investigación, y que brinden una perspectiva más que hagan más

holística la comprensión de los sistemas de migración laboral. Asimismo, sería de utilidad poder analizar los SLM de los mismos u otros países, desde enfoques distintos que puedan dar una explicación holística al fenómeno laboral migratorio; esto es, desde el enfoque de derechos (análisis de la situación de derechos humanos de los trabajadores migrantes) así como desde el enfoque de género, abriendo así la posibilidad de analizar a los trabajadores migrantes hombres por un lado, y entender las especificidades de la situación de las trabajadoras migrantes.

Para futuras investigaciones en la materia, sería útil considerar una hipótesis que buscara demostrar y falsar que los SLM incluyentes son institucionalmente más sólidos y por ende más deseables. En ese sentido, una hipótesis que buscara comprobar que el comportamiento de los actores tiene un peso mayor que la institucionalidad del estado para definir las políticas laborales migratorias.

Así, resultaría interesante realizar más estudios de casos comparados para identificar características similares y diferentes a Catar y Alemania, y poder ampliar las pruebas que den veracidad a las hipótesis planteadas en este estudio.

## REFERENCIAS

- Abdulla, Gaith (2016): “Khaleeji Identity in Contemporary Gulf Politics”, *Identity and Culture in the 21<sup>st</sup> Century Gulf*, [https://www.oxgaps.org/files/analysis\\_abdulla.pdf](https://www.oxgaps.org/files/analysis_abdulla.pdf)
- Abreu, José Luis (2013): “Migración Laboral y Derechos Humanos”, *International Journal of Good Conscience*, 8 (2), pp. 164-172, [http://www.spentamexico.org/v8-n2/A11.9\(2\)164-172.pdf](http://www.spentamexico.org/v8-n2/A11.9(2)164-172.pdf)
- Abu Dhabi Dialogue: “About Abu Dhabi Dialogue”, <http://abudhabidialogue.org.ae/about-abu-dhabi-dialogue>
- Al Jazeera (2017): “What is the GCC?”, <https://www.aljazeera.com/news/2017/12/gcc-171204094537378.html>
- Amnesty International (Amnistía Internacional) (2019): “Qatar: Authorities must step up efforts to honour labour rights promises before 2022 World Cup”, *AI*, <https://www.amnesty.org/en/latest/news/2019/02/qatarauthorities-must-step-up-efforts-to-honour-labour-rights-promises-before-2022-world-cup/>
- Amnistía Internacional (2016): “¿Nombre nuevo, sistema antiguo? La nueva legislación laboral de Qatar y los abusos contra los trabajadores y trabajadoras migrantes”, *AI*.
- Asia Pacific Mission for Migrants (2014): *The Kafala: Research on the Impact and Relation of the Sponsorship System to Migrant Labor Bondage in GCC Countries*, APMM.
- Barnett, Michael (1993): “Institutions, Roles, and Disorder: The Case of the Arab States System”, *International Studies Quarterly*, 37, pp. 271-296.
- Bedoya Bedoya, María Rocío (2009): “Las potencialidades del institucionalismo histórico centrado en los actores para el análisis de la política pública. Contingentes de trabajadores extranjeros en España”, *Estudios Políticos*, Medellín, pp. 33-58.
- Business & Human Rights Resource Center (2019): “Labour rights and the Qatar World Cup 2022”, <https://www.business-humanrights.org/en/major-sporting-events/labour-rights-and-the-qatar-world-cup-2022>
- Carbajosa, Ana (2018): “Alemania busca trabajadores fuera de la UE para ayudar a cubrir 1,2 millones de empleos vacantes”, *El País*, [https://elpais.com/internacional/2018/12/19/actualidad/1545233313\\_157398.html](https://elpais.com/internacional/2018/12/19/actualidad/1545233313_157398.html)



- Crépeau, François (2014): “Report of the Special Rapporteur on the human rights of migrants, Mission to Qatar”, *United Nations General Assembly, Human Rights Council*.
- Consejo de Derechos Humanos de la ONU (2018): “Informe del Grupo de Trabajo sobre el Examen Periódico Universal, Alemania”, *Asamblea General*, 39° período de sesiones, <https://documents-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/G18/210/79/PDF/G1821079.pdf?OpenElement>
- Cuñat Giménez, Rubén J. (2007): “Aplicación de la teoría fundamentada (grounded theory) al estudio del proceso de creación de empresas”, *Decisiones Globales*.
- Daeren, Lieve (2000): “Género en la migración laboral internacional en América Latina y el Caribe - Pautas para buenas prácticas en la formulación de políticas y programas dirigidos a trabajadoras y trabajadores migrantes”, CEPAL, Santiago de Chile.
- De la Hoz Reyes, Remberto (2016): “Institucionalismo nuevo y el estudio de las políticas públicas”, *Justicia*, Universidad Simón Bolívar, No. 30, pp. 107-121, <http://www.scielo.org.co/pdf/just/n30/n30a08.pdf>
- Diario Oficial de la Unión Europea (2011): *Reglamento (UE) No. 492/2011 del Parlamento Europeo y del Consejo de 5 de abril de 2011 relativo a la libre circulación de los trabajadores dentro de la Unión*, <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/PDF/?uri=CELEX:32011R0492&from=EN>
- Dieper, Sussane (2019): “Seventy Years as a Country of Immigrants: What’s Next for Germany?”, *The American Institute for Contemporary German Studies*, <https://www.aicgs.org/2019/05/seventy-years-as-a-country-of-immigrants-whats-next-for-germany/>
- Diop, Abdoulaye, Trevor Johnston y Kien Trung Le (2018): “Migration Policies across the GCC: Challenges in Reforming the Kafala”, *Migration to the Gulf: Policies in Sending and Receiving Countries*, GLMM, Gulf Research Center Cambridge, [http://gulfmigration.org/media/pubs/book/grm2017book\\_chapter/Volume%20-%20Migration%20to%20Gulf%20-%20Chapter%203.pdf](http://gulfmigration.org/media/pubs/book/grm2017book_chapter/Volume%20-%20Migration%20to%20Gulf%20-%20Chapter%203.pdf)
- DW Made for minds (2019): “Germany second-largest destination for migrants: OECD”, *DW*, 18 de sept de 2019, <https://www.dw.com/en/germany-second-largest-destination-for-migrants-oecd/a-50473180>
- European Commission, “Global Approach to Migration and Mobility”, *Migration and Home Affairs*, [https://ec.europa.eu/home-affairs/what-we-do/policies/international-affairs/global-approach-to-migration\\_en](https://ec.europa.eu/home-affairs/what-we-do/policies/international-affairs/global-approach-to-migration_en)
- Fargues, Philippe y Nasra M. Shah eds. (2018): “Migration to the Gulf: Policies in Sending and Receiving Countries”, *Gulf Labour Markets and Migration Programme*.

Federal Foreign Office, “Immigration Act”, <https://www.auswaertiges-amt.de/en/einreiseundaufenthalt/zuwanderungsrecht-node>

Federal Ministry of the Interior, Building and Community, “Labour migration”, <https://www.bmi.bund.de/EN/topics/migration/immigration/labour-migration/labour-migration-node.html>

Franco Sánchez, Laura Myriam (2012): *Migración y remesas en la ciudad de Ixmiquilpan*, Universidad Autónoma de Estado de Hidalgo, Pachuca, Hidalgo.

Glorius, Birgit, “Migration to Germany: structures, processes, and discourses” (2018): *Regional Statistics*, vol. 8, no. 1, [https://www.academia.edu/36435286/Migration\\_to\\_Germany\\_structures\\_processes\\_and\\_discourses](https://www.academia.edu/36435286/Migration_to_Germany_structures_processes_and_discourses)

Gómez Walteros, Jaime Alberto (2010): “La migración internacional: teorías y enfoques, una Mirada actual”, *Semestre Económico*, Vol. 13, Núm. 26, pp. 81-99, <https://www.redalyc.org/pdf/1650/165014341004.pdf>

Gulf Labour Markets and Migration Programme (2014): “The Legal Framework of the Sponsorship Systems of Qatar, Saudi Arabia and Kuwait: A Comparative Examination”, *GLMM*, No. 7, [http://cadmus.eui.eu/bitstream/handle/1814/32250/GLMM\\_ExpNote\\_07-2014.pdf?sequence=1](http://cadmus.eui.eu/bitstream/handle/1814/32250/GLMM_ExpNote_07-2014.pdf?sequence=1)

Hanewinkel, Vera y Jochen Oltmer (2018): “Integration and Integration Policies in Germany”, *Bundeszentrale für politische Bildung*, <https://www.bpb.de/gesellschaft/migration/laenderprofile/262812/integration-and-integration-policies-in-germany>

Human Rights Watch (2018): “Qatar: End All Migrant Worker Exit Visas, New Law Falls Short of Labor Reform Pledges”, *HRW*, <https://www.hrw.org/news/2018/09/06/qatar-end-all-migrant-worker-exit-visas>

\_\_\_\_\_ (2018): “Qatar Joins Core Human Rights Treaties but Rejects Major Protections for Women, Migrant Workers”, *HRW*, <https://www.hrw.org/news/2018/05/25/qatar-joins-core-human-rights-treaties>

\_\_\_\_\_ (2018): “Qatar: Year of Crisis Spurred Rights Reforms. Implementation Is Key”, *HRW*, <https://www.hrw.org/news/2018/01/18/qatar-year-crisis-spurred-rights-reforms>

\_\_\_\_\_ (2012): *World Report 2012: Qatar, Events of 2011*, <https://www.hrw.org/world-report/2012/country-chapters/qatar>

Hvidt, Martin (2016): “Highly Skilled Migrants. How and how much do they contribute to the economic development of the Arab Gulf countries?”, *Center for Mellemostudier*.

International Labor Organization (OIT) (2017): “Addressing governance challenges in a changing labour migration landscape”, *International Labour Conference*, 106th Session, [https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---ed\\_norm/---relconf/documents/meetingdocument/wcms\\_550269.pdf](https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---ed_norm/---relconf/documents/meetingdocument/wcms_550269.pdf)

\_\_\_\_\_ (2017): “Employer – migrant worker relationships in the Middle East: exploring scope for internal labour market mobility and fair migration”, *Regional Office for Arab States*.

\_\_\_\_\_ (OIT) (2015 y 2018): “ILO Global estimates on international migrant workers results and methodology”, *International Labour Office Geneva*, [https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---dgreports/---dcomm/---publ/documents/publication/wcms\\_652001.pdf](https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---dgreports/---dcomm/---publ/documents/publication/wcms_652001.pdf)

\_\_\_\_\_, “Labour Migration”, ILO, <https://www.ilo.org/beirut/areasofwork/labour-migration/lang--en/index.htm>

\_\_\_\_\_, “Policy Brief No. 2: Reform of the Kafala (Sponsorship) System”, *Migrant Forum in Asia*, <https://www.ilo.org/dyn/migpractice/docs/132/PB2.pdf>

\_\_\_\_\_, “Ratifications by country”, <https://www.ilo.org/dyn/normlex/en/f?p=1000:11001:::NO:::>

International Organization for Migration (OIM), “Budapest Process”, *UN Migration*, <https://www.iom.int/budapest-process>

IQ Fachstelle Einwanderung (2017): “Migrants in the German labour market. Facts and figures, policy strategies and stakeholders”, *Minor projektontor für bildung und forschung e.v.*, [https://www.netzwerk-iq.de/fileadmin/Redaktion/Bilder/Fachstelle Einwanderung/FE LRI Vortrag 17-03-07.pdf](https://www.netzwerk-iq.de/fileadmin/Redaktion/Bilder/Fachstelle_Einwanderung/FE_LRI_Vortrag_17-03-07.pdf)

J. Isuani, Fernando (2012): “Instrumentos de políticas públicas. Factores claves de las capacidades estatales”, *Documentos y Aportes en Administración Pública y Gestión Estatal*, Universidad Nacional del Litoral Santa Fe, Argentina, vol. 12, núm. 19, pp. 51-74.

Leifels, Arne y Michael Schwarts (2017): “Foreign workers in German SMEs: a strong plea for free labour markets”, *KfW Research*, No. 154, <https://www.kfw.de/PDF/Download-Center/Konzernthemen/Research/PDF->

- Dokumente-Fokus-Volkswirtschaft/Fokus-englische-Dateien/Fokus-2017-EN/Fokus-Nr.-154-January-2017-foreign-workers\_EN.pdf
- Maletzky, Martina (2017): “Changing labour migration politics in Germany: an organizational perspective”, *International Migration*, <https://onlinelibrary.wiley.com/doi/full/10.1111/imig.12379>
- Martínez Caraso, Piedad Cristina (2006): “El método de estudio de caso: estrategia metodológica de la investigación científica”, *Pensamiento & Gestión*, núm. 20, pp. 165-193.
- Migrant.rights.org (2017): “Qatar proves its critics right once again”, <https://www.migrant-rights.org/2017/01/qatar-proves-its-critics-right-once-again/>
- \_\_\_\_\_, *Reform the Kafala System*, Campaign, <https://www.migrant-rights.org/campaign/end-the-kafala-system/>
- Motaparthy, Priyanka (2015): “Understanding Kafala: An archaic law at cross purposes with modern development”, *Migrant-rights.org*, <https://www.migrant-rights.org/2015/03/understanding-kafala-an-archaic-law-at-cross-purposes-with-modern-development/>
- Murray, Heather E. (2012): “Hope for Reform Springs Eternal: How the Sponsorship System, Domestic Laws and Traditional Customs Fail to Protect Migrant Domestic Workers in GCC Countries”, *Cornell International Law Journal*, Vol. 45, pp. 462-485.
- Nasr, Joseph y Holger Hansen (2018): “German cabinet approves immigration laws to ease worker shortage”, *Reuters*, <https://www.reuters.com/article/us-germany-immigration-law/german-cabinet-approves-immigration-laws-to-ease-worker-shortage-idUSKBN1OI1RO>
- Norambuena, Carmen y Rodrigo Matamoras (2017): “Política migratoria Argentina: una mirada desde el institucionalismo histórico”, *Si Somos Americanos. Revista de Estudios Transfronterizos*, Universidad de Santiago de Chile.
- Novelo Urdanivia, Federico (2008): “Economía y Migración”, *Universidades*, núm. 39, pp. 29-44, <http://www.redalyc.org/pdf/373/37312911004.pdf>
- Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos (ACNUDH) (2013), *Migración y Derechos humanos, Mejoramiento de la gobernanza basada en los derechos humanos de la migración internacional*, Ginebra, Suiza, [https://www.ohchr.org/Documents/Issues/Migration/MigrationHR\\_improvingHR\\_ReporSPt.pdf](https://www.ohchr.org/Documents/Issues/Migration/MigrationHR_improvingHR_ReporSPt.pdf)

Office of the United Nations High Commissioner for Human Rights (ACNUDH), *Status of Ratification of 18 International Human Rights Treaties*, <http://indicators.ohchr.org/>

Organización de las Naciones Unidas, *International migrant stock: The 2017 revision*, División de Asuntos Económicos y Sociales, <https://www.un.org/en/development/desa/population/migration/data/estimates2/estimates17.asp>

\_\_\_\_\_, *Refugiados y Migrantes*, <https://refugeesmigrants.un.org/es/definitions>

Organización de los Estados Americanos - Organización Internacional del Trabajo (2013): *Proyecto Políticas de Migración Laboral Sensibles al Género Memorandum de Entendimiento OIT-OEA*, Departamento de Desarrollo Económico y Social, [https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---americas/---ro-lima/---sro-san\\_jose/documents/genericdocument/wcms\\_235986.pdf](https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---americas/---ro-lima/---sro-san_jose/documents/genericdocument/wcms_235986.pdf)

Organización Internacional del Trabajo (2016): *La migración laboral en América Latina y el Caribe – Diagnóstico, estrategia y líneas de trabajo de la OIT en la región*, Oficina Regional para América Latina y el Caribe, [https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---americas/---ro-lima/documents/publication/wcms\\_502766.pdf](https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---americas/---ro-lima/documents/publication/wcms_502766.pdf)

\_\_\_\_\_ (2004): “¿Qué es el trabajo decente?”, OIT, [https://www.ilo.org/americas/sala-de-prensa/WCMS\\_LIM\\_653\\_SP/lang--es/index.htm](https://www.ilo.org/americas/sala-de-prensa/WCMS_LIM_653_SP/lang--es/index.htm)

\_\_\_\_\_ (2007): *Marco multilateral de la OIT para las migraciones laborales Principios y directrices no vinculantes para un enfoque de las migraciones laborales basado en los derechos*, OIT, Ginebra, Suiza, [https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---ed\\_protect/---protrav/---migrant/documents/publication/wcms\\_178678.pdf](https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---ed_protect/---protrav/---migrant/documents/publication/wcms_178678.pdf)

\_\_\_\_\_, *Migración laboral internacional: Un enfoque basado en los derechos*, Resumen Ejecutivo, [https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---dgreports/---dcomm/documents/publication/wcms\\_160050.pdf](https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---dgreports/---dcomm/documents/publication/wcms_160050.pdf)

Organización Internacional para las Migraciones (2015): *Marco de gobernanza sobre la migración*, Consejo Centésima sexta reunión.

Ostrom, Elinor (2010): “The Institutional Analysis and Development Framework and the Commons”, *Cornell Law Review*, Vol. 95, 4, pp. 807 – 816.

- Palacios Valencia, Yennesit (2016): “Perspectiva de género en los fenómenos migratorios: estudio desde Europa y América Latina”, *Revista CES Derecho*, Volumen 7, No.2, pp. 145 – 162.
- Páramo Morales, Dagoberto (2015): “La teoría fundamentada (Grounded Theory), metodología cualitativa de investigación científica”, *Pensamiento & Gestión*, no. 39, <http://www.scielo.org.co/pdf/pege/n39/n39a01.pdf>
- Pardo Fernández, Rodrigo y Maria Elena Rivera Heredia (2017): *Aportaciones a los estudios migratorios desde diferentes enfoques, disciplinas y campos de conocimiento*, Universidad Michoacana de San Nicolás de Hidalgo.
- Qatar Labor Law, <https://qatarlaborlaw.com/>
- Ratcliffe, Rebecca (2018): “Qatar law change hailed as milestone for migrant workers in World Cup run-up”, *The Guardian*, <https://www.theguardian.com/global-development/2018/sep/06/qatar-law-change-milestone-migrant-workers-world-cup-2022-exit-permits>
- Rietig, Victoria y Andreas Müller (2016): “The new reality: Germany adapts to its role as a major migrant magnet”, *Migration Policy Institute*, [https://www.migrationpolicy.org/article/new-reality-germany-adapts-its-role-major-migrant-magnet?gclid=CjwKCAjw-ZvlBRBbEiwANw9UWv2nWE16nBnQrIo6e0NXf5M0GtcUV9\\_mVXCzELE1IJH8DXvnsmcUgBoCpR4QAvD\\_BwE](https://www.migrationpolicy.org/article/new-reality-germany-adapts-its-role-major-migrant-magnet?gclid=CjwKCAjw-ZvlBRBbEiwANw9UWv2nWE16nBnQrIo6e0NXf5M0GtcUV9_mVXCzELE1IJH8DXvnsmcUgBoCpR4QAvD_BwE)
- Ribas Mateos, Natalia (2005), “La feminización de las migraciones desde una perspectiva filipina”, *Revista CIDOB d’Afers Internacionals*, num. 68, pp. 67-87.
- Salamanca, Alejandro (2018): “Cuando los inmigrantes son mayoría: los Emiratos Árabes Unidos”, *El Orden Mundial*, <https://elordenmundial.com/inmigrantes-en-los-emiratos-arabes-unidos/>
- Salas Lluévano, Ma. De Lourdes (2009): *Migración y Feminización de la Población rural / 2000-2005 El caso de Atitanac y La Encarnación, Villanueva, Zac.*, Tesis de Doctorado, Universidad Autónoma de Zacatecas, Zacatecas.
- Sarthou, Nerina Fernanda (2015): “Los instrumentos de política como enfoque de análisis de los sistemas de pago al mérito. Contribuciones analíticas a partir del caso argentino”, *Perfiles educativos*, vol.37, no.149, México.
- Schneider, Jan (2010): “Labour Migration to Germany – Background and Current Perspectives”, *Federal Office for Migration and Refugees*, Viena, [https://www.emn.at/wp-content/uploads/2017/01/4\\_schneider.pdf](https://www.emn.at/wp-content/uploads/2017/01/4_schneider.pdf)

- Snoj, Jure (2017): “Population of Qatar by nationality - 2017 report”, *Priya Dsouza Communications*, <http://priyadsouza.com/population-of-qatar-by-nationality-in-2017/>
- State of Qatar, *Advisory Council*, Government Communications Office, <https://www.gco.gov.qa/en/about-qatar/advisory-council/>
- Staudenmaier, Rebecca (2018): “German population with immigrant background reaches new peak in 2017”, *DW*, <https://www.dw.com/en/german-population-with-immigrant-background-reaches-new-peak-in-2017/a-44906046>
- Steinmo, Sven, Thelen, Kathleen y Longstreth, Frank (1992): “Historical institutionalismo in comparative politics”, *Structuring politics Historical institutionalism in comparative analysis*, Cambridge University Press, UK, pp. 1-32.
- Thiollet, H el ene (2016): “Managing migrant labour in the Gulf: Transnational dynamics of migration politics since the 1930s”, *International Migration Institute*, <https://hal.archives-ouvertes.fr/hal-01346366/document>
- United Nations (ONU) (2017): “Consideration of reports submitted by States parties under articles 16 and 17 of the International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights Sixth periodic reports of States parties due in 2016 Germany”, *Economic and Social Council*, <https://www.auswaertiges-amt.de/blob/291582/25dbe25cd94061ffbacad3ecbb1e2652/170224-6staatenbericht-wirtsoz-data.pdf>
- United Nations Statistics Division (División de Estadística de las Naciones Unidas) (2017): *Handbook on Measuring International Migration through Population Censuses*, Department of Economic and Social Affairs, <https://unstats.un.org/unsd/statcom/48th-session/documents/BG-4a-Migration-Handbook-E.pdf>
- Zahra, Maysa (2015): “The Legal Framework of the Sponsorship Systems of the Gulf Cooperation Council Countries: A Comparative Examination”, *Gulf Labour Markets and Migration Programme*, No. 10, [http://gulfmigration.org/media/pubs/exno/GLMM\\_EN\\_2015\\_10.pdf](http://gulfmigration.org/media/pubs/exno/GLMM_EN_2015_10.pdf)
- Zech, Tanja (2019): “Skilled personnel welcome”, *deutschland.de*, <https://www.deutschland.de/en/topic/business/the-skilled-labour-immigration-act-working-in-germany>
- Zurbriggen, Cristina (2006): “El institucionalismo centrado en los actores: una perspectiva an lica en el estudio de las políticas públicas”, *Revista de Ciencia Política*, Vol. 26, No. 1, pp. 67-83.