



## TERCER PUNTO DEL ORDEN DEL DIA

**Curso que ha de darse a las recomendaciones  
de las reuniones sectoriales y técnicas****b) Reunión tripartita de expertos sobre el Marco  
multilateral de la OIT para las migraciones laborales  
(Ginebra, 31 de octubre – 2 de noviembre de 2005)**

1. La Reunión tripartita de expertos sobre el Marco multilateral de la OIT para las migraciones laborales tuvo lugar en Ginebra del 31 de octubre al 2 de noviembre de 2005, bajo la presidencia del Sr. Francisco Arnau Navarro (Gobierno, España).
2. La Reunión examinó un proyecto de Marco multilateral de la OIT para las migraciones laborales preparado por la Oficina<sup>1</sup>, y aprobó y adoptó el texto completo del documento final enmendado relativo al Marco multilateral de la OIT para las migraciones laborales<sup>2</sup>.
3. Tanto el documento adoptado sobre el Marco como el informe de la Reunión (*Nota sobre las labores*)<sup>3</sup> se adjuntan al presente documento. La *Síntesis de las observaciones [sobre el Marco] presentadas por los expertos y los observadores*<sup>4</sup> figura en anexo al presente documento.
4. ***La Comisión de Reuniones Sectoriales y Técnicas y Cuestiones Afines tal vez estime oportuno recomendar al Consejo de Administración que:***
  - a) ***tome nota del informe de la Reunión tripartita de expertos;***
  - b) ***apruebe 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, y***

<sup>1</sup> Documento TMMFLM/2005.

<sup>2</sup> Documento TMMFLM/2005/1.

<sup>3</sup> Documento TMMFLM/2005/2.

<sup>4</sup> Documento TMMFLM/2005/3.

- c) autorice al Director General a publicar el citado Marco multilateral de la OIT para las migraciones laborales.*

Ginebra, 26 de enero de 2006.

*Punto que requiere decisión:* párrafo 4.

## Anexo

### **Síntesis de las observaciones presentadas por los expertos y los observadores sobre el proyecto de 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 adoptado por la Reunión tripartita de expertos (31 de octubre – 2 de noviembre de 2005)**

El texto del proyecto de Marco multilateral de la OIT para las Migraciones Laborales, adoptado por la Reunión tripartita de expertos (documento TMMFLM/2005/D.9), se entregó a los 39 expertos tripartitos y nueve observadores gubernamentales que asistieron a la Reunión. Remitieron respuestas al documento citado un total de ocho expertos gubernamentales (Argentina, Australia, Canadá, Ecuador, Japón, México y Reino Unido) de los 19 gobiernos participantes y un observador gubernamental (Estados Unidos), así como expertos empleadores y expertos trabajadores.

En la presente nota se sintetizan las principales cuestiones planteadas en dichas respuestas.

#### **A. *Observaciones generales sobre la reunión y sus resultados***

- La mayoría de los expertos gubernamentales no formularon observaciones sobre el documento adoptado.
- El experto gubernamental de Argentina declaró que el Marco recogía adecuadamente los debates de la Reunión. El experto gubernamental del Ecuador valoró muy positivamente el Marco revisado. A su juicio, éste iba a cumplir un papel muy importante como guía en materia de migraciones y redundaría en un trato más equitativo y justo para los trabajadores migrantes y sus familias. Hizo hincapié en que la Reunión de expertos había dedicado una atención especial al examen del documento, lo que se ponía de manifiesto en la revisión de los principios y las directrices. El experto gubernamental de México también expresó su acuerdo con el Marco revisado, que consideraba de gran calidad y utilidad.
- El experto gubernamental del Reino Unido dijo que, en términos generales, acogía favorablemente el proyecto de Marco y tenía un alto concepto de los esfuerzos dedicados por los expertos y la Oficina a su preparación, en particular por lo que se refería a la compilación de ejemplos de mejores prácticas. El experto gubernamental de Australia reconoció que la nueva formulación del título, al que se había añadido la frase «principios y directrices no vinculantes», iba a contribuir a reafirmar la naturaleza y el tono del Marco. El experto gubernamental del Canadá dijo que observaba importantes mejoras con respecto al proyecto de Marco original; el observador gubernamental de Estados Unidos también se refirió a las mejoras introducidas en el texto inicial.

- Los expertos empleadores manifestaron su plena conformidad con el texto del Marco, el cual se ajustaba a las decisiones adoptadas durante la Reunión <sup>1</sup>.
- Los expertos trabajadores declararon que no había motivo para formular observaciones adicionales, en la medida en que el documento había recogido adecuadamente las cuestiones y preocupaciones debatidas, el espíritu de la discusión y el consenso a que se había llegado. A su juicio, el Marco revisado era una herramienta excepcional para asegurar que las migraciones laborales evolucionen en armonía con el desarrollo, la promoción del trabajo decente para todos y el fortalecimiento del diálogo social. Los gobiernos, los empleadores, los sindicatos y las organizaciones de la sociedad civil, tanto por separado como conjuntamente, iban a poder utilizar el Marco para elaborar políticas socialmente justas y económicamente viables. El Marco no sólo respondía a las diversas y legítimas inquietudes planteadas con respecto a la migración laboral en distintas circunstancias, sino que describía también una amplia gama de opciones de política, basadas no en conjeturas, sino en la riquísima experiencia que sólo podía atesorar una entidad tripartita como la OIT.

En esta nota se sintetizan las principales observaciones sobre el Marco formuladas por distintos expertos, que en su mayoría se refieren a aspectos ya debatidos por la Reunión tripartita de expertos <sup>2</sup>. En la sección B se resumen las observaciones sobre el Marco en general; las secciones C y D se refieren a puntos específicos. En la nota no se han incluido las observaciones relativas a las diferencias entre los principios y las directrices comprendidos en la legislación y la práctica nacionales, ni tampoco las propuestas específicas de modificación del texto ya acordado <sup>3</sup>. El contenido íntegro de las respuestas enviadas por los expertos está a disposición de los miembros del Consejo que lo soliciten.

## **B. Observaciones sobre el marco general**

### **1. Algunos textos del Marco pueden parecer excesivamente normativos para un sistema multilateral no vinculante.**

Tres expertos gubernamentales (Australia, Japón y Reino Unido) manifestaron su preocupación en cuanto a que algunos pasajes del Marco pudieran seguir pareciendo demasiado normativos para un sistema que se promovió en un principio como no vinculante.

- El experto gubernamental de Australia observó con satisfacción que muchas de las directrices se habían revisado a fin de darles un tono menos normativo e imperativo, si bien en algunos ámbitos se había mantenido un cierto nivel normativo.
- A juicio del experto gubernamental del Japón, el documento seguía incluyendo disposiciones que tenían, en la práctica, carácter vinculante.

<sup>1</sup> Los expertos empleadores formularon sólo una observación con respecto a la directriz 5.5 (véase el párrafo 4 de la sección B, más adelante).

<sup>2</sup> La versión revisada de la *Nota sobre las labores* (documento TMMFLM/2005/2) explica detalladamente las cuestiones debatidas y los acuerdos alcanzados sobre muchas de tales cuestiones en la Reunión de expertos.

<sup>3</sup> Observación de la Oficina: Este marco es multilateral y, por ende, puede diferir con respecto a las prácticas específicas de cada país. El experto gubernamental del Japón ha propuesto muchos cambios al texto del Marco que se negoció y adoptó en la Reunión de expertos.

- El experto gubernamental del Reino Unido se refirió al gran nivel de detalle del texto, en el que se postulaban más de 120 recomendaciones. Este experto consideraba que las directrices 4.6 a 4.9 eran excesivamente normativas, opinión que también le merecía el texto posterior a la frase «en todas las fases de la migración», contenida en el principio 12<sup>4</sup>.

## **2. El Marco es más amplio que el texto de la resolución relativa a los trabajadores migrantes que adoptó la Conferencia Internacional del Trabajo de 2004.**

El experto gubernamental del Canadá sostuvo que el Marco seguía rebasando el ámbito de las conclusiones adoptadas por la Conferencia Internacional del Trabajo en 2004. Para respaldar esta afirmación citó los siguientes ejemplos:

- Los tres últimos párrafos del preámbulo (véase la sección C.1, más adelante).
- La segunda oración del principio 2 postula que los gobiernos y las organizaciones internacionales deberían fomentar la coherencia de las políticas de migración laboral a escala internacional<sup>5</sup>, cuestión respecto de la cual no se alcanzó consenso en la Conferencia de 2004. En las conclusiones de la resolución de 2004 se había convenido en que podría establecerse un foro de la OIT «... a fin de prever una plataforma para intensificar el diálogo tripartito en materia de migraciones laborales y fomentar la coherencia política respecto de ese tema». A juicio del experto canadiense, era prematuro concluir que en este debate se podría suscribir la idea de fomentar la coherencia a nivel internacional, sobre todo cuando el concepto de coherencia no se había definido aún.
- El principio 9, *b)*, se refiere, en particular, a la Convención internacional sobre la protección de los derechos de todos los trabajadores migratorios y de sus familiares, de 1990. En realidad, en la Comisión de los Trabajadores Migrantes, de 2004, no hubo consenso en cuanto a que esta Convención debería servir para orientar la legislación nacional.

## **3. El Marco podría aplicarse a cuestiones que quedan al margen del mandato de la OIT.**

- El experto gubernamental de Australia consideró que el ámbito del Marco seguía siendo demasiado amplio con respecto al mandato de la OIT. En su opinión, seguía habiendo un cierto traslapo entre el proyecto de Marco y el papel de las demás organizaciones internacionales.
- El observador gubernamental de Estados Unidos consideró que el Marco seguía tratando de forma inapropiada numerosas cuestiones que escapaban al ámbito y el mandato de la OIT, como el desarrollo y las remesas internacionales.

<sup>4</sup> Observación de la Oficina: El texto del principio 12 es el siguiente: «Se debería promover un proceso ordenado y equitativo de migraciones laborales tanto en los países de origen como de destino para orientar a los trabajadores y las trabajadoras migrantes en todas las fases de la migración, en especial en la planificación y preparación para la migración laboral, el tránsito, la llegada y el recibimiento, el retorno y la reintegración».

<sup>5</sup> Observación de la Oficina: La segunda oración del principio 2 reza así: «Los gobiernos y las organizaciones de empleadores y de trabajadores deberían colaborar con la Oficina Internacional del Trabajo para fomentar la coherencia de las políticas de migración laboral a escala internacional y regional basadas en las directrices abajo mencionadas».

**4. Algunas disposiciones del Marco podrían inducir a error en lo que atañe a la igualdad de derechos entre trabajadores migrantes en situación regular y los que se encuentran en situación irregular.**

- Los derechos a que se refieren los principios 8, 9, 10 y 11 y las directrices correspondientes podrían suscitar a veces expectativas poco realistas en cuanto a los derechos de los trabajadores migrantes en situación irregular. Como ejemplos, el experto gubernamental del Reino Unido ha citado las referencias a todos los trabajadores migrantes contenidas en los párrafos 4.1, 9.5, 9.9 y 11.3.
- El observador de Estados Unidos señaló que en el Marco no se dejaba constancia de que los convenios internacionales aplicables reconocen que la condición de migrante podría ser una base jurídica para justificar un trato diferenciado. Al respecto, sería útil que en la sección 9 se explicitara que, sin perjuicio del ejercicio de los derechos humanos establecidos en la legislación internacional y los tratados pertinentes, los cuales deberían reconocerse a todos los trabajadores migrantes, los trabajadores que emigren recurriendo a los mecanismos legales gozan con frecuencia de derechos adicionales que tal vez no se conceden a los trabajadores migrantes en situación irregular.
- Algunos expertos empleadores observaron que el párrafo 5.5 no daba cuenta con exactitud del espíritu de la discusión. A su juicio, la igualdad de trato debería expresarse únicamente con respecto a los principios 8 y 9 del Marco, en su tenor aprobado durante la Reunión. No obstante, la directriz 5.5 suponía un reconocimiento sin condiciones de la igualdad de trato. Los expertos empleadores propusieron una formulación alternativa para la directriz 5.5: «... respeten el principio de la igualdad de trato enunciado en los principios 8 y 9 del presente Marco y que los trabajadores incluidos en los programas temporales ejerzan tales derechos».

**5. En el Marco hay un desequilibrio en cuanto a las obligaciones y las responsabilidades de los Estados de origen y los países de destino.**

- A juicio del observador gubernamental de Estados Unidos, aun cuando en el Marco se destacaban las obligaciones y responsabilidades de los países de destino, en cambio se ignoraban las obligaciones de los países de origen en cuanto a la protección y la creación de trabajo decente<sup>6</sup>. El proyecto se refería a los convenios internacionales como fuentes normativas que generan derechos y protecciones para los trabajadores migrantes, pero no tomaba en consideración el hecho de que las obligaciones que se derivan de dichos instrumentos rigen únicamente para los Estados que son parte en los mismos.
- El experto gubernamental del Japón declaró que el Marco debería hacer hincapié en la necesidad de adoptar medidas preventivas destinadas a impedir el empleo de trabajadores migrantes en situación irregular y asegurar la protección de los migrantes. Para prevenir el empleo irregular, era esencial divulgar ampliamente la información sobre los riesgos públicos derivados de la inmigración irregular y crear trabajo decente en los países de origen.

<sup>6</sup> Observación de la Oficina: Los principios 1, *a*) y 1, *b*) y las directrices 1.1 y 1.2 tratan del trabajo decente en todos los países. La directriz 2.4 reza así: «Fomentar la asistencia para el desarrollo a proyectos y programas que generen o incrementen las oportunidades de trabajo decente para las mujeres y los hombres en los países en desarrollo».

**6. Las definiciones propuestas en el Marco, en especial para las diferentes categorías de trabajadores migrantes, son imprecisas.**

- El experto gubernamental de Australia y el observador gubernamental de Estados Unidos señalaron que el Marco no proponía definiciones de los términos utilizados en el documento, como trabajadores migrantes permanentes y trabajadores migrantes temporales, trabajadores invitados, trabajadores migrantes en situación irregular, etc. Con todo, el experto australiano reconoció que el Marco era ahora más congruente en cuanto a qué categorías de personas se refería.
- El experto gubernamental de Argentina dijo que, en su opinión, la primera oración del principio 2 no debería referirse simplemente a la gestión de las migraciones, sino que debería calificarla, y hablar de una gestión «apropiada», «óptima» o «atinada» de las migraciones.

**7. El Marco no plasma adecuadamente el derecho soberano de cada Estado en lo que atañe a las políticas nacionales de migración laboral <sup>7</sup>.**

- El observador gubernamental de Estados Unidos dijo que, a su juicio, el proyecto de Marco no vinculante no había reconocido adecuadamente el derecho soberano de los Estados a establecer y aplicar sus propias políticas de inmigración, y preconizaba de forma inapropiada la promoción de la coherencia de las políticas sobre migración laboral en los planos regional e internacional.
- El experto gubernamental del Japón señaló que el derecho soberano de todos los países a determinar sus propias políticas de migración debería proclamarse como condición preliminar al establecimiento y puesta en práctica del Marco.

**C. Observaciones sobre aspectos específicos del marco**

**1. Preámbulo**

- En opinión del experto gubernamental del Canadá, no era procedente y no estaba previsto en el mandato de la Reunión de expertos que ésta incluyera en el preámbulo (o en otra parte del documento) una disposición según la cual el Consejo de Administración de la Oficina Internacional del Trabajo aprobaba el Marco. Propuso que todas las referencias a «el Consejo de Administración de la Oficina Internacional del Trabajo» fueran sustituidas por «la Reunión tripartita de expertos».
- Según el experto gubernamental del Canadá, también era improcedente incluir un preámbulo en un marco de directrices no vinculantes, pues tal inclusión podía ser entendida en el sentido de que el documento fuese un instrumento, y no simplemente un dispositivo práctico concebido para ayudar a los Estados Miembros, opinión que respaldó el observador gubernamental de Estados Unidos.
- El experto gubernamental del Canadá observó que los tres últimos párrafos del preámbulo rebasaban la función que se había convenido asignar al Marco no vinculante en la resolución de la Conferencia Internacional del Trabajo de 2004, de acuerdo con el párrafo 26 de las conclusiones. Era prematuro concluir que el Marco estaba destinado a estimular la cooperación para fomentar la coherencia de las

<sup>7</sup> Observación de la Oficina: El derecho soberano de los Estados a gestionar sus propias políticas en materia de migración se menciona en el preámbulo, párrafo 2 de la introducción, y en la primera oración del principio 4, cuyo texto es el siguiente: «Todos los Estados tienen el derecho soberano de elaborar sus propias políticas para gestionar las migraciones laborales».

políticas en materia de migraciones internacionales, ya que las perspectivas de dicha cooperación, así como la definición y el ámbito del concepto de «coherencia», sólo se determinarían en el curso del futuro proceso de diálogo. Por ende, debería modificarse apropiadamente el texto correspondiente.

## 2. El mecanismo de seguimiento propuesto<sup>8</sup>

- El experto gubernamental de Australia hizo notar que el proyecto de Marco ya no incluía un mecanismo formal de seguimiento. Por su parte, apoyaba la supresión de un sistema obligatorio de presentación de informes, que consideraba inapropiado, dado que el Marco debería ser un documento «de orientación» no vinculante.
- Según el experto gubernamental del Canadá, la resolución de la CIT de 2004 no preveía la inclusión de un mecanismo de seguimiento en el Marco. Ahora bien, si hubiese que establecer uno, resultaría más apropiado que tal seguimiento se concentrara en asegurar la actualización constante de la información aportada por el Marco, y examinara el grado en que el Marco estuviese realizando su cometido inicial de ayudar a los Estados Miembros a elaborar políticas eficaces en materia de migración laboral. El experto canadiense propuso el texto siguiente:

El Consejo de Administración de la Oficina Internacional del Trabajo debería examinar periódicamente los avances logrados con arreglo a este Marco por lo que se refiere a la asistencia prestada a los Estados Miembros en la elaboración de políticas eficaces en materia de migración laboral y dar instrucciones a la Oficina para garantizar que el Marco siga siendo un recurso actualizado para la consecución de tal objetivo.

- Tanto el experto gubernamental del Japón como el observador gubernamental de Estados Unidos sostuvieron que no era procedente incluir disposiciones sobre seguimiento en un marco de carácter no vinculante.

## D. *Observaciones generales sobre las directrices*

- Dos expertos gubernamentales dijeron que apoyaban en términos generales las directrices revisadas. El experto gubernamental de Australia observó con satisfacción que muchas de las directrices se habían revisado en el sentido de darles un tono menos normativo e imperativo. Por su parte, el experto gubernamental canadiense dijo que, si bien no apoyaba plenamente todas las directrices contenidas en el Marco, reconocía que, habida cuenta de su carácter no vinculante y de la flexibilidad introducida en los textos de introducción de cada serie de directrices, éstas podrían ser útiles a la hora de ayudar a los Estados Miembros a elaborar las futuras políticas de migración laboral con arreglo a las distintas condiciones nacionales. Por consiguiente, no tenía objeción alguna al respecto.

<sup>8</sup> Observación de la Oficina: La sección del Marco adoptado relativa al seguimiento tiene dos párrafos:

- 1) Se debería instar al Consejo de Administración a que examine periódicamente los progresos realizados en la aplicación del Marco multilateral, como parte del plan de acción, en los términos del párrafo 35 de las conclusiones de la discusión general sobre trabajadores migrantes celebrada en la 92.<sup>a</sup> reunión de la Conferencia Internacional del Trabajo, de 2004.
- 2) La OIT debería promover el presente Marco multilateral como base de colaboración para lograr coherencia, en los foros internacionales pertinentes en que participe.

- El observador gubernamental de Estados Unidos consideraba que las directrices propuestas no aportaban orientaciones concretas basadas en las mejores prácticas a los Estados que estaban tratando de resolver los problemas relativos a la migración laboral, y tampoco se centaban en las cuestiones específicas relativas a la protección de los derechos laborales de los trabajadores migrantes.