



Manila, Filipinas, del 27 al 30 de octubre de 2008

**MESA REDONDA 1: MIGRACIÓN, DESARROLLO
Y DERECHOS HUMANOS
(Coordinadora - Sra. Estrella Lajom Roman)**

**Mesa Redonda 1.1
Protección de los derechos de los migrantes –
Una responsabilidad compartida¹
Presidida conjuntamente por:
el Gobierno de Filipinas y
el Gobierno de los Emiratos Árabes Unidos**

**Miércoles, 29 de octubre de 2008
de 15:00 a 18:00 horas**

RESUMEN EJECUTIVO

¿Cuál es la relación entre la protección de los derechos de los migrantes y el desarrollo? ¿De qué manera los países protegen, a título individual o conjuntamente, los derechos de los migrantes? Este documento trata de responder a estas preguntas y de estimular las deliberaciones de la Mesa Redonda 1.1 del Foro Mundial sobre Migración y Desarrollo al examinar una serie de prácticas efectivas en el terreno que aplican las leyes y principios internacionales de protección referentes a los migrantes.

Actualmente, se observa un creciente reconocimiento de que la migración² puede ser beneficiosa

¹ Este documento ha sido consolidado por la OIM en colaboración con los encargados de presidir la Mesa Redonda, a saber, los Gobiernos de Filipinas y de los Emiratos Árabes Unidos, la OIT, y la coordinadora de la Mesa Redonda. Asimismo, contiene las observaciones y aportaciones de los Estados Miembros que conforman el equipo de la Mesa Redonda y los estudios y resultados provenientes de otros expertos y organizaciones. El objetivo de este documento es informar y facilitar las deliberaciones en el seno de la Mesa Redonda 1.1 del Foro Mundial sobre Migración y Desarrollo, que tendrá lugar en Manila, en octubre de 2008. Este documento no aborda de manera exhaustiva el tema de la Mesa Redonda 1.1 ni tampoco refleja necesariamente las opiniones de los organizadores del Foro Mundial o de los gobiernos y organizaciones que participan en dicho proceso. En cualquier reproducción, total o parcial de este documento se deberá citar la fuente.

para el desarrollo. Pero dichos beneficios dependen del grado en que los países de origen de los migrantes y aquéllos en que residen y trabajan los protejan y habiliten, sea cual fuere su condición jurídica. El PNUD señala que las personas son “la verdadera riqueza de las naciones” y que su desarrollo humano es la base para un desarrollo económico más amplio y para cualquier otro tipo de desarrollo nacional³. Ese desarrollo más amplio cobra mayor pertinencia, tanto para los países de origen como de acogida⁴, e implica la protección de los derechos humanos de los migrantes⁵ en las tres etapas del ciclo de vida de la migración: antes de la partida, tras la llegada y durante la estancia laboral en el extranjero, así como en el retorno y reintegración. Los Estados tienen la función primordial de velar por que ello así sea, mediante leyes, políticas y prácticas transparentes, cooperando unos con otros y con otros interlocutores clave.

No hay una perspectiva única que se adapte a todos, pero si hay ejemplos de buenas prácticas en las distintas regiones del mundo que otros países pueden replicar. En este documento se adopta una perspectiva de “ciclo de vida” de cara a la migración a fin de poner de relieve las responsabilidades de protección respectivas de los países de origen, de tránsito y de destino en dicho ciclo. También se hace hincapié en enseñanzas útiles extraídas de estas prácticas y en posibles medidas políticas que podrían adoptar los gobiernos.

1. MARCO CONCEPTUAL

1.1 Migración, desarrollo y derechos humanos

La comunidad internacional es cada vez más consciente de la necesidad de adoptar una perspectiva holística de cara a la migración, es decir, una perspectiva que trascienda el análisis puramente económico o de seguridad y que incorpore los aspectos sociales, culturales y humanos de este fenómeno de alcance mundial. Es más, se observa la emergencia de nuevas formas de migración laboral en respuesta a tendencias demográficas y necesidades de mercados laborales, en virtud de las cuales individuos y gobiernos, por igual, aspiran a la migración temporal y circular y al empleo en ultramar para poder encarar sus distintas necesidades y prioridades. Por consiguiente, para hacer frente efectiva y humanamente a los retos que plantea la migración en la actualidad y alentar al máximo las contribuciones positivas de la migración es fundamental que se respeten los derechos humanos de los migrantes en todos estos contextos, ya se trate o no de personas “productivas”.

² El término “migración” se refiere aquí al proceso de movimiento de población sea cual fuere su tamaño, composición o causas. Tiene en cuenta que la migración puede ser temporal o a largo plazo, o incluso permanente. La mayoría de los migrantes de hoy en día, ya sean calificados o poco calificados, pueden residir en el extranjero con carácter permanente o durante mucho tiempo. Véase *Glosario sobre Migración*, Derecho Internacional sobre Migración, Organización Internacional para las Migraciones, Ginebra, 2004.

³ “El desarrollo humano es un paradigma de desarrollo que implica mucho más que la renta nacional. Se trata de crear un entorno en el cual las personas puedan desarrollar plenamente su potencial y llevar vidas productivas y creativas, conforme a sus necesidades e intereses (...) El desarrollo humano y los derechos humanos se refuerzan mutuamente, y contribuyen a garantizar el bienestar y la dignidad de todos los pueblos, consolidando el respeto por sí mismos y por los demás. <http://hdr.undp.org/en/humandev/>

⁴ Los países de acogida también pueden englobar a los países de tránsito.

⁵ Los derechos humanos incluyen, entre otros, los derechos civiles, políticos, económicos, sociales y culturales, por ejemplo los derechos laborales.

Los derechos humanos son universales, indivisibles e inalienables. La Declaración Universal de los Derechos Humanos pone de relieve que: “*todas* las personas deben gozar del respeto de sus derechos humanos, sea cual fuere el lugar de residencia, su condición jurídica en el país o condición de empleo productivo. Los beneficios que ello trae para el desarrollo de los países de origen y de destino así como la protección de los derechos de los migrantes son inalienables, como lo demuestran los datos económicos y los estudios realizados que tienden a reforzar la noción de que la protección de los derechos humanos de todos los migrantes acrecienta las repercusiones de la migración en el desarrollo y en la productividad mientras que, por el contrario, la denegación de los mismos y las consiguientes violaciones traen consigo un costo considerable, no sólo para los migrantes sino también para los países de origen y de destino.

Los beneficios potenciales de la migración están bien documentados, particularmente en lo que respecta a los países de origen⁶. Los migrantes pueden contribuir al desarrollo y aliviar la pobreza en los países de origen al reducir la presión que ejercen los mercados laborales, enviar remesas a sus hogares, adquirir nuevas competencias, efectuar inversiones y establecer redes comerciales y de empleo. La migración también puede aportar toda una serie de beneficios sociales, culturales y políticos a nivel individual, comunitario y nacional. En los países de acogida, los migrantes pueden contribuir al desarrollo al colmar las brechas existentes en los mercados laborales así como en la creciente demanda de bienes y servicios –particularmente cuando reciben sueldos decentes y pagan impuestos y otras tasas públicas– además de aportar sus competencias empresariales. Asimismo, pueden efectuar importantes contribuciones, que no son de orden económico, en esferas sociales, culturales y políticas.

Ahora bien, la migración también trae consigo ciertos riesgos y repercusiones potencialmente negativas para los países de origen, entre los que cabe mencionar la fuga de cerebros y la dependencia en las remesas que envían los migrantes. Para los países de destino, las repercusiones potencialmente negativas incluyen el desplazamiento de trabajadores locales, especialmente por migrantes que se hallan en situación irregular.

⁶ Véanse por ejemplo: “*Migration for Development: Within and Beyond Frontiers*”, OIM, Ginebra, 2006 para un panorama y estudio por casos sobre las distintas repercusiones potencialmente positivas que puede tener la migración en el desarrollo; Ratha, D. y Shaw W., “*South-South Migration and Remittances*” Documento de trabajo del Banco Mundial N°.102, <http://siteresources.worldbank.org/INTPROSPECTS/Resources/334934-1110315015165/SouthSouthMigrationandRemittances.pdf> para debatir las repercusiones de la migración Sur-Sur en el bienestar de los pobres; *Development Research Centre on Migration, Globalization and Poverty Working Papers* <http://www.migrationdrc.org/>. Asimismo, véanse Hildebrandt y al. (2004), Kanaiaupuni y Donato (1999), Amankawaa y al. (2003), Brokerhoff, 1990 con relación a estudios que demuestran las repercusiones positivas de la migración en la salud de los niños.

Sin embargo, hasta la fecha no se ha concedido una atención adecuada a las circunstancias o situación de los migrantes en lo referente a su contribución potencial al crecimiento y prosperidad de los países de destino. Hay hechos que apuntan a que la protección de los derechos de los trabajadores migrantes incide positivamente en la productividad, lo que da lugar a menos horas de trabajo perdidas, a menores gastos de atención de la salud y a un mayor rendimiento⁷. La protección de los derechos también evita que se desarrollen sectores económicos dependientes de los migrantes y una subcategoría de trabajadores migrantes no protegidos que pueden tener efectos contraproducentes para los trabajadores nacionales puesto que ello socava sus salarios y condiciones de trabajo.

Tampoco se dispone de información suficiente sobre cómo los distintos tipos de migración exhortan a desarrollar políticas de protección diferenciadas. Actualmente, toda clase de personas cruzan las fronteras internacionales en busca de una vida mejor o con afán aventurero, para reunirse con familiares y amigos, y por toda una miríada de otras razones. Hay quienes buscan trabajo o trabajan tras la emigración por determinados motivos y que poseen diversos niveles de competencias: son profesionales, trabajadores altamente calificados o poco calificados; también hay quienes tienen poca o ninguna experiencia laboral o capacitación formal. Sus circunstancias suelen depender de políticas migratorias adaptadas a estas diferencias; y si bien muchos pueden contribuir a los beneficios globales de la migración para con el desarrollo, sus circunstancias varían enormemente y exigen respuestas diferentes en materia de protección. Por ejemplo, se considera que la migración poco calificada tiene mayores posibilidades de reducir la magnitud y gravedad de la pobreza en las comunidades de origen⁸, ello no obstante, los migrantes menos calificados son aquellos que se encontrarán en situación más precaria para reivindicar sus derechos en cuanto a salarios o condiciones de vida y trabajo decentes. Por consiguiente, la protección de los derechos de los migrantes y de todo migrante potencialmente vulnerable es indudablemente prioritaria.

En aras de los intereses de todos los concernidos cabe promover oportunidades para una migración legal y luchar contra el tráfico y la trata de personas, puesto que la migración irregular socava el imperio de la ley, la confianza pública y expone a los migrantes en situación irregular a serias violaciones de sus derechos humanos, impidiendo que puedan concretar su potencial y contribuir eficazmente al desarrollo. (Véase asimismo la Mesa Redonda 2.2).

Evidentemente, los migrantes por su parte tienen el deber de acatar las leyes y respetar las políticas de los países de acogida.

⁷ *Migration and Development. A Human Rights Approach*, Oficina del Alto Comisionado de los Derechos Humanos, pp.3-5, 8 – 10, www.ohchr.org/english/bodies/cmw/docs/.

⁸ "La migración de personas con pocas calificaciones es la que en mayor medida puede reducir la profundidad y gravedad de la pobreza en las comunidades de origen". Migración internacional y desarrollo: Informe del Secretario General, A/60/871, Nueva York: Naciones Unidas, 2006. Véase asimismo Banco Mundial, "Global Economic Prospects 2006- Economic Implications of Remittances and Migration", Washington D.C., 2005.

1.2. Responsabilidad compartida

La protección efectiva de los derechos humanos de los migrantes exige una acción coordinada de los países a lo largo de todo el ciclo de la migración (“ciclo de vida”): partida, viaje, permanencia en el país de acogida, así como retorno y reintegración⁹. Los países tienen mayor autoridad y responsabilidad cuando los migrantes se encuentran en su territorio. Ahora bien, la cooperación interestatal puede fomentar prácticas efectivas a fin de proteger a los migrantes y promover sus derechos en todas las etapas del ciclo de la migración. La perspectiva cooperativa no solamente beneficia a los migrantes a título individual sino que además promueve el desarrollo mutuo y las buenas relaciones entre países de acogida y de origen.

1.2.1 El papel clave de los gobiernos

La dialéctica sobre la protección de los derechos humanos de los migrantes suele concentrarse en las obligaciones de los países de destino y de los países de tránsito. Ello no obstante, los países de origen tienen un importante papel que desempeñar a la hora de proteger a sus nacionales antes de la partida, durante su permanencia en el extranjero y tras su retorno. Si antes de la partida los gobiernos consiguen que sus nacionales estén suficientemente informados sobre el proceso migratorio, sus derechos y obligaciones en los países de tránsito y destino, los peligros que entrañan la trata y el tráfico de personas, las situaciones y condiciones reales de trabajo en el país de destino así como sobre la cultura y condiciones de vida a su llegada, serán menos vulnerables a la discriminación y al abuso. Por ejemplo, los países de origen pueden proporcionar información sobre los riesgos y consecuencias de recurrir a la migración irregular y sobre el deber que tienen los migrantes de ingresar en otros países a través de vías legales. Cabe conferir particular atención a los grupos vulnerables.

Al cerciorarse de que el proceso de contratación está reglamentado –mediante normas aplicadas por el gobierno– y de que el migrante es consciente de su derecho a la protección y asistencia consular, los países de origen pueden cumplir con su obligación de proteger a sus nacionales y contribuir a un proceso migratorio acertado. Estas medidas también pueden servir para acrecentar la confianza de los gobiernos de acogida, de los empleadores y de las comunidades locales, fomentando así un mayor apoyo a las políticas migratorias.

En el marco del derecho internacional, los países también tienen el derecho y el deber de defender y proteger a sus nacionales en el extranjero, sea cual fuere el lugar de residencia y su situación migratoria. Cuando los países de origen siguen de cerca el trato que se da a sus nacionales fuera del país, los países de destino y tránsito tienen mayores incentivos y se sienten obligados a proteger los derechos de dichos migrantes.

⁹ Cabe destacar que los gobiernos comparten la responsabilidad en materia de protección de los derechos humanos de los migrantes, incluso si el proceso migratorio termina en el país de destino.

Igualmente, los países de origen precisan conocimientos, capacidad e influencia para negociar acuerdos sobre contratos decentes, salarios justos, bienestar social y otros seguros, particularmente con países cuyos sistemas jurídicos o mecanismos generales de protección para extranjeros son precarios o inexistentes. También pueden, por iniciativa propia, proveer esas normas para sus migrantes, como es el caso de Filipinas.

Por otra parte, en el marco del derecho internacional los países de destino tienen la responsabilidad de velar por que se respeten los derechos de los extranjeros que están bajo su jurisdicción. Los Estados tienen poderes soberanos a la hora de determinar la concesión de la nacionalidad, la admisión, las condiciones de permanencia y la deportación de extranjeros, de acuerdo con circunstancias y prioridades nacionales. Cuando un extranjero se halla en el territorio de un país, el Estado debe respetar y velar por los derechos humanos de “todas las personas que se encuentren en su territorio y sujetos a su jurisdicción...sin distinción de raza, color, sexo, idioma, religión, opinión política o de cualquier otra índole, origen nacional o social, posición económica, nacimiento o cualquier otra condición¹⁰”. En principio, y sólo con contadas excepciones como algunos derechos políticos, los derechos contenidos en los instrumentos de derechos humanos se garantizan a todas las personas presentes en un Estado: nacionales y extranjeros por igual, sea cual fuere su condición jurídica.

En el contexto de los mercados laborales nacionales, es primordial que los trabajadores migrantes estén protegidos por leyes laborales; también, si fuera necesario, cabe incluir a los empleados domésticos, un grupo particularmente vulnerable que, generalmente, no se tiene en cuenta. Las leyes que prevén un trato equivalente al que se da a los trabajadores nacionales por trabajo igual pueden impedir que se instauren sub-condiciones y evitar posibles tensiones con los nacionales. Para poder aplicar las leyes y reglamentos que protegen a los trabajadores migrantes es preciso recurrir a inspecciones adecuadas y velar por el cumplimiento de los contratos de empleo¹¹.

Las leyes y políticas de los países de destino que avalan el respeto de los derechos sociales de los extranjeros, a saber, el derecho a la educación, el acceso a la salud y una vivienda decente, acrecientan las contribuciones al desarrollo individual y de la sociedad así como las perspectivas de una experiencia migratoria productiva. Las políticas no discriminatorias y de integración efectiva sirven para prevenir la exclusión social y la xenofobia y alientan el reconocimiento de los migrantes como miembros productivos de la sociedad, además de promover la cohesión social, siendo este un beneficio innegable para los países de destino. Estos últimos y, según los casos, los países de tránsito, pueden adoptar medidas de protección que incluyan la prevención y lucha contra la migración irregular –particularmente contra la trata y el tráfico de personas.

¹⁰ Véase el Artículo 2 de la Declaración Universal de Derechos Humanos y el Artículo 2, inciso 1 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos. También se incluyen cláusulas similares de no discriminación en los tratados de derechos humanos.

¹¹ Convenio de la OIT sobre los trabajadores migrantes, 1949 (Nº.97); Convenio de la OIT sobre la discriminación (Empleo y discriminación), 1958 (Nº. 111); Declaración de la OIT relativa a los Principios y Derechos Fundamentales en el Trabajo de 1999.

La creación de servicios de remesas, en colaboración con los países de origen, para que los trabajadores migrantes puedan transferir sus ganancias a sus hogares con toda seguridad y a bajo costo, puede habilitar económicamente a los migrantes, ayudándoles a acrecentar al máximo los beneficios de la migración en el desarrollo.

La comunidad internacional reconoce que es fundamental que los países cooperen entre sí para garantizar condiciones humanas y equitativas en el ámbito de la migración internacional y así promover una gestión efectiva de la migración. Los instrumentos internacionales exhortan a la colaboración entre países para promover una buena gobernanza de la migración y la protección de los trabajadores migrantes¹². Las esferas de cooperación entre los países de origen, de tránsito y de destino que alientan al máximo la protección comprenden:

1. El intercambio de información sobre leyes y políticas pertinentes de migración, así como sobre las condiciones de empleo antes de la partida.
2. La ampliación de posibilidades de emigrar por vías legales y la lucha contra la migración irregular a través de medidas como la capacitación y la cooperación técnica, la colaboración en gestión de fronteras y la verificación de documentos (véase la Mesa Redonda 2).
3. La promoción de procesos de contratación seguros, de condiciones de trabajo decentes y de mecanismos de resolución de litigios (es decir: acuerdos, memorandos de entendimiento, contratos estándar sobre condiciones de trabajo, niveles salariales, seguridad social, reconocimiento de competencias, posibilidades de transferir pensiones, disposiciones que remedien las violaciones de los derechos).
4. El suministro de servicios consulares y otros necesarios, que incluyan misiones de monitoreo o comités conjuntos integrados por representantes de los países concernidos.
5. La facilitación de los procesos de retorno y reintegración.

1.2.2 Otros interlocutores

El proceso migratorio entraña una serie de complejas relaciones entre los migrantes y diversos interlocutores públicos y privados en países de destino, de tránsito y de origen. Si bien la responsabilidad primordial recae en los Estados, el respeto de los derechos humanos de los migrantes se concibe idóneamente a través de la cooperación entre todos los interlocutores interesados, ya se trate de organizaciones internacionales y no gubernamentales, el sector privado, empleadores, sindicatos o miembros de la sociedad civil, incluidas asociaciones de migrantes y grupos de la diáspora. Cada uno de estos interlocutores puede apoyar al Estado en su cometido de velar por el respeto de los derechos humanos de los migrantes y de ayudar a los gobiernos a encarar plena y eficazmente los retos y oportunidades que trae consigo la migración, al tiempo que se alienta al máximo el potencial de desarrollo que tiene la migración. Reviste particular

¹² Véase por ejemplo la Convención internacional sobre los derechos de todos los trabajadores migratorios y de sus familiares; el Protocolo contra el tráfico ilícito de migrantes por tierra, mar y aire; y el Protocolo para prevenir, reprimir y sancionar la trata de personas, especialmente de mujeres y niños.

importancia el incorporar al sector privado en este quehacer, cerciorándose de que coopera efectivamente con las políticas gubernamentales y, todo ello, debido a las sólidas fuerzas mercantiles que impulsan la movilidad laboral.

1.3 Derecho internacional y marcos de políticas

1.3.1 Instrumentos internacionales

Si bien es cierto que no existe un instrumento único que rijan la migración a nivel mundial, los tratados extraídos de las diversas ramas del derecho ofrecen un marco jurídico internacional que no sólo protege los derechos humanos de los migrantes sino que además alienta el desarrollo de legislaciones y políticas nacionales de migración y de trabajo así como la cooperación internacional para encauzar la migración. La Declaración Universal de los Derechos Humanos y los tratados esenciales de derechos humanos se aplican a todos los seres humanos, incluidos los migrantes¹³. Es más, los derechos esenciales previstos en los Convenios fundamentales de la OIT se hallan consignados en la Declaración de la OIT sobre los Principios y Derechos Fundamentales en el Trabajo, que abarca la fuerza laboral, la discriminación, la libertad de asociación, y el trabajo infantil –aplicable a todos los trabajadores, incluidos los trabajadores migrantes, sin distinción de nacionalidad y sea cual fuere su condición jurídica.

Hay tres Convenios internacionales que se aplican específicamente a los trabajadores migrantes: el Convenio de la OIT sobre los trabajadores migrantes (Revisado), 1949 (Nº. 97); el Convenio de la OIT sobre los trabajadores migrantes (disposiciones complementarias), 1975 (Nº. 143); y la *Convención internacional sobre la protección de los derechos de todos los trabajadores migratorios y de sus familiares*, 1990. Si bien hay fluctuaciones en el grado de ratificación, sus principios y directrices han sido utilizados extensamente en la legislación y prácticas laborales y migratorias nacionales¹⁴.

¹³ Ello comprende el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, el Pacto Internacional sobre Derechos Económicos, Sociales y Culturales, la Convención sobre los Derechos del Niño, la Convención sobre la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer, la Convención sobre la eliminación de todas las formas de discriminación racial, la Convención contra la tortura, la Convención Internacional sobre la protección de los derechos de todos los trabajadores migratorios y de sus familiares. Cada uno de los tratados esenciales de derechos humanos cuenta con un órgano creado en virtud del tratado que monitorea y supervisa la puesta en práctica de los tratados respectivos. Para una compilación exhaustiva del Derecho Internacional sobre Migración véase R. Perruchoud y K. Tomolova (eds), “*Compendium of International Migration Law Instruments*”, Asser Press, 2007, y para una disertación sobre la aplicación de estos instrumentos a los migrantes, véase el volumen correspondiente R. Cholewinski, R. Perruchoud y E. Macdonald (eds), *International Migration Law: Developing Paradigms and Key Challenges*, Asser Press 2007.

¹⁴ Actualmente, 47 Estados han ratificado el Convenio Nº. 97 de la OIT; 23 Estados han ratificado el Convenio Nº. 143, y 39 han ratificado la Convención de 1990. Véase la contribución del Comité de Protección de los Derechos de todos los trabajadores migratorios y sus familiares a la Mesa Redonda 1, del 4 de abril de 2008; OIT, Trabajadores migrantes, Informe III (1B). <http://www.ilo.org/public/spanish/standards/relm/ilc/ilc87/r3-1b1.htm>

El Convenio N°. 97 de la OIT se aplica a los trabajadores migrantes en situación regular y abarca la salida, el viaje y la acogida, la transferencia de las ganancias, la contratación, la colocación y las condiciones de trabajo. Los migrantes en situación regular tienen derecho a un trato que no ha de ser menos favorable que aquél que se brinda a los nacionales en la mayoría de las cuestiones relativas al empleo. El Convenio N°. 143 de la OIT se centra en la migración laboral bajo condiciones abusivas y en la igualdad de oportunidades. Aborda la supresión de los movimientos clandestinos de migrantes y el empleo en situación irregular al tomar medidas contra los organizadores y empleadores (y no contra los propios trabajadores) y promueve la cooperación interestatal. También exhorta a los Estados a respetar los derechos humanos básicos de todos los trabajadores migrantes, sea cual fuera su situación y a cerciorarse de la igualdad de trato con respecto a ciertos derechos que emanan del empleo.

La *Convención Internacional sobre la Protección de los derechos de todos los trabajadores migratorios y de sus familiares* abarca diversas esferas de protección. Además de las cuestiones de empleo, comprende disposiciones sobre los derechos humanos, la esclavitud, el trabajo forzoso, la libertad y seguridad de las personas, la protección contra la violencia, la confiscación de documentos de identidad, la expulsión, la atención médica, la educación de los hijos de los trabajadores migrantes, la reunificación familiar, la transferencia de remesas, la contratación, el derecho a la protección y a la asistencia consular de los países, así como otras cuestiones más.

Asimismo, el *Protocolo contra el tráfico ilícito de migrantes por tierra, mar y aire*, y el *Protocolo para prevenir, reprimir y sancionar la trata de personas, especialmente de mujeres y de niños*¹⁵ prevén medidas para encarar estas formas de migración irregular, proteger a las personas concernidas, particularmente a las mujeres y niños, y promover la cooperación internacional a fin de hacer frente a este fenómeno. Varios de estos instrumentos han dado lugar a la creación de órganos encargados de monitorear y supervisar la adhesión a estas disposiciones¹⁶.

Además de las normas de carácter universal, los instrumentos regionales de derechos humanos tales como la *Carta Africana sobre Derechos Humanos y de los Pueblos*, la *Convención Americana sobre Derechos Humanos* y la *Convención Europea sobre Derechos Humanos* se aplican generalmente a todas las personas sea cual fuera su nacionalidad y condición jurídica. Por cierto, los tribunales establecidos en el marco de los dos últimos instrumentos, en particular, han dictado sentencias o dictámenes consultivos relativos a la protección de los migrantes¹⁷.

¹⁵ Ambos Protocolos complementan la Convención de las Naciones Unidas contra la delincuencia organizada transnacional, 2000.

¹⁶ Véase por ejemplo, el Comité de protección de los derechos de todos los trabajadores migrantes y de sus familiares y el Relator Especial sobre los Derechos Humanos de los Migrantes, ambos asociados a la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos.

¹⁷ Véase por ejemplo, la Opinión consultiva del Tribunal Interamericano de Derechos Humanos sobre la Condición Jurídica y los Derechos de los Migrantes Indocumentados, OC-18/03 del 17 de septiembre de 2003, Serie A N°. 18 (<http://www.corteidh.or.cr/opiniones.cfm?idOpinion=24>).

1.3.2 *Marcos de políticas no vinculantes*

La Agenda Internacional para la Gestión de la Migración de 2004, que emanó de la Iniciativa de Berna, acopia las recomendaciones comunes y prácticas efectivas de cara a una perspectiva exhaustiva para encauzar la migración. Basada en extensas consultas intergubernamentales y en las enseñanzas extraídas de las políticas y prácticas gubernamentales, abarca, entre otros, la cooperación internacional, la migración laboral, la migración irregular, los derechos humanos de los migrantes así como la migración y el desarrollo¹⁸. 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*¹⁹ de 2006 –fruto de negociaciones entre gobiernos, empleadores y trabajadores– ofrece orientación práctica a los gobiernos, empleadores y organizaciones de trabajadores, con miras al desarrollo, consolidación y puesta en práctica de políticas nacionales e internacionales de migración laboral. Basándose en un enfoque sobre los derechos, encara temáticas de trabajo decente, cooperación internacional en materia de migración laboral, gestión efectiva de la migración laboral, integración social e inclusión, así como migración y desarrollo. El manual sobre el establecimiento de políticas efectivas de migración laboral en los países de origen, preparado en 2006 por la OSCE, la OIM, la OIT, y su edición para el Mediterráneo de 2007, ofrecen orientación y ejemplos adicionales sobre prácticas efectivas en la materia.

En el contexto regional, también cabe destacar la Declaración de la ASEAN relativa a la protección y la promoción de los derechos de los trabajadores migrantes, adoptada en enero de 2007²⁰. Si bien no reviste un carácter vinculante, contiene un compromiso de los Estados miembros de la ASEAN a fin de desarrollar un mecanismo propio, relativo a la protección y promoción de los derechos de los trabajadores migrantes en la región.

Por consiguiente, ya hay un marco internacional jurídico y político exhaustivo para la protección de los derechos humanos de todos los migrantes; por su parte, los gobiernos han establecido otras directrices más a través de las organizaciones internacionales pertinentes para promover el respeto efectivo de los derechos humanos de los migrantes estipulados en el derecho internacional. Ahora bien, subsiste el reto de cómo concretar universalmente estos derechos en la práctica durante todas las etapas del proceso migratorio. En esta Mesa Redonda se sondeará esta cuestión desde la perspectiva de la práctica existente.

¹⁸ Véase en español: (http://www.iom.int/en/know/berneinitiative/index_sp.shtml)

¹⁹ OIT (2006). *Marco multilateral de la OIT sobre migraciones laborales, Principios y directrices no vinculantes para un enfoque de las migraciones laborales, basados en los derechos*, OIT, Ginebra.
http://www.ilo.org/public/english/protection/migrant/download/multilat_fw_k_en.pdf

²⁰ Véase el sitio Internet de la Asociación de Naciones de Asia Sudoriental (ASEAN) <http://www.aseansec.org>

2. PRÁCTICAS EFECTIVAS²¹

2.1 La perspectiva del “ciclo de vida”

Ciertos programas nacionales ofrecen buenas prácticas; por ejemplo: la perspectiva de “ciclo de vida” de Filipinas para fomentar y apoyar el programa de trabajadores filipinos en ultramar es un modelo útil que preconiza que “la protección comienza en casa” y luego se refuerza a través de asociaciones negociadas y basadas en los derechos con países de acogida y otros interlocutores no gubernamentales. La primera línea de promoción de la protección de los derechos de los migrantes se establece en el país de origen, sea la migración una opción, una necesidad o una combinación de ambas.

La perspectiva de “ciclo de vida” reconoce tres etapas básicas en el proceso de migración laboral durante las cuales cabe proteger los derechos de los trabajadores migrantes: **antes de la partida, a la llegada y durante el empleo *in situ*, y en el retorno y reintegración.** Esta perspectiva de ciclo de vida se aplica mayormente a las formas temporales y circulares de migración que se caracterizan por comprender las tres etapas antedichas.

2.1.1 Antes de la partida: Mejores prácticas de países de origen y de destino

Habida cuenta que la protección comienza en “casa”, la primera etapa recae claramente en el país de origen. El Ministerio del Trabajo y Empleo de Filipinas, cuenta con un programa bien establecido de carácter multi-institucional para formar, capacitar, documentar, inscribir y asegurar a los migrantes. En ese contexto, anualmente presta asistencia a alrededor de un millón de trabajadores con contrato en ultramar para que puedan viajar y trabajar en el extranjero.

Entre las principales mejores prácticas de protección cabe señalar: la combinación de las competencias con un puesto de trabajo correspondiente; el suministro de información; la capacitación apropiada; el establecimiento de contratos estándar; la verificación de la fiabilidad del empleador o contratista; la concesión de licencias y el monitoreo de las prácticas de contratación así como de los honorarios; los fondos de bienestar social; y la documentación personal.

Otros importantes países de origen de trabajadores, a saber, Sri Lanka, Pakistán, Egipto y Tayikistán, ofrecen diversos tipos de información antes de la partida así como servicios de colocación en empleos; ello comprende sitios de Internet y cursillos impartidos en los Centros de Información para Migrantes (o Centros de Formación de Recursos), en los cuales se asesora sobre el viaje, la documentación, la admisión, el empleo en el extranjero, los riesgos conexos, etc.²²,

²¹Sírvase observar que en esta sección se hace hincapié en el papel que pueden desempeñar los gobiernos, y que suelen desempeñar, para encauzar la migración (en particular la migración laboral). Si bien para muchos países el sector privado es quien determina y maneja gran parte de la actividad relacionada con la migración laboral, ello se hace en un entorno habilitador y conforme al marco jurídico gubernamental.

²² OSCE, IOM, ILO *Handbook on Establishing Effective Labour Migration Policies in Countries of Origin and Destination*, 2006, página 54.

Ahora bien, también se vislumbra en esta etapa una creciente colaboración productiva entre empleadores extranjeros y gobiernos. El formato varía y puede comprender la información y el asesoramiento sobre temas como las opciones legales de emigración, las opciones de retorno, los riesgos de recurrir a la migración irregular y a la trata, etc. Algunos proveen servicios de acogida y albergue para migrantes vulnerables, capacitación profesional, orientación cultural, etc., y se encargan de la remisión a otros proveedores de servicios.

Ciertos países de destino también comparten la responsabilidad de preparar a sus trabajadores migrantes durante la etapa previa a la partida. El Japón, el Canadá y Noruega, por ejemplo, invierten en la capacitación y preparación de trabajadores que provienen de Filipinas, lo que reduce su marginación, discriminación, abuso e inhabilitación durante su estancia en el extranjero (aunque la mayoría de los beneficiarios son más bien inmigrantes y no trabajadores temporales).

2.1.2 Llegada y empleo in situ: Mejores prácticas de países de origen y de destino

Mientras los trabajadores permanecen en el extranjero (es decir, a su llegada y durante su trabajo *in situ*) su protección pasa a ser responsabilidad directa del país de acogida. Una perspectiva efectiva daría un acceso más regular y transparente a los mercados laborales, tema que será debatido en la Mesa Redonda 2. Conforman esta perspectiva un entorno no discriminatorio, protector y regulador que comprenda una contratación justa, condiciones de trabajo y de trato equitativos, el monitoreo de empleadores, el acceso a la atención primaria de salud y a la seguridad social así como la posibilidad de transferir las pensiones. A continuación se dan algunos ejemplos relativos a países de acogida:

- **Los Emiratos Árabes Unidos** efectúa el pago electrónico directo de los salarios de los trabajadores de ultramar para así protegerles de cualquier posible abuso.
- **Argentina** ofrece atención de salud sin establecer distinciones entre nacionales y extranjeros, sea cual fuera la situación de migración²³. Los proveedores de atención de la salud comprenden instituciones públicas y privadas y existe toda una serie de opciones de pago previo. La aplicación del principio de no discriminación, además de la aplicación de la Declaración Universal de los Derechos Humanos, posibilita que se encaucen las cuestiones de salud pública de manera a garantizar normas sanitarias uniformes y reducir al mínimo la posibilidad de emergencias médicas imprevistas que puedan provenir de grupos que no gozan de cobertura sanitaria²⁴.

²³ La Ley de Inmigración de Argentina 25871 estipula “el acceso igualitario a los inmigrantes y sus familiares en las mismas condiciones de protección, amparo y derechos de los que gozan los nacionales, en particular lo referido a servicios sociales, bienes públicos, salud, educación, justicia, trabajo, empleo y seguridad social”. Así mismo “no podrán negársele o restringírsele en ningún caso el acceso al derecho a la salud, la asistencia social o la atención sanitaria a todos los extranjeros que lo requieran, cualquiera sea su situación migratoria”.

²⁴ Jelin 2005. El Instituto Argentino contra la Discriminación, la Xenofobia y el Racismo, también dispone de valiosos datos sobre este tema. Los indicadores de admisión en la atención de la salud no suelen consignar la nacionalidad, puesto que el acopio de estos datos puede rechazarse sobre la base de una eventual discriminación. Ello no obstante, los estudios apuntan a que la red de hospitales públicos cubren las necesidades del 40 por ciento de la población total en las zonas urbanas, atrayendo especialmente a personas con bajos ingresos.

- **España** ofrece una tarjeta sanitaria para los inmigrantes en situación irregular a fin de que puedan acceder a la atención de la salud, que luego pasa a ser un documento fundamental en los procesos de regularización²⁵.
- **Bélgica** provee, unilateralmente, atención de salud ambulatoria a los marroquíes a través de una “Mutual” que les permite retornar a sus hogares y recibir tratamiento a bajo costo en un hospital establecido por la diáspora marroquí, sirviendo así al doble propósito de ofrecer incentivos a las diásporas para invertir en instalaciones sanitarias que apliquen las normas internacionales (véase asimismo la Mesa Redonda 1.2)²⁶.

Las **ONG** que ofrecen asistencia humanitaria y jurídica a los migrantes en situación irregular están a favor de la adopción de medidas prácticas para garantizar el acceso efectivo de los migrantes irregulares a la atención de la salud y a otros derechos sociales. La Plataforma de Cooperación Internacional para Inmigrantes Indocumentados (PICUM, por sus siglas en inglés) ofrece una serie de ejemplos pertinentes, es decir, instancias en que la puesta en práctica más efectiva de los derechos laborales podría concretarse a través de inspecciones en el lugar de trabajo, acceso facilitado a tribunales o jurisdicciones laborales y un cuidadoso equilibrio entre la protección de los derechos y la aplicación de las leyes de inmigración²⁷.

Ahora bien, cuando estos empeños se ven complementados por el apoyo del país de origen, es decir, a través de sólidos servicios consulares o de un Agregado de cuestiones laborales, la protección suele ser más completa y habilitadora. Por ejemplo, los funcionarios consulares mexicanos ofrecen servicios de asesoramiento, inspección y protección a sus nacionales en el extranjero. Igualmente, varias asociaciones de la diáspora, como la Fundación Hassan II de Marruecos, prestan servicios a las diásporas en el extranjero. El encargado de cuestiones de trabajo de Filipinas y las redes de bienestar de los trabajadores, además de la Oficina de Asuntos de los Trabajadores Migrantes del Ministerio de Relaciones Exteriores, brindan asistencia oportuna a los migrantes filipinos que se encuentran en estado de necesidad²⁸. Filipinas y varios otros países de origen de Asia han establecido fondos de previsión a bajo costo para migrantes, que vienen a ser una red de seguridad para los migrantes en el extranjero y para sus familiares en el país de origen. Este sistema singular de previsión para migrantes podría servir de modelo para otros países proveedores de mano de obra²⁹. Esta Ley también prevé un mecanismo interinstitucional de cooperación en materia de formulación de políticas y asistencia concreta entre instituciones gubernamentales clave que se ocupan de migrantes filipinos. A través de este

²⁵ Véase Arango, J. ‘Regularizing Immigrants in Spain: A new Approach’ *Migration Information Source, Migration Policy Institute*, Septiembre 2005, <http://www.migrationinformation.org/Profiles/display.cfm?ID=331>

²⁶ Véase el documento de trabajo para la Mesa Redonda 1.4 “De qué manera pueden servir la migración circular y el retorno sostenible como herramientas del desarrollo”, Foro Mundial sobre Migración y Desarrollo, Bruselas 9-11 de julio de 2007, http://www.gfmd-fmmd.org/fr/system/files/Background+paper++session+1.4_ES_3.pdf

²⁷ *Le Voy and Verbruggen 2005*.

²⁸ La Ley de Protección de los trabajadores migrantes de Filipinas de 1995 (R.A. 8042) prevé específicamente la asistencia jurídica, consular y de repatriación para todos los migrantes filipinos que tengan problemas en el extranjero, estén en situación regular o irregular. Esta Ley también prevé un mecanismo interinstitucional de cooperación referente a la formulación de políticas y la asistencia concreta entre organismos gubernamentales clave que se ocupan de los migrantes filipinos.

²⁹ Véase el estudio comparativo sobre los fondos de bienestar social de los migrantes en Asia, realizado como parte de las Consultas Ministeriales del Proceso de Colombo en: IOM (2005), “Welfare Funds for Migrant Workers – A Comparative Study of Pakistan, the Philippines and Sri Lanka” en *Labour Migration in Asia: Protection of Migrant Workers, Support Services and Enhancing Development Benefits*, página 153-21, Ginebra.

sistema exhaustivo de protección, los migrantes filipinos en todas partes del mundo corren menor riesgo de ser objeto de malos tratos y explotación.

2.1.3 Retorno y reintegración: Mejores prácticas, en países de origen y de destino

El velar por la protección de los derechos humanos de quienes retornan a sus países de origen – tanto durante el proceso de retorno como una vez que se encuentran en el país de origen a través de procesos de reintegración– es un elemento fundamental de cara a una experiencia migratoria protectora y habilitadora y puede repercutir directamente en las posibilidades de contribuir al desarrollo del país de origen. Ello no obstante, pocos países de origen o de acogida invierten en el retorno y reintegración o encarar los déficit en materia de trabajos decentes que originalmente incitaron a los migrantes a buscar empleo en ultramar, y ello sin mayor protección y en circunstancias de vulnerabilidad. Una buena práctica es la de **Senegal**, que tiene una oficina en el seno del Ministerio de Relaciones Exteriores para facilitar el retorno y reintegración de sus trabajadores migrantes³⁰. Ecuador ha desarrollado un plan exhaustivo denominado Plan Retorno basado en el carácter voluntario, en la dignidad y en el sostenimiento. Dicho Plan se centra en los aspectos políticos, culturales, económicos y físicos del retorno y prevé medidas específicas en cada una de estas esferas por parte de los ministerios pertinentes³¹.

Filipinas cuenta con un programa exhaustivo de retorno y reintegración que empieza incluso antes de que el migrante abandone el país de origen. Los migrantes y sus familiares reciben cursillos en materia financiera y participan en seminarios de orientación previos a la partida, que les instruyen sobre el valor del ahorro y la inversión de los ingresos que posiblemente obtendrán en el extranjero. Filipinas también cuenta con centros de recursos para trabajadores filipinos que brindan a quienes regresan al país posibilidades de acrecentar sus conocimientos y medios de sustento así como programas de capacitación. A fin de ayudarles a readaptarse y reinvertir, Filipinas ha establecido un Centro Nacional de Reintegración que cuenta con sucursales locales. Asimismo, la Comisión de Filipinos en Ultramar se pone en contacto con las diásporas de filipinos en el extranjero para promover el retorno temporal de migrantes filipinos a través del intercambio de conocimientos y la asistencia financiera.

Algunos de los mejores marcos de apoyo para un retorno y reintegración productivos han sido negociados a nivel bilateral (por ejemplo **Ecuador–España**). Generalmente, la migración laboral temporera y circular se negocia entre el gobierno y el sector privado (véanse las deliberaciones en las Mesas Redondas 1.2 y 1.3 en el Primer Foro Mundial sobre Migración y Desarrollo con relación a algunos de los acuerdos suscritos por México, el Caribe, Guatemala, Filipinas y el Canadá). Una de las mejores prácticas clave es la posibilidad de transferir las pensiones (*Holzmann et al*)³². La Comisión Europea ha propuesto un marco directivo general sobre una serie de derechos para nacionales de terceros países, empleados legalmente, que también se refiere al derecho a percibir las pensiones adquiridas cuando los migrantes ya no residen en el territorio de la Unión Europea³³.

³⁰ OIT Marco multilateral sobre migraciones laborales, mejor práctica N°.125.

³¹ Plan Retorno, www.migranteecuadoriano.gov.ec.

³² Véase el trabajo de Robert Holzman del Banco Mundial sobre este tema así como las extensas deliberaciones sobre esta cuestión en el Manual de migración laboral de la OSCE-OIM-OIT (*Labour Migration Handbook, Capítulo VII.5*)

³³ Consejo de la Unión Europea, “*Propuesta de directiva del Consejo por la cual se establece un procedimiento único de solicitud de un permiso único que autoriza a los nacionales de terceros países a residir y trabajar en el territorio de*

Los Países Bajos han apoyado financieramente el proyecto piloto “Retorno temporal de nacionales calificados”, que realiza con éxito la OIM. Este proyecto tiene por objeto alentar a personas altamente calificadas y competentes, residentes en los Países Bajos, a que apoyen los empeños de desarrollo en sus países de origen respectivos a través de retornos temporales y colocaciones profesionales en esferas prioritarias. Participan en este proyecto piloto Sudán, Sierra Leona, Bosnia y Herzegovina, Montenegro, Serbia y Afganistán, que se hallan inmersos en procesos de transición consecutivos a situaciones de crisis. Las solicitudes de retorno a través de este proyecto han superado con creces los recursos financieros disponibles y, además, los migrantes participantes han señalado que valoran enormemente la posibilidad de contribuir al desarrollo de sus países de origen al tiempo que se sienten más respetados e integrados en los Países Bajos gracias a ello. La evaluación del proyecto demuestra que la capacitación de instructores, un elemento central de este proyecto, promueve la transferencia de conocimientos y competencias y hace que los migrantes que retornan puedan identificarse con relativa facilidad a los problemas de formación en las organizaciones locales dadas sus afinidades culturales y lingüísticas con la comunidad de origen.

Habida cuenta del éxito del proyecto piloto, este año se inició un proyecto de seguimiento (Retorno temporal de nacionales calificados 2) que se ha centrado en Afganistán, Bosnia y Herzegovina, Sudán, Sierra Leona, Etiopía y Georgia. Por otra parte, está el Programa de Retorno y Reintegración que la OIM lleva a cabo en los Países Bajos, destinado principalmente a los solicitantes de asilo rechazados, en el marco del cual se ofrece asistencia financiera o en especie para el retorno y reintegración de nacionales de países terceros que abandonan voluntariamente los Países Bajos.

Cabe alentar empeños a fin de promover el retorno y reintegración de las trabajadoras migrantes que son mayoritarias en ciertas esferas de servicio críticas, ya sea en los países de origen o de destino, es decir: la enfermería, el trabajo doméstico y el cuidado de personas. En muchos países, las normas laborales no las tienen suficientemente en cuenta. Filipinas hace lo posible por reducir al mínimo las violaciones y explotación de género al negociar contratos de trabajo estándar e incluso contratos especiales para sectores vulnerables (por ejemplo con Jordania para el trabajo doméstico³⁴). Recientemente, Filipinas decidió multiplicar por dos el salario mínimo de las empleadas domésticas a fin de que se beneficien de este aumento y sean respetadas por los empleadores. Asimismo, se ha conferido a estas empleadas domésticas la oportunidad de adquirir otras competencias que les servirán para salir de las categorías de trabajos considerados sucios, difíciles y peligrosos.

un Estado Miembro”, Presentado por la Comisión, Bruselas, 23 de octubre de 2007, <http://register.consilium.europa.eu/pdf/en/07/st14/st14491.en07.pdf>

³⁴ Id. p. 143, Textbox VII.4. The ‘*Special Working Contract for non-Jordanians Domestic Workers in Jordan*’ aprobado en 2003 por el Ministerio del Reino de Jordania, con el objetivo de limitar el número de contratos falsificados o contratos no reconocidos ni aprobados por las autoridades competentes y garantizar los derechos de los trabajadores migrantes al seguro de vida, la atención de la salud, un día de permiso por semana, días de descanso y a la repatriación cuando expira el contrato. Véase asimismo el comunicado de prensa del 21 de enero de 2003 <http://www.december18.net/web/docpapers/doc631.pdf>. También refiérase a Moreno-Fontes Chammartin, G. ‘*Domestic Workers: Little Protection for the Unpaid*’, *Migration Information Source*, Migration Policy Institute, abril de 2005, <http://www.migrationinformation.org/Feature/display.cfm?ID=300>.

2.1.4 *Gestión conjunta de la migración laboral en las distintas instancias*

Si bien los programas por países ofrecen buenas prácticas, la gestión conjunta de la movilidad laboral –ya sea a través de acuerdos bilaterales, regionales o multilaterales o de mecanismos de cooperación– permite una mejor protección de los trabajadores en ultramar y sirve de medio para asegurar el respeto de los derechos humanos de los migrantes.

A nivel **bilateral**, dos buenos ejemplos son Turquía y Filipinas puesto que poseen el mayor número de acuerdos de seguridad social suscritos con países asociados. Por otra parte, Argelia, Marruecos, Túnez y Turquía, entre otros, han concluido acuerdos de asociación con la Unión Europea que estipulan la concesión de la seguridad social a sus ciudadanos que residen legalmente en los Estados miembros de la Unión Europea y que se establecen sobre una base equiparada con los nacionales; Marruecos también ha suscrito acuerdos de seguridad social con Alemania y Francia, que tienden a alentar el retorno de migrantes. El acuerdo de Filipinas con los Emiratos Árabes Unidos sobre las disposiciones de seguridad social merece citarse, puesto que se aplica concretamente a las empleadas domésticas.

Los acuerdos bilaterales suscritos por España con Colombia, Ecuador, Marruecos y Rumania, incluyen disposiciones con miras a conferir condiciones de pago y de trabajo equivalentes a las de sus nacionales, prestaciones de seguridad social y apoyo para el retorno, inclusive asistencia para el desarrollo. Se trata de asociaciones mutuamente provechosas entre gobiernos y sectores patronales que garantizan la protección y permiten que se concreten plenamente los derechos económicos, sociales y humanos de los migrantes así como el desarrollo de sus familiares y comunidades.

La *Unió de Pagesos* de Cataluña, junto con sindicatos agrícolas de Valencia y Mallorca en España, se encargan de la contratación de trabajadores agrícolas temporeros provenientes de Colombia, Marruecos y Rumania, conforme a las necesidades laborales agrícolas durante el periodo de cosecha³⁵. Su programa de acogida, promovido por la Fundación “Agricultores Solidarios” empieza tras la llegada de los trabajadores temporeros mediante un cursillo de introducción e información sobre los derechos laborales, el acceso a la atención de la salud, las remesas, los conocimientos básicos del idioma y los recursos sociales locales. También apoya a los trabajadores en caso de hospitalización y organiza actividades socioculturales y cursillos de capacitación a pedido de los trabajadores. A través de un programa de desarrollo, promueve y apoya a los trabajadores temporeros que desean participar en el desarrollo de sus comunidades de origen mediante iniciativas colectivas, por ejemplo, el establecimiento de un centro de información para las mujeres, un pequeño grupo de productores de leche o una cooperativa para la comercialización y venta de frutas³⁶.

Este concepto de “co-desarrollo” comienza con el desplazamiento de los trabajadores temporeros entre las comunidades de origen y las comunidades de acogida. Por lo general, estos trabajadores permanecen seis meses en la sociedad de acogida y seis meses en el país de origen. A raíz de ello, se crean dos flujos paralelos: a) un flujo económico de trabajadores temporeros que

³⁵ La *Unió de Pagesos* define y evalúa las necesidades laborales en el sector agrícola y, junto con el Ministerio de Trabajo, maneja los cupos, la contratación de trabajadores y la logística, por ejemplo, la emisión de visados, el transporte, la vivienda y la inspección de las condiciones de trabajo.

³⁶ Además de ganar dinero para sus familias, los migrantes, gracias a su habilitación y al apoyo de la red “Agricultores Solidarios”, también pueden promover iniciativas socioeconómicas en las comunidades de origen.

contribuye al sector frutícola en el país de acogida. Dichos trabajadores reciben salarios, que envían, en gran medida, como remesas a sus familias; y b) un flujo menos perceptible, es decir, el intercambio de conocimientos y experiencias. Los programas de hermanamiento financiados por la comunidad de acogida permiten la estabilización de la migración laboral temporera y hacen que el proceso migratorio repercuta favorablemente en las comunidades de origen³⁷.

Los **marcos multilaterales** ofrecen igualmente, buenas oportunidades para equiparar las prácticas existentes y mejorarlas. Un ejemplo práctico reciente de cooperación intergubernamental es la *Declaración de Abu Dhabi*, adoptada en el marco de las Consultas Ministeriales sobre Empleo en Ultramar y Mano de Obra Contractual para países de origen y de destino en Asia, denominado el “Diálogo de Abu Dhabi”. Durante este Diálogo, celebrado en enero de 2008, los Estados participantes, promovieron una perspectiva de colaboración para encarar la movilidad laboral temporera y alentar al máximo sus beneficios con miras al desarrollo. Entre las esferas clave identificadas para el establecimiento de asociaciones entre países de origen y destino de Asia cabe señalar la promoción de medidas de seguridad social y protección de los trabajadores con contrato en el extranjero, a fin de garantizar su bienestar e impedir la explotación en el lugar de origen y de destino³⁸.

Estas Consultas brindan la oportunidad de encontrar un terreno común u objetivos compartidos en el proceso de gestión de la migración y, en última instancia, contribuyen a un mayor respeto de los derechos humanos y laborales de los migrantes al tiempo que alientan al máximo el potencial de desarrollo que trae consigo la movilidad.

Hay muchas otras asociaciones **con interlocutores no estatales**, que podrían y que, desde ya, ayudan a proteger y apoyar a los migrantes. No hay criterios ni hitos ampliamente aceptados en lo que respecta a las prácticas de contratación ética, aunque los miembros de la OIT han adoptado normas y directrices legalmente vinculantes para la reglamentación de las agencias de empleo privadas³⁹. En el marco del Proceso de Colombo⁴⁰ y del Programa financiado por la Comisión Europea denominado “Diálogo regional y programa para facilitar la migración legal entre Asia y la Unión Europea”, las agencias de empleo de nueve países de origen de Asia, conformaron recientemente una “Alianza de asociaciones asiáticas de proveedores de servicios de empleo en ultramar” que reviste un carácter regional y que facilita la colaboración entre organismos, inclusive al desarrollar prácticas de contratación transparentes y justas, organizar actividades

³⁷ OSCE-IOM-ILO *Labour Migration handbook, Textbox VI.17: Circular Labour Migration and Co-development*.

³⁸ Se identificaron las cuatro esferas clave siguientes :

- 1) Fomento de los conocimientos referentes a las tendencias del mercado laboral, las características de las competencias, los trabajadores temporeros contractuales, las políticas y flujos de remesas, y su relación en el desarrollo de la región;
- 2) Fortalecimiento institucional para una combinación efectiva de la oferta y la demanda de mano de obra;
- 3) Prevención de las prácticas de contratación ilegal y promoción de medidas de bienestar social y de protección para los trabajadores contractuales, que apoyen e impidan su explotación en los países de origen y de destino; y
- 4) Establecimiento de un marco para una perspectiva exhaustiva de gestión durante todo el ciclo de movilidad contractual temporera que promueva los intereses mutuos de países de origen y de destino.

³⁹ Véase respectivamente el Convenio de la OIT sobre las agencias de empleo privadas (Nº. 181 de 1997), que prohíbe que se cobre cualquier honorario o tarifa a los trabajadores migrantes, salvo en contadas excepciones; la recomendación conexas (Nº. 188 de 1997); y *Guide to Private Employment Agencies: Regulation, Monitoring and Enforcement*, Oficina Internacional del Trabajo, Ginebra, 2007, que puede consultarse en http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---ed_norm/---declaration/documents/instructionalmaterial/wcms_083275.pdf.

⁴⁰ Conocido también como “Consultas ministeriales sobre empleo en ultramar y mano de obra para trabajos por contrata para países de origen en Asia” <http://www.colomboprocess.org/ethicRecruitment.php>.

conjuntas, intercambiar información y buenas prácticas sobre la colocación de trabajadores en el extranjero, además de ofrecer una voz colectiva en cuestiones de interés común. Los comités de trabajo, establecidos en este contexto, promueven la comprensión de toda una gama de convenios e instrumentos relativos a los derechos de los trabajadores migrantes y al papel de las agencias de empleo privadas; fomentan asociaciones con gobiernos para la protección de los trabajadores migrantes; y deliberan sobre estrategias con miras a la contratación ética.

A raíz de la reunión del Foro Mundial sobre Migración y Desarrollo, celebrada en Bruselas en 2007, se emprendieron ciertos empeños sobre estas cuestiones, para así aprovechar las enseñanzas extraídas e incorporarlas en futuras deliberaciones y actividades en la materia.

Por cierto, las organizaciones empresariales de responsabilidad social comienzan a interesarse en la migración y varias –por ejemplo *Business for Corporate Responsibility and the International Business Leaders Forum*– están desarrollando una serie de pautas para el sector empresarial con miras al establecimiento de prácticas justas y humanas en materia de migración. Cabe alentar estas iniciativas.

La OIM ofrece capacitación en “Derecho Internacional sobre Migración” –a nivel nacional, regional y mundial– para gobiernos, las ONG, organizaciones internacionales, instituciones de enseñanza superior y otros interlocutores pertinentes. Mayormente, imparte formación a funcionarios gubernamentales, incluidos agregados laborales y funcionarios consultares, para reforzar su capacidad a fin de promover y proteger los derechos de los migrantes, particularmente, de las mujeres migrantes en el contexto de la Convención sobre la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer. La OIM también mantiene una base de datos que contiene instrumentos jurídicos nacionales, regionales e internacionales referentes a la migración, que todos los interesados pueden consultar en línea, y que comprende información sobre los derechos y obligaciones de los Estados y de los migrantes. A ello se añaden publicaciones en materia de Derecho Internacional sobre Migración y de derechos y obligaciones de los Estados y migrantes⁴¹.

En el marco del Programa para habilitar a los trabajadores migrantes en Asia, el Fondo de Desarrollo de las Naciones Unidas para la Mujer (UNIFEM, por sus siglas en inglés) ha iniciado un programa destinado a las trabajadoras domésticas migrantes en Nepal. Gracias a estrategias múltiples, en el marco del diálogo relativo al desarrollo, este programa ha puesto de relieve las preocupaciones y derechos de las trabajadoras migrantes. A efectos de promover políticas de género equitativas y la defensa de los derechos, legislación y programas para trabajadoras migrantes, tanto en los países de origen como de destino, se trabaja en este marco a distintos niveles, es decir, la defensa política, la concienciación y el establecimiento de vínculos con los interlocutores concernidos en los países de origen y de destino⁴².

Hay organizaciones como la OIT, la OIM y otras más que ofrecen asistencia técnica a gobiernos con miras al análisis y desarrollo de una legislación de migraciones conforme a las normas internacionales, ya sea sobre toda una serie de leyes y políticas de migración o sobre temas específicos, por ejemplo, elaboración e implementación de la legislación con miras a la provisión de autorizaciones de residencia temporal a víctimas de la trata.

⁴¹ Disponible en www.iom.int

⁴² UNIFEM, (2003) *Foreign Employment for Women-Challenges and Opportunities*, Sancharika Samuha.

Ciertos elementos comienzan a emerger como prácticas comunes de los países para proteger y apoyar a los migrantes. Por ejemplo, cursos de enseñanza de idiomas, de información y de concienciación previos a la partida; los contratos estándar para empleadas domésticas; el monitoreo de las agencias de contratación; el establecimiento de fondos de seguridad social; la posibilidad de transferir las pensiones; etc. Por lo general, los países de origen –y también, en ciertos casos, los países de destino – ofrecen información práctica con relación al país de destino; los derechos y responsabilidades de los migrantes en el marco de leyes nacionales, regionales e internacionales, los servicios comunitarios disponibles para los recién llegados, la vivienda, la educación, la salud, los sistemas jurídicos, el empleo, la gestión del dinero, temas relativos a la adaptación cultural y a la integración, y los cursos de enseñanza de idiomas. Estas medidas prácticas habilitan a los migrantes y garantizan que reciban información objetiva sobre sus derechos y obligaciones antes de la partida y durante el proceso migratorio.

Un marco jurídico transparente para ingresar y trabajar en un país hace que los migrantes dispongan y tengan acceso a información clara, a estructuras de gobernanza y a recursos jurídicos para quienes requieran protección. También prevé toda una serie de normas y derechos acordados a los migrantes, sea cual fuere el país de destino, particularmente en lo que respecta a salarios, condiciones de trabajo, prestaciones, prácticas de contratación y vínculos con el sector privado y otros proveedores de servicios, además de medios para garantizar la aplicación de las medidas antedichas.

3. RETOS EN MATERIA DE POLÍTICAS

Subsiste una notable brecha entre la retórica relativa a la aplicación universal de los derechos humanos y al goce de dichos derechos por parte de los migrantes. Ello puede deberse a la falta de una voluntad política, de capacidad técnica o de recursos humanos y financieros, o una combinación de todos estos factores. Esta brecha es particularmente obvia en el caso de migrantes vulnerables –a saber, los niños que trabajan en empleos y sectores no protegidos por leyes laborales como el trabajo doméstico o la industria del sexo– o aquéllos que se encuentran en territorios de manera irregular e indocumentada hecho que puede dar lugar a graves abusos. Es probable que en las próximas reuniones del Foro Mundial sobre Migración y Desarrollo haya que examinar detenidamente las necesidades especiales de los niños y otros grupos vulnerables, que aquí no se debaten. También convendría conferir atención a las necesidades específicas de los trabajadores con contratos temporales, puesto que no suelen contar con estructuras de apoyo al desarrollo humano como es el caso para residentes de larga duración o residentes permanentes. La aplicación e implementación efectiva de los derechos humanos así como del principio de no discriminación son especialmente importantes en estos contextos.

Cabe alentar empeños a todo nivel para cerciorarse de que los compromisos relativos a los derechos de los migrantes, suscritos por los Estados a nivel internacional y regional, se lleven efectivamente a la práctica. Como se señalara anteriormente, la promoción y protección de los derechos humanos y laborales de los migrantes, se aplican a todos los países en el ciclo de vida de la migración –países de origen, de tránsito y de destino. Sólo mediante el continuo establecimiento de asociaciones y de cooperación podrá desarrollarse plenamente el potencial de la migración para todos los interlocutores concernidos. Las experiencias y actividades antes esbozadas ofrecen toda una serie de ejemplos alentadores en cuanto a las buenas prácticas adoptadas por los países a este respecto.

Es más, los países deben, a título individual y colectivo, realizar esfuerzos decididos para consolidar la investigación y el análisis de las tendencias en materia de movilidad laboral, además de sondear medios para intercambiar información vital que podría ser esencial para todos. Las sólidas políticas y los programas efectivos destinados a la protección de los migrantes emanan de pruebas consolidadas y de experiencias prácticas. La Reunión del Foro Mundial sobre Migración y Desarrollo, celebrada en Bruselas, y los preparativos para la segunda reunión de dicho Foro en Manila, han puesto de relieve la importancia de examinar las prácticas existentes en el terreno que demuestren la interacción de reforzamiento mutuo entre la migración, los derechos humanos y el desarrollo. Si bien subsiste la necesidad de establecer indicadores comunes sobre iniciativas acertadas y mejores prácticas que permitan cuantificar las repercusiones que tiene la migración en el desarrollo a través de una acción encaminada a una mayor protección y habilitación de los migrantes, esta propuesta se acepta, por ahora, ya que es autosuficiente y está corroborada por incontables recuentos y experiencias de países de origen y acogida.

4. PREGUNTAS QUE HAN DE ORIENTAR LAS DELIBERACIONES – POSIBLES CAMINOS A SEGUIR

Este documento ha planteado una serie de preguntas que podrían estimular las deliberaciones de esta Mesa Redonda para que sean productivas y se orienten hacia los resultados:

4.1 Preguntas

- 1) ¿Cuáles son los elementos clave de la protección efectiva de los migrantes en todas las etapas del proceso migratorio? ¿Cuál es la responsabilidad compartida entre países de origen, de tránsito y de destino?
- 2) ¿Cómo pueden los países aprender de las experiencias de unos y otros? ¿Qué factores de habilitación pueden dar lugar a un intercambio acertado de mejores prácticas y programas entre los distintos países?
- 3) ¿Cómo garantizar que los países tengan la capacidad necesaria para encauzar la migración y la movilidad laboral de manera segura, justa y transparente que a su vez aliente al máximo el potencial de desarrollo y promueva el buen gobierno?
- 4) ¿Cómo consolidar la base empírica en los distintos países a fin de que los gobiernos puedan determinar si las prácticas vigentes son o no efectivas a la hora de proteger los derechos de los migrantes, en particular de los trabajadores migrantes?

4.2 Posibles caminos a seguir

Esta sección se establece para consideración y deliberación durante la Mesa Redonda 1.1. Se basa en preguntas planteadas anteriormente y se ofrece con miras a determinar los resultados prácticos, encaminados a la acción, identificados en esta reunión, para luego promoverlos. Su propósito no es excluir resultados diferentes o adicionales.

1. Un compendio de buenas prácticas sobre emprendimientos conjuntos entre gobiernos, y entre gobiernos y otros interlocutores, para proteger y apoyar a los migrantes en cada etapa del ciclo de vida de la migración, promoviendo así las repercusiones positivas que tiene la migración en el desarrollo.
 2. Una encuesta de instrumentos y mecanismos de fortalecimiento institucional destinados específicamente al buen gobierno y gestión conjunta de la migración, la protección de los derechos de los migrantes y la promoción del potencial de la migración de cara al desarrollo.
 3. Estudios por casos de países en todas las regiones que apliquen las normas jurídicas e internacionales de protección de los trabajadores migrantes en el contexto de una perspectiva de “ciclo de vida de la migración”– demostrando cómo y por qué estas prácticas funcionan o no y sus repercusiones en el desarrollo personal de los migrantes y de sus familiares así como en el desarrollo general de los países de origen y de destino.
-

Bibliografía

Holzmann, Robert, Johannes Koettl and Taras Kernetzky, “*Portability regimes of pension and health care benefits for international migrants: an analysis of issues and good practices*”, a paper prepared for the Global Commission on International Migration, 2005.

OIT

OIT: An Information Guide, Preventing Discrimination, Exploitation and Abuse of Women Migrant Workers, (OIT, Ginebra, 2003)

OIT: Marco multilateral de la OIT sobre migraciones laborales, Principios y directrices no vinculantes para un enfoque de las migraciones laborales, basados en los derechos, (OIT, Ginebra, 2006)

(Disponible en árabe, chino, inglés, francés, ruso y español).

Rights, labour migration and development: The ILO approach, (OIT, Ginebra, 2007).

OIT, Migración y Desarrollo: La perspectiva de la OIM (OIT, Ginebra, 2007).

OIM

IOM: “Welfare Funds for Migrant Workers – A Comparative Study of Pakistan, the Philippines and Sri Lanka” in Labour Migration in Asia: Protection of Migrant Workers, Support Services and Enhancing Development Benefits P153-21, (OIM, Ginebra, 2005).

R. Perruchoud and K. Tomolova (eds), “*Compendium of International Migration Law Instruments*”, Asser Press, 2007.

R. Cholewinski, R. Perruchoud and E. MacDonald (eds), “*International Migration Law: Developing Paradigms and Key Challenges*”, Asser Press 2007.

T. Alexander Aleinikoff and Vincent Chetail (eds), “*Migration and International Legal Norms*,” Asser Press, 2003.

‘*Migration for Development: Within and Beyond Frontiers*’, Ginebra, 2006.

N. Van Hear and Ninna Nyberg Sorensen (eds), “*The Migration-Development Nexus*” 2003.

Jelin, Elizabeth, 2005, “Survey Report on Migrants and the Health Care System of Argentina” *IDES (Social and Economic Development Institute), Princeton University, Migration and Citizenship, Program of Sociocultural Studies*.

LeVoy, M. and N. Verbruggen, 2005, *Ten Ways to Protect Undocumented Migrant Workers* (PICUM, 2005), Disponible en: <http://www.picum.org/>

OSCE/OIM/OIT, 2006, *Handbook on Establishing Effective Labour Migration Policies in Countries of Origin and Destination* (Viena),

OSCE, OIM, ILO, 2007: *Handbook on Establishing Effective Labour Migration Policies, Mediterranean Edition* (Ginebra).