

## Las normas de la OIT sobre migraciones laborales

**Daniel Martínez**

*Director para los países andinos de la Organización Internacional del Trabajo (OIT).*

### I. Aspectos generales de las migraciones internacionales

#### 1. Dimensión de las migraciones internacionales

Las migraciones internacionales de trabajadores constituyen un fenómeno global, y son pocos los países que no se encuentran afectados por el mismo. Sin embargo, resulta difícil establecer con exactitud la cantidad de trabajadores migrantes a nivel mundial. En muchos países, en particular en aquellos cuyas economías se encuentran en transición, no existen estadísticas al respecto o bien las mismas son incompletas, lo cual impide lograr una visión general y al mismo tiempo precisa de los diferentes tipos de migración.

Aun en aquellos casos en que tales datos existen no hay definiciones homogéneas sobre los conceptos de base utilizados, tales como "migrantes económicos", "migrantes permanentes" y "migrantes irregulares". Asimismo, el sistema utilizado para la recolección de informaciones difiere considerablemente de un país a otro, lo cual reduce la pertinencia de eventuales comparaciones estadísticas entre los países. Por último, las informaciones relativas a las migraciones irregulares y al empleo ilegal son escasas, incluso en los países en que existen sistemas sofisticados de recolección de informaciones.

Sin embargo, resulta evidente que las migraciones internacionales de trabajadores han aumentado considerablemente. Según estimaciones recientes de la Organización Internacional del Trabajo (OIT), cerca de 100 millones de personas (trabajadores migrantes y sus familias) residen actualmente, legalmente o no, en un país distinto del suyo.

**Cuadro N° 1**  
**Personas que residen en un país distinto del suyo**

Región	Millones
África	20
América del Norte	18
América Latina	12
Sudeste asiático	7
Europa occidental	22
Europa oriental	9
Oriente medio	9
TOTAL	97

Fuente: Estimaciones de la OIT.

No sólo ha aumentado la cantidad de personas implicadas en el creciente proceso de migración, sino también el número de países de origen y de destino. En 1970 había 64 países principales de origen o de empleo de migrantes, en 1990 los países de importancia relevante habían sobrepasado los 100, tomando en cuenta la disolución de la ex Unión Soviética y Yugoslavia. Italia, Japón, Malasia y Venezuela están entre los principales países importadores de mano de obra, y Bangladesh, Egipto e Indonesia entre los principales países exportadores.

## 2. Dirección de las migraciones internacionales

La diversificación de los países afectados por las migraciones internacionales de mano de obra ha conllevado el desarrollo de modelos regionales de migración con causas y consecuencias diferentes. Algunos ejemplos de los modelos regionales más pertinentes servirán para ilustrar hasta qué punto la dirección de las migraciones ha cambiado en los últimos años.

El primer ejemplo es la transformación política y económica de los países de Europa central y del este, lo cual, sumado a las tensiones sociales y étnicas que atraviesa esa región, ha generado que países que previamente habían sido afectados por las migraciones, sólo en tanto que países de tránsito, se han transformado en países de destino. Esto ha resultado en que muchos de esos países -que no cuentan con las disposiciones legislativas necesarias ni con la infraestructura adecuada para hacer frente a las consecuencias legales, económicas y sociales de este fenómeno- se ven confrontados a grandes movimientos migratorios. Para tomar un ejemplo concreto, el Gobierno de Azerbaiyán ha informado que la cantidad de no nacionales (incluyendo los solicitantes de asilo y las personas desplazadas) que han entrado al país en los últimos años es de aproximadamente un millón, por lo cual ha tenido que adoptar rápidamente medidas para poder afrontar este fenómeno. Muchos otros países de la región han manifestado preocupaciones similares.

El segundo acontecimiento que ha transformado el rostro de las migraciones internacionales es la creciente tendencia de muchos países de destino a desarrollar políticas de migraciones preferenciales, como consecuencia del aumento del índice de desempleo de nacionales. Estas políticas tienden a favorecer las migraciones dentro de grupos regionales, o desde países con los cuales la región tiene vínculos particulares, al mismo tiempo que se dificulta la migración hacia la región de nacionales de países ajenos a la misma.

El tercer acontecimiento, mucho más reciente, es la crisis financiera asiática de 1997-1998. La crisis y las medidas políticas tomadas en respuesta a la misma han afectado a las economías de la región con intensidad diferente. Las consecuencias para los trabajadores migrantes en la región han sido importantes y probablemente la situación se deteriore aún más.

El informe técnico sobre el impacto social de la crisis financiera asiática, que la OIT sometió a la reunión tripartita de alto nivel sobre las respuestas sociales a la crisis financiera en los países del este y del sudeste asiático (Bangkok, 22-24 de abril de 1998), previó que el impacto de la crisis en las migraciones de mano de obra se manifestaría en diferentes dimensiones: a) la reducción de la inmigración neta a causa de la reducción de la actividad económica y de las restricciones migratorias impuestas por los gobiernos; b) la denegación de nuevas admisiones y, por otra parte, el futuro de los que regresarán es sumamente incierto, pues no hay seguridad de que aquellos que han quedado fuera simplemente harán sus valijas y volverán a sus países de origen; c) las decrecientes oportunidades de empleo en los países de origen y el incremento de las diferencias de salario entre países pueden constituir presiones migratorias en uno o más de los países más afectados. Otra consecuencia sería el aumento del tráfico de trabajadores migrantes ilegales lo cual entrañará serios costos sociales y personales, tanto en los países de salida como en los de destino.

La mundialización ha tenido un fuerte impacto en las migraciones internacionales de mano de obra. La creciente interdependencia de los países, facilitada por los progresos tecnológicos, ha redundado en un notable incremento de las transacciones internacionales de bienes, capitales y servicios y ha permitido que esta actividad se desarrolle de manera menos aleatoria que anteriormente. La mundialización, junto con el crecimiento de las redes de comunicación y el desarrollo del transporte internacional, ha provocado que una cantidad cada vez mayor de personas haya comenzado, y sin duda continuará, a ver en la migración internacional un medio para huir de la pobreza, del desempleo y de otras presiones sociales, económicas o políticas imperantes en sus países de origen.

### 3. Naturaleza de las migraciones internacionales

La evolución de los procesos migratorios, tanto a nivel regional como mundial, ha producido cambios significativos en la naturaleza de las migraciones internacionales, mientras que en la época en que se adoptaron los instrumentos de 1949 la distinción tradicional entre la migración con fines de poblamiento y la migración temporal era clara.

La crisis del petróleo, que afectó a los principales países europeos de destino a principios de la década de los años setenta, hizo que las fronteras entre estos dos fenómenos se tornara difusa. Después de haber reforzado el control de las fronteras y congelado la inmigración como resultado de la crisis, muchos emigrantes que habían sido contratados para empleos temporales, se establecieron en el país de acogida y aprovecharon la oportunidad para establecer a sus familias. Esta transformación de la residencia temporal en permanente trajo consigo una serie de problemas sociales con los que los países de destino se vieron enfrentados, en particular con el nacimiento en su territorio de la segunda e incluso tercera generación de no nacionales.

Dado que la congelación de la inmigración con fines de poblamiento aún perdura en los principales países de destino, salvo unas pocas excepciones, la migración temporal, en sus diversas formas, se ha convertido para muchos en la única vía para poder migrar. Son muchos los gobiernos que informaron a la OIT que algunas disposiciones de sus principales instrumentos ya no son de actualidad para sus respectivos países, puesto que la migración permanente ya no existe.

Unos pocos países, tales como Australia, Canadá y Nueva Zelandia, los cuales continúan aceptando la migración con fines de establecimiento permanente, también han modificado sus políticas migratorias, favoreciendo cada vez más las migraciones temporales. A título de ejemplo, en Canadá, la cantidad de visas para trabajadores temporales se ha cuadruplicado entre 1981 y 1990 y el flujo anual promedio de inmigrantes temporales sobrepasó en dos veces y media la cantidad de inmigrantes permanentes que habían migrado en el marco de una relación de empleo, durante ese mismo período.

Por último, gran parte de nuevos países de destino de la cuenca del Pacífico y de Europa central y oriental parece estar adoptando políticas que privilegian la migración por un período determinado o vinculada a un proyecto determinado y, en consecuencia, la mayoría de ellos ha adoptado sistemas de migración temporal.

El perfil de los migrantes temporales también ha cambiado. Mientras que en el pasado los principales flujos de migración temporal estaban constituidos por trabajadores semicalificados, quienes emigraban para ocupar empleos en sectores en que los nacionales se negaban a hacerlo, las políticas migratorias contemporáneas privilegian a los migrantes altamente calificados. La reciente adopción por Nueva Zelandia de un "sistema de puntos de inmigración", según el cual sólo se contratan inmigrantes altamente calificados y económicamente rentables, ilustra el grado de selección que los países de destino pueden actualmente ejercer sobre los flujos migratorios. Los trabajadores estacionales, en particular los contratados para trabajos agrícolas, siguen siendo la excepción a esta regla. Estos trabajadores migrantes se encuentran entre los más vulnerables, trabajan frecuentemente en condiciones muy inferiores a las de los trabajadores nacionales y a menudo reciben bajos salarios.

Otro aspecto que debe considerarse es la flexibilidad que caracteriza actualmente al mercado de trabajo y que afecta a todos los trabajadores, incluidos los trabajadores migrantes. Los trabajadores migrantes temporales -que, por definición, ocupan empleos precarios- pasan frecuentemente de un trabajo a otro y de una categoría a otra (trabajadores por cuenta propia, subcontratados, asalariados, etc.) Esto dificulta más aún toda tentativa de clasificar a estos trabajadores en categorías caracterizadas exclusivamente por la naturaleza del trabajo desempeñado.

La naturaleza de las prácticas de reclutamiento se ha transformado dramáticamente. El declive de los sistemas de reclutamiento colectivo organizados bajo control gubernamental, así como el declive general de la función directora del Estado en el mundo del trabajo, ha dejado un vacío que ha sido rápida y eficazmente ocupado por las agencias privadas especializadas en el reclutamiento de trabajadores para empleos en el extranjero. Por ejemplo, con relación a las migraciones con fines de empleo entre los países asiáticos y los Estados del Golfo, la OIT estima que aproximadamente el 80 por ciento de todos los empleos en el extranjero son realizados a través de agencias privadas de colocación. Las agencias privadas de colocación han proliferado en muchos países de Asia así como en los países de economías en transición de Europa central y oriental.

#### **4. Migración irregular**

El examen de las políticas migratorias de la mayoría de los principales países podría llevar a concluir que las migraciones se han convertido, esencialmente, en un fenómeno temporal que afecta a los trabajadores altamente calificados. Sin embargo, esto no es corroborado en la práctica, dado que la mayor parte de los trabajadores migrantes ocupan empleos semicalificados o no calificados, a menudo en condiciones irregulares. Las formas actuales que ha tomado la migración irregular parecen ser aún más preocupantes que las anteriores. Es posible constatar, asimismo, que en muchos países, el empleo ilegal de trabajadores migrantes no es necesariamente un fenómeno temporal, y que son muchos los migrantes que viven y trabajan en situación irregular durante varios años e incluso de manera permanente. La entrada, empleo y residencia ilegal de trabajadores extranjeros es un fenómeno cuya evolución es alarmante y que tanto los gobiernos como la comunidad internacional tratan de controlar.

Las estimaciones sobre la migración irregular son, a causa de la naturaleza del fenómeno, imprecisas, y las cifras que se manejan, dispares. La cifra citada con mayor frecuencia es la de aproximadamente 30 millones de personas en situación irregular en el mundo. Las personas que migran o residen en violación de la legislación sobre inmigración y empleo se encuentran en una posición de vulnerabilidad frente al abuso y la explotación. La vida de los trabajadores migrantes en situación irregular se caracteriza frecuentemente por condiciones de trabajo y de vida por debajo del promedio e incluso similares a la esclavitud, por la confiscación de los documentos de identidad y pasaportes, no pago del salario y beneficios sociales por parte del empleador, así como por los eventuales tratamientos inhumanos por parte de las autoridades, si es detenido.

#### **5. Trabajadoras migrantes**

No se conoce con exactitud la magnitud de la participación de las mujeres en las migraciones internacionales. La utilización de un lenguaje con fuertes connotaciones de género en los instrumentos de 1949 y de 1975 (tal como la referencia específica del artículo 6 del Convenio núm. 97 al "trabajo de las mujeres" y según los términos del párrafo 15, apartado 3, de la Recomendación núm. 86, los miembros de la familia de un trabajador migrante "deberían comprender a su mujer y a sus hijos menores") indica que el prototipo del inmigrante era de género masculino y los estereotipos lo describían como joven y con motivaciones económicas.

Las mujeres, si estaban involucradas en el proceso migratorio de alguna manera, eran percibidas como acompañantes del marido en el marco de la reunión familiar. Si bien la reunión familiar ocupa aún un lugar de determinada importancia en los flujos migratorios contemporáneos, según estimaciones recientes habría actualmente casi tantas mujeres como hombres migrantes, llegando a representar aquéllas el 48 por ciento del total de migrantes en el mundo. Parece haberse producido un aumento significativo de mujeres jóvenes, solteras, que emigran con la esperanza de encontrar un empleo para sí mismas. En algunos países, como por ejemplo, en Indonesia, las mujeres migrantes representan el 78 por ciento de los trabajadores que emigran al exterior por intermedio de canales oficiales.

A menudo, las mujeres pueden ser particularmente vulnerables en razón de la naturaleza del trabajo que desempeñan en los países de empleo. En los últimos años, los abusos de los que son objeto las trabajadoras domésticas, en particular aquellas empleadas en los países de Oriente Medio, se hicieron de conocimiento público. En 1992, la situación se había vuelto tan grave en Kuwait que aproximadamente 250 empleadas domésticas buscaron refugio en las embajadas de sus países. Muchas de ellas declararon haber sido víctimas de violaciones, abusos y maltratos por parte de sus empleadores. La situación de los trabajadores domésticos (hombres y mujeres) es tanto más preocupante cuanto que, en muchos países, sus condiciones de trabajo no están regidas por la legislación laboral.

La vulnerabilidad de las mujeres contratadas para ocupar empleos, fuera de sus países de origen, como "trabajadoras del sexo", constituye otra fuente de preocupación. Si bien algunas de ellas emigran para trabajar en ese sector, la gran mayoría ha sido forzada a prostituirse al llegar al país de acogida. En muchos casos se recluta a las mujeres para ocupar puestos de recepcionista o encargada de bar e incluso se las provee de permisos para desarrollar tales trabajos pero, al llegar al país de destino, se encuentran trabajando para el comercio del sexo. Frecuentemente, la confiscación de sus pasaportes, las deudas que debe reintegrar al intermediario que la reclutó, el miedo de ser denunciadas a la policía sumado a la lejanía de sus países, al desconocimiento del idioma y las costumbres del lugar, hacen que estas mujeres se encuentren en una situación de enorme vulnerabilidad.

## **II. Las normas internacionales en materia de migraciones**

### **1. Instrumentos de las Naciones Unidas sobre migraciones internacionales**

Tras un largo proceso de redacción, el 18 de diciembre de 1990 la Asamblea General de las Naciones Unidas adoptó la Convención internacional sobre la protección de los derechos de todos los trabajadores migratorios y de sus familiares. Ésta reconoce y se inspira en los convenios de la OIT, y en muchos casos va más allá de ellos, porque extiende a los trabajadores migrantes que entran o residen ilegalmente en el país de empleo (y a los miembros de sus familias) los derechos que antes se limitaban a las personas que practicaban una migración legal por razones de empleo, con lo cual va más lejos que las disposiciones formuladas en la parte I del Convenio núm. 143 de la OIT.

Aunque el objetivo a largo plazo de la Convención de las Naciones Unidas es desalentar y acabar eliminando las migraciones clandestinas, al mismo tiempo trata de proteger los derechos fundamentales de los migrantes atrapados en estas corrientes migratorias, habida cuenta de su situación especialmente vulnerable. Otros aspectos significativos de la Convención consisten en que los Estados ratificantes no pueden excluir a ninguna categoría de trabajadores migrantes de su aplicación por el carácter "indivisible" del instrumento, así como el hecho de que se incluye a todo tipo de trabajador migrante, comprendidos los que se excluyen de los instrumentos existentes de la OIT.

Sin embargo, esta nueva Convención ha recibido una acogida bastante tibia por parte de los Estados. Se necesitan 20 ratificaciones para que la Convención entre en vigor y, al 11 de diciembre de 1998, sólo nueve Estados la habían ratificado o habían iniciado el proceso de ratificación. Además, como ocurre con los instrumentos de la OIT, la mayoría de los Estados parte en esta Convención suelen ser países de origen de migrantes que tienen poca influencia sobre las condiciones de vida y de trabajo de la mayoría de los trabajadores migrantes, aunque tengan un papel muy importante en la protección de los migrantes antes de que salgan y cuando regresan. En 1998 se puso en marcha en Ginebra la Campaña Mundial por la Ratificación de la Convención sobre los Derechos de los Trabajadores Migratorios. Hasta que ésta entre en vigor, existen otros instrumentos de las Naciones Unidas en relación con la protección de los migrantes.

La Convención de 1990 es el único instrumento de las Naciones Unidas que se refiere directamente a los trabajadores migrantes, pero la Convención Internacional sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación Racial es también pertinente aunque en menor medida. Esta Convención, que actualmente es una de las más ampliamente ratificadas entre las convenciones de las Naciones Unidas que se refieren a los derechos humanos, obliga a los Estados parte a prohibir toda discriminación basada en motivos de raza, color, linaje u origen nacional o étnico contra todas las personas dentro de la jurisdicción del Estado, y a establecer sanciones legales por actividades basadas en tal discriminación.

Sin embargo, esta Convención no se aplicará "a las distinciones, exclusiones, restricciones o preferencias que haga un Estado parte entre ciudadanos y no ciudadanos", punto que ha sido reiterado en muchas ocasiones por parte de los miembros de la Comisión establecida para supervisar la aplicación de dicha Convención. En consecuencia, la discriminación basada en la nacionalidad, discriminación a la que por definición los trabajadores migrantes son muy vulnerables, no queda prohibida por la Convención.

Otros instrumentos de las Naciones Unidas, aunque no tengan pertinencia directa para los trabajadores migrantes, tienen una importancia potencial para protegerlos de la discriminación y de la explotación basadas en razones distintas de su nacionalidad. Entre estos instrumentos cabe destacar la Convención sobre la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer (1979); el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (1966); el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos (1966); la Convención contra la Tortura y Otros Tratos o Penas Crueles, Inhumanos o Degradantes (1984); y la Convención sobre los Derechos del Niño (1989).

## **2. Instrumentos regionales**

En los últimos años, la cuestión de los flujos migratorios internacionales ha figurado en un lugar destacado de los órdenes del día de muchos organismos regionales y subregionales. En la mayor parte de las regiones del mundo existen instrumentos e instituciones cuyo objeto es reglamentar la entrada, estancia, trato y salida de los trabajadores no nacionales. La diversidad de instrumentos adoptados y de actividades desarrolladas a nivel regional o subregional no permite examinarlos detalladamente aquí, por lo que nos limitaremos a señalar las iniciativas de mayor importancia.

En Europa, los instrumentos del Consejo de Europa son los más avanzados en el campo de las migraciones laborales. Algunos tratan de los derechos humanos en general, en tanto que otros están dirigidos específicamente a los migrantes y los trabajadores migrantes. Entre ellos, el Convenio Europeo para la Protección de los Derechos Humanos y de las Libertades Fundamentales (1950) y la Carta Social Europea (1961) con su Protocolo adicional (1988), comprenden cierto número de disposiciones en relación con las personas que viven y trabajan en países de los que no son nacionales: derecho al respeto de la vida privada, la vida de familia, derecho a ejercer una actividad remunerada en el territorio de otro Estado Miembro, el suministro de información a los trabajadores migrantes, medidas dirigidas a facilitar la migración, igualdad de trato entre los nacionales y los no nacionales en el empleo, derecho a la reunión familiar y garantías contra la expulsión, etc. Sin embargo, estos instrumentos sólo se refieren a los migrantes que son ciudadanos de los Estados miembros del Consejo de Europa, y su aplicación está condicionada a la reciprocidad.

Entre los instrumentos del Consejo de Europa que tratan específicamente de los migrantes y de los trabajadores migrantes, se debe mencionar en particular el Convenio europeo sobre la condición jurídica de los trabajadores migrantes (1977), que se aplica a los nacionales de una Parte Contratante autorizados por otra Parte Contratante a residir en su territorio para ejercer en él un empleo remunerado. Este convenio regula los principales aspectos del estatuto jurídico de los trabajadores migrantes y, en particular: reclutamiento, exámenes médicos y exámenes de aptitud profesional, viaje, permisos de trabajo y de residencia, reunión familiar, vivienda, condiciones de trabajo, transferencia de economías, seguridad social, asistencia social y médica, terminación del

contrato de trabajo, despido y colocación en un nuevo empleo, y la preparación para el retorno al país de origen. Entre los demás instrumentos que tratan de los diversos aspectos de la vida y trabajo de los migrantes, cabe destacar el Convenio sobre la reducción de los casos de nacionalidad múltiple y sobre la obligación del servicio militar en dichos casos (1963), así como el Convenio sobre la participación de los extranjeros en la vida pública a nivel local (1992).

La Comisión de las Comunidades Europeas ha desarrollado también un importante cuerpo de normas regionales, con vistas a reglamentar las corrientes migratorias intrarregionales y el trato que se dispensa a los trabajadores no nacionales. A ese respecto, se ha centrado fundamentalmente en los aspectos económicos de la migración y de la integración dentro de la región, aunque haya dedicado una atención creciente a los aspectos de carácter más social. Entre los reglamentos más importantes cabe citar: a) el Reglamento núm. 1612/68/CEE, que trata principalmente de la igualdad de trato en relación con el acceso al empleo, las condiciones de trabajo, las ventajas sociales y fiscales, los derechos sindicales, la formación profesional y la educación, también enuncia principios rectores para la reunificación familiar y b) el Reglamento núm. 1408/71/CEE sobre la aplicación de los regímenes de la seguridad social a los trabajadores asalariados, a los trabajadores no asalariados y a los miembros de sus familias que se desplacen dentro de la comunidad, modificado por el Reglamento núm. 1606/98/CE del Consejo, de 29 de junio de 1998.

El documento básico que determina con más detalle el trato de los no nacionales dentro de la región es la Carta comunitaria de los derechos sociales fundamentales de los trabajadores (1989). Aunque no tiene carácter obligatorio, establece principios rectores para el trato de los nacionales de la Comunidad en el campo del empleo. Las directivas del Consejo que emanan de la CE abarcan cuestiones como la libertad de movimientos y de residencia, el derecho a permanecer en el territorio de otro Estado miembro después de que haya terminado el empleo, la educación de los hijos de los trabajadores migrantes, cuestiones de salud y seguridad de los trabajadores migrantes y el derecho a votar y a presentarse a las elecciones de otros Estados miembros. Aunque el alcance de estos instrumentos sea limitado, en el sentido de que sólo tratan de la migración interna de la región, la reciente ampliación de la Unión Europea, el número de países que desean ingresar en ella y el desarrollo de zonas comerciales comparables en otros lugares del mundo, han contribuido a aumentar su importancia más allá de los límites geográficos de su región.

En África podemos dividir también las normas regionales en aquellas que tratan de los derechos humanos en general y aquellas que tienen pertinencia específica para los trabajadores migrantes. De las primeras, la más importante es la Carta Africana de Derechos Humanos y de los Pueblos (1981), que protege a las personas de la discriminación por diversas causas y prohíbe la expulsión en masa de los no nacionales. De los instrumentos relativos a la migración laboral conviene advertir que, como en el caso de la Unión Europea, la mayor parte de las normas se centran en primer lugar en la integración económica, y sólo tratan subsidiariamente de los aspectos sociales y culturales de la migración.

A nivel subregional existen muchos instrumentos, a veces escasamente conocidos y utilizados, que abordan problemas generados por las migraciones intrarregionales. Entre estos instrumentos, la Comunidad Económica de los Estados del África Occidental (CEDEAO) adoptó en 1975 el Tratado de Lagos, que garantiza la libertad de movimiento y de residencia así como la igualdad de trato en relación con las actividades culturales, religiosas, económicas, profesionales y sociales entre los nacionales de todos los Estados ratificantes. El Protocolo de 1979 a dicho Tratado faculta a todos los ciudadanos de la Comunidad a entrar, residir y establecerse en el territorio de los demás Estados miembros. La Unión Aduanera y Económica del África Central (UDEAC) adoptó en 1973 un acuerdo por el que se reconoce el principio de no discriminación por razón de nacionalidad en el empleo, la remuneración y otras condiciones de trabajo, a condición de que las personas migrantes en busca de empleo estén ya en posesión de una oferta de trabajo. En 1985 este acuerdo fue completado por un convenio sobre seguridad social de los trabajadores migrantes. En 1978 la Comunidad Económica de los Países de los Grandes Lagos (CEPGL) adoptó un convenio sobre la seguridad social de los nacionales de dicha comunidad que hubieran trabajado en otro país

miembro, y en 1985 adoptó también un acuerdo sobre el libre movimiento de personas que debería ser puesto en aplicación en un plazo de 15 años.

En los Estados árabes el documento fundamental sobre los derechos humanos es la Declaración de El Cairo sobre los derechos humanos en el Islam, que fue adoptada en 1990 por la Organización de la Conferencia Islámica. Prohíbe la discriminación fundada en diversos motivos. En el campo de las migraciones, el acuerdo adoptado por el Consejo de la Unidad Económica Árabe (1965) dispone la libertad de circulación, empleo y residencia y suprime ciertas restricciones que existían en esas materias dentro de la región. En 1968 la Organización Árabe del Trabajo elaboró un acuerdo laboral, dirigido a facilitar la circulación de mano de obra en la región y dando prioridad a los trabajadores árabes. Estas mismas disposiciones fueron reafirmadas en el decenio de 1970 reforzando las medidas que privilegian el empleo de los trabajadores árabes y disponen la expulsión de los trabajadores no árabes que ejercían una actividad en la región.

La decisión de reducir la presencia de los migrantes proveniente de países exteriores a la región, se hizo patente en el decenio de 1980, con la adopción de la Estrategia de Acción Económica Conjunta Árabe y la Carta de Acción Económica Interárabe. La primera determina que "hay que acudir con más frecuencia a los trabajadores árabes para ir reduciendo la dependencia de la mano de obra extranjera", al tiempo que la segunda elimina las barreras jurídicas entre los nacionales y los migrantes de otros Estados árabes, otorgando a estos últimos la libertad de movimiento y la igualdad de trato. La Declaración Árabe de Principios sobre el Movimiento de Mano de Obra (1984) puso de relieve una vez más la necesidad de dar preferencia a los nacionales de países árabes sobre los nacionales de terceros países, y preconiza el fortalecimiento de los organismos regionales y de la cooperación intrarregional.

Los países de Asia y el Pacífico aún no han adoptado acuerdos ni establecido instituciones a nivel regional que traten específicamente de los derechos humanos o de los derechos de los migrantes, aunque el tema ha sido tratado por el Foro de Cooperación Económica de Asia y el Pacífico (APEC).

En las Américas, las normas regionales en el campo de los derechos humanos en general son la Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre (1948) de la Organización de los Estados Americanos (OEA), así como la Convención Americana sobre Derechos Humanos de 1969, que condenan la discriminación. En América Latina, el Mercado Común del Sur (MERCOSUR) adoptó en 1995 un acuerdo destinado a regular las migraciones dentro de la región, mientras que la Comisión del Acuerdo de Cartagena aprobó, por medio de la Decisión 116 de 1977, el Instrumento Andino de Migración Laboral, y posteriormente, en su Decisión 397 de 1996, creó la Tarjeta Andina de Migración (TAM) a fin de facilitar los trámites migratorios dentro de la subregión.

El Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN) trata sólo marginalmente las cuestiones relativas a las migraciones, en su Acuerdo de Cooperación Laboral de América del Norte. El TLCAN permite la entrada de una determinada cuota de inversores, de personal altamente calificado y de ejecutivos de las empresas multinacionales entre los Estados firmantes.

### **3. Acuerdos bilaterales**

Cada vez son más los Estados que recurren a los acuerdos bilaterales para regular los flujos de emigración y de inmigración de mayor importancia. Las ventajas de tales acuerdos son que éstos pueden adaptarse a las particularidades de los grupos específicos de migrantes y que tanto el Estado de origen como el Estado de destino comparten la responsabilidad de garantizar condiciones adecuadas de vida y de trabajo, así como de supervisar y organizar más activamente las etapas anteriores y posteriores a la migración.

La utilización de instrumentos bilaterales para regular las migraciones se hizo habitual en el decenio de 1960, cuando los países de Europa occidental celebraron una serie de acuerdos bilaterales con los países interesados en suministrarles en aquella época mano de obra temporal.

La República Federal de Alemania, Francia, Suiza, Bélgica y los Países Bajos concluyeron, en uno u otro momento, acuerdos con uno o más países de inmigración situados en la cuenca del Mediterráneo.

En el decenio de 1970, el Oriente Medio emergió como nueva región de empleo de migrantes, y se desplegaron esfuerzos a fin de concluir acuerdos análogos entre, por ejemplo, Bangladesh y los siguientes países: Jamahiriya Árabe Libia, Omán, República Islámica del Irán e Iraq; Pakistán y Jordania, y Filipinas en relación con la República Islámica del Irán, Iraq, Jordania y Gabón.

Desde entonces se han concluido acuerdos bilaterales en materia de migración en el mundo entero. A pesar de los esfuerzos, Asia parece ser la región que ha obtenido menos logros en la reglamentación de los flujos migratorios por medio de acuerdos bilaterales y, a pesar de los acuerdos concluidos entre Filipinas y algunos Estados miembros de la Unión Europea, no se tiene conocimiento de la existencia de acuerdos bilaterales entre los países de origen de Asia y los países de empleo de otras regiones

La OIT siempre ha considerado que los instrumentos bilaterales son un camino para gestionar más eficazmente los flujos migratorios. El anexo a la Recomendación núm. 86 ofrece un "acuerdo tipo" como modelo de acuerdo bilateral, y varios artículos de los convenios pertinentes ponen de relieve el papel de la cooperación bilateral en el campo de las migraciones.

### **III. Las normas de la OIT relativas a migraciones laborales**

#### **1. Las principales normas<sup>4</sup> de la OIT sobre migraciones laborales**

El objetivo que persigue la Conferencia Internacional del Trabajo (CIT) al adoptar instrumentos sobre los trabajadores migrantes es doble. Por una parte, se trata de reglamentar las condiciones de migración y, por otra, de proteger específicamente una categoría muy vulnerable de trabajadores. Para ello, la acción normativa de la OIT destinada específicamente a los trabajadores migrantes se concentra en dos direcciones principales.

En primer lugar, la CIT ha consagrado el derecho a la igualdad de trato entre nacionales y extranjeros en el campo de la seguridad social al mismo tiempo que trataba de instituir un sistema internacional de conservación de los derechos adquiridos y en curso de adquisición para los trabajadores que trasladan su residencia de un país a otro. A esos efectos, se han adoptado cuatro convenios y dos recomendaciones: el Convenio núm. 19 y la Recomendación núm. 25 sobre la igualdad de trabajo (accidentes del trabajo), en 1925; el Convenio sobre la conservación de los derechos de pensión de los migrantes, (núm. 48), en 1935; el Convenio sobre la igualdad de trato (seguridad social) (núm. 118), en 1962; y el Convenio (núm. 157) y la Recomendación (núm. 167) sobre la conservación de los derechos en materia de seguridad social, respectivamente, en 1982 y 1983.

El objetivo de la Conferencia al adoptar estas normas es el de limitar progresivamente el alcance de ciertas disposiciones restrictivas fundadas en el modo de financiamiento de la seguridad social, y atenuar los efectos de la reciprocidad en favor de los países en vías de desarrollo.

En segundo lugar, la CIT ha tratado de buscar soluciones globales a los problemas con que se enfrentan los trabajadores migrantes adoptando instrumentos a ese efecto (comprendidos ciertos instrumentos que no incluyen más que algunas disposiciones sobre los trabajadores migrantes). En 1926 adoptó el Convenio sobre la inspección de los emigrantes (núm. 21) y la Recomendación sobre la protección de las emigrantes a bordo de buques (núm. 26); en 1939, el Convenio núm. 66 y la Recomendación núm. 61 sobre los trabajadores migrantes así como la Recomendación sobre los trabajadores migrantes (colaboración entre Estados) (núm. 62); en 1947, el Convenio sobre política social (territorios no metropolitanos) (núm. 82). Sin embargo, el Convenio núm. 66 no ha entrado nunca en vigor por falta de ratificaciones. Por eso se procedió a su revisión en 1949, fecha

en la que se adoptaron el Convenio núm. 97 y la Recomendación núm. 86 sobre los trabajadores migrantes. En 1955, la Conferencia adoptó la Recomendación sobre la protección de los trabajadores migrantes (países insuficientemente desarrollados) (núm. 100); en 1958, el Convenio núm. 110 y la Recomendación núm. 110 sobre las plantaciones; en 1962, el Convenio sobre política social (normas y objetivos básicos) (núm. 117). Finalmente, en 1975, la Conferencia completó los instrumentos de 1949 por medio de la adopción del Convenio núm. 143 y de la Recomendación núm. 151 sobre los trabajadores migrantes (disposiciones complementarias).

El Grupo de Trabajo sobre política de revisión de normas ha propuesto la denuncia de los Convenios números 21 y 48 a cambio de la ratificación de otros convenios más recientes, los núms. 97 y 157; otros han sido dejados de lado con efecto inmediato (núm. 66), a la espera del resultado de las consultas de la OIT con los Estados parte (núm. 82). Respecto del Convenio núm. 19, el Consejo de Administración ha animado a los Estados a examinar la posibilidad de ratificar el Convenio núm. 118, que es más reciente. Asimismo, ha invitado a ratificar el Convenio núm. 110 y ha decidido que, de momento, no se considerará la revisión del Convenio núm. 117.

---

**Nota**

<sup>1</sup>. Los textos completos de las normas mencionadas están disponibles en la página web de la Organización Internacional del Trabajo (OIT) <http://www.oit.org>

Fuente:

**Las migraciones internacionales en América Latina y el Caribe**

Edición N° 65

Mayo-agosto 2002

Autor: Secretaría Permanente del SELA