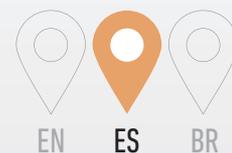
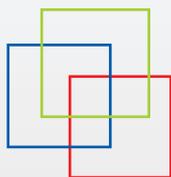


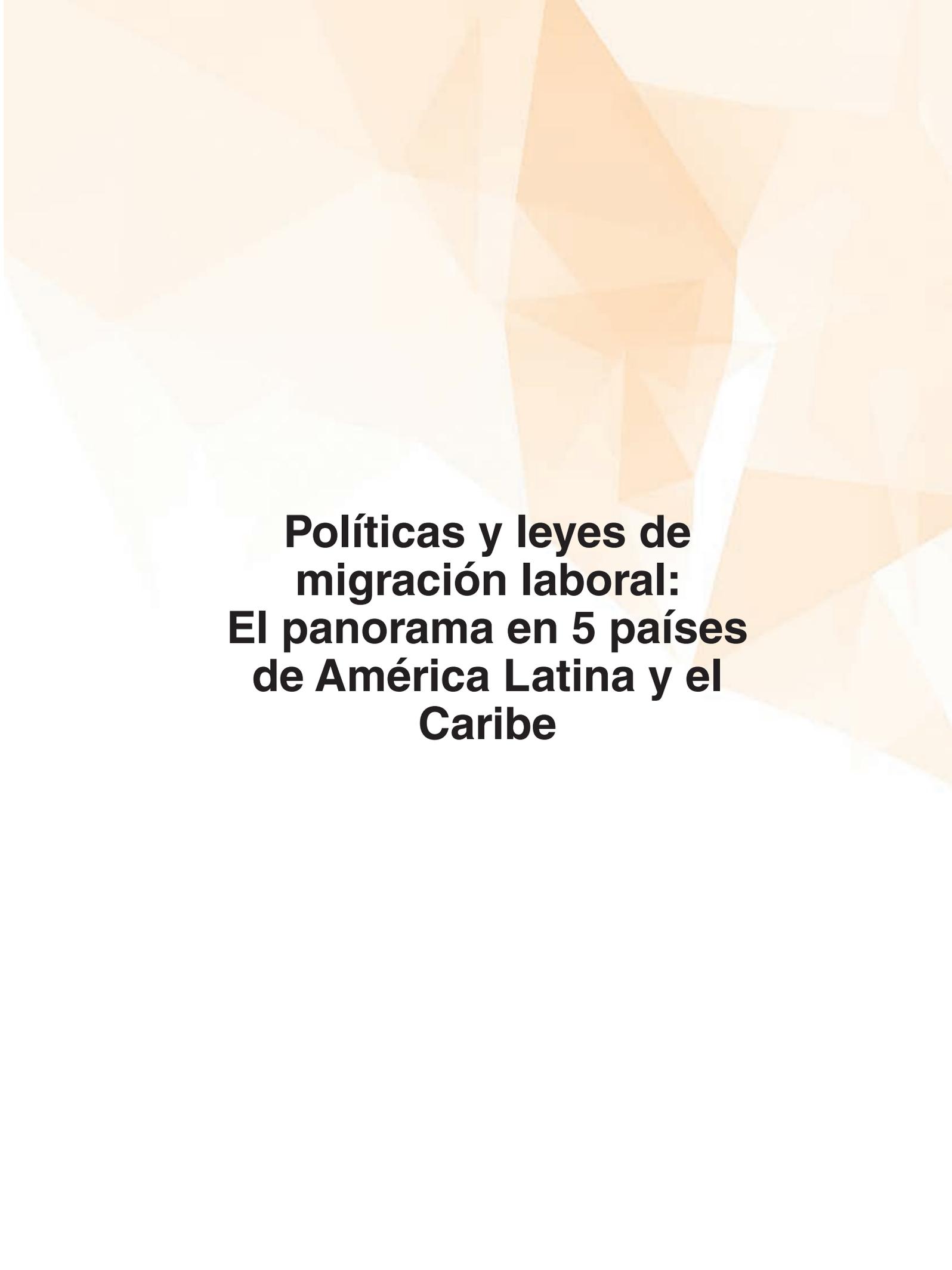


Organización
Internacional
del Trabajo

Políticas y leyes de migración laboral:

El panorama en 5 países de
America Latina y el Caribe





**Políticas y leyes de
migración laboral:
El panorama en 5 países
de América Latina y el
Caribe**

Copyright © Organización Internacional del Trabajo 2017

Primera edición 2017

Las publicaciones de la Oficina Internacional del Trabajo gozan de la protección de los derechos de propiedad intelectual en virtud del protocolo 2 anexo a la Convención Universal sobre Derecho de Autor. No obstante, ciertos extractos breves de estas publicaciones pueden reproducirse sin autorización, con la condición de que se mencione la fuente. Para obtener los derechos de reproducción o de traducción, deben formularse las correspondientes solicitudes a Publicaciones de la OIT (Derechos de autor y licencias), Oficina Internacional del Trabajo, CH-1211 Ginebra 22, Suiza, o por correo electrónico a rights@ilo.org, solicitudes que serán bien acogidas.

Las bibliotecas, instituciones y otros usuarios registrados ante una organización de derechos de reproducción pueden hacer copias de acuerdo con las licencias que se les hayan expedido con ese fin. En www.ifrro.org puede encontrar la organización de derechos de reproducción de su país.

ISBN: 978-92-2-330857-5 (print)

978-92-2-330858-2 (web pdf)

Las denominaciones empleadas, en concordancia con la práctica seguida en las Naciones Unidas, y la forma en que aparecen presentados los datos en las publicaciones de la OIT no implican juicio alguno por parte de la Oficina Internacional del Trabajo sobre la condición jurídica de ninguno de los países, zonas o territorios citados o de sus autoridades, ni respecto de la delimitación de sus fronteras.

La responsabilidad de las opiniones expresadas en los artículos, estudios y otras colaboraciones firmados incumbe exclusivamente a sus autores, y su publicación no significa que la OIT las sancione.

Las referencias a firmas o a procesos o productos comerciales no implican aprobación alguna por la Oficina Internacional del Trabajo, y el hecho de que no se mencionen firmas o procesos o productos comerciales no implica desaprobación alguna.

Para más información, visite nuestro sitio web: ilo.org/publns

Impreso en Brasil

Hoja Técnica

Esta publicación fue producida bajo el Proyecto de Cooperación Sur-Sur para la Protección de los Derechos de los Trabajadores y Trabajadoras Migrantes en América Latina y el Caribe (RLA/14/01/BRA) implementado por la oficina de la Organización Internacional del Trabajo (OIT) en Brasil en asociación con el gobierno brasileño (Ministerio de Trabajo y la Agencia Brasileña de Cooperación).

ORGANIZACIÓN INTERNACIONAL DEL TRABAJO (OIT)

Peter Poschen

Director de la oficina de la OIT en Brasil

Cyntia Sampaio

Coordinadora de Proyecto

Thais Fortuna

Oficial de Proyecto

William Mejía Ochoa

Elaboración

Oficina de la OIT en Brasil

Ministerio de Trabajo de Brasil

Revisión del contenido

Gloria Moreno-Fontes y Cyntia Sampaio

Coordinación General y Edición Técnica

Júlio Américo Leitão

Proyecto Gráfico

CONSEJO NACIONAL DE INMIGRACIÓN / MINISTERIO DE TRABAJO

Ronaldo Nogueira

Ministro de Trabajo

Hugo Medeiros Gallo da Silva

Presidente del Consejo Nacional de Inmigración y Coordinador General de Inmigración

Luiz Alberto Matos dos Santos

Coordinador del Consejo Nacional de Inmigración

Índice

| | |
|---|-----------|
| Introducción..... | 7 |
| 1. Elementos de política migratoria, particularmente inmigratoria, vigentes..... | 9 |
| 1.1 Argentina..... | 9 |
| 1.2 Brasil..... | 11 |
| 1.2.1 Política Nacional de Inmigración y Protección al (a la) Trabajador(a) Migrante..... | 11 |
| 1.2.2 Principios de política migratoria en el proyecto de Ley de Migraciones..... | 12 |
| 1.3 Chile..... | 14 |
| 1.4 Costa Rica..... | 17 |
| 1.5 Trinidad y Tobago..... | 19 |
| 2. Normatividad sobre derechos y contra la discriminación..... | 21 |
| 2.1 Instrumentos internacionales..... | 21 |
| 2.1.1 Instrumentos internacionales sobre derechos de trabajadores migrantes..... | 21 |
| 2.1.2 Convenios fundamentales de la OIT..... | 21 |
| 2.1.3 Instrumentos de Naciones Unidas sobre derechos humanos..... | 22 |
| 2.2 Normas nacionales..... | 23 |
| 2.2.1 Igualdad, no discriminación y restricciones en las constituciones nacionales..... | 23 |
| 2.2.2 Normas anti discriminación..... | 26 |
| 2.3 Igualdad y no discriminación en los códigos del trabajo y en otras normas laborales..... | 27 |
| 2.3.1 Argentina..... | 27 |
| 2.3.2 Brasil..... | 27 |
| 2.3.3 Chile..... | 28 |
| 2.3.4 Costa Rica..... | 29 |
| 2.3.5 Trinidad y Tobago..... | 29 |
| 3. Acuerdos internacionales que favorecen o facilitan la migración, particularmente laboral..... | 30 |
| 3.1 De seguridad social..... | 30 |
| 3.1.1 Mercado Común del Sur (MERCOSUR)..... | 30 |
| 3.1.2 Organización iberoamericana de Seguridad Social (OISS)..... | 30 |
| 3.1.3 Convenios bilaterales..... | 31 |
| 3.2 Convenios de movilidad y otros utilizables por los trabajadores migrantes..... | 32 |
| 3.2.1 Mercado Común del Sur (MERCOSUR)..... | 32 |
| 3.2.2 Comunidad Caribeña (CARICOM)..... | 34 |
| 3.2.3 Sistema de la Integración Centroamericana (SICA)..... | 34 |

| | |
|--|-----------|
| 4. Normas migratorias..... | 35 |
| 4.1 Leyes migratorias generales o superiores..... | 35 |
| 4.1.1 Leyes, su momento, principios rectores, derechos humanos y seguridad nacional..... | 35 |
| 4.1.2 Restricciones en la admisión..... | 39 |
| 4.1.3 La igualdad y no discriminación del trabajador migrante..... | 41 |
| 4.2 Otras disposiciones susceptibles de ser consideradas buenas prácticas..... | 43 |
| 4.2.1 Argentina..... | 43 |
| 4.2.2 Brasil..... | 43 |
| 4.2.3 Chile..... | 44 |
| 5. Normas contra la trata de personas y el tráfico de migrantes..... | 46 |
| 6. Adecuación del aparato de Estado..... | 47 |
| 6.1 Entidades y funciones..... | 47 |
| 6.1.1 Argentina | 47 |
| 6.1.2 Brasil..... | 48 |
| 6.1.3 Chile..... | 49 |
| 6.1.4 Costa Rica..... | 50 |
| 6.1.5 Trinidad y Tobago..... | 51 |
| 6.2 Organismos interinstitucionales | 51 |
| 6.2.1 Brasil, Consejo Nacional de Inmigración..... | 51 |
| 6.2.2 Chile, Consejo de Política Migratoria..... | 52 |
| 6.2.3 Costa Rica, Consejo Nacional de Migración..... | 53 |
| 7. La inmigración en la planeación..... | 54 |
| 8. Conclusiones..... | 56 |
| 9. Bibliografía | 58 |
| 10. Anexos | 64 |

Siglas

| | |
|--------------------|--|
| CARICOM | Comunidad y Mercado Común del Caribe |
| CASEN | Encuesta de Caracterización Económica Nacional - Chile |
| CCSS | Caja Costarricense de Seguro Social |
| CLT | Consolidación de Leyes del Trabajo - Brasil |
| CNIg | Consejo Nacional de Inmigración - Brasil |
| CNM | Consejo Nacional de Migración - Costa Rica |
| CMISS | Convenio Multilateral Iberoamericano de Seguridad Social |
| CONNATT | Coalición Nacional contra el Tráfico Ilícito de Migrantes y la Trata de Personas - Costa Rica |
| COTED | Council for Trade and Economic Development |
| DEM | Departamento de Extranjería y Migración - Chile |
| DEMIG | Departamento de Migraciones - Brasil |
| DEEST | Departamento de Extranjeros /Ministerio de Justicia – Brasil |
| DGME | Dirección General de Migración y Extranjería - Costa Rica |
| DNM | Dirección Nacional de Migraciones - Argentina |
| ICT | Instituto Costarricense de Turismo - Costa Rica |
| INADI | Instituto Nacional contra la Discriminación, la Xenofobia y el Racismo - Argentina |
| LGTB | Lesbianas, gays, bisexuales o transexuales |
| MEIC | Ministerio de Economía, Industria y Comercio - Costa Rica |
| MERCOSUR | Mercado Común del Sur |
| MTSS | Ministerio de Trabajo y Seguridad Social - Costa Rica |
| OISS | Organización iberoamericana de Seguridad Social |
| OIT | Organización Internacional del Trabajo |
| PIMR Costa Rica | Política Institucional para el Acceso a la Justicia por Parte de la Población Migrante y Refugiada - Costa Rica |
| SICA | Sistema de la Integración Centroamericana |
| SIDA | Síndrome de inmunodeficiencia adquirida |
| UNESCO | Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura |
| VIH | Virus de la inmunodeficiencia humana |

Introducción

Aunque todas las historias migratorias son únicas, las de quienes migran por razones diferentes a la violencia o a las catástrofes están, mayoritariamente, asociadas al trabajo y al mantenimiento de la unidad familiar de los trabajadores. Y si en las raíces del movimiento no aparece lo laboral es muy probable que, estando ya en destino, ello cobre importancia. Adicionalmente, el trabajador migrante es, antes que tal, un ser humano y un trabajador, lo que lo convierte en sujeto de derecho por ambas condiciones, los cuales no deberían verse aminorados por la de migrante, o por la de “extranjero,” susceptible ésta última de desaparecer si accede a la nacionalidad en el nuevo país, cuyo disfrute tampoco debería ser restringido por haber nacido en el extranjero.

En tales circunstancias, si se quiere evaluar el entorno normativo y de política pública que define el acceso de los inmigrantes trabajadores en un país al disfrute de derechos, deben considerarse no solo la categoría que explícitamente se refiera a ellos (“trabajador migrante”), sino las otras que los definen en ese medio: ser humano, persona, habitante, trabajador, inmigrante, extranjero y nacionalizado o naturalizado.

Respecto a ese entorno, podría esperarse que las políticas hayan antecedido a las normas, que exista consistencia o coherencia entre ambas, y que la práctica pública (anunciada en planes, programas o proyectos) sea consecuencia de las mismas. No obstante, como se verá a través de este documento, lo anterior no es lo habitual y constituye, más bien, una excepción, por lo menos en los casos que aquí se analizan.

Las particularidades en los escenarios en que se formulan o implementan todas ellas (políticas, normas y acciones) condicionan su naturaleza. El tipo de régimen político; la correlación de fuerzas partidistas; las instituciones vinculadas a las iniciativas y decisiones; los compromisos internacionales de cada país, así como su participación en bloques; la situación demográfica; la estructura y coyuntura económicas; la importancia de los flujos migratorios; el papel de las organizaciones de trabajadores y empleadores y de la sociedad civil en general; y el nivel de conocimiento que sobre las necesidades e implicaciones de la llegada de nuevos migrantes, entre muchas otras circunstancias, contribuyen a esa naturaleza.

El trabajo presentado es un componente del Proyecto de Cooperación Sur-Sur para la Protección de los Derechos de los Trabajadores y Trabajadoras Migrantes en América Latina y el Caribe que tiene como objetivo contribuir a la mejora de los marcos jurídicos y normativos sobre la migración laboral mediante el intercambio de buenas prácticas en cinco países de la región: Brasil, Argentina, Chile, Costa Rica y Trinidad y Tobago.

Los objetivos específicos de este componente son mapear la política pública y la normatividad vigentes sobre inmigraciones laborales en los cinco países mencionados, e identificar en ellos “vacíos” o “lagunas,” así como “buenas prácticas,” para contribuir al análisis donde se tenga interés en ajustar el actuar respecto a esas migraciones, desde las propias circunstancias, pero con los derechos de la población trabajadora inmigrante como guía.

Como referente básico, se adoptó el “Marco multilateral de la OIT para las migraciones laborales. Principios y directrices no vinculantes para un enfoque de las migraciones laborales basado en los derechos” (OIT, 2006), originado en 2004, cuando la 92ª reunión de la Conferencia Internacional del Trabajo adoptó, por consenso, la “Resolución relativa a un compromiso equitativo para los trabajadores migrantes en la economía globalizada.” De ello se desprendió un Plan de Acción, con la construcción de un marco tal como eje, para lo cual se convocó, en 2005, una reunión tripartita de expertos. En el recuadro 1 se transcriben los principios del marco resultante (véase el Anexo 1).



Se aspiró a ser exhaustivo en el acopio y revisión de políticas y normas, lo que, particularmente respecto a estas últimas, no se logró en todos los casos, dado su gran volumen y, en ocasiones, la extensión de los documentos, que incluían desde los instrumentos internacionales ratificados por los países, hasta instructivos y circulares oficiales, pasando por las constituciones nacionales, los códigos laborales, legislación de diversos tipos, planes y, por supuesto, las leyes rectoras del tema. En consecuencia, hubo momentos en los cuales el consultor debió centrar el análisis en el material cuyo contenido parecía más relevante, a partir de las implicaciones que su implementación práctica podría tener, aunque esta no fue objeto de estudio, que era el texto de los materiales.

Considerando que el material analizado correspondía a tres idiomas, se optó por utilizar en este documento el español, oficial en tres de los cinco países estudiados (Argentina, Chile y Costa Rica), asumiendo el consultor la responsabilidad de la traducción desde el portugués (Brasil) y el inglés (Trinidad y Tobago) en los textos citados.



1. Elementos de política migratoria, particularmente inmigratoria, vigentes

En ninguno de los casos se encontraron políticas especiales de inmigración laboral explicitadas mediante documentos oficiales, aunque sí se evidencian muestras de ellas en los documentos de política migratoria general, cuando los hay, porque en Trinidad y Tobago no logró identificarse alguno, aunque sí se dio en la Comunidad Caribeña (CARICOM), de la que el país hace parte.

La forma jurídica que adoptaron las políticas, que determina su posibilidad de sobrevivencia y su caracterización como de Gobierno o de Estado, es variada, como lo son los principios que las sustentan y sus propósitos. A estos aspectos se hace referencia a continuación.

Para efectos de comparación, clasificaremos los elementos de política identificados, en cada caso, según su relación con: utilidad de la inmigración para el país; derechos e intereses específicos de los migrantes; condicionamientos en la definición de la política; seguridad, control y regularización; cooperación internacional; procedimientos para la definición o implementación.

1.1 Argentina

En el capítulo preliminar (Art. 3º), denominado “Política Migratoria Argentina”, de la Ley de Migraciones 25871/2004 se define un conjunto de objetivos de la misma ley, que supuestamente serían también los de la mencionada política y que, en su totalidad, podrían hacer parte de una política migratoria laboral. Tales objetivos los presentamos a continuación:

Utilidad de la inmigración para el país:

- *Contribuir al logro de las políticas demográficas que establezca el Gobierno Nacional con respecto a la magnitud, tasa de crecimiento y distribución geográfica de la población del país;*
- *Contribuir al enriquecimiento y fortalecimiento del tejido cultural y social del país;*
- *Promover la inserción e integración laboral de los inmigrantes que residan en forma legal para el mejor aprovechamiento de sus capacidades personales y laborales a fin de contribuir al desarrollo económico y social de país;*
- *Facilitar la entrada de visitantes a la República Argentina para los propósitos de impulsar el comercio, el turismo, las actividades culturales, científicas, tecnológicas y las relaciones internacionales.*

Derechos e intereses específicos de los inmigrantes:

- *Garantizar el ejercicio del derecho a la reunificación familiar;*
- *Promover la integración en la sociedad argentina de las personas que hayan sido admitidas como residentes permanentes.*

Condicionamientos en la definición de la política:

- *... dar cumplimiento a los compromisos internacionales de la República en materia de derechos humanos, integración y movilidad de los migrantes;*
- *Promover y difundir las obligaciones, derechos y garantías de los migrantes, conforme a lo establecido en la Constitución Nacional, los compromisos internacionales y las leyes, manteniendo en alto su tradición humanitaria y abierta con relación a los migrantes y sus familias;*



- *Asegurar a toda persona que solicite ser admitida en la República Argentina de manera permanente o temporaria, el goce de criterios y procedimientos de admisión no discriminatorios en términos de los derechos y garantías establecidos por la Constitución Nacional, los tratados internacionales, los convenios bilaterales vigentes y las leyes.*

Seguridad, control y regularización:

- *Promover el orden internacional y la justicia, denegando el ingreso y/o la permanencia en el territorio argentino a personas involucradas en actos reprimidos penalmente por nuestra legislación;*
- *Promover el intercambio de información en el ámbito internacional, y la asistencia técnica y capacitación de los recursos humanos, para prevenir y combatir eficazmente a la delincuencia organizada transnacional.*

Considerando también que uno de tales objetivos contempla el establecimiento de “líneas políticas fundamentales” y “bases estratégicas en materia migratoria,” pueden asumirse como parte de lo que sería la política migratoria laboral los siguientes elementos contenidos en la Ley:

Derechos e intereses específicos de los inmigrantes:

- *Acceso de los inmigrantes y sus familias en las mismas condiciones que los nacionales a trabajo, empleo y seguridad social (Art. 6);*
- *Suministro gratuito y, en la medida de lo posible, en un idioma que puedan entender, de información sobre derechos y obligaciones, requisitos de permanencia y egreso. Además, supervisión del Estado para que empleadores, sindicatos y otros órganos o instituciones brinden a los inmigrantes la información que les corresponda (Art. 9);*
- *Orientación específica respecto a:*
 - a) El acceso a categorías limitadas de empleo, funciones, servicios o actividades, cuando ello sea necesario en beneficio del Estado;*
 - b) La elección de una actividad remunerada de conformidad con la legislación relativa a las condiciones de reconocimiento de calificaciones profesionales adheridas fuera del territorio;*
 - c) Las condiciones por las cuales, habiendo sido admitido para ejercer un empleo, pueda luego ser autorizado a realizar trabajos por cuenta propia, teniendo en consideración el período de residencia (Art. 19)¹.*

Seguridad, control y regularización laboral:

- *Eliminación de la contratación laboral de inmigrantes en situación irregular y sanción para los empleadores (Art. 16);*
- *Prohibición de alojamiento a título oneroso, así como de trabajo u ocupación remunerada, a inmigrantes en condición irregular (Art. 55) y sanciones para quienes lo infrinjan (Art. 59);*
- *Prohibición de trabajo a inmigrantes no emancipados o menores de 14 años (Art. 59);*
- *No privación de autorización de residencia ni expulsión por el solo hecho de no cumplir una obligación emanada de un contrato de trabajo (Art. 65).*

En la reglamentación (Decreto 626/2010) del artículo de la Ley de Migraciones acabada de considerar se precisa la responsabilidad de la política migratoria en uno de sus aspectos particulares, ratificando el interés nacional en el impacto demográfico de las migraciones, cuando se dice:

¹ La reglamentación de este artículo (Decreto 626/2010) asigna tal tarea al Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social.



El Ministerio del Interior será la autoridad competente para establecer los lineamientos y pautas generales de la política de población y migraciones, pudiendo determinar las zonas del país que se consideren prioritarias para el desarrollo de aquellas y adoptar las medidas necesarias para su promoción y fomento.

1.2 Brasil

Brasil cuenta con dos documentos relacionados con política migratoria. Uno de ellos, específico sobre la inmigración laboral, elaborados con un amplio respaldo social, aunque ninguno oficializado a la fecha en que escribimos.

El primero es la “Política Nacional de Inmigración y Protección al (a la) Trabajador(a) Migrante” (Propuesta aprobada por el Consejo Nacional de Inmigración - conocido como CNlg - en 12/05/2010 para evaluación pública y sujeta a modificaciones). El segundo es el proyecto de Ley de Migración, que debería estar ya aprobado en el momento en que se haga público este informe, que, como en Argentina, se aprovecha, para sentar las bases de la política migratoria, cuyo análisis hacemos a partir del “Sustitutivo adoptado por la Comisión Especial a los Proyectos de Ley 2.516/2015, 5.655/2009, 3.354/2015, 5.293/2016”.

1.2.1 Política Nacional de Inmigración y Protección al (a la) Trabajador(a) Migrante

En el primer documento (CNlg, 2010: 70-71), se declaran los siguientes principios y directrices, categorizados de la misma forma que en el caso Argentino:

Utilidad de la inmigración para el país:

- *Las políticas de desarrollo, a nivel nacional, regional y local, deberían considerar la migración para maximizar los beneficios;*
- *La integración de los inmigrantes será promovida, para el mejor aprovechamiento de sus capacidades personales y laborales, con el fin de contribuir al desarrollo del país.*

Derechos e intereses específicos de los inmigrantes:

- *La migración y el desarrollo en el lugar de origen son derechos inalienables de todas las personas;*
- *Los migrantes tienen derecho a la reagrupación familiar en los términos de la Ley;*
- *Los migrantes documentados o en situación regular en Brasil tendrán igualdad de oportunidades y de trato, y estarán sujetos a los mismos derechos, incluido el acceso a la justicia gratuita, y obligaciones que los ciudadanos brasileños, sin distinción alguna, independientemente de cualquier consideración de raza, color, sexo, orientación sexual, idioma, creencias religiosas, opiniones políticas, origen nacional, étnico o social, nacionalidad, edad, situación económica, patrimonio y estado civil, en los términos de la Constitución Federal;*
- *Todos los migrantes y sus familias, independientemente de su condición migratoria, tienen derecho al acceso a la educación, especialmente los niños y adolescentes, a la atención de la salud y, bajo responsabilidad del empleador, a los beneficios que se desprenden del cumplimiento de las obligaciones legales y contractuales concernientes a la relación de trabajo;*
- *Las trabajadoras y trabajadores migrantes y sus familias deben tener sus derechos protegidos, con especial atención a la situación de las mujeres, para garantizar los derechos de los niños y adolescentes, así como a las familias de los emigrantes brasileños que permanecen en Brasil;*



- *La lucha contra la discriminación, la xenofobia y el racismo respecto a los migrantes deben reforzarse.*

Condicionamientos en la definición de la política:

- *La admisión de los migrantes en el país es acto de soberanía del Estado. Los procedimientos de admisión no serán discriminatorios, acordes con los derechos y garantías establecidas por la Constitución, los tratados y acuerdos internacionales y la legislación brasileña, en particular con la protección de los derechos humanos;*
- *A los trabajadores migrantes en situación regular se aseguran los mismos derechos y las mismas garantías de los trabajadores nacionales;*
- *La formulación de normas y recomendaciones migratoria adoptará un tratamiento especial a la migración en el marco de los procesos de integración regional.*
- *La formulación de políticas, directrices y programas relacionados con la migración internacional a través del diálogo social debe reforzarse.*

Seguridad, control y regularización:

- *La migración de indocumentados, o irregular, es una infracción administrativa y no estará sujeta a sanción penal.*

Cooperación internacional:

- *El diálogo con los países de origen, tránsito y destino de la migración debería reforzarse con miras a una mayor protección de los derechos humanos de los migrantes.*

Procedimientos para la definición o implementación:

- Además de los anteriores principios y directrices generales, que están en línea con el Marco Multilateral de la OIT, la política en consideración contiene directrices específicas y acciones, consistentes también con dicho marco y referidas, en lo que tiene que ver con inmigración, a distintas fases del proceso migratorio: celeridad y simplificación de trámites migratorios; envío de remesas; orientación a inmigrantes, particularmente en puntos de frontera; promoción y difusión de los derechos y deberes de la población migrante; promoción de condiciones de trabajo decente; disponibilidad pública de información sobre migraciones internacionales, e integración, por parte de las entidades del estado, de bases de datos sobre el tema; capacitación a funcionarios públicos comprometidos con la atención a migrantes; aplicación de las políticas públicas de trabajo, empleo y renta considerando la integración de los inmigrantes y sus familias; tratamiento de las personas que se mueven en las áreas de frontera de acuerdo a las particularidades de estas; normatividad aplicable a los trabajadores inmigrantes por corta duración; diálogo social y participación de la sociedad civil; y estimulación de acciones en los ámbitos estatales y municipales.

1.2.2 Principios de política migratoria en el proyecto de Ley de Migraciones

En su artículo 3º, el mencionado proyecto de Ley de Migración incluye, como el documento analizado en la sección anterior, unos “principios y directrices”, en este caso rectores de la “política migratoria brasileña”, de los que se presentan a continuación los pertinentes para la inmigración laboral:

Utilidad de la inmigración para el país:

- *Desarrollo económico, turístico, social, cultural, deportivo, científico y tecnológico de Brasil;*



- *Fortalecimiento de la integración económica, el desarrollo político, social y cultural de los pueblos de América Latina, mediante la creación de espacios de ciudadanía y la libre circulación de personas.*

Derechos e intereses específicos de los inmigrantes:

- *Universalidad, indivisibilidad e interdependencia de los derechos humanos;*
- *Rechazo y prevención de la xenofobia, el racismo y todas las formas de discriminación;*
- *No discriminación motivada por criterios o procedimientos por los cuales la persona fue admitida en el territorio nacional;*
- *Garantía del derecho a la reagrupación familiar;*
- *Igualdad de trato y oportunidades para los migrantes y sus familias;*
- *Inclusión social, laboral y productiva del migrante a través de políticas públicas;*
- *Acceso igual y libre del migrante a servicios, programas y beneficios sociales, bienes públicos, educación, asistencia jurídica pública completa, trabajo, vivienda, servicio bancario y seguridad social;*
- *Promoción y difusión de derechos, libertades, garantías y obligaciones de los migrantes;*
- *Plena protección y atención al interés superior del niño y el adolescente migrante;*
- *Migración y desarrollo humano en origen, como derechos inalienables de todas las personas;*
- *Promoción del reconocimiento académico y la práctica profesional en Brasil, bajo las condiciones legales.*

Condicionamientos en la definición de la política:

- *Cumplimiento de las disposiciones de los convenios, tratados y acuerdos internacionales;*
- *Diálogo social en la formulación, aplicación y evaluación de las políticas de migración y promoción de la participación ciudadana de los migrantes.*

Seguridad, control y regularización:

- *No criminalización de la inmigración;*
- *Promoción de ingreso regular y de regularización documental;*
- *Rechazo de las prácticas de expulsión o deportación colectiva.*

Cooperación internacional:

- *Cooperación internacional con los países de origen, tránsito y destino de movimientos migratorios, con el fin de garantizar la protección efectiva de los derechos humanos de los migrantes;*
- *Integración y desarrollo de las zonas fronterizas y la coordinación de las políticas públicas regionales para garantizar la efectividad de los derechos de los residentes de la frontera.*

Cabe comentar que el artículo 117 del proyecto de ley ratifica el papel del Consejo Nacional de Inmigración, cuya continuidad prevé (con el ajuste en su nombre: de Inmigración a Migración) como responsable de la regulación y coordinación de las políticas públicas relacionadas con inmigración laboral. Igualmente, mantiene el carácter tripartito del mismo.



1.3 Chile

En el caso de Chile, la política migratoria, o sus lineamientos, no se encuentran en una ley sino en dos instructivos de la presidenta Bachelet, lo que hace de ella una política de gobierno. Se trata de los instructivos presidenciales 9/2008, que Imparte Instrucciones sobre la Política Nacional Migratoria, y 5/2015, sobre Lineamientos e Instrucciones para la Política Nacional Migratoria. A sus elementos básicos y de manera conjunta, nos referiremos a continuación citándolos como IP2008 e IP2015, respectivamente.

Utilidad de la inmigración para el país:

- *... fortalecimiento de una mirada más inclusiva en torno a la migración, valorando la innegable contribución que ésta aporta en el desarrollo económico, político, social y cultural de Chile y de los países del mundo (IP2015: 1);*
- *[la migración] ha sido y es un aporte fundamental para la definición de su cultura [la de Chile]. Es también una fuente inagotable de oportunidades de desarrollo en los más diversos ámbitos de la vida del país (IP2015: 2);*
- *La creciente movilidad e intercambio de personas por razones de formación técnico profesional y de especialización en ámbitos como la ciencia, las artes, el deporte y la tecnología contribuyen a la innovación y el conocimiento orientado al desarrollo (IP2015: 3);*
- *Integralidad de la Política y Gestión Migratoria: [...] Toda acción gubernamental en materia migratoria propenderá a generar una gestión eficiente y comprehensiva de los flujos migratorios que permita adecuar la política de acuerdo a las necesidades del país, considerando la coherencia entre el enfoque inclusivo y los compromisos de derechos humanos, la política de empleo y mercado laboral, la seguridad pública y los derechos económicos, sociales y culturales de los migrantes (IP2015: 4).*

Derechos e intereses específicos de los inmigrantes:

- *Garantía de las siguientes libertades y derechos: de residencia y circulación; de pensamiento y de conciencia; acceso a la residencia en condiciones igualitarias y debidamente informadas; acceso a la justicia; a la educación; a la salud, que ningún caso se podrá denegar a los extranjeros que lo requieran, de acuerdo con su situación previsional; al trabajo; a la no discriminación; reunificación familiar (IP2008: 3-5);*
- *Incorporación de los inmigrantes en la estructura económica, social y política de la sociedad receptora (IP2008: 3);*
- *El Estado debe garantizar la integración armoniosa de los extranjeros que legalmente residan en Chile a la comunidad nacional, promoviendo para este efecto la igualdad de trato en materia laboral, seguridad social, derechos culturales, y libertades individuales. Es deber del Estado de Chile garantizar el ejercicio de los siguientes derechos: 1) la educación, para todos los niños, niñas y adolescentes, siendo prioridad del Gobierno otorgar oportunidades educativas, tanto a los chilenos como a los extranjeros que residen en Chile, para ingresar y permanecer en el sistema educacional en igualdad de condiciones; 2) la salud, donde no se podrá en ningún caso denegar prestaciones de salud a los extranjeros que lo requieran, de acuerdo con su situación previsional; 3) al trabajo... (GAB.PRES. 009/2008).*
- *Respeto a los derechos laborales de los trabajadores extranjeros en Chile. En el marco del respeto de los derechos humanos de los trabajadores migrantes, el Estado garantizará el respeto de sus derechos laborales, independiente de su condición migratoria, entendiéndose que ello permitirá reducir los beneficios ilegítimos que podrían derivarse de la contratación de trabajadores en condición irregular. Finalmente, el Estado reconoce el derecho de los trabajadores migrantes de participar en reuniones, sindicatos, asociaciones o agrupaciones establecidas conforme a la ley, que tengan por objeto proteger sus intereses culturales, sociales, económicos o de otra índole (IP2008: 4);*



- *El Gobierno deberá promover, en igualdad de condiciones con las trabajadoras y los trabajadores chilenos, los derechos laborales y de protección social de las y los trabajadores migrantes y de sus familias, con independencia de su condición migratoria (IP2015: 3).*

Condicionamientos en la definición de la política:

- *Se definirá a Chile como un país adecuadamente abierto a las migraciones, buscando la recepción no discriminatoria de los migrantes que decidan residir en el país, en acuerdo a las Convenciones y Tratados Internacionales vigentes y suscritos por Chile, en un contexto de respeto a la Institucionalidad Democrática, la Constitución y las Leyes del país (IP2008: 2);*
- *Reconociendo que los principios, normas y derechos consagrados en la Declaración Universal de Derechos Humanos, el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, la Convención Internacional sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación Racial, la Convención sobre la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer, la Convención sobre los Derechos del Niño y la Convención sobre la protección de los derechos de todos los trabajadores migratorios y sus familias, se aplican a todas las personas, incluidos los migrantes... (IP2008: 3);*
- *Es necesario generar una política pública en materia migratoria basada en la promoción y aplicación de los compromisos suscritos por Chile en materia de derechos humanos... (IP2015: 1);*
- *... es necesario fortalecer lo construido en períodos anteriores, con el propósito de ir igualando progresivamente los derechos entre la población chilena y quienes han optado por hacer una nueva vida en Chile en materias como acceso a salud, trabajo, vivienda, educación, cultura y justicia, bajo el principio de la no discriminación (IP2015: 2);*
- *... se hace cada vez más relevante actualizar el marco normativo cuyos objetivos responden a concepciones sociales, económicas, políticas y culturales muy distintas a la realidad actual (IP2015: 2);*
- *Enfoques transversales de derechos humanos y género; principio de no discriminación y de consideración de los grupos vulnerables; Chile, país intercultural (IP2015: 3);*

Seguridad, control y regularización:

- *Derecho y [...] deber de desarrollar marcos jurídicos sobre migración, para la protección de la seguridad de su población [la de Chile] (IP2008: 3);*
- *Regularidad de los flujos migratorios. La gestión migratoria se orientará a facilitar y promover la regularización migratoria, es decir, que los ciudadanos extranjeros cuenten con los permisos de residencia necesarios para el desarrollo de sus actividades (IP2008: 5).*
- *La migración debe producirse en condiciones en que la vida de los inmigrantes no corra peligro. Para ello, se promoverán acciones que permitan prevenir y sancionar tanto el tráfico ilícito de migrantes, como la trata de personas, de acuerdo con los Tratados Internacionales suscritos por Chile.*
- *Por otra parte, cuando efectos negativos derivados del fenómeno migratorio pudiesen generar tensiones internas o crisis en el nivel bilateral o internacional, el Estado podrá cautelar a través del ordenamiento jurídico, los riesgos a la seguridad que pudieran asociarse a los fenómenos migratorios. Se generarán medidas que permitan restringir el acceso al país a aquellas personas que en razón de sus antecedentes policiales o judiciales, constituyan un peligro para la sociedad (IP2008: 5);*
- *El Gobierno promoverá la puesta en marcha de acciones que faciliten el acceso a la regularidad, con especial énfasis en aquellas y aquellos migrantes que participen de programas focalizados administrados por el Gobierno e iniciativas relativas a la protección de las personas que presenten especiales condiciones de vulnerabilidad (IP2015: 3);*



- *Las iniciativas en materia laboral apuntarán a incentivar la regularización migratoria, la formalización de las relaciones laborales y la corresponsabilidad entre empleadores y empleados (IP2015: 3);*
- *... el Gobierno debe promover y adoptar todas aquellas medidas que busquen erradicar las acciones del crimen organizado transnacional, especialmente en materia de trata de personas y tráfico ilícito de migrantes. Los organismos del Gobierno deberán actuar de forma coordinada para enfrentar estos flagelos según sus respectivas competencias, en plena consideración a la legislación vigente y a los instrumentos internacionales ratificados por Chile... (IP2015: 4).*

Cooperación internacional:

- *Tratamiento internacional de la temática migratoria: bilateralidad, multilateralidad y procesos de integración regional (IP2008: 3);*
- *Reconociendo que la movilidad de las personas es fundamental para promover la integración regional, se implementarán acuerdos bilaterales y multilaterales que faciliten la integración, en ámbitos como la regularización migratoria, acceso a información, acceso a documentación, transferibilidad de las prestaciones sociales, entre otros (IP2015: 4);*
- *[Respecto a la trata de personas y el tráfico de migrantes, el Gobierno debe actuar] en colaboración con los organismos internacionales (IP2015: 5).*

Procedimientos para la definición o implementación:

- *Participación ciudadana en la gestión migratoria (IP2008: 3);*
- *En concordancia con el proceso de modernización del Estado, se generarán sistemas eficientes de respuesta a las demandas de los inmigrantes residentes en Chile, a través de la modernización tanto de la legislación migratoria como de otras normas no migratorias pero que tengan incidencia en el fenómeno, la agilización de procedimientos para la atención de usuarios y rediseño organizacional (IP2008: 6);*
- *El Gobierno generará mecanismos concretos para facilitar el acceso de las y los migrantes al mercado del trabajo, ya que se considera que el acceso al empleo es la herramienta fundamental que facilita el proceso de inclusión social de las comunidades en Chile (IP2015: 3);*
- *La política nacional migratoria promoverá la atracción de las y los trabajadores migrantes calificados en áreas en que se presenten déficits de recursos humanos; fomentará redes de vinculación académica con universidades nacionales y extranjeras; y facilitará la certificación y convalidación de estudios y de competencias (IP2015: 4);*
- *El diseño y ejecución de políticas y programas públicos se realizará en diálogo con la ciudadanía, incluyendo en todo espacio de participación a las comunidades migrantes (IP2015: 4);*
- *La elaboración de la política nacional migratoria debe considerar la generación de estadísticas de calidad, actualizadas y continuas pues son un insumo fundamental para las políticas públicas en sus diferentes etapas. Conforme a lo anterior, los sistemas de registro y las estadísticas nacionales que produzcan, almacenen, recolecten o elaboren los servicios públicos deberán considerar la variable migratoria, generando un sistema integrado de información, que deberá ser accesible a todos los servicios del Estado y a la ciudadanía en general, observando lo dispuesto en la ley W 19.628, sobre protección de la vida privada (IP2015: 5);*
- *Promover el encuentro e intercambio intercultural salvaguardando la diversidad de expresiones culturales de las comunidades migrantes, conforme lo consigna la Convención para la Protección y Promoción de la Diversidad de las Expresiones Culturales de UNESCO (IP2015: 5);*
- *... avanzar hacia su actualización [la de la legislación migratoria], en particular en el establecimiento de un sistema robusto de protección de derechos, la consagración de garantías y deberes, la*



modernización del sistema de visados, y la inclusión de estándares de debido proceso para los procedimientos sancionatorios y de control migratorio (IP2015: 5);

- *Es necesario asumir un enfoque intersectorial para responder a los desafíos que impone la migración contemporánea; instalar mecanismos flexibles para afrontar los futuros desafíos que puedan presentarse en la materia; y hacerse cargo de las externalidades negativas que el fenómeno migratorio produce (IP2015: 5).*

1.4 Costa Rica

La Ley General de Migración y Extranjería (8764/2009) dedica todo el título II a los Principios Generales de la Política Migratoria y, además, se cuenta con la Política Migratoria Integral para Costa Rica 2013-2023 (CNM, 2013), formulada por el Consejo Nacional de Migración, por mandato de la misma Ley, y oficializada mediante Decreto 38099-G/2013.

Para nuestro ejercicio de identificación de los elementos básicos de la política migratoria costarricense que puedan aplicarse a las inmigraciones laborales, tomamos inicialmente los contenidos en la Ley y luego revisamos el documento de política, de donde sólo tomamos los elementos nuevos o complementarios.

Utilidad de la inmigración para el país:

- *Promover, regular, orientar y ordenar las dinámicas de inmigración y emigración, en forma tal que contribuyan al desarrollo nacional por medio del enriquecimiento económico social y cultural de la sociedad costarricense (Ley 8764, artículo 6);*
- *Orientar la inmigración a las áreas cuyo desarrollo se considere prioritario, hacia actividades y ramas económicas que resulten de interés para el Estado, de conformidad con el Plan nacional de desarrollo (Ley 8764, artículo 6);*
- *... búsqueda de la complementariedad entre la mano de obra nacional y la migrante, en forma tal que no exista un desplazamiento de la mano de obra nacional por la incorporación de trabajadores inmigrantes (Ley 8764, artículo 7);*

Derechos e intereses específicos de los migrantes:

- *Garantizar el cumplimiento de los derechos de las niñas, los niños y los adolescentes migrantes, de conformidad con las convenciones internacionales en esta materia. Se tendrá especialmente en cuenta el interés superior de estas personas (Ley 8764, artículo 6);*
- *La integración de las personas extranjeras en los procesos económicos, científicos, sociales, laborales, educativos, culturales y deportivos (Ley 8764, artículo 7);*
- *La tramitación de toda gestión migratoria deberá garantizar el aseguramiento a la seguridad social por parte de las personas migrantes. Tal garantía obligará a que todo trámite migratorio deba contemplar, como uno de sus requisitos básicos, contar con los seguros que brinda la Caja Costarricense de Seguro Social (CCSS) (Ley 8764, artículo 7);*
- *Los enfoques le dan claridad y sentido a la política y conducen su atención hacia aspectos clave que ayuden a enfrentar los desafíos de manera asertiva y promoviendo en todo momento el bienestar de las personas. Los declarados fueron: derechos humanos, género, diversidad, integración, desarrollo humano sostenible, participación social, seguridad humana, integralidad, interculturalidad, etario, prevención social, equiparación de oportunidades de las personas migrantes con discapacidad y adultas mayores (CNM, 2013: 45-49);*



- *El principio de los derechos de los trabajadores se refiere al respeto a los derechos laborales de las personas migrantes trabajadoras, sin importar su condición migratoria (CNM, 2013: 51).*

Condicionamientos en la definición de la política:

- *El Poder Ejecutivo, con apego a lo establecido en nuestra Constitución Política, los tratados y los convenios internacionales ratificados y vigentes en Costa Rica y en esta Ley, determinará la política migratoria de Estado, regulará la integración de las personas migrantes, respetará su cultura y favorecerá el desarrollo social, económico y cultural del país, en concordancia con la seguridad pública; también velará por la cohesión social y la seguridad jurídica de las personas extranjeras que habitan en el territorio nacional (Ley 8764, artículo 5);*
- *El pleno respeto de las obligaciones internacionales en materia de derechos humanos... (Ley 8764, artículo 7);*
- *Los principios que orientarán y regularán la Política Migratoria Integral para Costa Rica son: igualdad, equidad, no discriminación, exigibilidad, solidaridad, corresponsabilidad, respeto a los derechos laborales de los trabajadores migrantes, interés superior de niños y adolescentes (CNM, 2013: 50-51).*

Seguridad, control y regularización:

- *Controlar el ingreso, la permanencia y el egreso de personas extranjeras al país, en concordancia con las políticas de desarrollo nacional y seguridad pública (Ley 8764, artículo 6);*
- *Garantizar la protección, atención y defensa de las personas víctimas de la trata de personas y coordinar con las instituciones competentes tales garantías (Ley 8764, artículo 6);*
- *La facilitación necesaria de procesos de regularización de las personas que se encuentren en el territorio nacional, de conformidad con las políticas de desarrollo (Ley 8764, artículo 7).*

Cooperación internacional:

- *[La política migratoria] buscará impulsar acciones binacionales o multinacionales con los países expulsores de población migrante... (Ley 8764, artículo 7).*

Procedimientos para la definición o implementación:

- *La política migratoria se orientará a la implementación de acciones conjuntas, por medio de la coordinación interinstitucional, a fin de brindar una respuesta efectiva a la situación migratoria... (Ley 8764, artículo 7);*
- *La incorporación de medios tecnológicos que garanticen una prestación eficiente y transparente de los servicios que brinda la Dirección General de Migración y Extranjería, así como la descentralización y simplificación de estos, en función del usuario y sus necesidades (Ley 8764, artículo 7);*
- *La planificación de la política migratoria deberá apoyarse tanto en instituciones públicas como privadas competentes... (Ley 8764, artículo 8);*
- *El documento de política presenta una matriz de planificación con: objetivos; metas (sin plazos dentro del horizonte decenal de la política); estrategias y actores responsables, con los siguientes ejes estratégicos como secciones:*
 - » *Servicios migratorios: regularización migratoria, gestión de la información y seguridad jurídica, costarricenses en el exterior, fronteras seguras;*
 - » *Integración y desarrollo: empleo, salud, educación, cultura y sociedad, fomento económico;*



- » *Protección de derechos humanos y grupos vulnerables: tráfico ilícito de migrantes y trata de personas, poblaciones vulnerables, refugio, asilo y apatridia (CNM, 2013: 53-65).*

Sobre la implementación de la Política Migratoria, genera dudas el que en la matriz de lineamientos la columna de estrategias está definida como “Líneas de acción y procesos para implementar el objetivo, que serán retomadas y operacionalizadas en el Plan de Acción de la Política Migratoria” (CNM, 2013: 54) y que tal plan no exista tres años después².

1.5 Trinidad y Tobago

Sobre Trinidad y Tobago no logramos identificar documento específico alguno sobre política migratoria, además de que su Ley de Inmigración (41/1969) no hace explícito principio alguno, o base, para ella, aunque de su contenido se desprende, como se verá adelante, la seguridad nacional como preocupación básica sobre el tema.

Donde sí se encuentran lineamientos de política migratoria es en el Tratado Revisado de Chaguaramas (2001), sobre el que se sustenta la Comunidad Caribeña (CARICOM), de la que participa Trinidad y Tobago y que tiene como una de sus metas la libre movilidad dentro de la Comunidad, incluyendo a trabajadores por cuenta propia y a remunerados, en este último caso iniciando con sólo unas categorías de ellos, que se detallarán adelante.

Utilidad de la inmigración para el país:

- [...] el COTED³ deberá, entre otras cosas:
 - a) *dar prioridad a la supresión de las restricciones a las actividades respecto de las cuales el derecho de establecimiento fomente el desarrollo de:*
 - i) *la producción de mercancías;*
 - ii) *la prestación de servicios que generan ingresos en divisas... (Art. 34).*

Derechos e intereses específicos de los migrantes, en este caso, trabajadores por cuenta propia:

- *En el ámbito de aplicación del presente Tratado y sin perjuicio de las disposiciones especiales que figuren en él, se prohibirá toda discriminación por razón de la nacionalidad (Art. 7);*
- *El derecho de establecimiento en el sentido del presente capítulo incluye el derecho a: participar en actividades no remuneradas de carácter comercial, industrial, agrícola, profesional o artesanal [...] (Art. 32);*
- *Los Estados miembros se comprometen a alcanzar el objetivo de la libre circulación de sus nacionales dentro de la Comunidad (Art. 45).*

Condicionamientos en la definición de la política:

- *Los Estados miembros no introducirán en su territorio nuevas restricciones relativas al derecho de establecimiento de nacionales de otros Estados Miembros... (Art. 32);*
- *Los Estados miembros no introducirán nuevas restricciones a la prestación de servicios en la Comunidad por nacionales de otros Estados miembros... (Art. 36).*

² Esto podría tener explicación en una supuesta disposición del actual gobierno de formular una nueva política migratoria (Ver: Montero, 2016)

³ Council for Trade and Economic Development



Procedimientos para la definición o implementación:

- *El Consejo de la Comunidad, previa consulta con los órganos competentes, establecerá normas para prohibir tal discriminación [por razón de nacionalidad] (Art. 7);*
- *... exigir a los Estados miembros que eliminen las prácticas y procedimientos administrativos cuyo mantenimiento obstaculice el ejercicio del derecho de establecimiento [...] (Art. 34);*
- *Los Estados miembros establecerán disposiciones legislativas, administrativas y de procedimiento adecuadas para:*
 - a) *facilitar el movimiento de habilidades dentro del espíritu de este Art.;*
 - b) *prever la circulación de nacionales de la Comunidad a sus jurisdicciones y dentro de ellas, sin acoso ni imposición de impedimentos, en particular:*
 - i) *la eliminación del requisito de pasaporte para los nacionales comunitarios que viajen a sus jurisdicciones;*
 - ii) *la eliminación del requisito de permisos de trabajo para los nacionales comunitarios que deseen obtener un empleo aprobado en sus jurisdicciones;*
 - (iii) *el establecimiento de mecanismos para certificar y establecer la equivalencia de títulos y para acreditar instituciones;*
 - iv) *armonización y transferibilidad de las prestaciones de la seguridad social. (Art. 46).*

2. Normatividad sobre derechos y contra la discriminación

El presente capítulo busca mostrar el entorno jurídico que define la posibilidad teórica de disfrute de derechos del trabajador inmigrante, así como para la defensa de la discriminación durante su permanencia en el país, que está compuesto por unas normas internacionales aceptadas en éste y por la normatividad interna de distinto tipo y nivel.

2.1 Instrumentos internacionales

Los convenios o instrumentos internacionales de carácter vinculante son de obligatorio cumplimiento para los Estados que adhieren a ellos, o que los ratifican después de haberlos firmado, cuando pasan a ser parte de la normatividad fundamental de esos Estados.

En este grupo incluimos tres categorías de instrumentos: los de objeto más específico, esto es los dedicados a los derechos de los trabajadores migratorios; los llamados Convenios Fundamentales de la Organización Internacional del Trabajo (OIT), sobre derechos de los trabajadores en general; y los consagrados a los derechos humanos.

2.1.1 Instrumentos internacionales sobre derechos de trabajadores migrantes

Son tres los instrumentos internacionales especializados en el tema de los trabajadores migratorios, los Convenios 97 y 143 de la OIT y sus respectivas Recomendaciones (86 y 151) y la Convención de Naciones Unidas de 1990, que recoge, en buena medida el contenido de los dos primeros. A pesar de ser, por su objeto, los de mayor importancia en el contexto estudiado, el grado de ratificación de ellos por parte de los países considerados es muy bajo, como se observa en la tabla 1, lo cual limita la vigilancia internacional sobre el cumplimiento de un grupo de derechos de los trabajadores migratorios incluidos en tales instrumentos.

Tabla 1. Argentina, Brasil, Chile, Costa Rica y Trinidad y Tobago, Ratificación de Instrumentos internacionales específicos sobre derechos de los trabajadores migratorios, 2016

| Instrumentos | ARG | BRA | CHI | CRC | TRI |
|---|------|------|------|-----|------|
| Convenio sobre los trabajadores migrantes (revisado), 1949 (núm. 97), de la OIT | | 1965 | | | 1963 |
| Convenio sobre los trabajadores migrantes (disposiciones complementarias), 1975 (núm. 143), de la OIT | | | | | |
| Convención Internacional sobre la Protección de Derechos de Todos los Trabajadores Migratorios y de sus Familiares, 1990, de N.U. | 2007 | | 2005 | | |

Fuente: <http://www.ilo.org/dyn/normlex/es/?p=1000:11001:::NO>

2.1.2 Convenios fundamentales de la OIT

Un panorama distinto se encuentra respecto a los ocho convenios de la OIT denominados “fundamentales”, dada su importancia para la totalidad de trabajadores de cada país, incluidos los inmigrantes. Como lo indica la tabla 2, del conjunto de países y convenios analizados, sólo falta la ratificación del 87, sobre libertad sindical y protección del derecho de sindicación, por parte de Brasil.



**Tabla 2. Argentina, Brasil, Chile, Costa Rica y Trinidad y Tobago.
Convenios fundamentales de la OIT en vigor, por país, 2016**

| Convenios, número y tema | ARG | BRA | CHI | CRC | TRI |
|--|-----|-----|-----|-----|-----|
| C029 - Trabajo forzoso, 1930 | X | X | X | X | X |
| C087 - Libertad sindical y protección del derecho de sindicación, 1948 | X | | X | X | X |
| C098 - Derecho de sindicación y de negociación colectiva, 1949 | X | X | X | X | X |
| C100 - Igualdad de remuneración, 1951 | X | X | X | X | X |
| C105 - Abolición del trabajo forzoso, 1957 | X | X | X | X | X |
| C111 - Discriminación (empleo y ocupación), 1958 | X | X | X | X | X |
| C138 - Edad mínima, 1973, Edad mínima especificada: 16 años | X | X | X | X | X |
| C182 - Peores formas de trabajo infantil, 1999 | X | X | X | X | X |

Elaboración propia a partir de: <http://www.ilo.org/dyn/normlex/es/f?p=1000:11001:::NO>

2.1.3 Instrumentos de Naciones Unidas sobre derechos humanos

En la tabla 3 se muestran 17 instrumentos importantes de Naciones Unidas sobre derechos humanos (exceptuando el específico sobre trabajadores migrantes), vigentes en los países considerados, con el año de ratificación o adhesión. Lo que se desprende de ella es una situación variada: en primer lugar Argentina y Costa Rica, que son parte de todos, luego Brasil y Chile, que no lo son de dos, y finalmente Trinidad y Tobago, que es parte apenas de siete.

La vigencia de tales instrumentos significa un recurso para la defensa de sus derechos por parte de los trabajadores migrantes, por su simple hecho de ser personas o por pertenecer a un grupo poblacional particular. Especial importancia revisten los relacionados con las mujeres y los niños, dada la importancia numérica de las primeras y la vulnerabilidad de ambos grupos.

Tabla 3. Argentina, Brasil, Chile, Costa Rica y Trinidad y Tobago, Instrumentos de Naciones Unidas sobre derechos humanos, por año de ratificación o adhesión, 2016

| Instrumentos | ARG | BRA | CHI | CRC | TRI |
|--|------|------|------|------|------|
| Convención contra la Tortura y Otros Tratos o Penas Crueles, Inhumanos o Degradantes | 1986 | 1989 | 1988 | 1993 | |
| Protocolo Facultativo de la Convención contra la Tortura y otros Tratos o Penas Crueles, Inhumanos o Degradantes | 2004 | 2007 | 2008 | 2005 | |
| Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos | 1986 | 1992 | 1972 | 1968 | 1978 |
| Protocolo Facultativo del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos Destinado a Abolir la Pena de Muerte | 1986 | 2009 | 1992 | 1968 | |
| Segundo Protocolo Facultativo del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos Destinado a Abolir la Pena de Muerte | 2008 | 2009 | 2008 | 1998 | |
| Convención Internacional para la Protección de Todas las Personas contra las Desapariciones Forzadas | 2007 | 2010 | 2009 | 2012 | |
| Convención para la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer | 1985 | 1984 | 1989 | 1986 | 1990 |

| | | | | | |
|--|------|------|------|------|------|
| Protocolo Facultativo de la Convención para la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer | 2007 | 2002 | | 2001 | |
| Convención Internacional sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación Racial | 1968 | 1968 | 1971 | 1967 | 1973 |
| Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales | 1986 | 1992 | 1972 | 1968 | 1978 |
| Protocolo Facultativo del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales | 2011 | | | 2014 | |
| Convención sobre los Derechos del Niño | 1990 | 1990 | 1990 | 1990 | 1991 |
| Protocolo Facultativo de la Convención sobre los Derechos del Niño Relativo a la Participación de Niños en los Conflictos Armados | 2002 | 2004 | 2003 | 2003 | |
| Protocolo Facultativo de la Convención sobre los Derechos del Niño Relativo a la Venta de Niños, Prostitución Infantil y la Utilización de Niños en la Pornografía | 2003 | 2004 | 2003 | 2002 | |
| Protocolo Facultativo de la Convención sobre los Derechos del Niño Relativo al Procedimiento de las Comunicaciones | 2015 | | 2015 | 2014 | |
| Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad | 2008 | 2008 | 2008 | 2008 | 2015 |
| Protocolo Facultativo sobre la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad | 2008 | 2008 | 2008 | 2008 | 2015 |

Elaboración propia a partir de: <http://indicators.ohchr.org/> y http://tbinternet.ohchr.org/_layouts/TreatyBodyExternal/Treaty.aspx?CountryID=5&Lang=SP

2.2 Normas nacionales

Aparte de los Convenios internacionales que se integran a las normas de los países, se encuentra la normatividad de origen interno, basada en las respectivas Constituciones, que recogen los principios de la organización de los Estados y constituyen el marco, de obligatorio cumplimiento, para las normas que sobre aspectos específicos se definan, que, según las particularidades nacionales, incluyen leyes, decretos, ordenanzas, acuerdos, directrices, instructivos, circulares, etc.

Después de revisar las normas internacionales en las que, como personas, simples trabajadores, simples migrantes o trabajadores migrantes pueden ampararse (por lo menos teóricamente), para la defensa de sus derechos más amplios, los trabajadores inmigrantes en cada uno de los países considerados, pasamos ahora a repetir el ejercicio con la normatividad nacional.

2.2.1 Igualdad, no discriminación y restricciones en las constituciones nacionales

En general, las constituciones de los cinco países ofrecen igualdad y no discriminación a todas las personas en sus territorios, lo que debería ser garantía para los extranjeros y en particular para los trabajadores inmigrantes. Los términos con los que se refieren a quienes son sujeto de esos derechos de igualdad y no discriminación, y en ocasiones a otros, dentro de los cuales, consideramos, están incluidos los trabajadores migrantes, son variados. No obstante, se encuentran límites a esa igualdad en las constituciones mismas, que en ocasiones pueden redundar en discriminación de los trabajadores inmigrantes. A estos aspectos hacemos referencia a continuación, sin incluir las restricciones de nacionalidad que son frecuentes para ocupar los cargos públicos más altos, por no parecernos de mucho interés en el contexto del presente trabajo.



2.2.1.1 Constitución de la Nación Argentina, 1994

- *Los extranjeros gozan en el territorio de la Nación de todos los derechos civiles del ciudadano; pueden ejercer su industria, comercio y profesión; poseer bienes raíces, comprarlos y enajenarlos; navegar los ríos y costas; ejercer libremente su culto; testar y casarse conforme a las leyes [...] (Art. 20);*
- *Todos sus habitantes [los de la Nación] son iguales ante la ley [...] (Art. 16);*
- *Todos los habitantes de la Nación gozan de los siguientes derechos: de trabajar y ejercer toda industria lícita; de navegar y comerciar; de peticionar a las autoridades; de entrar, permanecer, transitar y salir del territorio argentino; de publicar sus ideas [...]; de usar y disponer de su propiedad; de asociarse con fines útiles; de profesar libremente su culto; de enseñar y aprender (Art. 14);*
- Asociado directamente con la inmigración, se encuentra el artículo 25, que parece ser, por su contenido y redacción, rezago de alguna antigua norma: “El Gobierno Federal fomentará la inmigración europea; y no podrá restringir, limitar ni gravar con impuesto alguno la entrada en el territorio argentino de los extranjeros que traigan por objeto labrar la tierra, mejorar las industrias, e introducir y enseñar las ciencias y las artes”

2.2.1.2 Constitución de la República Federativa de Brasil, 1988

- *Constituyen objetivos fundamentales de la República Federal de Brasil: [...] promover el bien de todos, sin prejuicios de origen, raza, sexo, color edad o cualesquiera otras formas de discriminación (Art. 3);*
- *Todos son iguales ante la ley, sin distinción de cualquier naturaleza, garantizándose a brasileños y extranjeros residentes en el país la inviolabilidad del derecho a la vida, la libertad, la igualdad, la seguridad y la propiedad en los siguientes términos:*
 - » [...] el hombre y la mujer son iguales en derechos y obligaciones, en los términos de esta Constitución;
 - » [...] la ley castigará cualquier discriminación atentatoria contra los derechos y libertades fundamentales (Art. 5);
- *Son derechos sociales la educación, la salud, la alimentación, el trabajo, la vivienda, el transporte, el ocio, la seguridad, la seguridad social, la protección de la maternidad y la infancia [...] (Art. 6).*

El numeral I del artículo 37 estipula que “los cargos, empleos y funciones públicas” son accesibles a los brasileños y a los extranjeros, aunque también se consigna que “La ley no podrá establecer distinción entre brasileños de origen y naturalizados, salvo en los casos previstos en esta Constitución,” y a continuación se mencionan algunos cargos privativos de los brasileños por origen, que llegan hasta los de oficial de las Fuerzas Armadas.

A pesar de todo lo favorable que es para los derechos de los trabajadores inmigrados en su territorio, la Constitución brasileña también contiene otras disposiciones que, con distinta intensidad, pueden afectarlos:

- Niega a los extranjeros el derecho a participar de los procesos electorales, tanto en condición de electores como de candidatos (Art. 14);
- En el artículo 109, referente a las competencias de los jueces federales, hay una criminalización implícita de las migraciones irregulares, cuando dice que corresponde a ellos procesar y juzgar “los delitos de ingreso o permanencia irregular de extranjeros...”
- Algunos trabajadores inmigrantes que se desempeñan en los medios de comunicación pueden ver limitado su desarrollo en ellos, en la medida que el artículo 222 establece restricciones no sólo en la propiedad por parte de extranjeros (y de personas con menos de 10 años de naturalización) de las



empresas del sector), sino también en la gestión y más allá: “En cualquier medio de comunicación social, la responsabilidad editorial y las actividades de selección y dirección de la programación son privativas de los brasileños por origen o con más de diez años de naturalización”.

Finalmente, digamos que la Constitución asigna a las instancias federales la responsabilidad de legislar, entre muchos asuntos, sobre: nacionalidad, ciudadanía y naturalización; y emigración e inmigración, entrada, extradición y expulsión de extranjeros (Art. 22).

2.2.1.3 Constitución Política de la República de Chile, 1980

- *Las personas nacen [...] iguales en dignidad y derechos. [...] Es deber del Estado [...] asegurar el derecho de las personas a participar con igualdad de oportunidades en la vida nacional (Art. 1);*
- *Es deber del Estado respetar y promover los derechos que emanan de la naturaleza humana, garantizados por la Constitución y los tratados internacionales vigentes ratificados por Chile (Art. 5);*
- *En el artículo 19 se asegura a todas las personas: igualdad ante la ley; libertad de movimiento; no perder, como sanción, los derechos previsionales; salud; educación; poder reunirse y asociarse; presentar peticiones a la autoridad; libre contratación y elección del trabajo; sindicalizarse de manera voluntaria; negociación colectiva donde laboren. [...] Se prohíbe discriminación que no se base en la capacidad o idoneidad personal, sin perjuicio de que la ley pueda exigir la nacionalidad chilena [...] para determinados casos. Ninguna clase de trabajo puede ser prohibida, salvo que se oponga a la moral, a la seguridad o salubridad públicas, o que lo exija el interés nacional ...*

La constitución también confiere a los inmigrantes algunos derechos, con ciertas condiciones: “Los extranjeros avocados en Chile por más de cinco años [...] podrán ejercer el derecho de sufragio en los casos y formas que determine la ley. Los nacionalizados [...] tendrán opción a cargos públicos de elección popular sólo después de cinco años de estar en posesión de sus cartas de nacionalización” (Art. 14).

2.2.1.4 Constitución Política de Costa Rica, 1949

- *Los extranjeros tienen los mismos deberes y derechos individuales y sociales que los costarricenses, con las excepciones y limitaciones que esta Constitución y las leyes establecen [...] (Artículo 19);*
- *Todo hombre⁴ es igual ante la ley y no podrá hacerse discriminación alguna contraria a la dignidad humana (Artículo 33);*
- *No podrá hacerse discriminación respecto al salario, ventajas o condiciones de trabajo entre costarricenses y extranjeros, o respecto de algún grupo de trabajadores. En igualdad de condiciones deberá preferirse al trabajador costarricense (Artículo 68).*

De otro lado, la Constitución prohíbe a los extranjeros la intervención en los asuntos políticos del país (artículo 19) y para las personas naturalizadas establece algunas restricciones en el acceso a cargos públicos [...]. De interés particular para los trabajadores migratorios, está la prohibición a extranjeros de ejercer dirección o autoridad en los sindicatos (artículo 60).

2.2.1.5 Constitución de la República de Trinidad y Tobago, 1976

- *... la nación se funda en principios que reconocen [...] la dignidad de la persona humana y los derechos iguales e inalienables con la que todos los miembros de la familia humana son dotados por su Creador [...] (Preámbulo);*
- *... en Trinidad y Tobago han existido y seguirán existiendo, sin discriminación por motivos de raza, origen, color, religión o sexo, los siguientes derechos y libertades humanos fundamentales:*

⁴ Denominación normal en la época de la Constitución para referirse a la totalidad de las personas.



- » *a la vida, la libertad, la seguridad de la persona, el disfrute de la propiedad y el derecho a no ser privado de ella, sino en virtud de procedimiento de la ley;*
- » *a la igualdad ante la ley y la protección de ésta;*
- » *al respeto de la vida privada y familiar;*
- » *a la igualdad de trato por parte de cualquier autoridad pública en el ejercicio de las funciones;*
- » *a afiliarse a partidos políticos y a expresar opiniones políticas;*
- » *a la elección de una escuela para la educación de su hijo o pupilo;*
- » *libertades de: movimiento; conciencia, creencias y prácticas religiosas; pensamiento y expresión; asociación y reunión; prensa (Art. 4).*

2.2.2 Normas anti discriminación

En los cinco países hay un cuerpo relativamente amplio de normas (ver tabla 4) que buscan proteger a las personas de la discriminación por diversas causas, cuya totalidad pretenden cubrir algunas disposiciones generales, que con frecuencia incluyen condiciones por las que tienden a ser más discriminados los migrantes: origen nacional, “raza”, etnia, idioma y religión.

Otras normas son más específicas en cuanto al motivo de discriminación que atacan y entre ellas se encuentran las que hemos englobado bajo el motivo “género”, que mayoritariamente persiguen la protección de las mujeres, que, para nuestro caso, representan proporciones significativas de la población inmigrante. En tal motivo se ha incluido también una ley argentina orientada a la población LGTB.

Tabla 4. Argentina, Brasil, Chile, Costa Rica, Trinidad y Tobago, algunas normas nacionales contra discriminación, por motivos, 2016

| | Discriminación por “raza”, sexo, edad, ascendencia nacional, religión y otras | Género | VIH-SIDA | Discapacidad |
|-------------------|---|--|---|----------------|
| Argentina | Dec. 1086/2005 Ley 23592/1988 | Ley 26743/2012 Dec. 1011/2010 Ley 20392/1973 | Ley 23798/1990 | |
| Brasil | Dec. 6872/2009 Ley 8081/1990 Ley 7716/1989 Ley 5473/1968 | Ley 9799/1999 Ley 9029/1995 | Ley 12984/2014 Ord. Interministerial 869/1992 | Ley 13146/2015 |
| Chile | Ley 20609/2012 | Ley 20348/2009 Ley 19611/1999 | Ley 19779/2001 | Ley 20927/2016 |
| Costa Rica | Ley 8107/2001 Ley 2694/1960 | Dir. Administrativa 2/2001 | Dec. 27894-S/1999 | |
| Trinidad y Tobago | Ley 85/2000 | | | |

Elaborado a partir de: http://www.ilo.org/dyn/natlex/natlex4.byCountry?p_lang=es



2.3 Igualdad y no discriminación en los códigos del trabajo y en otras normas laborales

A diferencia de lo que ocurre con las constituciones, las normas laborales más generales no son siempre tan específicas sobre las condiciones de igualdad de todas las personas en el trabajo. Incluso, algunas, sobre todo entre las de origen más antiguo, estipulan discriminaciones claras de los extranjeros, las cuales deberían ser eliminadas, si de la defensa de los derechos de los trabajadores inmigrantes se trata.

2.3.1 Argentina

En Argentina no existe una codificación general de la normatividad laboral, por lo que la indagación se centró en dos de las leyes principales sobre trabajo, en las cuales no se identificaron factores discriminatorios desfavorables a los trabajadores inmigrantes, sino, por el contrario, explicitación de igualdad de derechos. El artículo 29 de la Ley de empleo, 24013/1991, dice: “Regirá el principio de igualdad de trato entre los trabajadores permanentes y los contratados bajo cualquiera de estas modalidades, debiendo ser los salarios, las condiciones de trabajo y las garantías para el ejercicio de sus derechos colectivos, iguales para todos los trabajadores de la misma actividad y categoría de la empresa o establecimiento.” Por su parte, el artículo 17 del Régimen de Contrato de Trabajo, Ley 20.744 - Texto Ordenado por Decreto 390/1976, prohíbe cualquier tipo de discriminación entre los trabajadores por motivo de sexo, raza, nacionalidad, religiosos, políticos, gremiales o de edad.

2.3.2 Brasil

Brasil cuenta con la Consolidación de Leyes del Trabajo (CLT), que regula las relaciones laborales, individuales y colectivas, además de otras normas que no se han incorporado a ella. En la CLT se encuentran algunas disposiciones que aluden específicamente a los trabajadores inmigrantes y tienen restricciones para ellos:

- *El número de químicos extranjeros al servicio de particulares no podrá superar un tercio del de los brasileños (Art. 349);*
- *Las empresas que exploten servicios públicos en concesión, o que ejerzan actividades industriales o comerciales⁵, son obligadas a mantener una proporción de dos tercios de empleados brasileños, que puede ser menor bajo circunstancias especiales. Para el efecto, se equiparan a los brasileños, exceptuando en el ejercicio de profesiones reservadas a estos, los extranjeros que han residido en el país durante más de diez años, tienen cónyuge o un niño brasileño, y a los portugueses (Arts. 352 a 354);*
- *En caso de suspensión del servicio, el despido del extranjero debe preceder al del brasileño que realiza una función similar (Art. 358);*
- *Sólo brasileños de nacimiento podrán ejercer el comando de barcos mercantes nacionales (Art. 368). La tripulación de una embarcación nacional debe tener, por lo menos, dos terceras partes de brasileños de nacimiento (Art. 369).*

⁵ “Bajo la denominación de actividades industriales y comerciales se incluyen, además de otras determinadas por el Ministerio de Trabajo, Industria y Comercio, las ejercidas en: establecimientos industriales en general, servicios de comunicaciones, de transport terrestre, marítimo, fluvial, lacustre y aéreo; garajes, talleres de reparación y estaciones de servicio automotor; la industria pesquera; establecimientos comerciales en general; oficinas comerciales en general; establecimientos bancarios, o de economía colectiva, compañías de seguros y capitalización; establecimientos periodísticos, de publicidad y difusión; escuelas pagadas, excepto las de religiosos; droguerías y farmacias; barberías, peluquerías y salones de belleza; establecimientos de espectáculos públicos, con exclusión de los elencos teatrales y clubes deportivos; hoteles, restaurantes, bares y establecimientos similares; establecimientos hospitalarios y de fisioterapia cuyos servicios son remunerados, con exclusión de los que trabajan en ellos en virtud del voto religioso; compañías mineras”



Además, una búsqueda en el portal web del Tribunal Regional del Trabajo de la 2ª Región⁶ permitió identificar la legislación reglamentaria de 234 profesiones o actividades reguladas, y la revisión de unas pocas normas evidenció la existencia de restricciones para los extranjeros en el ejercicio laboral o en la participación dentro de los organismos gremiales o en los consejos rectores de las profesiones, como se observa en los siguientes casos, que se suman a los ya identificados en la Constitución y en el CLT:

- *Las funciones remuneradas a bordo de aeronaves, nacionales o extranjeras, operadas por empresas brasileñas bajo la modalidad de intercambio, es privativa de titulares de licencias específicas emitidas por la autoridad de aviación civil brasileña y reservada a brasileños por origen o naturalizados⁷, pero en el servicio internacional pueden emplearse comisarios extranjeros, siempre que su número no exceda un tercio de los comisarios a bordo de la misma aeronave. Ante la falta de brasileños, puede autorizarse la contratación, hasta por seis meses, de instructores extranjeros, para servir como tripulantes (Ley 7.565/1986, artículos 156 y 158). De otro lado, la dirección de las concesiones de servicios aéreos debe ser ejercida por brasileños (Ley 7.565/1986, artículo 181);*
- *La profesión de estadístico puede ser ejercida por extranjeros, siempre y cuando prueben su permanencia regular en el país (Decreto 62.497/1968);*
- *Para ser registrado en el Servicio de Identificación Profesional de Periodistas, requisito para la contratación en empresas periodísticas, se requiere prueba de nacionalidad brasileña (Decreto-Ley 910/1938);*
- *Para ser miembro de los Consejos Federales o de los Consejos Regionales de Medicina Veterinaria y de Fonoaudiología se debe ser brasileño (Decreto 64.704/1969; Decreto 87.218/1982).*

Más allá de lo contenido en la Constitución, en la CLT y en las reglamentaciones de actividades y profesiones, la legislación brasileña contiene otras normas que involucran de manera directa a los trabajadores migrantes y los pueden afectar, muestra de ellas son las siguientes:

- *Las empresas de trabajo temporal, cuyo registro exige “prueba de la nacionalidad brasileña del titular o de los socios”, no pueden contratar extranjeros con visa temporal (Ley 6.019/1974 y Decreto 73.841/1974);*
- *Los contratos con técnicos extranjeros residentes en el exterior, para la ejecución de trabajos especializados en Brasil, con carácter temporal y estipulación de salarios en moneda extranjera, deben celebrarse y prorrogarse siempre a término fijo, sin que en ningún momento se conviertan en indefinidos (como sí ocurre en ciertas condiciones para los brasileños en general). Además, se prohíbe pactar en esos casos la participación del trabajador en las utilidades de la empresa (Decreto-Ley 691/1969).*

2.3.3 Chile

En el artículo 2, el Código del Trabajo es explícito frente a la prohibición de la discriminación, incluyendo la nacionalidad entre las causas:

Son contrarios a los principios de las leyes laborales los actos de discriminación. Los actos de discriminación son las distinciones, exclusiones o preferencias basadas en motivos de raza, color, sexo, edad, estado civil, sindicación, religión, opinión política, nacionalidad, ascendencia nacional u origen social, que tengan por objeto anular o alterar la igualdad de oportunidades o de trato en el empleo y la ocupación.

⁶ http://www.trtsp.jus.br/geral/tribunal2/legis/CLT/Prof_Regul.html, consultada 29/09/2016

⁷ En los casos de admisión de tripulantes brasileños en servicios aéreos públicos de un país, se debe promover acuerdo bilateral de reciprocidad (Ley 7.565/1986, artículo 157).



En otro sentido, una ordenanza de la Dirección del Trabajo pone de presente los derechos en materia laboral del inmigrante, incluso en condiciones de irregularidad:

... si el trabajador extranjero presta sus servicios personales, intelectuales o materiales bajo subordinación y dependencia, el empleador está obligado a dar cumplimiento a todas las normas laborales vigentes, [...] sin que tenga incidencia alguna la circunstancia de que el trabajador no reúna los requisitos de extranjería sobre residencia o permanencia legal (Dirección del Trabajo, ORD. 5848/386, 1998).

2.3.4 Costa Rica

Algunas normas del Código de Trabajo (Ley N° 2 de 1943) tienen que ver específicamente con trabajadores inmigrantes, a quienes declara sujetos de los derechos definidos en el mismo: “Los trabajadores extranjeros, y sus derechohabientes, gozarán de los beneficios que prevé este Código” (Art. 200).

El artículo 345 establece que los integrantes de las juntas directivas de los sindicatos puedan ser extranjeros, si son “casados con mujer costarricense y, por lo menos con cinco años de residencia permanente en el país” y añade que “Para los efectos de este inciso, los centroamericanos de origen se equiparán a los costarricenses”. Llama la atención que esta disposición contraría a la prohibición, sin excepciones, de la Constitución sobre el ejercicio de dirección o autoridad en los sindicatos por parte de extranjeros.

2.3.5 Trinidad y Tobago

No se identificaron disposiciones al respecto



3. Acuerdos internacionales que favorecen o facilitan la migración, particularmente laboral

Este tipo de acuerdos, que tienden a ser muy específicos por su objeto y población favorecida, incentivan, o facilitan, la movilidad de ciertos grupos de trabajadores migratorios, particularmente entre países vecinos o de una misma región.

Independiente de si se hace o no explícito en los lineamientos de política migratoria comentados ya, la importancia de la cooperación internacional en el tema que nos ocupa, todos la reconocen, como lo hace Argentina:

La conformación de un bloque que excede el aspecto meramente económico, como es el MERCOSUR y sus Estados Asociados, ha propiciado un diálogo regional sobre el fenómeno migratorio en su integridad. Los objetivos de la política que impulsa la República Argentina en esta materia se han ido modificando en los últimos años, buscando orientar la gobernabilidad de las migraciones a través de la suscripción de convenios bilaterales y de acuerdos regionales basados en la reciprocidad de trato y de derechos de sus nacionales y en la facilitación para la concesión de la residencia, teniendo como premisa encarar soluciones conjuntas y consensuadas entre los países (<http://www.migraciones.gov.ar/accesible/indexP.php?internacionales>).

Ello ha redundado en múltiples y diversos convenios de los que hacen parte los cinco países estudiados y que, en conjunto, incluyendo los de MERCOSUR y CARICOM, involucran prácticamente a todos los países de América y el Caribe, además de otros fuera de la región, principalmente los colonizadores de ella: España, Portugal y Francia.

A continuación nos referimos primero, dada su especificidad, a los relacionados con la seguridad social de los trabajadores migrantes, y luego al resto, que encierra una gran variedad de temas.

3.1 De seguridad social

3.1.1 Mercado Común del Sur (MERCOSUR)

Los Estados Partes fundadores del Mercado Común del Sur (MERCOSUR) son Argentina, Brasil, Paraguay y Uruguay; luego adhirieron Venezuela y Bolivia, aunque el proceso de esta última aún se encuentra en trámite. Como Estados Asociados se encuentran Chile, Colombia, Ecuador, Guyana, Perú y Surinam.

Los fundadores firmaron en 1997 el Acuerdo Multilateral de Seguridad Social del Mercado Común del Sur, que entró en vigencia en 2005 y contó, para su desarrollo, con el apoyo de la Organización Iberoamericana de Seguridad Social (OISS).

Tal acuerdo contempla prestaciones pecuniarias y de salud, “de conformidad con la legislación de seguridad social... [vigente] en los Estados Partes” (Artículo 3). “Las prestaciones de salud serán trasladadas al trabajador trasladado temporalmente al territorio de otro Estado Parte así como a sus familiares y asimilados, siempre que la Entidad Gestora del Estado de origen autorice su otorgamiento” (Artículo 6).

3.1.2 Organización Iberoamericana de Seguridad Social (OISS)

El Convenio Multilateral Iberoamericano de Seguridad Social (CMISS), fue adoptado unánimemente por la XVII Cumbre Iberoamericana de Jefes de Estado y de Gobierno, celebrada en Santiago de Chile (2007) y suscrito por catorce países, entre los cuales hay cuatro del grupo estudiado, aunque Costa Rica aún no lo ha ratificado (ver tabla 5), como respuesta a ...

... la urgencia de contar con un instrumento de coordinación de legislaciones nacionales en materia de pensiones que garantice los derechos de los trabajadores migrantes y sus familias, protegidos bajo los esquemas de Seguridad Social de los diferentes Estados Iberoamericanos, con el objetivo de que puedan disfrutar de los beneficios generados en los países receptores (OISS, 2007: considerandos).

**Tabla 5. Convenio Multilateral Iberoamericano de Seguridad Social.
Países firmantes, fechas de firma y de aplicación efectiva, 2016**

| | Año firma | Año aplicación efectiva |
|----------------------|-----------|-------------------------|
| Argentina | 2007 | 2016 |
| Bolivia | 2007 | 2011 |
| Brasil | 2007 | 2011 |
| Chile | 2007 | 2011 |
| Colombia | 2008 | No ratificado |
| Costa Rica | 2007 | No ratificado |
| Ecuador | 2008 | 2011 |
| El Salvador | 2007 | 2012 |
| España | 2007 | 2011 |
| Paraguay | 2007 | 2011 |
| Perú | 2007 | 2016 |
| Portugal | 2007 | 2014 |
| República Dominicana | 2011 | No ratificado |
| Uruguay | 2007 | 2011 |
| Venezuela | 2007 | No aplicado |

<http://www.oiss.org/Estado-de-Situacion.html>

Las prestaciones económicas a las que se refiere el convenio son: de invalidez, vejez, supervivencia, accidentes de trabajo y enfermedad profesional y sólo cubren personas de los regímenes contributivos, no a los subsidiados (Art. 3).

3.1.3 Convenios bilaterales

Independiente de lo anterior, los países estudiados han firmado Convenios bilaterales de seguridad social con otros Estados, que se relacionan en la tabla 6, elaborada a partir de la base de datos NATLEX⁸ de la OIT.

En los casos en que, adicionalmente, existan otros acuerdos, como los acabados de ver, lo normal es que se apliquen disposiciones más favorables al beneficiario, como se estipula en el CMISS (Art. 8).

⁸ Database of national labour, social security and related human rights legislation.



Tabla 6. Argentina, Brasil, Chile, Costa Rica, Trinidad y Tobago, países con los que se han firmado convenios de seguridad social y períodos en los que lo han hecho, 2016

| | Período | Países |
|-------------------|-----------|--|
| Argentina | 1966-2010 | Luxemburgo, Bélgica, Francia, España, Países Bajos, Uruguay, México, Brasil, Italia, Perú, Chile, Estados Unidos, Portugal |
| Brasil | 1974-2015 | Luxemburgo, Bélgica, Francia, Brasil, España, Chile, Grecia, Portugal, Argentina, Chile, Uruguay, Cabo Verde, Paraguay, Italia |
| Chile | 1999-2015 | Reino Unido, Argelia, Ecuador, Colombia, Australia, Chequia, Perú, Estados Unidos, Portugal, Francia |
| Costa Rica | 1986-1998 | Uruguay, Colombia, España, Guatemala, Nicaragua, Panamá |
| Trinidad y Tobago | 1986-1998 | Canadá, Reino Unido |

Elaborado a partir de http://www.ilo.org/dyn/natlex/natlex4.byCountry?p_lang=es

3.2 Convenios de movilidad y otros utilizables por los trabajadores migrantes

Los países estudiados han firmado un conjunto de convenios bilaterales y multilaterales, entre ellos y con otros Estados, tendientes a facilitar la movilidad de sus ciudadanos, hasta un punto tal que pueden llegar a convertirse en incentivos migratorios para la población trabajadora.

Las denominaciones de esos Convenios dan idea de su contenido: residencia, laborales, tránsito fronterizo, libre circulación de personas, intercambio de pasantes, para autorizar a familiares de personal diplomático a ejercer labores remuneradas, libre circulación de personas, simplificación de legalizaciones en documentos, sobre localidades fronterizas vinculadas, para la concesión de residencia permanente a titulares de residencias transitorias o temporarias, tránsito vecinal fronterizo, migratorio, trabajadores de temporada, tránsito vecinal fronterizo, integración física y facilitación fronteriza, de tránsito de pasajeros, autorización a familiares de diplomáticos a desempeñarse laboralmente, vacaciones-trabajo, facilitación de la circulación de persona, permiso de residencia, estudio y trabajo, instalación de canales privilegiados de entrada en aeropuertos, etc.

A continuación nos referiremos de manera más específica a lo que ha ocurrido con ese tipo de Convenios en los escenarios de integración regional de los que participan los países objeto de estudio.

3.2.1 Mercado Común del Sur (MERCOSUR)

Fiel a sus procesos de integración regional, que ha llevado al resto de América del Sur, ha sido muy activa en la firma de acuerdos que favorecen o facilitan a su interior la movilidad humana, en general, y la de carácter laboral en particular. En la tabla 7 se presenta una relación de ellos.

Mención especial merecen los avances logrados en la implementación del “Acuerdo sobre Residencia para los Nacionales de los Estados Partes del MERCOSUR” y del “Acuerdo sobre Residencia para los Nacionales de los Estados Partes del MERCOSUR, Bolivia y Chile” que facilitan la libre circulación entre los países donde están en vigencia, que actualmente son Argentina, Brasil, Paraguay, Uruguay, Bolivia, Chile, Perú, Colombia y Ecuador.

Tabla 7. MERCOSUR, algunos acuerdos y decisiones vigentes sobre movilidad de personas y otros temas que favorecen a los trabajadores migratorios, por año y países parte. 2016

| Acuerdo | Año | Países |
|---|------|--|
| Acuerdo sobre documentos de viaje y de retorno entre los estados partes del MERCOSUR y estados asociados | 2015 | Argentina, Brasil, Paraguay, Uruguay, Venezuela, Bolivia |
| Acuerdo sobre registracion migratoria electrónica multilateral | 2015 | Argentina, Brasil, Paraguay, Uruguay, Venezuela, Bolivia |
| Segundo acuerdo modificatorio del anexo del acuerdo sobre documentos de viaje de los estados partes del MERCOSUR y estados asociados | 2014 | Argentina, Brasil, Paraguay, Uruguay, Venezuela, Bolivia, Chile, Colombia, Ecuador, Perú |
| Reglamentación del régimen de tránsito vecinal fronterizo entre los estados parte del MERCOSUR, Bolivia y Chile, Decisión CMC - 15 | 2000 | |
| Acuerdo sobre residencia para nacionales de los estados partes del MERCOSUR, Bolivia y Chile | 2002 | Argentina, Brasil, Paraguay, Uruguay, Bolivia, Perú, Chile |
| Protocolo de integración educativa y reconocimiento de certificados, títulos y estudios de nivel primario y medio no técnico entre los estados partes del MERCOSUR, Bolivia y Chile | 2002 | Argentina, Brasil, Paraguay, Ecuador y Chile |
| Acuerdo sobre exención de traducción de documentos administrativos para efectos de inmigración entre los estados partes del MERCOSUR | 2000 | Argentina, Brasil, Paraguay, Uruguay |
| Acuerdo sobre exención de traducción de documentos administrativos para efectos de inmigración entre los estados partes del MERCOSUR, la República de Bolivia y la República de Chile | 2000 | Argentina, Brasil, Paraguay, Uruguay y Chile |
| Instalación de canales privilegiados de entrada en aeropuertos para ciudadanos del MERCOSUR, Bolivia y Chile, Decisión CMC - 47 | 2000 | |
| Acuerdo de exención de traducción de documentos administrativos para efectos de inmigración entre los estados parte del MERCOSUR, Bolivia y Chile, Decisión CMC - 45 | 2000 | |
| Acuerdo de admisión de títulos y grados universitarios para el ejercicio de actividades académicas en los estados parte del MERCOSUR | 1999 | Argentina, Brasil, Paraguay, Uruguay |
| Protocolo de integración educativa y revalida de diplomas, certificados, títulos y reconocimiento de estudios de nivel medio técnico | 1995 | Argentina, Brasil, Paraguay, Uruguay |
| Protocolo de integración educativa y reconocimiento de certificados, títulos y estudios de nivel medio no técnico | 1994 | Argentina, Brasil, Paraguay, Uruguay |

Fuente: elaborado a partir de http://www.mre.gov.py/tratados/public_web/ConsultaMERCOSUR.aspx

Esos avances permiten a los ciudadanos de los países mencionados obtener la residencia legal en el territorio de otro, con la que logran:

- *Igualdad de derechos civiles y libertades sociales, culturales y económicas de los nacionales del país de recepción, derecho a trabajar, derecho de petición ante las autoridades; derecho de entrada y salida del territorio de las Partes y libertad de culto;*
- *A los miembros de la familia que no sean de la nacionalidad de alguno de los países parte del Acuerdo, se les otorga una residencia con la misma vigencia de aquella que posea la persona de la cual dependan; si por su nacionalidad necesitan visa para ingresar al país, deben tramitar*



la residencia ante la autoridad consular, salvo que de acuerdo a la normativa interna del país de recepción, no fuere necesario;

- *En materia laboral, los inmigrantes gozan de un trato no menos favorable al que reciben los nacionales del país de recepción, especialmente en materia de sueldo, condiciones de trabajo y seguros sociales;*
- *Derecho a transferir remesas;*
- *Los hijos de los inmigrantes que nazcan en el territorio del país parte del Acuerdo donde residen sus padres, tienen derecho a un nombre, al registro de su nacimiento y a tener una nacionalidad. Tienen también el derecho fundamental de acceso a la educación en condiciones de igualdad con los nacionales del país de recepción (<http://www.MERCOSUR.int/innovaportal/v/6425/5/innova.front/residir-y-trabajar-en-el-MERCOSUR>).*

3.2.2 Comunidad Caribeña (CARICOM)

La Comunidad Caribeña (CARICOM) nació en 1973 y desde 2001 ha funcionado en el marco del Tratado Revisado de Chaguaramas, incluyendo el establecimiento del Mercado y Economía Común CARICOM (CSME, por su sigla en inglés), del cual participan: Antigua y Barbuda, Barbados, Belice, Dominica, Grenada, Guyana, Jamaica, San Cristóbal y Nieves, Santa Lucía, San Vicente y las Granadinas, Suriname y **Trinidad y Tobago**.

Como se vio atrás, el Tratado incluye la libre movilidad de algunos grupos de trabajadores nacionales de CARICOM, cuenta propia y, también, calificados para buscar trabajo y/o vincularse, como empleados remunerados, dentro de unas categorías definidas previamente, en cualquiera de los Estados Miembros, sin necesidad de obtener un permiso de trabajo. Tal derecho no incluye la residencia permanente, ni la ciudadanía. Las categorías aceptadas son: graduados universitarios, artistas, músicos, trabajadores de medios, deportistas, reconocidos como tales por la autoridad competente para el CSME en el país de recibo (CARICOM 2001, artículo 46). En Trinidad y Tobago dicha autoridad es el Ministerio de Asuntos Exteriores y CARICOM.

Quienes no estén dentro de las categorías mencionadas, pueden aplicar para un permiso de trabajo en el país receptor, que en Trinidad y Tobago se tramita ante el Ministerio de Seguridad Nacional.

Para los trabajadores de servicios domésticos y los artesanos migrantes en CSME, existe el proyecto "Making CSME Work for Domestic Workers and Artisans", en colaboración con Caribbean Policy Development Centre (CPDC), que busca la implementación para ellos de la libre movilidad (fidel a los propósitos del Tratado de ampliar las categorías de trabajadores que gocen de ella) y les brinda apoyo en Barbados, Guyana, Jamaica, San Cristóbal y Nieves y Trinidad y Tobago, generalmente a través de organizaciones de trabajadores, como The National Union of Domestic Employees en Trinidad y Tobago (<http://caricom.org/media-center/communications/news-from-the-community/support-services-for-domestic-workers-and-artisans-moving-to-work-in-csme-c>)

3.2.3 Sistema de la Integración Centroamericana (SICA)

Del Sistema de la Integración Centroamericana (SICA) participan **Costa Rica**, Salvador, Guatemala, Honduras, Nicaragua, Panamá, Belize y República Dominicana. Fue constituido en 1991, mediante la suscripción del Protocolo a la Carta de la Organización de Estados Centroamericanos (ODECA) o Protocolo de Tegucigalpa (<https://www.sica.int/>), que, en su artículo 18, dice: "los Estados Parte convienen en procurar la libre movilidad de la mano de obra y del capital en la región, mediante la aprobación de las políticas necesarias para lograr ese propósito". No obstante, más allá de tal afirmación, no se encuentran en el Protocolo elementos que delinear una política migratoria laboral.



4. Normas migratorias

En este capítulo se revisan normas centradas en asuntos migratorios. En primer lugar, las de tipo general o superiores, todas con carácter de Ley, y luego otras normas, de distinto nivel y más específicas.

4.1 Leyes migratorias generales o superiores

Estas leyes buscan, en general, regular la entrada y salida de extranjeros, así como su permanencia en el país. En ellas se mirarán tres aspectos, de los muchos que contienen, que dan idea de su posición respecto a los derechos de los trabajadores inmigrantes: la localización en el tiempo y el espíritu que las guía; las restricciones en la admisión; y la igualdad y no discriminación.

4.1.1 Leyes, su momento, principios rectores, derechos humanos y seguridad nacional

Como quizás todas las leyes, tienen el signo del momento histórico-político en el que surgen y el de las condiciones migratorias a las que tratan de responder, que determinan sus énfasis (emigración, inmigración, tránsito, refugio, trata de personas, tráfico de migrantes) y la orientación que las guía, que evoluciona desde la preocupación por la seguridad, hasta la garantía de los derechos humanos de los migrantes

4.1.1.1 Argentina

En 2003, veinte años después del regreso de Argentina a la democracia y cuando se anulaban las leyes de impunidad y se reabrían juicios contra autores de crímenes de lesa humanidad ocurridos durante los regímenes dictatoriales, se aprueba la Ley de Migraciones 25.871, promulgada en 2004, pero reglamentada sólo en 2010, mediante Decreto 626.

De otro lado, el escenario inmigratorio durante el período era importante, si se tiene en cuenta que la Dirección Nacional de Migraciones (DNM), informó: los “Trámites de residencia resueltos [en 2010], fueron 174.457 radicaciones (temporarias y permanentes) incluyendo trámites ordinarios y Patria Grande, con lo cual el total de la presente gestión (2008 a 2010) sumó 623.476 trámites resueltos...” (Argentina, s.f.: 2-3).

Tal escenario contribuye a explicar su énfasis en la inmigración y el generoso acogimiento ofrecido a ella, con especial cuidado en el respeto a los derechos humanos, tan golpeados por las dictaduras, causantes del exilio de tantos argentinos. Dentro de sus objetivos (Art. 3), la ley contempla: “... dar cumplimiento a los compromisos internacionales de la República en materia de derechos humanos, integración y movilidad de los migrantes; [...] Promover y difundir las obligaciones, derechos y garantías de los migrantes, conforme a lo establecido en la Constitución Nacional, los compromisos internacionales y las leyes... (Art. 3, objetivos), mientras que respecto a su reglamentación (Decreto 616/2010), la Dirección Nacional de Migraciones (DNM) manifiesta:

Este documento histórico permite contar con una herramienta concreta para que la norma se aplique en todo su alcance, de modo tal que aquello que se había fijado de manera programática pueda ejecutarse en todos los casos. Con este hecho quedó derogado el Decreto 1023 que reglamentaba la Ley 22.439, la llamada “Ley Videla”. Una ley de la dictadura que era restrictiva y empujaba a los inmigrantes a la ilegalidad y la marginalidad” (DNM, 2011: 2).



4.1.1.2 Brasil

La Ley de Migración analizada, Projeto de Lei 2.516/2015, pendiente de aprobación a la fecha⁹, reemplaza, como la de Argentina, otra surgida en medio de la dictadura, la Ley 6815/1980, que definía la situación jurídica de los extranjeros en Brasil y creaba el Consejo Nacional de Inmigración.

Los cinco primeros, de 23, principios y directrices que contempla el Proyecto de Ley, en su artículo 3, que dan idea de su amplitud son:

- i. Universalidad, indivisibilidad e interdependencia de los derechos humanos;
- ii. Rechazo y prevención de la xenofobia, el racismo y todas las formas de discriminación;
- iii. No criminalización de la inmigración;
- iv. No discriminación motivada por los los criterios o procedimientos mediante los cuales la persona admitido en el territorio nacional;
- v. Promoción del ingreso regular y de la regularización documental.

La concordancia de este proyecto de ley en trance de aprobación y la de la Ley de Migraciones argentina, que acabamos de ver, con los lineamientos de la política migratoria actual de ambos países es plena, dado que estos hacen parte, como se dijo atrás, de los textos de las mismas leyes.

4.1.1.3 Chile

En medio de la dictadura, se promulgó en julio de 1975 el Decreto Ley 1094, que “Establece normas sobre extranjeros en Chile” y que, acorde con su origen, tiene un claro enfoque de seguridad, que en nuestra opinión no corresponde tanto a la nacional, ni siquiera a la del Estado, sino a la del régimen de ese momento, que veía en los extranjeros un riesgo de subversión de su orden público, como se hará evidente en la sección siguiente, cuando se presenten las causas de inadmisión que contiene.

Contrasta el espíritu de este Decreto Ley con el de la política de Gobierno que analizamos atrás, situación que, seguramente, ha representado dificultades prácticas para la implementación de esta, a pesar de los ajustes (“remiendos”, podría decirse) que se han introducido en la norma, por ejemplo en cuanto a refugio, tratando de ajustarla a los nuevos tiempos. Tal situación la han vivido también Argentina y Brasil¹⁰ hasta el momento de aprobación sus nuevas leyes: trajes autoritarios para cuerpos democráticos.

El Gobierno chileno y amplios sectores de la sociedad civil, tienen plena conciencia de la necesidad de dotarse de una nueva ley de migraciones y lo han intentado con diligencia, aunque circunstancias políticas no les han permitido sacar adelante el proyecto, sobre el cual se han elaborado varios buenos borradores. Todo parece indicar que en la presente legislatura ya no se logrará, lo cual, considerando que la actual política, como ya se vió, está sustentada en directrices presidenciales, se abre un interrogante grande sobre su continuidad más allá de la presidenta Bachelet.

Tal vez, una última carta por jugar la tenga el gobierno con el fortalecimiento del Consejo Nacional de Migraciones, sobre el que se comentará adelante, tomando como referencia el Brasileño, para desarrollar una línea de política con un amplio sustento social, que logre tener incidencia independientemente de la obsolescencia de las normas.

⁹ Nota de las editoras: El estudio fue finalizado en el 21 de noviembre de 2016 mientras el P.L. 2516/2015 fue aprobado en la Cámara de los Diputados, con algunos pocos, cambios en el 6 de diciembre de 2016.

¹⁰ A la fecha aún la vive.



4.1.1.4 Costa Rica

Con su Ley General de Migración y Extranjería, 8764/2009, Costa Rica ha optado por el camino del medio, el de apostarle simultáneamente a la defensa de la seguridad nacional y a la de los derechos de migrantes, lográndolo con cierto éxito y con predominio, afortunadamente, de lo último, "... con fundamento en lo establecido en la Constitución Política, los tratados y los convenios internacionales debidamente suscritos, ratificados y vigentes en Costa Rica, con especial referencia a los instrumentos internacionales en materia de derechos humanos..." (Art. 1)

Declárase la materia migratoria de interés público para [...] y la seguridad pública. El Poder Ejecutivo, con apego a lo establecido en nuestra Constitución Política, los tratados y los convenios internacionales ratificados y vigentes en Costa Rica y en esta Ley, determinará la política migratoria de Estado, [...] en concordancia con la seguridad pública... (Art. 5).

Dejando a un lado nuestras dudas en la conveniencia de apostarle en una sola norma a la seguridad y los derechos humanos, que, quizás, si se trataran en leyes separadas podrían ganar ambos, debemos decir que Costa Rica ha construido en torno a su ley de migraciones un cuerpo normativo que constituye una muy buena práctica, de la que hay mucho que aprender, por su integralidad y componentes innovadores.

Costa Rica modernizó, en un lapso de seis años, su visión y normatividad respecto a las migraciones internacionales, con énfasis en la inmigración. Ello implicó el desarrollo de un amplio cuerpo legal secundario, con múltiples reglamentos y orientaciones específicas (directrices y circulares) para su implementación, así como la formulación de políticas complementarias (ver tabla 8). Dentro de la misma dinámica y desprendida de la Ley, se creó una estructura administrativa completa, incluyendo un cuerpo de policía especializado. La integralidad del proceso y el alto nivel de coherencia, constituyen, por sí mismos, una práctica que merece ser tomada como referencia, pero también lo son algunos aspectos específicos que se relacionan a continuación.

Tabla 8. Costa Rica, Principales instrumentos nacionales específico aplicables a los trabajadores migrantes y sus familiares, por año de publicación, 2016

| Tipo | Norma | Publicación |
|--|--|-------------|
| Leyes | Reguladora de los Derechos de Salida del Territorio Nacional y su Reforma, 8316 | 24/08/2002 |
| | General de Migración y Extranjería, 8764 | 01/09/2009 |
| | Contra la Trata de Personas y creación de la Coalición Nacional Contra el Tráfico Ilícito de Migrantes y la Trata de Personas (CONATT), 9095 | 08/02/2013 |
| Decretos Reglamentarios de la Ley 8764 | Reglamento del Fondo de Depósitos de Garantía, 36539-G | 27/04/2011 |
| | Reglamento de Empresas, 36576-G-COMEX | 20/05/2011 |
| | Reglamento para el Otorgamiento de Visas, 36626-G | 20/06/2011 |
| | Reglamento de Personas Menores de Edad, 36659-G | 11/07/2011 |
| | Reglamento de Control Migratorio, 36769-G | 26/09/2011 |
| | Reglamento de Personas Refugiadas, 36831-G | 01/11/2011 |
| | Reglamento de Extranjería, 37112-G | 17/05/2012 |
| Reglamento Policía de Migración 38756 MGP | 09/12/2014 | |



| | | |
|--|--|------------|
| Decreto Reglamentario de la Ley 9095 | Reglamento a la Ley contra la Trata de Personas y Creación de la CONNATT, 39325-MGP-MSP-CM-MEP-H- JP-MOPT-P-RREE-S-MTSS-T | 09/09/2015 |
| Políticas | Política Institucional para el Acceso a la Justicia por Parte de la Población Migrante y Refugiada (PIMR), Poder Judicial, Acuerdo de Corte Plena, Sesión No. 32-10 | 08/11/2010 |
| | Política Migratoria Integral para Costa Rica 2013-2023, oficializada mediante, 38099-G | 19/12/2013 |
| | Política Nacional para una Sociedad Libre de Racismo, Discriminación Racial y Xenofobia, 2014-2025 y su Plan de Acción, 38140-RE-PLAN | 20/02/2014 |
| Otros | Directriz sobre Validez de Documentos de Identidad para el Acceso a los Procesos Judiciales de las Personas Migrantes, Refugiadas y Solicitantes de la Condición de Refugiadas, Art. XL, sesión No. 35-13 del Consejo Superior | 29/04/2013 |
| | Directrices Generales de Visas de Ingreso para Personas No Residentes, Circular DG-0022-08-2014 | 21/08/2014 |
| | Circular No. 220-2014 sobre Disposiciones para el acceso efectivo a los procesos judiciales laborales de las personas migrantes, solicitantes de la condición de refugio y refugiadas, Art. XXXII, sesión No. 84-14 del Consejo Superior | 23/09/2014 |

Fuente: elaboración propia

Esos aspectos son:

- La importancia de los derechos de la población migrante como orientadora de la construcción, particularmente en las normas y las políticas. Esto, como ya se adelantó algo, a costa de los otros dos ejes orientadores que se también se declaran, el desarrollo y la seguridad, que terminan siendo subordinados por los derechos, aunque con la creación del cuerpo de policía especializado (38756 MGP/2014), en lugar de un cuerpo de funcionarios civiles, que habría sido más consistente con la óptica de los derechos, la seguridad tampoco salió mal librada.
- La creación de una ventanilla especial para la atención de las los trámites migratorios requeridos por las empresas, así como su correspondiente Reglamento (36576-G-COMEX/2011), parece ser una buena práctica, cuyos resultados deberían evaluarse, para ver si la agilización pretendida se ha logrado.
- También cabe evaluar el desempeño del Tribunal Administrativo Migratorio (Capítulo VI de la Ley 8764), que tiene competencia exclusiva e independencia funcional, constituye una posibilidad de segunda instancia y lo que resuelve agota la vía administrativa. Conoce y resuelve los recursos de apelación contra las resoluciones finales dictadas por la Dirección General de Migración y Extranjería (DGME), en materia migratoria.
- La Política Institucional para el Acceso a la Justicia por Parte de la Población Migrante y Refugiada (PIMR), del Poder Judicial, y los repetidos esfuerzos para su implementación, deberían ser tomados como referente para otros países.
- Algo semejante puede decirse de la Política Nacional para una Sociedad Libre de Racismo, Discriminación Racial y Xenofobia,
- El derecho de los migrantes regulares a ser usuarios de la CCSS y la obligación de certificar la inscripción en todos los trámites migratorios, como garantía de ese acceso, así como la búsqueda de caminos para permitir a trabajadores irregulares convertirse, también, en beneficiarios.



4.1.1.5 Trinidad y Tobago

La Ley de inmigración, 41/1969, es, fundamentalmente, un instrumento de seguridad nacional, enmarcado, como se evidencia en las restricciones para la admisión de personas, a la que nos referiremos en la siguiente sección, en el espíritu de la guerra fría, donde el riesgo de ingreso de espías y de conspiradores era una preocupación, real o imaginada, de muchos gobiernos.

4.1.2 Restricciones en la admisión

El tipo de restricciones para la admisión de personas al país, que, por supuesto, cobija a los trabajadores inmigrantes, aporta más luces al espíritu de las leyes migratorias reseñadas y a la posibilidad de que ellas sean instrumentos prácticos de reconocimiento de derechos o incrementen la vulnerabilidad del inmigrante.

4.1.2.1 Argentina

Las causas de inadmisión contempladas en la ley argentina (al igual que en el proyecto brasileño, como se verá a continuación), corresponden, como restricciones, no a la búsqueda de una supuesta seguridad nacional, sino que se ponen en sintonía con los avances y acuerdos internacionales sobre la lucha contra la delincuencia organizada internacional y contra la impunidad de los crímenes de lesa humanidad, de los cuales el pueblo argentino, como sus vecinos, aún tiene fresco el recuerdo de los sufridos durante las dictaduras.

Esas causas de inadmisión, en las que, adicionalmente, ha tratado de excluirse la discrecionalidad, al basarse en sentencias judiciales o antecedentes documentados, son: genocidio; crímenes de guerra, terrorismo o delitos de lesa humanidad y de todo otro acto susceptible de ser juzgado internacionalmente; tráfico de armas, de personas, de estupefacientes; lavado de dinero o inversiones en actividades ilícitas; delito que en Argentina merezca privación de libertad de 3 años o más; pertenecer a organizaciones imputadas de acciones susceptibles de ser juzgadas por el Tribunal Penal Internacional o por la ley 23.077, de Defensa de la Democracia; tráfico de migrantes; promoción de prostitución y tráfico o explotación sexual de personas (Art. 29).

4.1.2.2 Brasil

Sobre las causas de inadmisión, previstas en el artículo 45, del proyecto de ley brasileño cabe el mismo análisis que acabamos de hacer respecto al caso argentino, por lo que no es de extrañar la semejanza de ellas, que exigen condena o proceso por: genocidio, terrorismo, crimen de lesa humanidad, de guerra o de agresión, según Estatuto de Roma; un delito extraditabile, según ley brasileña; haber cometido un acto contrario a los principios y objetivos de la Constitución Federal, según acción motivada de la rama ejecutiva; estar incluido en lista de restricciones por orden judicial o compromiso adquirido por Brasil ante organismo internacional.

4.1.2.3 Chile

Aparte de las precauciones respecto al actuar de la delincuencia internacional, que condujeron a la inclusión (en 2011) en la lista de inadmisibles a delincuentes como los dedicados al tráfico de armas o de migrantes y a la trata de personas, la ley chilena mantiene en esa lista el tipo de personas que preocupaban al dictador porque: propaguen o tengan reputación de activismo sobre doctrinas que tiendan a destruir o alterar por la violencia el orden social del país o su sistema de gobierno; ejecuten hechos que las leyes chilenas califiquen como delito contra la seguridad exterior o interior, el orden público del país o la soberanía nacional; no tengan o no puedan ejercer profesión u oficio, o carezcan de recursos que les permitan vivir en Chile sin constituir carga social; sufran algunas enfermedades, según la autoridad sanitaria chilena; estén condenados, o en proceso, por delitos comunes que la ley chilena califique de simples delitos o crímenes; en general, los que ejecuten actos contrarios a la moral o a las buenas costumbres (Arts. 15 y 16).



4.1.2.4 Costa Rica

Consistente con la cierta dualidad que tiene su política, comentada atrás, la ley costarricense incluye en su lista de inadmisibles algunas categorías de personas, cuya presencia en ella podría ser cuestionable desde una perspectiva de derechos humanos, junto a otras claramente comprensibles, además, de que parece tener cierto grado de discrecionalidad por parte de la policía de control migratorio u otras autoridades. El artículo 61 dice que, “aunque gocen de visa, no se les autorizará el ingreso cuando se encuentren comprendidas en cualquiera de los siguientes supuestos¹¹”:

- 1) Cuando no reúnan los requisitos de ingreso señalados en la presente Ley y su Reglamento;
- 2) Cuando su ingreso implique un riesgo comprobado para la salud pública, de acuerdo con los estudios técnicos y los protocolos de atención realizados por el Ministerio de Salud;
- 3) Cuando hayan cumplido condena por delito doloso en los últimos diez años, en Costa Rica o en el extranjero, siempre y cuando el ilícito sea reconocido como tal en nuestra legislación;
- 4) Cuando existan motivos fundados para considerar que su ingreso compromete la seguridad pública;
- 5) Cuando tengan impedimentos de ingreso ordenados por los Ministerios de Seguridad Pública o Gobernación y Policía o por la Dirección General, según los plazos estipulados al efecto en la presente Ley;
- 6) Cuando tengan restricciones de ingreso ordenadas por el Poder Ejecutivo;
- 7) Cuando la persona extranjera haya sido condenada por tribunales internacionales;
- 8) Cuando hayan estado vinculadas a bandas o pandillas delincuenciales o a grupos vinculados con el crimen organizado.

También da cuenta del tipo de personas que Costa Rica no desea como inmigrantes el artículo 186: “[...] deberá abandonar el territorio nacional, en el plazo fijado para tal efecto, cuando se considere que sus actividades comprometen la paz, la seguridad pública, la tranquilidad o el orden público.”

4.1.2.5 Trinidad y Tobago

Las causas de inadmisión establecidas en la sección 8 de la Ley de inmigración trinitense resultan anacrónicas y muchas de ellas en contravía de derechos humanos reconocidos internacionalmente, como los de las personas en condición de discapacidad, incluso para el año de su expedición (1969), aunque no era extraño encontrarlas en nuestro entorno durante el siglo XIX y primeras décadas del XX.

Pero, además de las causas mismas, se encuentra la forma en que están presentadas dentro de la Ley, en la que no se definen como hechos ciertos, sino apenas dentro de la sospecha de la posibilidad¹², lo define un margen tan amplio para la subjetividad, que, en términos prácticos, la discrecionalidad legal de los funcionarios de migración para autorizar o no el ingreso de alguien al país es plena.

Varias de esas causas, motivadas por la posibilidad de que la persona llegue a convertirse en una carga para el Estado, están relacionadas con discapacidades¹³ o condiciones de salud, que se mencionan de manera explícita y, a veces, sobre todo en el caso de condiciones mentales, con términos que para nuestra época resultan ofensivos: idiotas, imbéciles, retrasados mentales, dementes y enfermos mentales, mudos,

¹¹ Se esperaría que en lugar de hablar de “supuestos” se dijera “hechos”.

¹² Las expresiones originales son del tipo: “... are suspected on reasonable grounds of being likely to...”; “... persons concerning whom there are reasonable grounds for believing they are likely to engage in...”

¹³ Causas que deberán ser removidas de la ley, dada la ratificación en 2015, informada atrás, de la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad y de su Protocolo Facultativo, por parte de Trinidad y Tobago.



ciegos o con otro defecto físico, que padecen de cualquier infección o enfermedad infecciosa peligrosa... Igualmente aparecen los alcohólicos crónicos y los adictos al uso de cualquier droga.

También se menciona el homosexualismo, asociado a la prostitución y el proxenetismo y calificado con ellos como “inmoral”: “prostitutas, homosexuales o quienes viven de las ganancias de tales personas, o razonablemente sospechosos de llegar por estos u otros fines inmorales”; “sospechosos razonablemente de intentar ingresar, o procurar, prostitutas u otras personas con propósitos de prostitución u homosexualidad u otros fines inmorales”¹⁴. Mendigos habituales o vagabundos, caracterizados probablemente por sospecha, son sumados a la lista, como aquellos a quienes se llegue a considerar como “propensos a participar en cualquier entrega ilegal, uso, inducción de otras personas a usar, distribuir, vender, ofrecer o exponer para la venta, comprar, comerciar o traficar cualquier droga.” Cerremos este grupo con los “condenados o que reconocen haber cometido delito, que en Trinidad y Tobago sería castigado con prisión de uno o más años.

Los motivos políticos y de seguridad nacional también están presentes en la definición de las personas indeseables:

- Que haya motivos razonables para creer que son propensas a participar en actividades de espionaje, sabotaje o cualquier otra actividad subversiva contra Trinidad y Tobago o en detrimento de su seguridad;
- Razonablemente sospechosas de participar en actividades de traición contra Trinidad y Tobago o de apoyar enemigos en tiempo de guerra;
- Que sean o hayan sido, en cualquier momento, defensores del derrocamiento por la fuerza o la violencia del gobierno de Trinidad y Tobago o de cualquier otro país;
- Que abogan por la abolición de gobierno organizado, o por el asesinato de funcionarios públicos;
- Que defiendan la enseñanza de la destrucción ilegal de la propiedad, o que son o han sido miembros de alguna organización que profesa y predica cualquiera de las doctrinas y prácticas especificadas antes.

Para completar, digamos que es inadmisibles “Cualquiera que a partir de información o asesoramiento que, en opinión del Ministerio sea fiable, es probable que sea indeseable en Trinidad y Tobago.”

4.1.3 La igualdad y no discriminación del trabajador migrante

En esta sección transcribimos los aspectos de las leyes migratorias analizadas relacionados con la igualdad y no discriminación del inmigrante que, en algunos casos cubren a quienes están en condiciones de irregularidad.

4.1.3.1 Argentina

- *El derecho a la migración es esencial e inalienable de la persona y la República Argentina lo garantiza sobre la base de los principios de igualdad y universalidad (Art. 4);*
- *El Estado asegurará las condiciones que garanticen una efectiva igualdad de trato a fin de que los extranjeros puedan gozar de sus derechos y cumplir con sus obligaciones, siempre que satisfagan las condiciones establecidas para su ingreso y permanencia, de acuerdo a las leyes vigentes (Art. 5);*
- *El Estado en todas sus jurisdicciones, asegurará el acceso igualitario a los inmigrantes y sus familias 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 (Art. 6).*

¹⁴ Con esta restricción la lucha contra un delito grave, como la trata con fines de explotación sexual, termina convertido en un asunto subjetivo y de moral.



- *En ningún caso la irregularidad migratoria de un extranjero impedirá su admisión como alumno en un establecimiento educativo, ya sea este público o privado; nacional, provincial o municipal; primario, secundario, terciario o universitario. Las autoridades de los establecimientos educativos deberán brindar orientación y asesoramiento respecto de los trámites correspondientes a los efectos de subsanar la irregularidad migratoria (Art. 7);*
- *No podrá negársele o restringírsele en ningún caso, el acceso al derecho a la salud, la asistencia social o atención sanitaria a todos los extranjeros que lo requieran, cualquiera sea su situación migratoria. Las autoridades de los establecimientos sanitarios deberán brindar orientación y asesoramiento respecto de los trámites correspondientes a los efectos de subsanar la irregularidad migratoria (Art. 8);*
- *A los efectos de la presente ley se considerarán discriminatorios todos los actos u omisiones determinados por motivos tales como etnia, religión, nacionalidad, ideología, opinión política o gremial, sexo, género, posición económica o caracteres físicos, que arbitrariamente impidan, obstruyan, restrinjan o de algún modo menoscaben el pleno ejercicio sobre bases igualitarias de los derechos y garantías fundamentales reconocidos en la Constitución Nacional, los Tratados Internacionales y las leyes (Art. 13);*
- *La adopción por el Estado de todas las medidas necesarias y efectivas para eliminar la contratación laboral en el territorio nacional de inmigrantes en situación irregular, incluyendo la imposición de sanciones a los empleadores, no menoscabará los derechos de los trabajadores inmigrantes frente a sus empleadores en relación con su empleo (Art. 16);*
- *Los extranjeros incluidos en Acuerdos o Convenios de Migraciones suscriptos por la República Argentina se regirán por lo dispuesto en los mismos y por esta ley, en el supuesto más favorable para la persona migrante. El principio de igualdad de trato no se considerará afectado por la posibilidad que tiene el Estado, conforme a los procedimientos establecidos en la Constitución y las leyes, de firmar acuerdos bilaterales de alcance general y parcial, que permitan atender fenómenos específicos, como el de la migración laboral fronteriza, ni por la posibilidad de establecer esquemas diferenciados de tratamiento entre los países que con la Argentina forman parte de una región respecto de aquellos países que resulten terceros dentro del proceso de regionalización, priorizando las medidas necesarias para el logro del objetivo final de la libre circulación de personas en el MERCOSUR (Art. 28).*

[...] El Poder Ejecutivo podrá suspender los beneficios otorgados por la presente ley respecto de los súbditos de aquellos países que tengan establecidas restricciones para los ciudadanos argentinos allí residentes, que afecten gravemente el principio de reciprocidad (Art. 102).

4.1.3.2 Brasil

- *Los derechos y garantías previstas en la presente Ley se ejercerán de conformidad con lo dispuesto en la Constitución Federal, independientemente de la condición migratoria (Art. 4, parágrafo 1);*
- *La política migratoria brasileña se rige por los siguientes principios y directrices: [...] IV. no discriminación en razón de los criterios o procedimientos por los cuales la persona fue admitida en territorio nacional; [...] (Art. 3).*

En el artículo 4, “Se garantiza al migrante, en condición de igualdad con los nacionales, la inviolabilidad del derecho a la vida, a la libertad, a la igualdad, a la seguridad y a la propiedad”. A continuación se dice que le son asegurados, también, otros derechos y se mencionan 16, en tres de los cuales se explicita que respecto a ellos no habrá discriminación por motivos de nacionalidad ni de condición migratoria: acceso a servicios públicos de salud, asistencia y previsión social; derecho a educación pública; y garantía de cumplimiento de obligaciones legales y contractuales laborales y de aplicación de normas de protección al trabajador.



4.1.3.3 Chile

En la ley chilena la única mención que encontramos respecto a la igualdad de trato a los migrantes fue respecto al derecho de salida del país: “Para salir del territorio nacional, no se requerirá de salvoconducto de la autoridad contralora a que se refiere el artículo 10, sino sólo en aquellos lugares habilitados para el tránsito fronterizo que no estén incorporados en el sistema de informática de la Policía de Investigaciones de Chile, en igualdad de condiciones que los chilenos” (Art. 54).

4.1.3.4 Costa Rica

Como parte del propósito de la ley se dice que:

... regula el control de las personas migrantes y se fomenta la integración de estas a la sociedad, con base en los principios de respeto a la vida humana, a la diversidad cultural y de las personas, a la solidaridad, la equidad de género, así como a los derechos humanos garantizados en la Constitución Política, los tratados y los convenios internacionales debidamente suscritos, ratificados y vigentes en el país (Art. 3).

De manera más explícita, se considera el tema de la no discriminación entre las funciones del Consejo Nacional de Migración: “Recomendar, a la Dirección de Migración y Extranjería [...] el desarrollo de acciones que eviten la discriminación y cualquier forma de violencia contra la población extranjera que habita en Costa Rica” (Art. 11)

4.1.3.5 Trinidad y Tobago

En Trinidad y Tobago no se encontró en la Ley aspecto alguno relacionado con el tema.

4.2 Otras disposiciones susceptibles de ser consideradas buenas prácticas

En esta sección se presentan normas sobre distintos tópicos que pueden ser de beneficio de los trabajadores inmigrantes y que deberían ser consideradas como buenas prácticas, que valdría la pena imitar.

4.2.1 Argentina

- *Reconocimiento “con análogos efectos jurídicos al matrimonio, para fines migratorios, la unión convivencial, con nacional argentino o con ciudadano extranjero radicado permanente o temporario en el país, inscripta en el registro que corresponda a la jurisdicción local” (Disposición 4880/2015 de la DNM, art. 1);*
- *Ventajas en la importación de bienes de extranjeros que obtengan residencia permanente en Argentina (Resolución General 3109 de la Administración Federal de Ingresos Públicos);*
- *Otorgamiento de una licencia a los ciudadanos de países limítrofes que trabajen en el país, a fin de emitir su voto en las elecciones que se realicen en su país de origen (Decreto 2133/94).*

4.2.2 Brasil

- *“No se exigirá al migrante prueba documental imposible o innecesaria que dificulte o impida el ejercicio de sus derechos, inclusive el acceso a cargo, empleo o función pública” (Proyecto de Lei 2.516/2015, art. 4);*



- *Sobre las sanciones, cabe destacar que, en general:*
 - » Deben ser antecedidas de investigación mediante proceso administrativo, asegurando a la contraparte una amplia defensa (Projeto de Lei 2.516/2015, art. 107);
 - » Son apelables (Projeto de Lei 2.516/2015, art. 110);
 - » Excluyen la privación de la libertad (Projeto de Lei 2.516/2015, art. 124);
 - » Se privilegian las multas, con la deportación como último recurso, ante el incumplimiento de la regularización que se solicita al migrante (Projeto de Lei 2.516/2015, art. 109);
 - » La deportación debe estar precedida de notificación personal al inmigrante, donde se le informen las irregularidades y se le concede un plazo para regularizarse de mínimo 60 días, que puede ser prorrogado por igual período; la Defensoría Pública de la Unión debe ser informada, para que preste asistencia al inmigrante en todos los procedimientos administrativos. Tal notificación no impide la libre circulación por el territorio nacional, pero el inmigrante sí debe mantener la información domiciliar y de actividades actualizada (Projeto de Lei 2.516/2015, art. 109);
 - » No se permiten las deportaciones, repatriaciones o expulsiones colectivas, cada caso debe tramitarse individualmente (Projeto de Lei 2.516/2015, art. 59).

4.2.3 Chile

- *“El Gobierno, en su preocupación por fortalecer esta institución fundamental, dispone que los extranjeros que tienen vínculos de familia (padres, hijos, cónyuges) con chilenos o con extranjeros residentes, tienen prioridad para su establecimiento en el país” (GAB.PRES. 009/2008);*
- *El diseño y ejecución de políticas y programas públicos se realizará en diálogo con la ciudadanía, incluyendo en todo espacio de participación a las comunidades migrantes. El Sistema [Nacional de Migraciones], a su vez, considerará la participación de la Sociedad Civil para el diseño, ejecución y evaluación de la política. Con esta finalidad, se conformará un Consejo Consultivo de la Sociedad Civil, el cual tendrá como principal objetivo asegurar la voz de la ciudadanía en todo el ciclo de la gestión de las políticas públicas relacionadas con el componente migratorio. Asimismo este Consejo participará en un diálogo nacional que permitirá evaluar la política de participación ciudadana en materia migrante (GAB.PRES. 005/2015).*

De otro lado, el gobierno chileno ha hecho un esfuerzo grande, con resultados que sugieren avances importante, y, por supuesto, también limitaciones, para facilitar el acceso de la población inmigrante, en particular la de menores ingresos, a sus servicios sociales, subsidios y programas orientados a la superación de la pobreza. Estas afirmaciones las hacemos como producto del procesamiento que hemos hecho de la Encuesta de Caracterización Económica Nacional (CASEN) 2013¹⁵, cuyo módulo dirigido a la población inmigrante, de paso, también recomendamos como una muy buena práctica, en la medida que sus resultados constituyen pueden brindar un soporte para la formulación y evaluación de políticas respecto a esa población. En la línea del esfuerzo aludido, se encuentran las dos prácticas siguientes:

- *Acción especial de protección de la maternidad: Medida conjunta entre el Departamento de Extranjería y Migración y el Ministerio de Salud, tendiente a facilitar el acceso a los servicios de salud en los establecimientos de la red pública de salud, para aquellas trabajadoras extranjeras, que residiendo en*

¹⁵ Mejía, William (2015). La población chilena como demandante de programas sociales estatales, según nacimiento dentro o fuera del país. Énfasis en indicadores críticos de la encuesta CASEN 2013. Presentación elaborada con motivo de la participación en el seminario internacional Migraciones Internacionales en Chile, Desafíos para Políticas Públicas de Inclusión Social con una Mirada Intercultural, realizado el 26 y 27 de agosto de 2015, en Santiago de Chile. Presentación Power Point inédita.



Chile, quedan embarazadas. Ellas podrán optar a un permiso de residencia temporaria certificando que controlan su situación de embarazo en el centro de salud que corresponde a su domicilio. Asimismo facilita y promueve la incorporación a los diversos establecimientos de educación general básica y media a todos los hijos de migrantes que residen en Chile (Oficio Circular N°1.179, de enero 2003, Departamento de Extranjería y Migración, Oficio ORD-A-14 N° 3.229 de Junio 2008, Ministra de Salud);

- *Acción especial de acceso a la educación: Medida conjunta entre el Departamento de Extranjería y Migración y el Ministerio de Educación que facilita y promueve la incorporación a los diversos establecimientos de educación general básica y media a todos los hijos de migrantes que residen en Chile. En acuerdo con el Ministerio de Educación, se amplía circular anterior (N° 1179) precisando en éste, lo referido al acceso a la educación de niños, niñas y adolescentes, independiente la condición migratoria de sus padres (Oficio Circular N° 6.232 de Mayo 2003, Departamento de Extranjería y Migración; Oficio ORD N° 07/1008(1531) de Agosto 2005 Ministro de Educación);*
- *Convenio que facilita el acceso a educación parvularia. Convenio entre el Departamento de Extranjería y Migración y la Junta Nacional de Jardines Infantiles (JUNJI). Su objetivo es buscar facilitar el ingreso a programas de educación parvularia, a hijos e hijas menores de 5 años de mujeres inmigrantes o refugiadas, independiente de la condición migratoria en que niños y niñas se encuentren (Resolución Exenta N° 6.677 de Noviembre 2007);*
- *Convenio que facilita el acceso al sistema público de salud de niñas, niños y adolescentes. En virtud de este convenio se acuerda proporcionar a todos los niños, niñas y adolescentes menores de 18 años extranjeros atención de salud en los establecimientos de la red pública de salud en igualdad de condiciones de sus pares chilenos, ello será válido para todos los menores de 18 años, independiente de su situación migratoria en Chile y la de sus padres, tutores o representantes legales (Resolución Exenta. N° 1.914 de Marzo de 2008);*
- *Convenio que facilita acceso a la red de protección de víctimas de violencia intrafamiliar a mujeres inmigrantes, solicitantes de refugio y refugiadas. Convenio firmado con el Servicio Nacional de la Mujer. Su objetivo es facilitar el acceso a las mujeres inmigrantes, solicitantes de asilo y refugiadas residentes en Chile, a la red de protección para víctimas de violencia intrafamiliar dependiente del Servicio Nacional de la Mujer, que hubiesen iniciado una acción ante los tribunales competentes por este motivo. Complementariamente, se facilitará el acceso a la residencia a las personas que se encuentren en la condición antes descrita y que se encuentren en condición migratoria irregular (Resolución Exenta N° 80.388 de Diciembre 2009);*
- *Convenio que facilita el acceso a la red de protección de la infancia. Suscrito con el Servicio Nacional de Menores. Su objetivo es facilitar el ingreso oportuno a la red de protección social de la infancia y adolescencia a hijas e hijos de familias de inmigrantes y/ o refugiados vulnerados en sus derechos o infractores de ley, cualquiera sea la condición migratoria en que niños, niñas y adolescentes se encuentren. Además, colaborar en la gestión para la resolución de residencia de aquellos menores de 18 años que no se encuentren acompañados por su padre, madre o tutor o aquellos menores de edad que se encuentren en proceso de adopción (Resolución Exenta N° 10.654 de Diciembre 2009).*



5. Normas contra la trata de personas y el tráfico de migrantes

Los cinco países han ratificado ya la Convención de las Naciones Unidas contra la Delincuencia Organizada Transnacional y sus protocolos complementarios Para prevenir, reprimir y sancionar la trata de personas, especialmente mujeres y niños y Contra el tráfico ilícito de migrantes por tierra, mar y aire¹⁶, aprobados por la Asamblea General el 15 de diciembre de 2000.

También todos han dictado normas adicionales al respecto, entre las que están:

- *La ley argentina 26842/2012, sobre trata de personas y asistencia a sus víctimas. Prevención y sanción;*
- *La Ley 11106/2005, mediante la cual Brasil adoptó su Plan Nacional contra la trata de personas;*
- *El Plan de Acción contra la Trata de Personas 2015-2018 de Chile;*
- *La Ley 9095/2013 de Costa Rica, contra la trata de personas y mediante la cual se creó la Coalición Nacional Contra el Tráfico Ilícito de Migrantes y la Trata de Personas (CONATT);*
- *La Ley 14/2011, mediante la cual Trinidad y Tobago creó la Fuerza Nacional de Tarea contra la Trata de Personas.*

Igualmente, se han dado acciones en materia bilateral y multilateral, como el Acuerdo contra el Tráfico Ilícito de migrantes entre el Gobierno de la República Argentina y el Gobierno de la República del Paraguay, de 2007; el Acuerdo contra el tráfico ilícito de migrantes firmado en Belo Horizonte, en 2004, entre los Estados Parte del MERCOSUR; y la Declaración de Montevideo contra la Trata de Personas en el MERCOSUR y Estados Asociados.

¹⁶ https://treaties.un.org/pages/ViewDetails.aspx?src=TREATY&mtdsg_no=XVIII-12-a&chapter=18&clang=_en



6. Adecuación del aparato de Estado

La gestión de las migraciones exige a los Estados la adecuación de sus aparatos y la asignación de funciones específicas a cada uno de los órganos comprometidos. Pasar revista a este tema es el objeto del presente capítulo.

En primer lugar se abordan las entidades de mayor nivel, con sus dependencias subordinadas y responsabilidades de cada una y en otra sección se examinan los casos de los organismos de coordinación interinstitucional existentes.

6.1 Entidades y funciones

6.1.1 Argentina

■ Ministerio del Interior, Obras Públicas y Vivienda.

- » Dirección Nacional de Migraciones (DNM). Es responsable de la aplicación de la Ley 25.871 y de su Decreto Reglamentario 616/2010. Registra los ingresos y egresos de personas al país; ejerce el control migratorio, en su mayoría con personal civil (que podría considerarse una buena práctica), y decide sobre la admisión de personas al territorio nacional.
 - Instituto de Políticas de Migraciones Internacionales y Asilo (IPMA), creado por la Dirección Nacional de Migraciones (DNM) y la Universidad Nacional de Tres de Febrero (Untref), para “capacitar, investigar y difundir informaciones vinculadas a las políticas, acciones y gestión de las migraciones” (<http://www.migraciones.gov.ar/accesible/indexP.php?institucionalindex>);
 - La Dirección Nacional de Población. Tiene como propósito: *Diseñar, elaborar y evaluar las políticas de población y migraciones, y la formulación de programas que las implementen. La diversidad de las acciones y el carácter multisectorial de las mismas, requiere un marco de complementación y colaboración con distintos organismos del Estado, Organizaciones no Gubernamentales y Organismos Internacionales con incumbencia en la temática poblacional* (<http://www.mininterior.gov.ar/poblacion/poblacion.php>).

■ Ministerio de Relaciones Exteriores y Culto.

Tiene la función de *intervenir, desde el punto de vista de la política exterior, en la elaboración y ejecución de la política de migración e inmigración en el plano internacional y en lo relacionado con la nacionalidad, derechos y obligaciones de los extranjeros y su asimilación e integración con la comunidad nacional* (<https://www.mrecic.gov.ar/es/mision-ministerio-de-relaciones-exteriores-y-culto>)

- Dirección General de Asuntos Consulares. Tiene como responsabilidad primaria: *Entender en el funcionamiento de las Representaciones Consulares en el extranjero, a fin [...] hacer cumplir la legislación nacional en cuanto al ingreso de personas y bienes [...]. Entender en la elaboración de las instrucciones a las Representaciones Consulares relativas a la aplicación de normas que rijan actividades administrativas [...] de migraciones [...]. Supervisar al Cuerpo Consular sobre las disposiciones*



referentes al ingreso de personas al país. [...]Intervenir en el otorgamiento de visas consulares en pasaportes y documentos de viajes, de acuerdo con las normas vigentes dando intervención, cuando corresponda, a la Dirección Nacional de Migraciones. Intervenir en cuestiones que puedan implicar un cambio o modificación de las normas migratorias de la República. Intervenir en las cuestiones relativas a las migraciones que puedan implicar infracciones a las normas vigentes. [...] Intervenir en los aspectos internacionales relacionados con la política de migración e inmigración. (Ministerio de Relaciones Exteriores, Comercio Internacional y Culto, Decisión Administrativa 10/2002).

■ **Ministerio de Justicia y Derechos Humanos.**

- » **Secretaría de Derechos Humanos.** Entre sus funciones tiene: *Entender en la observación activa, el seguimiento y la denuncia de casos y situaciones relativos a los derechos humanos, civiles, políticos, económicos, sociales, culturales, comunitarios y de incidencia colectiva, conjuntamente con los organismos nacionales, provinciales, municipales y organizaciones de la sociedad civil vinculados a esta temática [...]. Supervisar el accionar del Instituto Nacional Contra la Discriminación, la Xenofobia y el Racismo (INADI).* (<http://www.jus.gov.ar/el-ministerio/mision/secretaria-de-derechos-humanos.aspx>);
- » **Instituto Nacional contra la Discriminación, la Xenofobia y el Racismo (INADI).** Tiene por objeto: *Elaborar políticas nacionales para combatir toda forma de discriminación, xenofobia y racismo, impulsando y llevando a cabo políticas públicas federales y transversales articuladas por la sociedad civil, y orientadas a lograr una sociedad diversa e igualitaria* (<http://www.inadi.gob.ar/institucional/que-es-el-inadi/>);
- » **Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social.** Dentro de sus competencias tiene la de “Intervenir en la elaboración de las políticas de migraciones laborales internas y externas” (Decreto N° 355/02, artículo 23).

6.1.2 Brasil

■ **Ministerio de Trabajo y Empleo (MTE).** Tiene como función formular la política de inmigración. Es encargado de la expedición de permisos de trabajo para extranjeros y de brasileños contratados para trabajar en el exterior.

- » **Coordinación General de Inmigración:** “Planificar, coordinar, orientar y supervisar las actividades relacionadas con los permisos de trabajo a extranjeros. Coordinación de Apoyo al Consejo Nacional de Inmigración” (http://ahkbusiness.de/fileadmin/ahk_business_br/01_Home/3_-_Aldo_Ca_ndido_-_Apresentac_a_o_CGIG_e_dados_estati_sticos.pdf);
- » **Consejo Nacional de Inmigración (CNIg),** al que nos referimos en detalle más adelante.

■ **Ministerio de Relaciones Exteriores.**

- » **División de Derechos Humanos:** “acompañar, dirigir y orientar la posición oficial brasileña respecto a la promoción, y protección internacional de los derechos humanos [...], derechos humanos de trabajadores migrantes...” (Gabinete del Ministro, Ordenanza 212/2008, art. 48);
- » **División de Temas Sociales:** “preparar, coordinar e implementar la posición oficial brasileña en los niveles multilateral y regional, relativa a [...] Migración internacional” (Gabinete del Ministro, Ordenanza 212/2008, art. 49);



- » División de Inmigración: Coordinar con el Departamento de Asuntos Exteriores (DEEST) del Ministerio de Justicia, la Coordinación General de Migración (CGI) del Ministerio de Trabajo y Empleo, el Departamento de Policía Federal y otros organismos que participan en la política nacional de migración; [...] VI - autorizan a las oficinas Consulares y Misiones Diplomáticas para otorgar, denegar, o eximir de visados a extranjero [...] cooperar con el Departamento de Policía Federal y otras agencias gubernamentales en los esfuerzos para frenar los intentos de la inmigración ilegal y la entrada de extranjeros en Brasil de manera irregular o fraudulenta (Gabinete del Ministro, Ordenanza 212/2008, art. 130).
- Ministerio de la Justicia: Nacionalización, inmigración y extranjería (Decreto 8.668/2016, anexo 1, art. 1)¹⁷.
 - » Departamento de Policía Federal: Registro de extranjeros y control migratorio (Decreto 8.668/2016, anexo 1, art. 37). Trámites relacionados con control de entradas y salidas, cédula de identidad de extranjero, cambios de estatus migratorio, pedidos de permanencia, prórrogas, residencia permanente, regularización (<http://www.pf.gov.br/servicos-pf/estrangeiro>);
 - » Secretaría Nacional de Justicia y Ciudadanía: La política nacional de migración, especialmente en lo que respecta a la nacionalidad, la naturalización, el régimen jurídico, incluso a través de la representación del Ministerio en el Consejo Nacional de Inmigración; [...] política nacional contra la trata de personas (Decreto 8.668/2016, anexo 1, art. 9);
 - » Departamento de Migraciones (DEMIG): estructurar, implementar y monitorear la política nacional de migración y refugio... (Decreto 8.668/2016, anexo 1, art. 11).

6.1.3 Chile

- *Consejo de Política Migratoria (sobre el que volveremos). A través de su secretaría técnica, convocará a los servicios públicos nacionales a suscribir protocolos de acuerdo y coordinación para el cumplimiento de los compromisos que se establezcan en la estrategia de implementación de esta política.*
- *Ministerio del Interior y Seguridad Pública. "A través del Departamento de Extranjería y Migración, actuará como secretaría técnica del Consejo de Política Migratoria y en tal rol, elaborará una estrategia intersectorial de implementación de los principios establecidos en esta Política" (Instructivo presidencial 9/2008).*
 - » Departamento de Extranjería y Migración (DEM);
 - » Unidad de Pasos Fronterizos;
- Ministerio de Relaciones Exteriores.
 - » Dirección General de Asuntos Consulares y de Inmigración;
 - » Dirección de Política Consular;
 - » Dirección de Servicios Consulares;
 - » Dirección de Derechos Humanos.
- Ministerio del Trabajo y Previsión Social.
 - » Dirección del Trabajo/Subsecretaría del Trabajo: *"Está facultada para fiscalizar el cumplimiento de las obligaciones laborales y previsionales del personal extranjero, sea que los trabajadores de que se trata estén o no autorizados para prestar servicios en el país, de conformidad a las normas de extranjería. En el ejercicio de sus funciones, los fiscalizadores de la Dirección*

¹⁷ http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2016/decreto/D8668.htm



del Trabajo están facultados para visitar cualquier lugar de trabajo y a cualquiera hora del día o de la noche (Ord. N° 5848/386/1998)”.

■ Ministerio de Salud.

- » Grupo Asesor en salud de inmigrantes y refugiados.

6.1.4 Costa Rica

■ Ministerio de Gobernación y Policía¹⁸.

- » Dirección General de Migración y Extranjería: Ejecuta la política migratoria que dicta el Poder Ejecutivo. Autoriza las actividades remuneradas o lucrativas que pueden desempeñar los residentes temporales por cuenta propia o en relación de dependencia, así como los trabajadores de ocupación específica y los transfronterizos (Ley 8764, art. 13).

- Policía Profesional de Migración y Extranjería. Cuerpo policial especializado de la Fuerza Pública encargado de:

Controlar y vigilar el ingreso de personas al territorio nacional, o el egreso de él, así como la permanencia y las actividades que en el territorio nacional llevan a cabo las personas extranjeras... Operativamente, estará a cargo del director general, cuyas instrucciones, órdenes y directrices serán de acatamiento obligatorio... (Ley 8764, art. 15).

- » Tribunal Administrativo Migratorio.

El Tribunal Administrativo Migratorio será el órgano competente para conocer y resolver los recursos de apelación planteados contra las resoluciones finales dictadas por la Dirección General de Migración y Extranjería, en materia migratoria, y contra las resoluciones finales dictadas por la Comisión de Visas Restringidas y Refugio, en materia de refugio (Ley 8764, art. 30).

■ Ministerio de Relaciones Exteriores, tiene como funciones:

Extender visas, a través de sus agentes consulares, cuando lo autorice el Director General, cuando lo determine la Comisión de Visas Restringidas o cuando así lo permitan las Directrices Generales para el otorgamiento de Visas de Ingreso (Decreto 36626-G/2011)

■ Ministerio de Trabajo y Seguridad Social (MTSS):

Dictamina, con carácter recomendativo, sobre las actividades remunerativas o lucrativas que pueden desempeñar los residentes temporales, los de ocupación específica y los transfronterizos. Junto con la Dirección General, verificar, coordinar

¹⁸ Con funciones muy diferentes a las que el nombre sugiere: “El Ministerio de Gobernación y Policía integra esfuerzos para el fortalecimiento de la democracia y el mejoramiento de la calidad de vida de la población, mediante la aplicación de políticas y acciones estratégicas en materia de migración y extranjería, control de la publicidad comercial, promoción del desarrollo comunal, publicación de documentos oficiales y elaboración de trabajos en artes gráficas; bajo los principios de responsabilidad, solidaridad y respeto a los derechos humanos”(http://www.mgp.go.cr/wordpress/?page_id=29).
Adicionalmente, cabe considerar, para entender la presencia del tema migratorio en tal Ministerio: “Se trabaja en la construcción colectiva de una nueva visión del Ministerio de Gobernación y Policía, tomando como bastiones los principios de participación ciudadana, el desarrollo local y el respeto a los derechos humanos”(http://www.mgp.go.cr/wordpress/?page_id=177).



o, en su caso, denunciar, cualquier anomalía o incumplimiento en la contratación de personas extranjeras, relacionada con su condición migratoria.

Para interactuar con el resto de la institucionalidad, el MTSS cuenta con el Departamento de Migraciones Laborales, Dirección Nacional de Empleo.

- Ministerio de Seguridad Pública y Ministerio de Obras Públicas y Transporte (Dirección General de Tránsito):

Detendrán provisionalmente los medios de transporte, según solicitud de la Dirección General, hasta que sus ocupantes cumplan los requisitos y las condiciones migratorias fijados para egresar del país o ingresar a él, o hasta que desistan del viaje.

- Como órgano asesor del Poder Ejecutivo, del Ministerio de Gobernación y Policía y de la DGME, la Ley creó el Consejo Nacional de Migración, con participación de seis Ministerios, entre ellos el de MTSS, la DGME, el Instituto Costarricense de Turismo (ICT) y la CCSS, además de dos representantes de las organizaciones de la sociedad civil, vinculadas al tema migratorio, nombrados por la Defensoría de los Habitantes.

6.1.5 Trinidad y Tobago

- Ministerio de Seguridad Nacional.

- » División de Inmigración: responsable del control de las personas que entran y salen del país y de la expedición de documentos de viaje, tanto dentro del país como en las misiones de Trinidad y Tobago en el exterior. Expide los certificados de estatus migratorio y aprueba los visados. También es responsable de aplicar las sanciones por violación de las leyes migratorias, así como de la detención y deportación de inmigrantes.

- Ministerio de Asuntos Exteriores y CARICOM.

- » División de Inmigración: atiende los trámites relacionados con la solicitud del certificado de reconocimiento de competencias laborales de CARICOM

6.2 Organismos interinstitucionales

Con distintos alcances y grados de autonomía, pero, en todos casos, con propósitos de coordinación interinstitucional, Brasi, Chile y Costa Rica han creado los ya mencionados consejos nacionales de migración, a los que se hace referencia a continuación.

6.2.1 Brasil, Consejo Nacional de Inmigración

El Consejo Nacional de Inmigración, conocido como CNIG, que con la aprobación del Projeto de Lei 2.516/2015 cambiaría su nombre al de Consejo Nacional de Migración¹⁹, fue creado por la misma norma que creó el Estatuto del Extranjero, Ley 6815 de 1980, con la adscripción, que ha mantenido, al Ministerio de Trabajo, y con representación, también, de los de Justicia, Relaciones Exteriores, Agricultura y Salud, además de un observador permanente de la Secretaría General del Consejo de Seguridad Nacional. Las funciones que se le asignaron en ese momento, fueron las de “orientar, coordinar y fiscalizar las actividades de inmigración” (Art. 128). En 1992, en la Ley 8.422, sobre la organización de ministerios, aparece, con igual nombre, como la primera de seis grandes dependencias del Ministerio de Trabajo (Ley 8.422, artículo 5).

¹⁹ Organización Internacional del Trabajo (2016), “Migração Laboral no Brasil: Políticas, Leis e Boas Práticas (2007 a 2016)”, mimeo.



La larga trayectoria e influencia en todos los ámbitos nacionales, además de su carácter tripartito, la constante promoción del diálogo social, con la vinculación de numerosas organizaciones de la sociedad civil y de migrantes, así como la capacidad para enfrentar situaciones prácticas sin perder de vista los derechos humanos, por ejemplo con relación a la inmigración haitiana, nos llevan a recomendarlo, sin duda alguna, como una buena práctica, que debería ser estudiada para comprender las claves de su éxito y ver la posibilidad de replicación de ellas en otros países.

El Decreto 840/1993, en su artículo 1, le definió como funciones:

formular la política de inmigración; coordinar y orientar las actividades de inmigración; efectuar el levantamiento periódico de las necesidades de mano de obra extranjera calificada, para admisión con carácter permanente o temporal; [...] elaborar los respectivos planes de inmigración; promover y facilitar los estudios cuestiones relacionadas con la inmigración; y establecer normas de selección de inmigrantes, con miras a proporcionar mano de obra especializada a los distintos sectores de la economía nacional y captar recursos para sectores específicos.

El CNlg emite Resoluciones Normativas y Resoluciones de Recomendación. Las Normativas son normas de nivel jerárquico inferior a las Leyes y a los Decretos Reglamentarios, por lo que tienen limitaciones, no obstante han contribuido a solucionar la alta discrecionalidad de los agentes públicos en el cumplimiento de las funciones (Baraldi et al., 2011: 15-16).

La composición actual del CNlg, definida por el Decreto 840/1993 y otras normas que lo han modificado, es la siguiente: un representante de cada uno de los siguientes ministerios: Trabajo y Empleo (que lo preside), Justicia; Relaciones Exteriores, Agricultura y Abastecimiento, Ciencia y Tecnología, Desarrollo, Industria y Comercio Exterior, Salud y Educación; cinco representantes de los trabajadores; cinco representantes de los empleadores; un representante de la comunidad científica y tecnológica. También se han vinculado observadores de once instituciones nacionales y agencias intergubernamentales (CNlg, 2013: 2).

6.2.2 Chile, Consejo de Política Migratoria

Desde el primer Instructivo sobre política migratoria (Nº 9/2008) la presidenta Bachelet definió la necesidad de una instancia interinstitucional: “La presente Política Nacional Migratoria, requerirá un tratamiento intersectorial que permita una atención multidisciplinaria a los desafíos que impone un fenómeno tan complejo como el de las migraciones internacionales”. A partir de ello decidió, en el mismo instructivo, la creación del “Consejo de Política Migratoria”, como “ente gubernamental de carácter asesor de las autoridades superiores de la nación en esta materia, cuyos principales objetivos serán: analizar el fenómeno migratorio en general, actualizar la información migratoria, generar propuestas que regulen los efectos de la migración, coordinar los agentes del ámbito estatal y de la sociedad civil involucrados y proponer regulaciones especiales de carácter temporal en la eventualidad de regular o promover flujos migratorios”.

En 2014, mediante Decreto 1393, se creó el mencionado Consejo, compuesto por los ministros de: Interior y Seguridad Pública, como presidente; Relaciones Exteriores; Secretario General de la Presidencia; Educación; Justicia; Trabajo; Salud; Desarrollo Social; además de la Directora del Servicio Nacional del Mujer y del Subsecretario del Interior, como Secretario Ejecutivo, y con la Secretaría Técnica a cargo del Jefe del Departamento de Extranjería y Migración del Ministerio del Interior. También se definió en el mismo decreto la posibilidad de realizar audiencias con la participación de otros funcionarios públicos y representantes del sector privado y la sociedad civil. Las funciones asignadas superaron el alcance de las definidas inicialmente, en la política de 2008, al asignársele la elaboración de la Política Nacional Migratoria y la coordinación de las acciones, planes y programas de los distintos actores institucionales en materia migratoria.



Luego, mediante Decreto 108/2015, se creó el Consejo Técnico de Política Migratoria, como comisión asesora del Consejo de Política Migratoria, al cual debe proponer una agenda temática y proveer los insumos técnicos sectoriales para su funcionamiento. El Consejo Técnico es Integrado por representantes de todos los órganos de la Administración del Estado involucrados en la temática migratoria, así como representantes del sector privado y la sociedad civil, si se estimare conveniente.

La estructura definida parece interesante, al contar con un órgano decisorio del más alto nivel y otro técnico con la participación de los actores institucionales comprometidos con el tema y la posibilidad de participación de la sociedad civil, que debería empeñarse en presionar la continuidad y el desarrollo de ella a través de los cambios de gobierno, como ha ocurrido con el caso brasileño.

6.2.3 Costa Rica, Consejo Nacional de Migración

Dentro de la misma Ley de Migración y Extranjería (8764/2009), se creó el Consejo Nacional de Migración, como órgano asesor del Poder Ejecutivo, del Ministerio de Gobernación y Policía y de la Dirección General de Migración y Extranjería, compuesto así por los ministros de: Gobernación y Policía, como presidente; Relaciones Exteriores y Culto; Trabajo y Seguridad Social; Planificación Nacional y Política Económica; Salud; Educación; además del Director General de Migración y Extranjería, los presidentes ejecutivos del Instituto Costarricense de Turismo y de la Caja Costarricense de Seguro Social y, finalmente, de dos representantes de las organizaciones de la sociedad civil, vinculadas al tema migratorio, nombrados por la Defensoría de los Habitantes. Entre las funciones encomendadas al Consejo están:

- Recomendar al Poder Ejecutivo la política migratoria y las medidas y acciones necesarias para su ejecución [...];
- Divulgar información sobre materia migratoria que permita impulsar programas y proyectos favorables para la integración social de las personas extranjeras que residan en el país [...];
- Recomendar a la Dirección de Migración y Extranjería [...] el desarrollo de acciones que eviten la discriminación y cualquier forma de violencia contra la población extranjera;
- Promocionar la participación de la sociedad civil en el proceso de formulación y ejecución de las políticas migratorias;
- Asesorar a la Dirección General acerca de los proyectos de integración que se ejecuten para atender las necesidades de la población migrante;
- Coordinar en su seno las acciones públicas que en materia migratoria desarrollan cada una de las instituciones representadas, así como del resto del sector público;
- Nombrar y destituir a los miembros del Tribunal Administrativo Migratorio.

El Consejo tiene la facultad de convocar “a cualquier persona física o jurídica, grupo étnico u organismo internacional relacionado con algún tema en discusión” y cuando esté involucrado un menor de edad, deberá convocar a un representante del Patronato Nacional de la Infancia (PANI).



7. La inmigración en la planeación

Las declaraciones y los reconocimientos sobre la importancia de la inmigración, y particularmente la de tipo laboral, para los países receptores, que hemos visto encontrado en muchos de los documentos revisados, sobre todo en sus introducciones y consideraciones, exigirían esfuerzos de los gobiernos para orientar y potenciar los efectos esperados.

En consecuencia, en los diversos planes nacionales (y en eventualmente en los subnacionales), relacionados con el desarrollo, el empleo, la población y la cultura, entre otras variables en las que se espera, con distintos énfasis, tener impactos, debería encontrarse la inmigración como un instrumento que se pretende orientar en uno u otro sentido. No obstante, la búsqueda que realizamos al respecto en planes recientes, en la que, aun sin ser exhaustiva, confiábamos encontrar expresiones de esto, fue infructuosa.

Lo poco encontrado sobre inmigraciones en los planes revisados, está poco relacionado con la instrumentalización de las migraciones en beneficio del país, asunto totalmente lícito si se hace en el marco de los derechos de los migrantes, y más con el respeto y mejora de este marco, lo cual, de por sí es bien importante, pero no conduce, por sí solo a visibilizar y potenciar el impacto de la inmigración para la sociedad receptora.

En el Programa temático Justicia, Ciudadanía y Seguridad Pública, del Plan Plurianual 2016–2019, de Brasil (Ley 13249/2016), contiene, por ejemplo, estos elementos, valiosos, pero no en la línea buscada:

- Promover el disfrute de derechos, el fortalecimiento de la educación y la cultura en derechos humanos, el respeto y la valoración de la diversidad de raza, nacionalidad, sexo, región, cultura, religión, orientación sexual, identidad de género, edad y discapacidad;
- Apoyar el mejoramiento de los proyectos de acogida en Brasil de refugiados e inmigrantes en condiciones de irregularidad, de acuerdo con la orientación de los tratados internacionales;
- Mejorar normas migratorias, negociaciones y gestiones con otros países, foros regionales e instancias multilaterales, con miras a la celebración de acuerdos, establecimiento de mecanismos de consulta y promoción de cambios en el derecho internacional que favorezcan a los brasileños en el exterior;
- Profundizar las iniciativas bilaterales sectoriales de diálogo y la cooperación con los principales países de acogida de brasileños, con el fin de adoptar medidas y firmar acuerdos que los beneficien, bien sea que residan en esos países o estén en tránsito por ellos;
- Fomentar negociaciones y acuerdos bilaterales para ampliar la lista de países que no exigen visa a los brasileños;
- Implementación de la Autorización Electrónica de Viaje (“visa electrónica”) para extranjeros;
- Mejorar la atención de las solicitudes de los migrantes, reduciendo el tiempo medio de los procesos de naturalización, igualdad de derechos y permanencia. Responsable: Ministerio de Justicia.

En Costa Rica, como otro ejemplo, en el Plan de Desarrollo, aparte de la reiteración de las migraciones como factor de desarrollo y de la declaración acerca de la importancia del “posicionamiento del país en materia de protección y promoción de los derechos humanos de la población migrante y refugiada, así como de las poblaciones vulnerables asociadas a la migración...” (MIDEPLAN, 2014: 456), sólo identificamos el Programa Derechos Humanos de la Población Migrante y Refugiada, que tiene como meta la negociación y aprobación de cuatro acuerdos regionales anuales sobre la materia, durante cada uno de los años del Plan (Ibidem: 458). Al revisar la Estrategia de empleo y producción, esto fue lo que identificamos:



Se deben profundizar los procesos de prospección e intermediación laboral. En este último caso, si bien los servicios públicos de empleo están dirigidos a toda la población en general, se debe poner énfasis en aquellos grupos en mayor situación de vulnerabilidad y que enfrentan una serie de obstáculos que dificultan su exitosa vinculación con el mercado laboral, principalmente las personas jóvenes, mujeres, personas con discapacidad, personas migrantes, etc. (MTSS-MEIC, 2014: 20).



8. Conclusiones

Dentro de los **aspectos positivos en términos de políticas y leyes** para proteger a los trabajadores y trabajadoras migrantes encontradas, se destacan:

- En las normas nacionales no específicas sobre migración, como las constituciones y las relacionadas con lo laboral, hay una tendencia generalizada por la igualdad, contra la discriminación y sobre los derechos en el trabajo, que constituyen un entorno jurídico que, en principio y en teoría, es un instrumental que debería servir de base para la defensa de los trabajadores inmigrantes en muchos aspectos, en particular durante su permanencia en el país;
- Se observan avances, en especial en los tres países suramericanos, en materia de convenios bilaterales y multilaterales asociados a la seguridad social, sobre todo con su portabilidad, y otros que facilitan la movilidad y la residencia, y por esa vía benefician ampliamente a los trabajadores migrantes;
- En cuanto a normas migratorias, en especial las generales, Argentina y Brasil (suponiendo que finalmente se apruebe su proyecto), cuentan con leyes direccionadas por los derechos de los migrantes, mientras Costa Rica trata de equilibrar seguridad y derechos;
- También se encuentra otro conjunto de disposiciones asociadas con lo migratorio, entre las cuales se identificaron varias con un contenido favorable a los trabajadores migrantes y útiles en distintas etapas del proceso migratorio;
- En materia de trata de personas y tráfico de migrantes, el saldo jurídico es positivo, en tanto que los cinco países han ratificado el Convenio sobre la delincuencia internacional y sus dos protocolos asociados a nuestra materia. En este aspecto, se enfatiza el control de fronteras y la seguridad nacional.

Como **buenas prácticas** específicas encontradas durante el estudio y respecto a las cuales recomendamos análisis y difusión especial, destacamos:

- El Convenio de Residencia de MERCOSUR y su ampliación a casi todos los países de la región;
- El Consejo Nacional de Inmigración (CNIg) de Brasil, que cuenta con una composición que le permite un amplio diálogo social, en la medida que cada uno de los cinco trabajadores que participan representa una central sindical, como cada empleador una confederación;
- La creatividad del mismo CNIg para hacer frente a situaciones como la inmigración haitiana, con la visa humanitaria;
- La amplia participación de la sociedad civil en los procesos de construcción de propuestas de ley migratorias en Brasil y Chile;
- El compromiso y las acciones de la justicia costarricense para facilitar el acceso a ella de los migrantes, independiente de su estatus migratorio;
- La creación de un cuerpo civil para el control migratorio en Argentina;
- Los esfuerzos locales en Brasil y Chile por atender el tema migratorio. De especial relevancia parece el caso de Sao Paulo;
- Módulo migratorio en la encuesta CASEN de Chile;
- La integralidad con la que Costa Rica abordó la modernización de su visión y normatividad respecto a las migraciones internacionales, con énfasis en la inmigración.



Como **vacíos legales** merecen resaltarse los siguientes puntos:

- En ninguno de los cinco países estudiados encontramos una política migratoria laboral explícita y oficializada, aunque Brasil cuenta con una propuesta, pendiente aún de aprobación, elaborada por el Consejo Nacional de Inmigración. Las políticas o lineamientos encontrados coinciden, en líneas gruesas, en los siguientes aspectos: valoración del aporte laboral de los inmigrantes a cada uno de los países, asociándolo, generalmente, al desarrollo; igualdad de trato y no discriminación del trabajador inmigrante en condiciones de regularidad y el nacional; los instrumentos internacionales de derechos humanos como referentes obligados; y preocupación por el tema de la regularización;
- En cuanto a políticas migratorias generales, sólo aparece la de Costa Rica, elaborada, también, por su consejo interinstitucional de migración y oficializada mediante decreto presidencial, mientras las respectivas leyes migratorias contienen los lineamientos generales de esas políticas en Argentina, Brasil y en la misma Costa Rica, lo que les confiere carácter de Estado. De otro lado, en Chile los lineamientos se encuentran en dos instructivos presidenciales, donde el empleo aparece como mecanismo de inserción social de los inmigrantes y sólo existe como orientación propiamente de política migratoria laboral, aunque muy general, la “facilitación de la movilidad de las personas, del conocimiento para el desarrollo y la innovación”. A partir de esos lineamientos se intentó lograr una ley, pero todo indica que ella no se alcanzará durante el mandato de la presidenta Bachelet, con lo que la continuidad de lo avanzado, más allá del actual gobierno, es incierta. Sobre Trinidad y Tobago no identificamos documento oficial alguno donde se hiciera explícita una política migratoria o lineamientos de ella;
- Con referencia a los instrumentos internacionales se echa de menos la escasa ratificación de los tres sobre derechos de los trabajadores migratorios. De las 15 ratificaciones posibles solo se han dado cuatro;
- En las normas nacionales no específicas sobre migración, se encuentran disposiciones que restringen, en aspectos puntuales, los derechos de los extranjeros, como ocurre en Brasil con normas referidas al ejercicio de algunas profesiones u oficios;
- En las leyes migratorias generales de Chile y Trinidad y Tobago los derechos no son materia de consideración, como sí lo es la seguridad;
- En cuanto a la adecuación de los aparatos de Estado para la atención de las migraciones, también hay situaciones bastante asimétricas. Se nota, con excepción de Brasil, una baja participación por parte de los ministerios del trabajo. Los niveles de coordinación se encuentran limitados, a excepción, nuevamente, de Brasil.

Para finalizar, cabe decir que pesar de que, en términos generales, se reconocen entre los países considerados avances importantes en la formulación de políticas y normas que favorecen al trabajador inmigrante, falta mucho camino por recorrer, sobre todo en la búsqueda de integralidad entre ellas y su asociación con los propósitos estratégicos de los países, que debe llevarse a los planes y políticas nacionales sobre trabajo y empleo, mercados laborales, población, desarrollo, cultura, etc. Los hallazgos, tanto en lo positivo, como en lo negativo y lo inexistente, permiten identificar un espacio grande para la colaboración sur-sur, especialmente mediante el intercambio de experiencias entre los países cubiertos.



9. Bibliografía

Argentina (2011). Memoria 2010, Dirección Nacional de Migraciones (DNM). http://www.migraciones.gov.ar/pdf_varios/gestion_publica/Memoria_Institucional_de_Gestion_2010.pdf.

_____ (2010). Boletín Oficial N° 31.898, Jueves 6 de mayo de 2010, Primera Sección, Decreto 616/2010, Reglamentación de la Ley de Migraciones N° 25.871 y sus modificatorias.

_____ (2004). Ley de Migraciones N° 25.871.

_____ (1994). Constitución de la Nación Argentina, 1994.

Argentina – Brasil (2005a). Acuerdo Operativo entre la Dirección Nacional de Migraciones de la República Argentina y el Departamento de Extranjeros de la República Federativa del Brasil para la Aplicación del Acuerdo sobre Residencia para Nacionales de los Estados Partes del MERCOSUR. 29/11/2005.

_____ (2005b). Acuerdo entre la República Argentina y la República Federativa del Brasil sobre Localidades Fronterizas Vinculadas. 30/11/2005.

_____ (2005c). Acuerdo entre la República Argentina y la República Federativa del Brasil para la Concesión de Residencia Permanente a Titulares de Residencias Transitorias o Temporarias. 30/11/2005. Legislación Argentina: Ley 26.240, 11/04/2007. Legislación Brasil: Decreto Legislativo 227, 03/09/2008. Ratificación por Notificaciones; Nota Argentina: 10/05/2007; Nota Brasil: 29/10/2008.

_____ (2003). Acuerdo por Canje de Notas entre la República Argentina y la República Federativa del Brasil sobre Simplificación de Legalizaciones en Documentos. 16/10/2003.

_____ (2001). Acuerdo entre el Gobierno de la República Argentina y el Gobierno de la República Federativa del Brasil Relativo al Intercambio de Pasantes. 14/08/2001.

Argentina – Paraguay (2010). Acuerdo Operativo sobre Tránsito Vecinal Fronterizo entre la República Argentina y la República de Paraguay. 1/07/2010.

Argentina – Uruguay (2001). Memorándum de Entendimiento para la Libre Circulación de Personas entre los Territorios de la República Argentina y de la República Oriental del Uruguay. 30/11/2001.

Brasil (2016a). Substitutivo Adotado pela Comissão Especial aos Projetos de Lei N°s 2.516 DE 2015, 5.655 de 2009, 3.354 de 2015 e 5.293 de 2016, Institui a Lei de Migração.

_____ (2016b). Plano Plurianual da União para o período de 2016 a 2019. Desenvolvimento, Produtividade e Inclusão Social. Mensagem Presidencial. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão, Secretaria de Planejamento e Investimento Estratégico.

_____ (2010). Política Nacional de Imigração e Proteção ao(a) Trabalhador(a) Migrante (Proposta aprovada pelo Conselho Nacional de Imigração em 12/05/2010 para avaliação pública e sujeita a alterações).

_____ (1993). Decreto n° 840 de 22 de junho de 1993.

Dispõe sobre a organização e o funcionamento do Conselho Nacional de Imigração.

_____ (1988). Constituição da República Federativa do Brasil de 1988. Presidência da República, Casa Civil, Subchefia para Assuntos Jurídicos.



- _____ (1981). Decreto nº 86.715, de 10 de dezembro de 1981. Regulamenta a Lei nº 6.815, de 19 de agosto de 1980, que define a situação jurídica do estrangeiro no Brasil, cria o Conselho Nacional de Imigração e dá outras providências.
- _____ (1980). Lei nº 6.815 de 19 de agosto de 1980 que define a situação jurídica do estrangeiro no Brasil, cria o Conselho Nacional de Imigração e dá outras providências.
- _____ (1943). DecretoLei Nº 5.452, de 1º de Maio de 1943, Aprova a Consolidação das Leis do Trabalho. Presidência da República, Casa Civil, Subchefia para Assuntos Jurídicos.
- Caribbean Community (2001). Revised Treaty of Chaguaramas Establishing The Caribbean Community Including The Caricom Single Market And Economy. Caribbean Community (CARICOM) Secretariat.
- Chile (2016). Código del Trabajo. Edición actualizada al 31 de agosto de 2016. Dirección del Trabajo: Santiago.
- _____ (2015a). Instructivo Presidencial Nº 5/2015, sobre Lineamientos e Instrucciones para la Política Nacional Migratoria.
- _____ (2015b). Decreto Nº 108, Crea Consejo Técnico De Política Migratoria.
- _____ (2014). Decreto 1393, Crea Consejo de Política Migratoria. Ministerio del Interior y Seguridad Pública, Subsecretaría del Interior.
- _____ (2008). Instructivo Presidencial Nº 9/2008, que Imparte Instrucciones sobre la Política Nacional Migratoria.
- Costa Rica (2015). Decreto 39325-MGP-MSP-CM-MEP-H- JP-MOPT-P-RREE-S-MTSS-T, Reglamento a la Ley contra la Trata de Personas y Creación de la Coalición Nacional contra el Tráfico Ilícito de Migrantes y la Trata de Personas (CONNATT), Reglamentario de la Ley 9095.
- _____ (2014a). Estrategia Nacional de Empleo y Producción. Gobierno de la República de Costa Rica. Ministerio de Trabajo y Seguridad Social (MTSS) / Ministerio de Economía, Industria y Comercio (MEIC).
- _____ (2014b). Disposiciones para el acceso efectivo a los procesos judiciales laborales de las personas migrantes, solicitantes de la condición de refugio y refugiadas (Directriz No. 220-2014).
- _____ (2014c). Plan Nacional de Desarrollo 2015-2018 “Alberto Cañas Escalante”. Ministerio de Planificación Nacional y Política Económica. Ministerio de Planificación Nacional y Política Económica. San José, CR: MIDEPLAN.
- _____ (2014d). Decreto 38756 MGP, Reglamento Policía de Migración, Reglamentario de la Ley 8764.
- _____ (2014e). Política Nacional para una Sociedad Libre de Racismo, Discriminación Racial y Xenofobia, 2014-2025 y su Plan de Acción, oficializada mediante Decreto 38140-RE-PLAN.
- _____ (2014f). Directrices Generales de Visas de Ingreso para Personas No Residentes, Circular DG-0022-08-2014.
- _____ (2014g). Circular No. 220-2014 sobre Disposiciones para el acceso efectivo a los procesos judiciales laborales de las personas migrantes, solicitantes de la condición de refugio y refugiadas, Art. XXXII, sesión No. 84-14 del Consejo Superior.



- _____ (2013a). Directriz sobre Validez de Documentos de Identidad para el Acceso a los Procesos Judiciales de las Personas Migrantes, Refugiadas y Solicitantes de la Condición de Refugiadas, Art. XL, sesión No. 35-13 del Consejo Superior.
- _____ (2013b). Recomendación Genérica Trabajador de Ocupación Específica, DML 600-2013. Departamento de Migraciones Laborales, Dirección Nacional de Empleo, Ministerio de Trabajo y Seguridad Social (MTSS), 4 de diciembre de 2013.
- _____ (2013c). Política Migratoria Integral para Costa Rica. Consejo Nacional de Migración (CNM) San José.
- _____ (2013d). Política Migratoria Integral para Costa Rica 2013-2023, oficializada mediante, 38099-G. Consejo Nacional de Migración.
- _____ (2013e). Ley 9095, Contra la Trata de Personas y creación de la Coalición Nacional Contra el Tráfico Ilícito de Migrantes y la Trata de Personas (CONATT).
- _____ (2012a). Decreto 37112-G, Reglamento de Extranjería, Reglamentario de la Ley 8764.
- _____ (2012b). Lineamientos para formalización de Aseguramientos en las Modalidades de Seguro Voluntario, Trabajador independiente, Seguro por el Estado así como Beneficios Familiares y aseguramiento de migrantes como asegurados voluntarios y trabajadores independientes. (Extracto de las circulares GF13.452 de 21 de febrero de 2012, GF28.954/GM24.224/GA33.203 de 22 de junio del 2012, GF30.32412 GM24.22412 GA33.02312 del 21 de setiembre del 2012 y GF30.936/GM37.662 del 10 de octubre del 2012, sobre lineamientos para el aseguramiento de migrantes como asegurados voluntarios y trabajadores independientes, conforme la Ley N° 8764, Ley General de Migración y Extranjería). Caja Costarricense de Seguro Social (CCSS) http://www.pgrweb.go.cr/scij/Busqueda/Normativa/Normas/nrm_texto_completo.aspx?param1=NRTC¶m2=1&nValor1=1&nValor2=73867&nValor3=90830&strTipM=TC&IResultado=6&nValor4=1&strSelect=sel.
- _____ (2011a). Decreto 36539-G, Reglamento del Fondo de Depósitos de Garantía, Reglamentario de la Ley 8764.
- _____ (2011b). Decreto 36576-G-COMEX, Reglamento de Empresas, Reglamentario de la Ley 8764.
- _____ (2011c). Decreto 36626-G, Reglamento para el Otorgamiento de Visas, Reglamentario de la Ley 8764.
- _____ (2011d). Decreto 36659-G, Reglamento de Personas Menores de Edad, Reglamentario de la Ley 8764.
- _____ (2011e). Decreto 36769-G, Reglamento de Control Migratorio, Reglamentario de la Ley 8764.
- _____ (2011f). Decreto 36831-G, Reglamento de Personas Refugiadas, Reglamentario de la Ley 8764.
- _____ (2011g). Manual Municipal de Servicios Migratorios e Integración Social. Dirección General de Migración y Extranjería San José, CR: DGME.
- _____ (2010). Política Institucional para el Acceso a la Justicia por Parte de la Población Migrante y Refugiada (PIMR), Poder Judicial, Acuerdo de Corte Plena, Sesión No. 32-10.



_____ (2009). Ley 8764, Ley General de Migración y Extranjería.

_____ (2002). Ley 8316, Reguladora de los Derechos de Salida del Territorio Nacional y su Reforma.

_____ (1943). Ley 2, Código de Trabajo.

Mercado Común del Sur (1997). Acuerdo Multilateral de Seguridad Social del Mercado Común del Sur, Montevideo.

Montero, Freddy M. (2016). ¿Una nueva política migratoria para Costa Rica? Diario Extra, Lunes 29 Agosto, 2016. <http://www.diarioextra.com/Noticia/detalle/305278/una-nueva-politica-migratoria-para-costa-rica>.

Naciones Unidas (2011). Protocolo Facultativo de la Convención sobre los Derechos del Niño Relativo al Procedimiento de las Comunicaciones .

_____ (2008). Protocolo Facultativo del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales.

_____ (2006a). Convención Internacional para la Protección de Todas las Personas contra las Desapariciones Forzadas.

_____ (2006b). Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad.

_____ (2006c). Protocolo Facultativo sobre la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad.

_____ (2002). Protocolo Facultativo de la Convención contra la Tortura y otros Tratos o Penas Crueles, Inhumanos o Degradantes.

_____ (2000a). Protocolo Facultativo de la Convención sobre los Derechos del Niño Relativo a la Participación de Niños en los Conflictos Armados.

_____ (2000b). Protocolo Facultativo de la Convención sobre los Derechos del Niño Relativo a la Venta de Niños, Prostitución Infantil y la Utilización de Niños en la Pornografía.

_____ (1999). Protocolo Facultativo de la Convención para la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer.

_____ (1990). Convención Internacional sobre la Protección de Derechos de Todos los Trabajadores Migratorios y de sus Familiares.

_____ (1989a). Convención sobre los Derechos del Niño.

_____ (1989b). Segundo Protocolo Facultativo del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos Destinado a Abolir la Pena de Muerte.

_____ (1984). Convención contra la Tortura y Otros Tratos o Penas Crueles, Inhumanos o Degradantes.

_____ (1979). Convención para la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer.

_____ (1966a). Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos.



_____ (1966b). Protocolo Facultativo del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos Destinado a Abolir la Pena de Muerte.

_____ (1966c). Convención Internacional sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación Racial.

_____ (1966d). Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales.

Organización Iberoamericana de Seguridad Social (OISS) (2007). Convenio Multilateral Iberoamericano de Seguridad Social. Secretaría General Iberoamericana, VII Cumbre Iberoamericana de Jefes de Estado y de Gobierno, 10 de noviembre de 2007, Santiago de Chile.

Organización Internacional del Trabajo (2016a). Estadísticas de migración laboral: Mapeo y análisis en 5 países de América Latina y el Caribe, Brasilia.

_____ (2016b). Migração Laboral no Brasil: Políticas, Leis e Boas Práticas (2007 a 2016), Brasilia.

_____ (2015a). Diagnóstico sobre acceso a la justicia laboral por parte de trabajadores y trabajadoras migrantes en Costa Rica. Organización Internacional del Trabajo. Equipo Técnico de Trabajo Decente y Oficina de países para América Central, Haití, Panamá y República Dominicana - San José.

_____ (2015b). La persona trabajadora migrante en la jurisprudencia constitucional: el principio de igualdad y derecho al trabajo. Equipo Técnico de Trabajo Decente y Oficina de países para América Central, Haití, Panamá y República Dominicana. San José: Organización Internacional del Trabajo; Programa de Migración Laboral Triángulo Norte. CONAMAJ.

_____ (2015c). Contribuições da Organização Internacional do Trabalho para o debate sobre o Projeto de Lei 2.516/2015 que “Institui a Lei de Migração” no Brasil.

_____ (2007). Marco multilateral de la OIT para las migraciones laborales. Principios y directrices no vinculantes para un enfoque de las migraciones laborales basado en los derechos.

_____ (2005). Resolución relativa a un compromiso equitativo para los trabajadores migrantes en la economía globalizada. 92ª reunión de la Conferencia Internacional del Trabajo.

_____ (1999). Convenio 182 sobre peores formas de trabajo infantil.

_____ (1975). Convenio 143 sobre los trabajadores migrantes (disposiciones complementarias).

_____ (1973). Convenio 138 sobre edad mínima, Edad mínima especificada: 16 años.

_____ (1958). Convenio 111 sobre discriminación (empleo y ocupación).

_____ (1957). Convenio 105 sobre abolición del trabajo forzoso.

_____ (1951). Convenio 100 sobre igualdad de remuneración.

_____ (1949a). Convenio 97 sobre los trabajadores migrantes (revisado).



_____ (1949b). Convenio 98, sobre derecho de sindicación y de negociación colectiva.

_____ (1948). Convenio 87 sobre libertad sindical y protección del derecho de sindicación.

_____ (1930). Convenio 29 sobre trabajo forzoso.

Sistema de la Integración Centroamericana (1991). Protocolo al Tratado General de Integración Económica Centroamericana (Protocolo De Guatemala).

Trinidad and Tobago (2011). Act No. 14 of 2011. An act to give effect to the United Nations Protocol to Prevent, Suppress and Punish Trafficking in Persons, Especially Women and Children, Supplementing the United Nations Convention Against Transnational Organized Crime and for matters connected therewith or incidental thereto.

_____ (1976). The Constitution of the Republic of Trinidad and Tobago [1st August 1976].

_____ (1969). Act 41 of 1969, Immigration Act, Chapter 18:01, Laws of Trinidad and Tobago.



10. Anexos

ANEXO 1: Recuadro 1

Principios no vinculantes para un enfoque de las migraciones laborales basado en los derechos

I. Trabajo decente

a) Se deberían promover oportunidades para que todos los hombres y las mujeres en edad laboral, incluyendo los trabajadores migrantes, consigan un trabajo decente y productivo, en condiciones de libertad, igualdad, seguridad y dignidad humana.

b) El Programa de Trabajo Decente de la OIT promueve el acceso para todos a un empleo libremente elegido, el reconocimiento de los derechos fundamentales en el trabajo, un ingreso que permita a la gente satisfacer sus necesidades y cumplir con sus responsabilidades económicas y familiares básicas, y un nivel adecuado de protección social para los trabajadores y sus familiares.

II. Medios de cooperación internacional en materia de migraciones laborales

Los gobiernos en consulta con las organizaciones de empleadores y de trabajadores, deberían cooperar en el plano internacional para promover la gestión de las migraciones con fines de empleo. Los gobiernos y las organizaciones de empleadores y de trabajadores deberían colaborar con la Oficina Internacional del Trabajo para fomentar la coherencia de las políticas de migración laborales a escala internacional y regional basadas en las directrices abajo mencionadas. La OIT debería propiciar el diálogo con otras organizaciones internacionales pertinentes con miras a formular un enfoque coordinado de las migraciones laborales basado en el Marco multilateral no vinculante de la OIT para las migraciones laborales.

III. Base global de conocimientos

Los conocimientos y la información son fundamentales para formular, aplicar y evaluar las políticas y las prácticas sobre migraciones laborales, por lo que debería concederse prioridad a su recopilación y utilización.

IV. Gestión eficaz de las migraciones laborales

Todos los Estados tienen el derecho soberano de elaborar sus propias políticas para gestionar las migraciones laborales. Las normas Internacionales del trabajo, otros instrumentos internacionales y directrices deberían desempeñar una función importante, cuando proceda, en la formulación de esas políticas, a fin de que sean coherentes, eficaces y equitativas.

Debería examinarse la posibilidad de ampliar los canales para las migraciones laborales regulares, teniendo en cuenta las necesidades del mercado de trabajo y las tendencias demográficas.

El diálogo social es esencial para formular una política de migraciones laborales adecuada, y debería promoverse y ponerse en práctica.

Los gobiernos y los interlocutores sociales deberían consultar con la sociedad civil y las asociaciones de migrantes la política de migraciones laborales.



V. Protección de los trabajadores migrantes

Se deberían promover y proteger los derechos humanos de todos los trabajadores migrantes, con independencia de su situación. En especial, todos los trabajadores migrantes deberían disfrutar de los principios y derechos contenidos en la Declaración de la OIT relativa a los principios y derechos fundamentales en el trabajo y su seguimiento, de 1998, que se reflejan en los ocho Convenios fundamentales de la OIT, y en los convenios pertinentes de las Naciones Unidas sobre derechos humanos.

a) Todas las normas internacionales del trabajo son aplicables a los trabajadores migrantes, salvo indicación en contrario. La legislación nacional sobre migraciones laborales y protección de los trabajadores migrantes debería guiarse por las normas internacionales del trabajo que corresponda y otros instrumentos internacionales y regionales pertinentes.

b) La protección de los trabajadores migrantes exige una base jurídica sólida asentada en el derecho internacional. Al elaborar la legislación y las políticas nacionales sobre protección de los trabajadores migrantes, los gobiernos deberían guiarse por los principios básicos del Convenio sobre los trabajadores migrantes (revisado), 1949 (núm. 97), el Convenio sobre los trabajadores migrantes (disposiciones complementarias), 1975 (núm. 143) y sus respectivas recomendaciones números 86 y 151, en especial los relacionados con la igualdad de trato entre los nacionales y los trabajadores migrantes en situación regular y las normas mínimas de protección para todos los trabajadores migrantes. También deberían tenerse en cuenta los principios enunciados en la Convención internacional sobre la protección de los derechos de todos los trabajadores migratorios y de sus familiares, de 1990. Si esos Convenios han sido ratificados, deberían aplicarse plenamente.

c) La legislación y las políticas nacionales también deberían guiarse por otras normas pertinentes de la OIT en las esferas del empleo, la inspección del trabajo, la seguridad social, la protección de la maternidad, la protección de salarios y la seguridad y salud en el trabajo, y en sectores como la agricultura, la construcción y la hotelería y la restauración.

Se deberían proteger los derechos de todos los trabajadores migrantes contenidos en los principios 8 y 9 del presente Marco mediante la aplicación y observancia efectivas de la legislación nacional, de conformidad con las normas internacionales del trabajo y los instrumentos regionales aplicables.

VI. Prevención de prácticas migratorias abusivas y protección contra las mismas

Los gobiernos, en consulta con los interlocutores sociales, deberían formular y aplicar medidas para prevenir las prácticas abusivas, el tráfico de migrantes y la trata de personas; también deberían desplegar esfuerzos para la prevención de las migraciones laborales irregulares.

VII. El proceso de migración

Se debería promover un proceso ordenado y equitativo de migraciones laborales tanto en los países de origen como de destino para orientar a los trabajadores y las trabajadoras migrantes en todas las fases de la migración, en especial en la planificación y preparación para la migración laboral, el tránsito, la llegada y el recibimiento, el retorno y la reintegración.

Los gobiernos de los países de origen y de destino deberían considerar debidamente el establecimiento de un régimen de licencias y supervisar a los servicios de reclutamiento y colocación de trabajadores migrantes, de conformidad con el Convenio sobre las agencias de empleo privadas, 1997 (núm. 181) y su Recomendación (núm. 188).



VIII. Integración e inclusión sociales

Los gobiernos, en consulta con los interlocutores sociales, deberían promover la integración y la inclusión sociales y, al mismo tiempo, respetar la diversidad cultural, prevenir la discriminación contra los trabajadores migrantes y adoptar medidas para combatir el racismo y la xenofobia.

IX. Migración y desarrollo

Se debería reconocer y aprovechar al máximo la contribución de las migraciones laborales al empleo, el crecimiento económico, el desarrollo y la mitigación de la pobreza, en beneficio tanto de los países de origen como de destino.

Fuente: “Principios y directrices no vinculantes para un enfoque de las migraciones laborales basado en los derechos. Adoptado por la Reunión tripartita de expertos sobre el Marco multilateral de la OIT para las migraciones laborales, Ginebra, 31 de octubre – 2 de noviembre de 2005” (OIT, 2007).



Organización
Internacional
del Trabajo



Programa de
Cooperación Sur-Sur
OIT Brasil



ISBN 978-92-2-331168-1



9 789223 311681

MINISTÉRIO DO
TRABALHO

