

# **Comisión de Asuntos Políticos, Municipales y de la Integración**

## **Proyecto de Ley Marco sobre Migración en América Latina y el Caribe: Trabajadores, familias y grupos vulnerables**

Presentado por el Diputado Timoteo Zambrano, presidente de la sub-comisión sobre Migración en América Latina, Municipales y de la Integración.

Documento co-redactado y asesorado por: Dr. Jesús Ollarves Irazábal

### **Presentación**

Tradicionalmente, los países de las Américas han experimentado movimientos migratorios, fundamentalmente provenientes de Europa y África, que han contribuido significativamente a sus poblaciones. Muchos países de la región han fomentado la migración desde Europa para atraer capital y la mano de obra necesarios para el desarrollo económico. Los fenómenos de las Guerras Mundiales y la Gran Depresión resultaron en una gran reducción de dichos movimientos aunque muchas personas desplazadas llegaron a los países de las Américas después de la Segunda Guerra Mundial. Tal circunstancia trajo como consecuencia un incremento temporal, pero luego los movimientos siguieron siendo limitados. Pocos países experimentaron la misma escala de los movimientos registrados en América del Norte y Europa del Norte, en este último caso para apoyar los esfuerzos de reconstrucción después de la Segunda Guerra Mundial y más tarde el crecimiento de sus economías. Aunque la migración laboral en Europa se redujo drásticamente después de la primera crisis petrolera de mediados de los 70, la migración familiar continuó. Después de la caída de la Cortina de Hierro, se registraron importantes movimientos migratorios de carácter humanitario y la migración laboral reanudó su curso en muchos países, aunque a niveles modestos excepto en los viejos países de emigración como Irlanda y los países de Europa del Sur, en donde las tasas bajas de natalidad y un aumento importante en el logro educativo de los jóvenes creó un mercado de trabajo para los inmigrantes poco o medio calificados.

### **Justificación**

Los derechos humanos y obligaciones de los migrantes forman una parte importante de los fundamentos de la gestión de la migración. Es por ello que a partir de una Ley marco también se pretende que los formuladores de políticas comprendan la naturaleza y orígenes de los derechos y obligaciones de los migrantes para explorar la forma en que pueden atenderse y respetarse de la mejor manera en la política migratoria.

Un enfoque informado a los derechos de los migrantes buscará un equilibrio apropiado entre el poder soberano del Estado y los deberes del Estado hacia los no nacionales bajo el derecho internacional sobre derechos humanos y los instrumentos relacionados. Una premisa fundamental de la soberanía nacional es que un Estado tiene el poder de controlar sus fronteras, para determinar a los no nacionales que admite a su territorio, en ciertas circunstancias, para expulsar a los no nacionales, y para dar los pasos necesarios para proteger su seguridad. Este poder para gestionar la migración es, sin embargo, compensado por el hecho de que todos los migrantes son seres humanos que tienen derechos humanos fundamentales e inalienables y libertades que están protegidas por instrumentos de derecho internacional y el derecho consuetudinario internacional.

Todos los derechos humanos aplican a los migrantes, pero existen ciertos derechos relacionados con el movimiento que son particularmente relevantes en el contexto de la migración, por ejemplo, el derecho a la libertad de movimiento, el derecho a buscar asilo, el derecho a la nacionalidad, y el derecho a la unidad familiar. No existe una categoría distinta de “derechos de la migración” dentro del amplio cuerpo de derechos que ha desarrollado por la comunidad internacional. Los derechos que son relevantes para

los migrantes surgen a partir del derecho internacional sobre derechos humanos, derecho sobre trabajadores migrantes, y derecho humanitario.

Todos los migrantes son seres humanos que poseen derechos humanos y libertades fundamentales e inalienables que son universalmente reconocidas en instrumentos internacionales como la Declaración Universal sobre Derechos Humanos, adoptada por la Asamblea General de las Naciones Unidas en 1948.

Los derechos humanos no pueden desconocerse a una persona o ser transferidos a otra persona. Este es el motivo del por qué son descritos como inalienables. Prima facie, los derechos humanos están garantizados para todas las personas presentes en un Estado: por lo tanto también están garantizados para los migrantes independientemente de su estatus legal o período de estancia. Deben aplicarse sin discriminación, lo que significa que ninguna diferencia entre las personas puede ser una razón para quitar o ignorar derechos humanos y libertades básicas. Mientras que algunos derechos humanos y libertades no son absolutos y pueden, en ciertas circunstancias limitadas, ser derogados, los derechos humanos fundamentales y las libertades nunca pueden ser suspendidos, por ejemplo, el derecho a la vida, y la libertad de la tortura.

El PARLATINO tiene la obligación ética, jurídica y política de contribuir con los parlamentos nacionales para fortalecer las actividades en el marco legislativo sobre la Migración en América Latina con el objetivo fundamental de propiciar y promover las condiciones para impulsar un proceso de armonización de políticas y prácticas en el marco de la integración regional, en el cual se hagan visibles las características de la migración laboral entre los países de la región, así como los mecanismos para que apliquen políticas relacionadas con esta dinámica laboral, desde una perspectiva que garantice la integración social de las personas que se desplazan y el respeto de los derechos laborales.

## **Objetivos**

El objetivo primordial es facilitar a los parlamentos nacionales la promoción de los estándares aplicables, para que legislen sobre el tema de la Migración en América Latina. Específicamente para:

- a) Resolver los vacíos de información y las asimetrías en los sistemas de recolección de datos y de registro de la movilidad regional entre los países, para contar con mayor conocimiento sobre magnitud, modalidades y características de los flujos permanentes y temporales y de los mercados de trabajo que demandan esa mano de obra;
- b) Impulsar una agenda sobre empleo y mercado laboral dentro del proceso de integración centroamericana, que contribuya a facilitar la movilidad regularizada de mano de obra en la región bajo la garantía de los derechos laborales y el acceso a la justicia laboral, sin distinción del país en que se encuentre la persona trabajadora, respetando la legislación nacional y los tratados internacionales vigentes;
- c) Mejorar la cooperación entre los países de origen y destino en materia de gestión de las migraciones laborales; procurar una mayor articulación entre instancias formales de consulta y diálogo con la sociedad civil sobre migraciones laborales en el seno del Sistema de la Integración Latinoamericana;
- d) Elevar el fortalecimiento organizativo e institucional de las organizaciones de la sociedad civil, y en especial de las organizaciones de trabajadores migrantes, como un medio para contribuir al diálogo entre gobiernos y sociedad civil y mejorar la cooperación regional.

## **Proyecto de Ley marco sobre Migración en América Latina y el Caribe**

### **CAPÍTULO I**

#### **Alcance y definiciones**

## **Alcance**

Artículo 1º- La presente Ley Marco se aplicará, salvo cuando en ella se disponga otra cosa, a todos los trabajadores migratorios y a sus familiares, durante todo el proceso de migración, sin distinción alguna por motivos de sexo, raza, color, idioma, religión o convicción, opinión política o de otra índole, origen nacional, étnico o social, nacionalidad, edad, situación económica, patrimonio, estado civil, nacimiento o cualquier otra condición.

## **Definiciones**

Artículo 2º-A los efectos de la presente Ley Marco se sugiere la utilización de las siguientes definiciones:

1. Se entenderá por "trabajador migratorio" toda persona que vaya a realizar, realice o haya realizado una actividad remunerada en un Estado del que no sea nacional.
  - a) Se entenderá por "trabajador fronterizo" todo trabajador migratorio que conserve su residencia habitual en un Estado vecino, al que normalmente regrese cada día o al menos una vez por semana;
  - b) Se entenderá por "trabajador de temporada" todo trabajador migratorio cuyo trabajo, por su propia naturaleza, dependa de condiciones estacionales y sólo se realice durante parte del año;
  - c) Se entenderá por "trabajador itinerante" todo trabajador migratorio que, aun teniendo su residencia habitual en un Estado, tenga que viajar a otro Estado u otros Estados por períodos breves, debido a su ocupación;
  - d) Se entenderá por "trabajador por proyecto definido" todo trabajador migratorio admitido a un Estado de empleo por un plazo definido para trabajar solamente en un proyecto determinado que realice en ese Estado su empleador;
  - e) Se entenderá por "trabajador con empleo concreto" todo trabajador migratorio:
  - f) Que haya sido enviado por su empleador por un plazo limitado y definido a un Estado de empleo para realizar una tarea o función concreta;
  - g) Que realice, por un plazo limitado y definido, un trabajo que requiera conocimientos profesionales, comerciales, técnicos o altamente especializados de otra índole; o
  - h) Que, a solicitud de su empleador en el Estado de empleo, realice por un plazo limitado y definido un trabajo de carácter transitorio o breve; y que deba salir del Estado de empleo al expirar el plazo autorizado de su estancia, o antes, si deja de realizar la tarea o función concreta o el trabajo a que se ha hecho referencia;
  - i) Se entenderá por "trabajador por cuenta propia" todo trabajador migratorio que realice una actividad remunerada sin tener un contrato de trabajo y obtenga su subsistencia mediante esta actividad, trabajando normalmente solo o junto con sus familiares, así como todo otro trabajador migratorio reconocido como trabajador por cuenta propia por la legislación aplicable del Estado de empleo o por acuerdos bilaterales o multilaterales.
  - j) Se entenderá por "trabajador migrante documentado o en situación regular" la persona que se encuentra autorizada a ingresar, a permanecer y a ejercer una actividad remunerada en el Estado de empleo, de conformidad con las leyes de ese Estado y los acuerdos internacionales en que ese Estado sea parte.
  - k) Se entenderá por "trabajador migrante indocumentado o en situación irregular" a la persona que no se encuentra autorizada a ingresar, a permanecer y a ejercer una actividad

remunerada en el Estado de empleo, de conformidad con las leyes de ese Estado y los acuerdos internacionales en que ese Estado sea parte, y que, sin embargo, realiza dicha actividad.

- l) Se entenderá por “proceso de migración” la preparación para la migración, la partida, el tránsito y todo el período de estancia y de ejercicio de una actividad remunerada en el Estado de empleo, así como el regreso al Estado de origen o al Estado de residencia habitual.
- m) Se entenderá por Apátrida el estatus de una persona sin una ciudadanía formal en ningún país y sin la protección de ningún Estado.
- n) Se entenderá por “Devolución/Refoulement” el retorno forzoso de un refugiado a las fronteras de los territorios en donde su vida o libertad se verían amenazadas según las bases señaladas en la Convención sobre el Estatuto de los Refugiados de 1951.
- o) ñ) Se entenderá por “Extranjero” una persona que es un ciudadano de otro país y que no tiene la ciudadanía en su país de residencia.
- p) Se entenderá por "familiares" a las personas que estén relacionadas por vínculos consanguíneos o afines con trabajadores migratorios o que mantengan con ellos una relación que produzca efectos equivalentes al matrimonio, así como a los hijos a su cargo y a otras personas a su cargo reconocidas como familiares.
- q) Se entenderá por "Estado de origen" el Estado del que sea nacional la persona de que se trate;
- r) Se entenderá por "Estado de empleo" el Estado donde el trabajador migratorio vaya a realizar, realice o haya realizado una actividad remunerada, según el caso;
- s) Se entenderá por "Estado de tránsito" cualquier Estado por el que transite el interesado en un viaje al Estado de empleo o del Estado de empleo al Estado de origen o al Estado de residencia habitual.

## **CAPITULO II**

### **Principios rectores**

### **Principios rectores**

Artículo 3° - Son principios rectores de la presente Ley marco los siguientes: no discriminación; igualdad; acceso a la justicia y al debido proceso; libertad personal; integridad personal; unidad y reunificación familiar; acceso a la salud; a los derechos laborales y de educación; a la integración social; la inclusión de los grupos vulnerables; y el derecho a la identidad.

## **CAPITULO III**

### **Derechos, Deberes y obligaciones**

#### **Obligación de respetar derechos humanos**

Artículo 4°- Los Estados tienen la obligación de respetar y garantizar los Derechos Humanos a todas las personas vinculadas a la migración en general y a las personas migrantes indocumentadas.

#### **Igualdad y no discriminación**

Artículo 5°- Los Estados tienen la obligación de respetar y garantizar el principio de igualdad y no discriminación a todas las personas vinculadas a la migración en general y a las personas migrantes indocumentadas.

#### **Adopción de medidas para erradicar la violencia**

Artículo 6°- Los Estados tienen la obligación de adoptar todas las medidas de cualquier naturaleza para evitar, prevenir y erradicar manifestaciones de violencia, racismo, xenofobia y otras formas de discriminación y trato inhumano y degradante de que son o puedan ser objeto los migrantes, especialmente las mujeres, niños y grupos vulnerables.

### **Protección judicial**

Artículo 7°- Los Estados tienen la obligación de respetar y garantizar la protección judicial por los siguientes motivos: por el riesgo de la persona cuando acude a las instancias administrativas o judiciales de ser deportada, expulsada o privada de su libertad, y por la negativa de la prestación de un servicio público gratuito de defensa legal a su favor, lo cual impide que se hagan valer los derechos en juicio.

### **Debido proceso y las garantías mínimas**

Artículo 8°- Los Estados tienen la obligación de respetar y garantizar el reconocimiento al derecho del debido proceso y las garantías mínimas que se deben brindar a todo migrante, independientemente de su estatus migratorio.

### **Condiciones dignas y justas**

Artículo 9°- Los trabajadores tienen derecho a desempeñar una actividad laboral en condiciones dignas y justas, y recibir como contraprestación de su trabajo una remuneración que permita a ellos y sus familiares gozar de un estándar de vida digna.

### **Derechos adquiridos**

Artículo 10°- Los Estados tienen la obligación de reconocer, respetar y garantizar los derechos adquiridos por el trabajador migrante independientemente de su situación regular o irregular en el Estado de empleo

### **Derechos humanos de naturaleza laboral**

Artículo 11°- Los Estados tienen la obligación de respetar y garantizar los derechos humanos de naturaleza laboral de todos los trabajadores, independientemente de su condición de nacionales o extranjeros, y no tolerar situaciones de discriminación en perjuicio de éstos, en las relaciones laborales que se establezcan entre particulares (empleador-trabajador).

El Estado no debe permitir que los empleadores privados violen los derechos de los trabajadores, ni que la relación contractual vulnere los estándares mínimos internacionales.

### **Protección en situación de vulnerabilidad**

Artículo 12°- Los Estados tienen la obligación de respetar y garantizar una vida digna al trabajador migrante, protegiéndole de la situación de vulnerabilidad e inseguridad en que usualmente se encuentra.

### **Prohibición de explotación laboral**

Artículo 13°- Los Estados tienen la obligación de evitar la explotación laboral de los trabajadores migrantes.

Igualdad a los derechos de los trabajadores migrantes indocumentados

Artículo 14°- Los Estados tienen la obligación de reconocer, respetar y garantizar a los trabajadores migrantes indocumentados los mismos derechos laborales que corresponden a los demás trabajadores del Estado de empleo, y adoptar todas las medidas necesarias para que así se reconozca y se cumpla en la práctica.

### **Derechos civiles, políticos, económicos, sociales y culturales**

Artículo 15°- Los Estados tienen la obligación de respetar y garantizar los derechos Civiles y políticos, así como los Económicos, Sociales y Culturales a los trabajadores involucrados en un proceso de migración, así como a sus familiares.

### **Obligación de cumplir con la legislación nacional**

Artículo 16°- Las personas migrantes y sus familiares tienen la obligación de respetar la autoridad de los Estados y de cumplir con la legislación y procedimientos operativos que de forma legítima emanan de esta autoridad.

### **Eliminación de todas las formas de trata de personas**

Artículo 17°- Los Estados tienen la obligación de adoptar todas las medidas apropiadas, para suprimir todas las formas de trata de personas.

### **Erradicación de toda forma de discriminación contra la mujer**

Artículo 18°- Los Estados tienen la obligación de adoptar todas las medidas apropiadas para erradicar toda forma de discriminación contra la mujer, tanto por ser mujeres como por ser migrantes.

### **Erradicación de la tortura e imposición de otros tratos degradantes**

Artículo 19°- Los Estados tienen la obligación de adoptar todas las medidas apropiadas para erradicar la tortura e imposición de otros tratos degradantes, y el deber de extender el alcance del principio de no devolución para que aplique a todos los casos en donde existen razones sustantivas para presumir que una persona sería torturada si fuera regresada a su país de origen.

### **Reconocimiento de beneficio a menores**

Artículo 20°- Los Estados tienen la obligación de adoptar todas las medidas para reconocer, igualmente a todos los menores, incluyendo refugiados y otros migrantes, cualesquier beneficio que sea otorgado a los menores que sean nacionales.

### **Grupos vulnerables**

Artículo 21°- Los Estados tienen la obligación de adoptar todas las medidas para reconocer y garantizar el derecho de todo tipo de grupos vulnerables tales como solicitantes de asilo y refugiados; indígenas, mujeres embarazadas; familias; niños, niñas y adolescentes no acompañados; personas con problemas de salud física o psicológica crónica o temporal.

### **Ejercicio de Soberanía**

Artículo 22°- Los Estados tienen en el ejercicio de su soberanía, el derecho de definir el estatus jurídico que tendrán los extranjeros dentro de su territorio. Para ello, se debe aplicar el principio de razonabilidad para delimitar el campo propio de acción de los foráneos en un país determinado.

### **Capacitación de las autoridades estatales**

Artículo 23°- Los Estados adoptarán todas las medidas apropiadas para promover la capacitación de sus autoridades para fortalecer la relación de los derechos humanos de los trabajadores migrantes y sus familiares con la seguridad y el control fronterizo en el ejercicio de la autoridad del Estado.

### **Promoción e implementación de estrategias y políticas**

Artículo 24°- Los Estados se comprometen a adoptar todas las medidas apropiadas para la implementación de los estándares relativos a la condición jurídica y derechos los migrantes independientemente de su cualidad, así como la promoción e implementación de estrategias, políticas, programas con la plena participación de la sociedad civil a nivel nacional, regional e internacional.

### **Libertad de información**

Artículo 25°- Los Estados se comprometen a adoptar todas las medidas apropiadas para garantizar la libertad de información en materia de Migración y asegurar que las acciones del Gobierno, decisiones y leyes sean abiertas y de libre acceso al público para que sean transparentes. La información requerida será brindada gratuitamente a los extranjeros que la soliciten en un idioma que puedan entender.

### **Medidas excepcionales y principio de proporcionalidad**

Artículo 26°- Los Estados se comprometen a adoptar todas las medidas apropiadas para garantizar el principio de proporcionalidad.

### **Integración latinoamericana y del caribe**

Artículo 27. La presente Ley marco se impulsará por la vía de los parlamentos nacionales, conjuntamente con los poderes ejecutivos. Estos poderes trabajarán conjunta o separadamente, de acuerdo a lo establecido en los ordenamientos jurídicos respectivos, a los fines de crear un Ente regional que pudiera estar adscrito a una Organización Internacional regional como el Mercosur, la Comunidad de Estados Latinoamericanos y Caribeños (CELAC), como organismos intergubernamentales de ámbito regional, encargados de la promoción de la integración y desarrollo de los países latinoamericanos.