

Movilidad laboral para los refugiados

Taller en Ginebra, 11 a 12 de septiembre de 2012

Resumen de las conclusiones

Introducción

1. La Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados (ACNUR) y la Organización Internacional del Trabajo (OIT), con el apoyo de la Presidencia en ejercicio en 2012 del Foro Mundial sobre Migración y Desarrollo (FMMD), organizaron conjuntamente un taller sobre *Movilidad laboral para los refugiados* en Ginebra el 11 y 12 de septiembre de 2012. Más de setenta participantes de gobiernos, organizaciones internacionales, la sociedad civil y la academia asistieron a esta reunión. Las voces de los refugiados fueron llevadas al taller a través de entrevistas pre-grabadas con tres refugiados jóvenes y educados que hablan de sus vidas en el campamento de refugiados de Dadaab. Una carpeta de referencia, que incluía un documento de trabajo, facilitó las discusiones.¹

2. El taller exploró si, y de qué manera, una mejor movilidad laboral para los refugiados podría aumentar las oportunidades de autosuficiencia y facilitar el acceso a soluciones duraderas sin menoscabar los principios internacionales del derecho de refugiados. La reunión se centró en los refugiados, es decir, las personas cuya necesidad de protección como refugiadas ha sido reconocida, incluso si algunas deliberaciones también se pueden aplicar a los solicitantes de asilo. El término “movilidad laboral” se utilizó en el taller tanto en referencia al movimiento de los refugiados desde los países de asilo hacia terceros países para buscar empleo, como a las oportunidades de empleo para los refugiados en los países de asilo con base en planes migratorios. Esto incluyó la migración laboral basada en programas bilaterales o multilaterales, así como en programas nacionales.

3. Este Resumen de las conclusiones no representa necesariamente los puntos de vista individuales de los participantes, el ACNUR o la OIT, sino que refleja en términos generales los temas y acuerdos que surgieron de las discusiones.

A. ¿Por qué la movilidad laboral para los refugiados?

4. **La protección de los refugiados y la migración laboral se basan en fundamentos diferentes, pero pueden cruzarse:** los refugiados y los migrantes laborales comparten una serie de características sociales; la necesidad de protección internacional va regularmente acompañada de la necesidad de oportunidades de autosuficiencia; los individuos pueden pertenecer a varias categorías a

¹ Todos los documentos del taller, disponibles en inglés, pueden consultarse en: <http://www.unhcr.org/mobility> y <http://www.ilo.org/public/english/protection/migrant/index.htm>.

la vez o sucesivamente; y las familias y otras redes sociales pueden comprender personas con perfiles similares pero con diferentes estatus como una estrategia para diversificar los recursos del hogar con el fin de minimizar los riesgos. Reducir las situaciones de refugiados únicamente a un problema humanitario omite el hecho de que los refugiados son personas con habilidades, potenciales, intereses y aspiraciones. Esto también desatiende la necesidad de proteger sus derechos humanos socioeconómicos.

5. La movilidad laboral puede:

- **ser un medio efectivo para ayudar a los refugiados a alcanzar su derecho al trabajo** reconocido en numerosos instrumentos internacionales y regionales de derechos humanos,² incluida la Convención sobre el Estatuto de los Refugiados de 1951 (Convención de 1951).³ Para los refugiados este derecho es un requisito previo para el restablecimiento de una vida normal. Les ayuda a recuperar la dignidad y el control y a alcanzar un nivel de vida adecuado sin la dependencia de la ayuda humanitaria. La movilidad laboral podría proporcionar a los refugiados que viven en países frágiles o de bajos ingresos con pocas oportunidades para satisfacer sus propias necesidades, la opción de mejorar sus habilidades y su potencial y llegar a ser autosuficientes.
- **permitir que los refugiados disfruten de libertad de circulación y facilitar el acceso a una solución duradera** mediante el mejoramiento de sus perspectivas de integración a largo plazo en los países de asilo, contribuyendo a su capacidad de (re)integrarse en sus países de origen tras su retorno o en los países de reasentamiento.
- **complementar los programas de reasentamiento**, que benefician principalmente a los más vulnerables mediante la apertura de un camino para que los refugiados apliquen sus habilidades y desarrollen su potencial.
- **proporcionar a los refugiados la posibilidad de hacer contribuciones al desarrollo de sus países y comunidades de acogida y de origen.** Proporcionar a los refugiados las oportunidades de utilizar su potencial, por lo tanto, interesa no sólo a los individuos en cuestión, sino también de los gobiernos. Muchos ejemplos lo demuestran.

² Ver, entre otros, artículo 23 (1) *Declaración Universal de Derechos Humanos* de 1948, disponible en: www.acnur.org/biblioteca/pdf/0013.pdf, artículo 6 del *Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales* de 1966 (en adelante PIDESC), disponible en: www.acnur.org/biblioteca/pdf/0014.pdf; artículo 15 de la *Carta Africana sobre los Derechos Humanos y de los Pueblos* de 1981, disponible en: www.acnur.org/biblioteca/pdf/1297.pdf; artículo 1 de la *Carta Social Europea* de 1961, disponible en: www.acnur.org/biblioteca/pdf/1934.pdf; artículo 15 de la *Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea* de 2000, disponible en: www.acnur.org/biblioteca/pdf/1309.pdf.

³ Convención sobre el Estatuto de los Refugiados de 1951 y Protocolo sobre el Estatuto de los Refugiados de 1967 (en adelante Convención de 1951), disponible en: www.acnur.org/biblioteca/pdf/0005.pdf.

6. **La movilidad laboral es un comprobado instrumento** de protección de los refugiados. Una revisión de la historia de la protección de los refugiados demuestra que desde la década de 1920 a la década de 1950 las situaciones de refugiados eran principalmente “resueltas” garantizando el acceso de los refugiados a los existentes canales de migración laboral.

7. **El objetivo de promover la movilidad laboral para los refugiados es permitirles el acceso efectivo y no discriminatorio al mercado laboral** mediante la eliminación de las barreras que existen debido a su situación específica como refugiados. Las estrategias desarrolladas por los refugiados que lograron beneficiarse de la movilidad laboral podrían constituir una guía útil. La movilidad laboral para los refugiados debe ser mejorada de manera que no disminuya las oportunidades de otros grupos de (potenciales) trabajadores migrantes (sin exclusión).

B. Marco jurídico internacional

8. **La movilidad de los trabajadores no sustituye la protección para los refugiados a través de la migración, pero puede ser un componente de una estrategia de protección y soluciones.** Los refugiados son una categoría distinta de personas con necesidades específicas y con un estatuto jurídico único regido por el derecho internacional para responder a sus necesidades específicas. Un refugiado no pierde su condición de refugiado en virtud del derecho internacional de refugiados porque está buscando empleo a través de la movilidad laboral.

9. **La protección de los refugiados y la movilidad laboral pueden combinarse** de manera que respeten los principios del derecho de refugiados y al mismo tiempo ofrezcan oportunidades para que las personas usen sus habilidades y contribuir con sus comunidades.

10. **El desarrollo e implementación de planes de migración laboral para los refugiados se rigen por el derecho internacional de derechos humanos y el derecho de refugiados, así como por el derecho internacional del trabajo.** Estos marcos legales se aplican de manera complementaria:

- **El objetivo del Derecho Internacional del Trabajo en el contexto de la migración es garantizar la circulación y el trabajo seguros y dignos.** Las normas laborales generales de la OIT se aplican a todas las personas en su entorno de trabajo, independientemente de su nacionalidad, residencia o estatus migratorio, a menos que se indique lo contrario. Además, dos convenios de la OIT están específicamente diseñados para proteger a los trabajadores migrantes. Estos incluyen en particular el principio de igualdad de trato de los trabajadores migrantes en situación regular, las disposiciones sobre cooperación internacional, la obligación de adoptar medidas para prevenir la migración irregular y proteger los derechos de los migrantes en situaciones irregulares derivadas de un empleo anterior (remuneración, seguridad social y otros beneficios) y las disposiciones sobre la integración de los trabajadores migrantes, garantizando la igualdad de oportunidades. El Marco multilateral de la OIT para las

migraciones laborales proporciona directrices no vinculantes para la buena gobernanza de la migración laboral.⁴

- **El derecho internacional de los refugiados**, en particular la Convención de 1951, **aborda las necesidades específicas de los refugiados**. Este se complementa con el **derecho internacional de los derechos humanos**⁵ que se aplica, con pocas excepciones, a todas las personas sometidas bajo la jurisdicción de un Estado, incluyendo a los refugiados y los trabajadores migrantes.⁶
- El **principio de no devolución**, consagrado en el derecho internacional de refugiados y de derechos humanos, protege a los refugiados que participan en programas de migración laboral contra el retorno forzoso a situaciones de persecución, violencia indiscriminada u otro daño irreparable.⁷ Los programas de movilidad laboral deben incluir suficientes salvaguardias para garantizar que este principio se respete en la práctica y los refugiados no sean devueltos a situaciones donde estarían en riesgo cuando el programa termine.

C. Operatividad de la movilidad laboral para los refugiados

Entorno favorable

⁴ Ver OIT: *Convenio sobre los trabajadores migrantes* (revisado), 1949 (C-97); *Recomendación sobre los trabajadores migrantes* (revisada), 1949 (R-86); *Convenio sobre los trabajadores migrantes (disposiciones complementarias)*, 1975 (núm. 143); *Recomendación sobre los trabajadores migrantes*, 1975 (núm. 151), disponibles en www.ilo.org/dyn/normlex/es/f?p=1000:1:0::NO; OIT: *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*, 2006, todos los instrumentos disponibles en: www.ilo.org/public/english/protection/migrant/areas/multilateral.htm.

⁵ Ver en particular el *Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos* de 1966 disponible en www.acnur.org/biblioteca/pdf/0015.pdf; y el PIDESC disponible en www.acnur.org/biblioteca/pdf/0014.pdf. El derecho internacional de derechos humanos también incluye una convención que trata específicamente la situación de los trabajadores migrantes, ver *Convención Internacional sobre la Protección de los Derechos de todos los Trabajadores Migratorios y de sus Familiares* de 1990, disponible en: www.acnur.org/biblioteca/pdf/0034.pdf.

⁶ Ver, por ejemplo, Comité de Derechos Humanos: *Observación General No. 15 del 11/04/1986: La situación de los extranjeros con arreglo al Pacto*, disponible en: <http://www.acnur.org/biblioteca/pdf/1403.pdf>.

⁷ Ver el artículo 33 de la *Convención de 1951* y el artículo II, párrafo 3 de la *Convención de la OUA por la que se regulan los aspectos específicos de problemas de los refugiados en África* de 1969, disponible en www.acnur.org/biblioteca/pdf/1270.pdf. Las disposiciones sobre no devolución en el derecho internacional de los derechos humanos incluyen, entre otros, el artículo 3 de la *Convención contra la Tortura y Otros Tratos o Penas Crueles, Inhumanos o Degradantes* de 1984, disponible en www.acnur.org/biblioteca/pdf/0020.pdf. Ver también los artículos 6 y 7 del PIDCP y la interpretación de estas disposiciones por parte del Comité de Derechos Humanos: *Observación General No. 20: Artículo 7 (Prohibición de la tortura y otros tratos o penas crueles, inhumanos o degradantes)*, 10 de marzo de 1992 ONU Doc. HRI/GEN/1/Rev.7 disponible en www.acnur.org/biblioteca/pdf/1399.pdf.

11. Un **aumento general de la movilidad laboral**, por ejemplo en el contexto de las iniciativas de integración regional, puede proporcionar un entorno favorable para el aumento de la movilidad laboral para los refugiados. Un ejemplo reciente es el uso de los protocolos sobre libertad de movimiento de la ECOWAS en África Occidental para la integración de los refugiados procedentes de Estados miembros de la ECOWAS. El *Programa plurianual para mejorar la movilidad laboral internacional en África* de la Presidencia en ejercicio del FMMD en 2012⁸ también podría proporcionar un mejor acceso a la movilidad laboral para los refugiados. Una mayor sensibilización sobre los beneficios de la migración laboral y la situación específica de los refugiados pueden superar los temores acerca de que los programas de migración laboral amenazan el empleo de los trabajadores nacionales.

12. Además de las necesidades del mercado de trabajo, las **siguientes condiciones crean un entorno favorable en los países de acogida interesados**:

- La estabilidad política y el buen gobierno
- Experiencia con programas de migración laboral y/o programas de reasentamiento
- Legislación nacional favorable
- El respeto del derecho internacional de los derechos humanos y del derecho laboral
- El respeto de los principios básicos del derecho internacional de refugiados, incluyendo el principio de no devolución.

¿Inclusión en los planes existentes o creación de nuevos planes?

13. **Facilitar el acceso seguro de los refugiados a los programas y oportunidades existentes, sería un importante paso hacia una mayor movilidad laboral para los refugiados.** Algunos refugiados ya se benefician de la movilidad laboral, pero muchos otros no pueden acceder a esas oportunidades. Uno de los obstáculos más importantes parece ser la reticencia de muchos países de acogida a emitir documentos de viaje en virtud del artículo 28 (1) de la Convención de 1951 (Documentos de viaje de la Convención). Este es un tema que debe ser abordado con urgencia.

14. Una información más completa sobre los obstáculos existentes podría contribuir al desarrollo de sugerencias sobre cómo generar condiciones de igualdad para los refugiados. Las sugerencias iniciales que podrían ayudar a garantizar que los **refugiados tengan las mismas oportunidades que cualquier otro migrante cualificado** incluyen:

- suministro de información sobre oportunidades de migración legal
- facilitación de contactos con los empleadores (es decir, a través de videoconferencias con los empleadores, sitios web específicos)

⁸ Ver 2012 Presidente en ejercicio, FMMD: *Mejorar la política y la práctica de la cooperación y desarrollo al interior de África*, Documento de síntesis, mayo de 2012, disponible en inglés en: http://www.gfmd.org/documents/mauritius/gfmd12_mauritius12_labor_mobility_and_skills_devt_concept_note.pdf.

- mecanismos para reconocer las cualificaciones
- orientar mejor el desarrollo de competencias
- emisión de documentos de viaje de la Convención o, donde no es posible, otros documentos de viaje reconocibles/aceptados.

15. **Los programas específicos creados para refugiados** en algunos países podrían ser una manera de superar los obstáculos para acceder a los programas existentes. Si estos programas son sólo temporales, tienen que garantizar que los beneficiarios están protegidos contra la devolución y no enfrentarán una situación de limbo legal cuando el programa termine. Los grandes desafíos operativos que ello puede suponer sólo se pueden superar si existe suficiente interés político de los Estados participantes y un sólido marco basado en los derechos para la cooperación.

16. Tales programas temporales hechos a la medida podrían ser considerados específicamente cuando los programas de migración laboral persiguen objetivos de política adicionales que garanticen un fuerte compromiso de los socios y la buena cooperación. Estos podrían, por ejemplo:

- ser un componente de una estrategia integral de soluciones para desbloquear una situación prolongada de refugiados
- proporcionar un vehículo para la cooperación internacional y el reparto de la responsabilidad
- aumentar el número total de Estados que contribuyen con el sistema internacional de protección de refugiados
- reducir los movimientos secundarios irregulares.

Los mercados emergentes de África y de otros lugares que ya cuentan con los migrantes en muchos de sus sectores económicos podrían estar interesados en acceder a la reserva de talento que pueden ofrecer las comunidades de refugiados, especialmente si, simultáneamente, esa iniciativa libera la presión sobre los países que acogen a un gran número de refugiados. Los países tradicionales de inmigración que principalmente necesitan mano de obra calificada, podrían beneficiarse de las habilidades que los refugiados han desarrollado durante su estancia temporal en tales economías emergentes.

17. Como tercera posibilidad, **podrían ser considerados los modelos híbridos**. Por ejemplo, una pequeña cuota de los planes existentes podría reservarse para los refugiados, o cuando se otorgan visas con base en un sistema de puntos, los refugiados podrían recibir puntos para contrarrestar sus dificultades en el acceso a dichos planes.

18. Además del solicitante principal, las oportunidades de movilidad laboral podrían permitir que los miembros de la familia acompañen o se reúnan con el solicitante. Esto posibilitaría que los refugiados y sus familiares disfruten de su derecho a la vida familiar.⁹

⁹ Sobre el derecho a la vida familiar ver, por ejemplo, el artículo 23 del PIDCP

Salvaguardias de protección

19. **Las salvaguardias necesarias de protección, en particular aquellas que garantizan el respeto del principio de no devolución, deben ser aplicadas al ámbito específico del programa de migración laboral.** Estas pueden variar dependiendo de si el programa es temporal o permanente, un componente de los marcos generales de integración regional, se basa en acuerdos bilaterales o multilaterales y/o de la ley nacional del país de acogida del programa.

20. Podría ser necesario considerar medidas para **mitigar el aumento del riesgo de explotación** que pueden enfrentar los refugiados de manera similar a otros grupos vulnerables. Estas podrían, por ejemplo, incluir mecanismos de monitoreo.

Partes interesadas

21. El establecimiento de un **diálogo entre todas las partes interesadas** en el país interesado en acoger un programa podría garantizar que las diferentes perspectivas e intereses son tenidos en cuenta:

- **Gobierno:** Un enfoque del gobierno en su conjunto, involucrando a todos los ministerios (es decir, aquellos encargados de inmigración, trabajo, vivienda, relaciones exteriores) garantiza que la iniciativa cuente con el apoyo de todo el gobierno.
- **Empleadores del sector privado:** La participación temprana del sector privado en esta iniciativa ayudará a adaptar tales programas a las demandas de los mercados de trabajo. Una vez que el plan ha sido puesto en marcha, el sector privado podría estar interesado en establecer un plan de *Responsabilidad Social Corporativa*.
- **Sindicatos:** La participación de los representantes de los trabajadores será la fundamental para el éxito del plan, en particular cuando los niveles de desempleo son altos. Una estrategia de promoción efectiva dirigida a los sindicatos sería útil. También sería útil aprovechar la experiencia de ciertas organizaciones de trabajadores que informan a los trabajadores migrantes sobre sus derechos y la cooperación transfronteriza de los sindicatos en materia de migración.
- **Sociedad civil:** La sociedad civil puede proporcionar asistencia en la preparación de la salida de los refugiados y ayudarles a integrarse a su llegada.
- **Población local:** La participación de las comunidades de acogida de refugiados en el país de primer asilo en la discusión y ampliación del programa a las personas desfavorecidas calificadas de las comunidades de acogida evitaría un efecto de exclusión.

Cualificación, adecuación de las habilidades y desarrollo de las habilidades

22. La interrelación entre educación, cualificación, empleo y movilidad merece una mayor exploración. Las áreas que podrían ser examinadas con más detalle incluyen:

- **Mejoramiento de la capacitación vocacional de los refugiados:** Los países de asilo, el ACNUR y los socios involucrados en la protección de los refugiados tendrán que invertir más

en mejoramiento de las habilidades de los refugiados, particularmente aquellos con mayores oportunidades de empleo.

- **Reconocimiento de títulos:** Con frecuencia los refugiados no tienen la documentación que pruebe su cualificación. Cuando poseen certificados, estos pueden no ser reconocidos. El progreso en la implementación de los esfuerzos de la OIT para desarrollar sistemas para la evaluación y el reconocimiento de competencias también ayudaría a superar los problemas específicos de los refugiados.
- **Disponibilidad de información sobre las habilidades y cualificaciones de los refugiados:** Los procesos de registro de los refugiados y las bases de datos deben recoger información más detallada sobre las habilidades y las credenciales educativas. Esto permitiría que el ACNUR y otros actores identifiquen a los refugiados que satisfagan las demandas específicas de los empleadores y de los mercados laborales.
- **La adecuación y/o el desarrollo de las habilidades y competencias de los refugiados necesarias en el mercado laboral** requieren un profundo conocimiento de la demanda basado en el análisis del mercado de trabajo. Los costos implicados serían compensados a través del mejoramiento del acceso de los refugiados al empleo y la autosuficiencia.

23. **Una fuerte alianza** entre los actores humanitarios, incluyendo al ACNUR, la OIT y sus constituyentes (gobiernos, empleadores y trabajadores), así como otras instituciones y actores privados contribuiría al progreso.

D. Siguiendo pasos prácticos

24. Los siguientes pasos prácticos pueden incluir:

- **Datos e investigación**, incluyendo un inventario y análisis de la práctica de los Estados y el empleo relacionados con movimientos de refugiados para identificar las lecciones aprendidas y las buenas prácticas; los obstáculos que enfrentan los refugiados para acceder a los programas existentes; y las necesidades del mercado laboral.
- **Política de desarrollo e implementación**, incluyendo la ulterior estrategia de soluciones integrales del ACNUR.
- **Identificación y contacto con las partes interesadas**, incluyendo las ciudades, el Foro Económico Mundial, las organizaciones de la sociedad civil.
- **Cooperación entre los organismos**, como la OIT, la OIM, el ACNUR y las organizaciones regionales como ECOWAS y otras entidades de integración regional.

- **Sensibilización**, incluyendo un evento paralelo a la Cumbre del FMMD en noviembre de 2012; un debate sobre la movilidad laboral durante los procesos de consulta con la sociedad civil; y la inclusión del tema en la agenda del Proceso De La Haya¹⁰ y otros foros. A largo plazo, las oportunidades principales para la migración laboral en actividades de capacitación para el personal del ACNUR, incluyendo aquellos con responsabilidades específicas en soluciones duraderas y de los representantes recién nombrados en las oficinas de país.
- **Desarrollo de un plan de acción con los países seleccionados**, con el fin último de ayudar a los refugiados seleccionados a beneficiarse de sus programas de migración laboral y/u otras oportunidades de empleo.

¹⁰ Ver <http://www.thehagueprocess.org/>.