

Cuadragésimo tercer período de sesiones
TERCERA COMISION
Tema 12 de la lista preliminar*

INFORME DEL CONSEJO ECONOMICO Y SOCIAL

Proyecto de informe del Grupo de Trabajo de composición abierta
encargado de elaborar una convención internacional sobre la
protección de los derechos de todos los trabajadores migratorios
y sus familias

Presidente: Sr. Antonio GONZALEZ DE LEON (México)

Vicepresidente: Sr. Juhani LONNROTH (Finlandia)

Adición

Artículo 56

1. El Grupo de Trabajo examinó el artículo 56 en sus sesiones sexta a 13a. del 2 al 8 de junio de 1988. El Grupo de Trabajo tuvo ante sí el texto obtenido sobre la base de la primera lectura, así como la propuesta del grupo de países mediterráneos y escandinavos. El texto que se aprobó en la primera lectura, que figura en el documento A/C.3/39/WG.1/WP.1, dice lo siguiente:

"[1) Los trabajadores migratorios y sus familiares en situación [regular] [legal] no podrán ser expulsados de un Estado receptor sino en los casos siguientes:

- a) Por razones de seguridad nacional, orden público o moral pública;
- b) Si se niegan, después de haber sido debidamente informados de las consecuencias de tal negativa, a acatar las medidas prescritas a su respecto por una autoridad médica oficial con miras a la protección de la salud pública;

* A/43/50.

c) Si no se cumple una condición esencial para la expedición o la validez de su autorización de residencia o permiso de trabajo;

[d) De conformidad con las leyes y reglamentaciones aplicables del Estado de empleo.]

2) [De conformidad con las leyes aplicables,] toda expulsión con arreglo a las disposiciones mencionadas estará sujeta a las salvaguardias de procedimiento establecidas en la parte II de la presente Convención.

[3) Antes de que se ejecute cualquier expulsión o deportación, deberán haberse salvaguardado legalmente todos los derechos fundamentales de los trabajadores migratorios.]]"

2. El texto propuesto por el grupo de países mediterráneos y escandinavos dice lo siguiente:

"1) Los trabajadores migratorios y sus familiares no podrán ser expulsados de un Estado de empleo sino en los casos siguientes:

a) Por razones de seguridad nacional u orden público;

b) Si se niegan, después de haber sido debidamente informados de las consecuencias de tal negativa, a acatar las medidas prescritas a su respecto por una autoridad médica oficial con miras a la protección de la salud pública;

c) Si no se cumple una condición esencial para la expedición o la validez de su autorización de residencia o permiso de trabajo.

2) Toda expulsión con arreglo a las disposiciones mencionadas estará sujeta a las salvaguardias establecidas en la parte III de la presente Convención."

3. Haciendo referencia al texto del grupo de países mediterráneos y escandinavos, el Presidente explicó que el inciso d) del párrafo 1) del texto original obtenido sobre la base de la primera lectura se había eliminado porque parecía que las razones para la expulsión debían tener carácter limitado en esta parte de la Convención. El párrafo 3 se había eliminado por ser reiterativo.

4. En la sexta sesión, celebrada el 2 de junio, se llevó a cabo un intercambio general de opiniones sobre la totalidad del artículo. Algunas delegaciones declararon que estaban a favor de incluir la expresión "moral pública" en el inciso a) del párrafo 1). En particular, la República Federal de Alemania, la Unión Soviética, los Estados Unidos de América y Suecia se mostraron favorables a incluir un texto análogo al del párrafo 2 del artículo 22 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos. Los Estados Unidos, apoyados por el Canadá, indicaron que también se debía incluir la expresión "salud pública".

5. El representante de Grecia, explicando la propuesta del grupo de países mediterráneos y escandinavos relativa al inciso a) del párrafo 1), indicó que la expresión "la seguridad nacional o el orden público" también se había incluido en el artículo 26 ya aprobado. El grupo de países mediterráneos y escandinavos

consideró que era difícil definir la expresión "moral pública". Los representantes de los Países Bajos, la India y Argelia expresaron su apoyo a la propuesta del grupo de países mediterráneos y escandinavos en su forma actual.

6. El representante de Italia indicó que el artículo 22 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, en que se incluía el concepto de "moral pública", hacía referencia a una situación diferente de la prevista en el artículo 56 de la Convención. El representante de los Países Bajos observó que, como el concepto de "moral pública" no se había incluido en el artículo 26 ya aprobado, también debía eliminarse en el artículo 56, en interés de la coherencia. Ese representante también opuso objeciones graves a la inclusión de la expresión "salud pública" en el inciso a) del párrafo 1), indicando que la mala salud no debía ser motivo de expulsión.

7. El representante de Noruega manifestó que no podía aceptar el inciso a) del párrafo 1) en su forma actual debido a que la legislación noruega no aceptaba restricción alguna con respecto a la expulsión de criminales. El representante de China propuso que el inciso a) del párrafo 1) se modificara a fin de que incluyera las palabras "por razones de violación de la ley o de seguridad nacional". El Presidente indicó que el grupo de países mediterráneos y escandinavos consideraba que la expresión "orden público" abarcaba las infracciones previstas en el derecho penal.

8. El representante de la India propuso que el concepto de salvaguardias que figuraba en el párrafo 2) se integrara en el párrafo 1) y propuso la redacción siguiente de la oración introductoria del párrafo 1):

"Con sujeción a las salvaguardias establecidas en la parte III de la presente Convención, los trabajadores migratorios y sus familiares podrán ser expulsados de un Estado de empleo en los casos siguientes:"

9. El representante de Francia propuso que la palabra "regular" se incluyera en la oración introductoria del párrafo 1). También propuso que en el inciso c) del párrafo 1) se añadiera la palabra "ya" antes de las palabras "no se cumple".

10. El Grupo de Trabajo continuó el examen del artículo 56 en su séptima sesión, el 3 de junio. El representante de Grecia dijo que, tras consultas officiosas con algunas delegaciones, se proponía el siguiente texto para la oración introductoria del artículo 56:

"Con sujeción a las salvaguardias de esta parte de la Convención, los trabajadores migratorios y sus familiares podrán ser expulsados de un Estado de empleo solamente:"

El Presidente propuso que se enmendara ese texto modificando la oración después de la palabra "expulsados", como sigue:

"solamente mediante una decisión adoptada de conformidad con la ley y solamente en los casos siguientes:"

11. El representante de Australia señaló a la atención del Grupo de Trabajo que en el derecho internacional únicamente la Convención sobre el Estatuto de los Refugiados y la Carta Social Europea limitaban el derecho de los Estados a expulsar a los extranjeros. Por consiguiente, se preguntaba si convenía que se incluyera el artículo 56 en la Convención y observó que, en caso de incluirse, había de adoptarse la redacción que figuraba en la Carta Social Europea. El representante de los Estados Unidos compartía el punto de vista de Australia y declaró que debían ampliarse las causas de expulsión mencionadas en el artículo 56.

12. El Presidente señaló que el concepto de refugiados era diferente al de trabajadores migratorios. El representante de Italia observó que los trabajadores migratorios se integraban a la comunidad en que vivían y que existían consideraciones humanitarias evidentes respecto de su expulsión. El representante de los Países Bajos estimaba que los incisos a), b) y c) del párrafo 1) de la propuesta del grupo de países mediterráneos y escandinavos se referían ya a causas amplias de expulsión.

13. El Presidente leyó el siguiente texto para la oración introductoria del párrafo 1), obtenido sobre la base de las deliberaciones:

"Los trabajadores migratorios y sus familiares a los que se refiere la presente parte de la Convención podrán ser expulsados de un Estado de empleo, con sujeción a las salvaguardias establecidas en la parte III de la Convención, solamente en los casos siguientes:"

14. En la misma sesión el representante de Australia propuso el siguiente texto para el párrafo 1):

"Los trabajadores migratorios y sus familiares no podrán ser expulsados a menos que representen un peligro para la seguridad nacional u ofendan el interés público o la moral pública."

15. El representante de la URSS dijo que el problema principal del artículo 56 era que abarcaba a una gran variedad de personas. El artículo debía ser equilibrado y debía incluir referencias a la seguridad nacional, el orden público, la salud pública y violaciones abiertas del derecho del Estado de empleo; también habían de tenerse en cuenta consideraciones humanitarias. El representante de Suecia estuvo de acuerdo en que convenía mencionar las consideraciones humanitarias.

16. En su séptima sesión, el 3 de junio, el Grupo de Trabajo aprobó en segunda lectura el párrafo introductorio del artículo 56, como sigue:

Los trabajadores migratorios y sus familiares a los que se refiere la presente parte de la Convención podrán ser expulsados de un Estado de empleo, con sujeción a las salvaguardias establecidas en la parte III de la Convención, solamente por las razones siguientes:

17. A continuación, el Grupo de Trabajo examinó el inciso a) del párrafo 1). El representante de la República Federal de Alemania declaró que el párrafo 2) de los artículos 12 y 22 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos debía servir de base para el inciso a), que debía incluir también la moral pública. El representante de Noruega estaba de acuerdo con la inclusión de la moral pública. Reiterando una declaración anterior, también propuso que se añadiera al inciso a) del párrafo 1) un texto del tenor siguiente:

"... o si, en el Estado de empleo o en algún otro país han cometido un delito punible con la detención según la ley del Estado de empleo."

El representante de la URSS estuvo de acuerdo con la opinión de China y Noruega de que la violación de la ley debía ser causa de expulsión pero mencionó que ello debía abarcar sólo las violaciones graves y no los delitos menores.

18. En su décima reunión, el 6 de junio, el Grupo de Trabajo continuó el examen del inciso a) del párrafo 1). El Presidente leyó y presentó al Grupo de Trabajo el siguiente texto, obtenido sobre la base de consultas oficiosas:

"a) Por razones de seguridad nacional o de orden público incluida la condena por un delito penal grave;"

19. El representante de Suecia declaró que su delegación consideraba que el artículo 56 era sumamente importante. Reiteró su posición de que los casos de comportamiento grave antisocial, como la prostitución o el uso indebido de drogas, se podían considerar razones valederas para la expulsión si el extranjero había residido en Suecia poco tiempo y no se había integrado aún a la sociedad. En Suecia, la ley no castigaba necesariamente dicho comportamiento. La noción del orden público era muy limitada en el derecho sueco y no abarcaba actos como aquellos mencionados. Con arreglo a la Carta Social Europea, los trabajadores migratorios podían ser expulsados por razones de seguridad nacional, interés público o moral pública, y de conformidad con el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos algunos derechos estaban sujetos a restricciones, entre otros, el orden público y la moral pública. El representante de Suecia señaló que la noción de moral pública era evidentemente diferente de la de orden público. Si no se incluía en el artículo 56 la noción de moral pública, ello significaría que las razones de moral pública no serían aceptables jurídicamente para la expulsión. Su delegación insistía en la importancia de que se incluyera esa noción. No obstante, si las demás delegaciones no compartían su opinión, Suecia haría una concesión para no obstaculizar el consenso.

20. El representante de los Países Bajos reiteró su opinión de que el concepto de "moral pública" estaba incluido en el término más amplio de "orden público". Declaró que lo mismo se aplicaba al concepto de "delito".

21. El representante de Noruega propuso que se añadiera al texto leído por el Presidente la frase "punible por la ley del Estado de empleo".

22. El representante de la URSS, refiriéndose al texto leído por el Presidente, expresó la opinión de que no era necesario incluir la condición de condena por un delito antes de que ocurriera la expulsión, que también debería poder basarse en decisiones administrativas. En lo que respecta a la salud pública, cabía prever dos situaciones: la primera se refería a las personas que contrajeran una enfermedad en el Estado de empleo y la segunda a las personas que ya tuviesen una enfermedad antes de ingresar al Estado de empleo. En cuanto a la última categoría, el inciso c) de la propuesta del grupo de países mediterráneos y escandinavos permitiría al Estado de empleo que expulsara a tales personas cuando no hubiesen declarado que tenían una enfermedad antes de ingresar.

23. El representante de Francia manifestó su desacuerdo con la idea de la expulsión de los trabajadores migratorios después de la condena puesto que ello equivaldría a utilizar un doble rasero en la aplicación del derecho penal. De hecho, sería una solución demasiado fácil que se expulsara a un trabajador migratorio que había cometido un delito sin que cumpliera un castigo dispuesto por la ley. A continuación, el representante propuso que se incluyera la siguiente frase en el inciso a):

"inclusive después de haber cumplido la pena resultante de una condena por delitos penales graves."

24. El representante de la República Federal de Alemania señaló que convenía que en el artículo 56 se mencionara la moral pública puesto que dicho concepto figuraba en los convenios internacionales en relación con la expulsión. En lo referente a la mención de la condena por un delito y la expulsión, señaló a la atención el hecho de que diversos tratados bilaterales o regionales, incluida la Carta Social Europea, contenían disposiciones que estipulaban diferentes procedimientos. A fin de evitar la contradicción sugirió que se incluyera el nuevo inciso siguiente:

"Los Estados de origen o, cuando proceda, los Estados mencionados en el párrafo 7 del artículo 22 de la presente Convención, no deben oponerse al regreso o a la entrada a su territorio, respectivamente, de las personas a las que se refiere el presente artículo."

25. Dada la falta de consenso, el representante de los Estados Unidos reiteró su opinión de que convenía eliminar del todo el artículo 56.

26. La representante de Marruecos expresó su preocupación por lo que parecía apartarse del espíritu del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos. Su delegación no aceptaría un texto que no se ajustara al artículo 13 del Pacto. En cuanto al concepto de "moral pública" declaró que era difícil interpretar ese término puesto que su significado variaba de un país a otro.

27. El representante de la URSS declaró que el artículo 56 era más preciso que el artículo 13 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos. El artículo 13 del Pacto sólo disponía que la decisión sobre la expulsión se adoptara conforme a la ley, pero en el artículo 56 se especificaban las razones para la expulsión, limitando así la autoridad del Estado. El representante recordó su propuesta anterior de que se omitiera el artículo 56 o se adoptara una formulación general.

28. En la 11a. sesión, el 7 de junio, el Presidente anunció que, pese a las consultas officiosas realizadas, no se había logrado consenso alguno sobre el artículo 56. En relación con las consultas, el Vicepresidente informó de que no se había logrado consenso sobre las causas para la expulsión. Sin embargo, había habido acuerdo en que existían razones para ampliar lo dispuesto en los pactos internacionales respecto de la expulsión de trabajadores migratorios documentados y, por consiguiente, razones para incluir el artículo 56 en la Convención. Se decidió realizar consultas officiosas adicionales.

29. Al no haberse logrado consenso en el Grupo de Trabajo, se aplazó el artículo 56 hasta la sesión siguiente.