MERFRC/2018/5

Organización Internacional del Trabajo

1919·2019

Informe final *

Reunión tripartita de expertos sobre la definición de las comisiones de contratación y gastos conexos
(Ginebra, 14-16 de noviembre de 2018)

Ginebra, 2019

Departamento de Gobernanza y Tripartismo

* De conformidad con los procedimientos establecidos, el presente Informe final se someterá a la consideración del Consejo de Administración de la OIT, en su 335.ª reunión (marzo de 2019).

MERFRC/2018/5

ORGANIZACIÓN INTERNACIONAL DEL TRABAJO

Departamento de Gobernanza y Tripartismo

Informe final

Reunión tripartita de expertos sobre la definición de las comisiones de contratación y gastos conexos
(Ginebra, 14-16 de noviembre de 2018)

Ginebra, 2019

OFICINA INTERNACIONAL DEL TRABAJO, GINEBRA

Copyright © Organización Internacional del Trabajo 2019
Primera edición 2019

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.

Informe final, Reunión tripartita de expertos sobre la definición de las comisiones de contratación y gastos conexos (Ginebra, 14-16 de noviembre de 2018), Oficina Internacional del Trabajo, Departamento de Gobernanza y Tripartismo, Ginebra, OIT, 2019.

ISBN: 978-92-2-132939-8 (impreso)
ISBN: 978-92-2-132940-4 (web pdf)

Publicado también en francés: *Rapport final,* Réunion tripartite d'experts sur l'élaboration d'une définition des commissions de recrutement et frais connexes (Genève, 14-16 novembre 2018), ISBN 978-92-2-132937-4 (imprimé), ISBN 978-92-2-132938-1 (pdf Web), Ginebra, 2019; y en inglés: *Final report*, Tripartite Meeting of Experts on Defining Recruitment Fees and Related Costs (Geneva, 14-16 November 2018), ISBN 978-92-2-132941-1 (print), ISBN 978-92-2-132942-8 (Web pdf), Ginebra, 2019.

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 sobre las publicaciones y los productos digitales de la OIT, visite nuestro sitio web: www.ilo.org/publns.

Impreso por la Oficina Internacional del Trabajo, Ginebra, Suiza

Índice

Página

Introducción 1

Sesión de apertura 2

Examen del proyecto de definición de las comisiones de contratación y los gastos conexos 7

Sección I. Alcance (párrafos 1 a 4) 7

Sección II. Definiciones de comisiones de contratación y gastos conexos 17

Discusión sobre las maneras de difundir el uso de la definición por los mandantes a nivel internacional y nacional 48

Observaciones finales 50

Introducción

1. La Reunión tripartita de expertos sobre la definición de las comisiones de contratación y gastos conexos se celebró en Ginebra del 14 al 16 de noviembre de 2018.

2. La necesidad de elaborar una definición sobre las comisiones de contratación y los gastos conexos se derivó de la Reunión tripartita de expertos sobre principios y directrices prácticas relativos a la contratación equitativa celebrada en Ginebra del 5 al 7 de septiembre de 2016, durante la cual los expertos mantuvieron prolongados debates sobre una posible definición de las comisiones de contratación y los gastos conexos antes de concluir que «este tema era algo que la OIT tal vez considerará oportuno precisar» (documento GB.329/INS/INF/2).

3. En octubre-noviembre de 2017, la 331.ª reunión del Consejo de Administración de la OIT acordó convocar una reunión tripartita de expertos de tres días sobre «La definición de las comisiones de contratación y gastos conexos», cuyos objetivos serían:

a) examinar, enmendar y adoptar un proyecto de definición de comisiones de contratación y costos conexos elaborado por la Oficina a partir de un estudio comparativo a escala mundial y un análisis exhaustivo sobre comisiones y costos de contratación, y

b) recomendar maneras de facilitar la divulgación y utilización de la definición adoptada, a escala internacional y nacional, entre los mandantes.

4. Asistieron a la Reunión ocho expertos de los Gobiernos (acompañados por cinco asesores), ocho expertos designados por el Grupo de los Empleadores y ocho expertos designados por el Grupo de los Trabajadores, así como siete observadores gubernamentales de siete Estados Miembros, seis observadores de los empleadores y dos observadores de los trabajadores. Hubo seis observadores de tres organismos especializados de las Naciones Unidas y otras organizaciones internacionales oficiales y siete observadores de seis organizaciones no gubernamentales.

5. La composición de la Mesa de la Reunión fue la siguiente:

Presidente: Sr. Pietro Mona (representante independiente del Gobierno de Suiza)

Vicepresidenta empleadora: Sra. Annemarie Louise Muntz (empleadora, Países Bajos)

Vicepresidenta trabajadora: Sra. Shannon Lederer (trabajadora, Estados Unidos de América)

Vicepresidente gubernamental: Sr. Iskandar Zalami (Gobierno, Emiratos Árabes Unidos)

6. La Secretaria General de la Reunión fue la Sra. Manuela Tomei, Directora del Departamento de Condiciones de Trabajo e Igualdad (WORKQUALITY). Las Secretarias Generales Adjuntas fueron la Sra. Beate Andrees, Jefa del Servicio de Principios y Derechos Fundamentales en el Trabajo (FUNDAMENTALS) y la Sra. Michelle Leighton, Jefa del Servicio de Migraciones Laborales (MIGRANT). La coordinadora de la Reunión fue la Sra. Lisa Wong, especialista técnica superior en no discriminación (FUNDAMENTALS).

7. En la sesión de apertura se presentó un plan de trabajo revisado que contenía una propuesta para abreviar la primera sesión plenaria y presentar el informe de base en la sesión de apertura con el fin de hacer sitio en el último día a una sesión adicional para celebrar una

«discusión sobre las maneras de que los mandantes difundan nacional e internacionalmente el uso de la definición». El plan de trabajo revisado fue adoptado por el grupo de expertos.

Sesión de apertura

8. La Secretaria General recalcó que los procesos de contratación, ya tuvieran lugar dentro de las fronteras o fueran transfronterizos, siempre entrañaban gastos. No obstante, los mandantes de la OIT, desde la fundación de la Organización, habían mantenido que pedir a los trabajadores que corrieran con tales gastos generaría inevitablemente explotación y abusos y la mercantilización de la mano de obra y podría generar ineficiencias para vincular la oferta y la demanda en mercados de trabajo cada vez más integrados. Había además evidencias de que cargar las comisiones de contratación a los trabajadores aumentaba notablemente los riesgos de quedar sometidos a trabajo forzoso, servidumbre por deudas y trata de personas. Seguían sin estar claros los costos a los que hacían frente los trabajadores y los empleadores en diferentes etapas del proceso de contratación, y de ahí la falta de transparencia para todas las partes interesadas y las ineficiencias en las prácticas de contratación. La OIT había renovado sus esfuerzos por promover la contratación equitativa mediante la Iniciativa multipartita para la equidad en la contratación, puesta en marcha en 2014. Entre ellos figuraban la adopción de los *Principios generales y directrices prácticas para la contratación equitativa* en 2016, en los que se reiteraba que las comisiones de contratación y los gastos conexos no deberían cobrarse a los trabajadores o los solicitantes de empleo, en consonancia con el Convenio sobre las agencias de empleo privadas, 1997 (núm. 181) sobre las agencias de empleo privadas y el Protocolo de 2014 relativo al Convenio sobre el trabajo forzoso, 1930.

9. La Secretaria General señaló que los expertos que redactaron los principios reconocían que no había ninguna «definición de comisiones y gastos» aceptada a nivel mundial por lo que recomendaron que la OIT, en su labor futura, precisara más este tema. En octubre-noviembre de 2017, el Consejo de Administración pidió que la Oficina efectuara un estudio comparativo mundial sobre la definición de comisiones de contratación y gastos conexos contenida en la legislación y las políticas nacionales, los acuerdos laborales bilaterales y las iniciativas de múltiples partes interesadas. El documento de base presentado a la reunión era un resumen de las conclusiones de ese estudio mundial y contenía un proyecto de definición para su consideración por los expertos que, de ser adoptado, se leería conjuntamente con los *Principios generales y directrices prácticas para la contratación equitativa.* La Secretaria General subrayó que la definición negociada por los expertos, aunque de naturaleza no vinculante, debía ser ambiciosa y al mismo tiempo práctica.

10. Los Expertos acordaron basar su trabajo en la propuesta de definición de las comisiones de contratación y los gastos conexos que figuraba en el anexo I del informe de base.

11. Una experta de la Oficina de la Secretaría presentó el informe de la Oficina. Resaltó el compromiso de proteger los derechos laborales y promover entornos de trabajo salvos y seguros para todos los trabajadores, incluidos los trabajadores migrantes, contraído mediante los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS) 8.8 y 10.7, que exigía a los miembros que facilitaran la migración ordenada, segura, regular y responsable e incluía una meta específica sobre los gastos de contratación para los trabajadores. Más recientemente, el objetivo 6 del Pacto Mundial para la Migración Segura, Ordenada y Regular reiteraba además los compromisos de los Estados Miembros de las Naciones Unidas en este ámbito. En relación con las normas de la OIT, señaló que el principio de que los servicios públicos de colocación debían ofrecerse gratuitamente a los trabajadores se introdujo por primera vez en 1919. Desde entonces, en una serie de normas internacionales del trabajo se había tratado la cuestión de la contratación, tanto interna como transfronteriza, de una manera cada vez más progresiva.

12. El documento de base resumía los principales resultados de un estudio mundial comparativo basado en cinco documentos regionales de investigación que en total cartografiaban las leyes o políticas nacionales de 90 países para la contratación a escala nacional o transfronteriza, 18 acuerdos laborales bilaterales y 12 documentos de orientación de carácter voluntario del mundo empresarial, las empresas multinacionales y organizaciones de la sociedad civil. Un significativo número de países y de iniciativas del sector privado había articulado una posición sobre las comisiones de contratación y los gastos conexos, prevaleciendo la postura de prohibir el cobro de comisiones de contratación a los trabajadores. También se detectaron varias diferencias regionales. En lo relativo a los gastos conexos, el estudio enumeró 28 elementos a ser pagados bien por el reclutador de mano de obra, bien por el trabajador o el empleador. Se habían adoptado varios enfoques con respecto a la asignación de estos gastos a diferentes partes que intervenían en el proceso de contratación. También el sector privado había adoptado importantes iniciativas con la finalidad específica de promover la contratación equitativa. Para concluir, la experta expuso una visión de conjunto del alcance y la estructura de la propuesta de definición que figuraba en el anexo I.

13. La Vicepresidenta trabajadora reconoció el ofrecimiento del Grupo de los Empleadores de abrir cauces de diálogo con anterioridad a la reunión. Consideró también que el documento de base de la Oficina era un estudio muy útil del panorama mundial de la contratación y el proyecto de definición un punto de partida muy constructivo para las deliberaciones. Expresó el deseo de abrir el debate exponiendo asuntos que todo el mundo podía compartir. Todos compartían el deseo de poner fin a los abusos en la contratación que llevaban a la servidumbre por deudas y al trabajo forzoso. Todos estaban comprometidos con los *Principios generales y directrices prácticas para la contratación equitativa.* Todos entendían que la función de los gobiernos era esencial y que sólo podía conseguirse un progreso de verdad con la instauración de un sistema normativo y de observancia más sólido. También se reconocía que las definiciones adoptadas por la Reunión no eran más que un elemento de un programa mucho más grande que había que impulsar para conseguir un cambio significativo en las vidas de los trabajadores.

14. El Grupo de los Trabajadores se mostró dispuesto a desempeñar un papel constructivo para contribuir a definir términos que fueran esenciales para la labor de promover la contratación equitativa. La definición tenía que ser inclusiva y exhaustiva.

15. Era importante lograr una definición inclusiva y la igualdad de trato para todos los trabajadores. No respetar este último principio implicaba el riesgo de violar principios fundamentales de las normas de la OIT. Si bien determinados gastos son específicos de la contratación transfronteriza, reducir el alcance de la definición para ocuparse únicamente de la contratación transnacional sería problemático, pues dejaría desatendidas cuestiones importantes en los contextos nacionales como el trabajo en régimen de servidumbre y una explotación desenfrenada en sectores como la agricultura, abriría la puerta al trato diferenciado constitutivo de discriminación y no resultaría práctico a la luz de la mundialización de la economía.

16. Hacía falta exhaustividad si se quería conseguir el objetivo último de la Reunión, a saber, proteger mejor a los trabajadores, en particular a los más vulnerables al trabajo forzoso y en régimen de servidumbre. En todos los sectores y regiones a los trabajadores se les obligaba rutinariamente a pagar un sinfín de tipos de comisiones y de gastos. Si en la definición no se lograba reflejar esas realidades y si en ellas se permitían lagunas, habría fracasado la finalidad de la reunión. Los resultados tenían que reflejar tanto la legislación como la práctica.

17. Numerosas personas e instituciones se estaban fijando en esta Reunión para que les ayudara a aportar claridad y especificidad a los términos de comisiones y gastos de contratación. Se tenía la oportunidad de generar directrices que pudieran contribuir a inspirar la labor de los gobiernos, los organismos intergubernamentales y los defensores. De ser incapaz de ponerse

de acuerdo en una lista detallada y exhaustiva de comisiones y gastos conexos, la Reunión fallaría a los trabajadores más vulnerables, porque los modelos empresariales se adaptarían para seguir explotándolos. Por otra parte, la reunión podía proporcionar una herramienta que redujera efectivamente el riesgo de abuso y explotación al que estaban expuestos.

18. La Vicepresidenta empleadora declaró que el Grupo de los Empleadores aspiraba a un mundo en el que nadie que buscara un empleo tuviera que pagar comisiones para encontrarlo. Recordó que en la comunidad mundial de empleadores había numerosas iniciativas y compromisos de carácter privado. Por ejemplo, hacía tiempo que la industria mundial de la contratación se había comprometido a observar un código de conducta de cero comisiones que estaba siendo aplicado a nivel nacional mediante auditorías privadas, sistemas de certificación y estructuras bipartitas de observancia. Los empleadores aportaban una contribución activa al Sistema Internacional de Integridad en la Contratación (IRIS) en colaboración con la Organización Internacional para las Migraciones (OIM).

19. Se había identificado bien las prácticas fraudulentas y a los actores canallas, aunque en numerosas ocasiones se permitía a quienes cometían abusos que mantuvieran y aumentaran sus prácticas empresariales nocivas en sus entornos nacionales. El sistema de observancia de la normativa que no era competencia de los empleadores no estaba funcionando con eficacia, lo que les producía frustración. Sólo podrían crearse condiciones equitativas mediante un marco normativo apropiado y una eficaz estructura de observancia que promoviera el comportamiento que fuera correcto y castigara el que estuviera mal. Hacía falta aplicar equilibradamente el enfoque del palo y la zanahoria.

20. La Vicepresidenta empleadora explicó que su grupo se planteaba una definición que sirviera para luchar contra la contratación transfronteriza malintencionada que, a su vez, generaba trabajo forzoso y en régimen de servidumbre. Eran demasiados los trabajadores vulnerables que caían atrapados en las grietas de las complejidades transfronterizas; se trataba de un ámbito en el que los mandantes de la OIT tenían una función que desempeñar. La definición debería comprender: i) una clara declaración de principio prohibiendo el cobro de comisiones y gastos de contratación a los trabajadores en armonía con los *Principios generales y directrices prácticas de la OIT para la contratación equitativa;* ii) el empoderamiento de los interlocutores sociales para que acomodaran excepciones nacionales que se ajustaran al interés de determinadas categorías de trabajadores sobre la base del diálogo social de conformidad con el Convenio núm. 181, y iii) la supervisión mundial por parte de la OIT.

21. Dentro de este marco normativo, tendrían que tenerse en cuenta siete puntos: 1) la definición tendría que ser proporcional, viable, flexible, de obligado cumplimiento y creíble. Tendría que respetar las realidades y la sofisticación del mercado de trabajo y resonar a nivel nacional; 2) las directrices deberían dar apoyo a los países en desarrollo permitiendo un margen para que crecieran las empresas; había que evitar añadir nuevas cargas a las pymes y a las empresas incipientes; 3) los empleadores deseaban que las directrices ampliaran las atribuciones de los gobiernos para crear reglas de juego equitativas. Esto debería hacerse afirmando el compromiso con el imperio de la ley y la ratificación y aplicación del Convenio núm. 181; 4) la OIT debería ayudar a surcar las complejidades de la contratación transfronteriza. En las directrices se podrían identificar los gastos que hay que asignar entre los gobiernos, los buscadores de empleo y los empleadores en colaboración tripartita nacional; 5) los empleadores pretendían unas directrices que redujeran también los costos de la migración laboral en sí, independientemente de la manera en que estos costos se asignaran entre gobiernos, trabajadores y empleadores; 6) el enfoque debería ponerse en el proceso de contratación, debiéndose respetar la responsabilidad de los interlocutores sociales en negociar las condiciones de trabajo, y 7) se trataba de conseguir directrices equitativas que asignaran los costos sobre la base del interés compartido de celebrar un contrato de trabajo. Por ejemplo, aquellos que solicitaran empleos muy lejos deberían comprender que eso implica necesariamente gastos de viaje.

22. Para concluir su declaración, la Vicepresidenta empleadora planteó tres preguntas. En primer lugar, el Grupo de los Empleadores se preguntó qué obstáculos había encontrado la Oficina para la adopción y el uso de los *Principios generales y directrices prácticas para la contratación equitativa* que pudieran ayudar a la Reunión a redactar definiciones orientadoras viables. Segundo, había evidentes incoherencias entre los Principios generales, el proyecto de definición y el artículo 7 del Convenio núm. 181. Los Empleadores advirtieron que el Convenio núm. 181 permitía excepciones en el plano nacional en asociación con los interlocutores sociales, cuestión que no se abordaba en el proyecto de definición. El Convenio núm. 181 hablaba de «fees or costs» («honorarios o tarifas»), en contraposición a «fees and related costs». La pregunta era cómo interactuarían estos diversos instrumentos de la OIT y cuál de ellos prevalecería legalmente. En tercer lugar, el Grupo de los Empleadores se preguntó si la Reunión giraba en torno a la identificación de las comisiones o los gastos o acerca de su asignación.

23. El experto del Gobierno de México reconoció que el informe de la Oficina era claro, conciso y contenía información sobre las comisiones y los gastos conexos que sería útil para la labor de los expertos. Se refería a la naturaleza no vinculante de esta labor, que aportaría a la reunión la flexibilidad necesaria para atender las preocupaciones que surgirían en los debates sobre la definición. Los análisis de 90 países mostraban que la mayoría de las políticas adoptadas no distinguían entre la contratación nacional o internacional, lo que también era coherente con los *Principios generales y directrices prácticas para la contratación equitativa* sobre los que se basaba la labor de esta reunión. El tema de la contratación equitativa seguía siendo pertinente y había sido reconocido en el Pacto Mundial para la Migración Segura, Ordenada y Regular. El orador se mostró dispuesto a encontrar vías hacia el consenso y en adoptar la redacción apropiada para conseguir un objetivo compartido, a saber, la protección de los trabajadores, en especial de aquellos que corrían más riesgo de acabar en situaciones de vulnerabilidad.

24. El experto del Gobierno de los Emiratos Árabes Unidos señaló que el informe de la Oficina había clasificado diversas comisiones y categorías de gastos conexos que era necesario pagar en diferentes etapas de los procesos de contratación, poniendo también de relieve los gastos que atañían a la contratación nacional y la contratación transfronteriza. Esto facilitaría la tarea de los expertos de deliberar acerca de quién debería correr con el pago de determinadas comisiones o gastos conexos mientras tenían presentes las normas de la OIT y los *Principios generales y directrices prácticas para la contratación equitativa* adoptados en 2016. La labor de esta reunión no debería considerarse meramente definitoria; también debería procurar garantizar la claridad y la transparencia en torno a la imposición de tales comisiones y gastos en el curso del proceso de contratación. Destacó los esfuerzos realizados por los Emiratos Árabes Unidos para asegurar dicha transparencia, por ejemplo mediante la adopción de un contrato tipo unificado de empleo en el que se indicaba que los gastos de la contratación deberían correr a cargo de los empleadores, y mediante la adopción de acuerdos bilaterales con los países de origen. Además, los Emiratos Árabes Unidos estaban en vías de elaborar un acuerdo tipo unificado entre agencias privadas de contratación en los Emiratos Árabes Unidos y el país de origen. Adjunto al acuerdo figuraba una tabla de comisiones detallada que se adaptaría de conformidad con la política y la práctica del país de origen. Insistió en que el grupo de expertos debería conseguir una definición viable y convino con la Vicepresidenta empleadora en que quizá fuera necesario dejar margen para las diferencias regionales o sectoriales, si bien tales excepciones debían estar en sintonía con los *Principios generales y directrices prácticas para la contratación equitativa.*

25. El representante de la OIM subrayó que hacían falta urgentemente directrices mundiales sobre comisiones de contratación y gastos conexos para garantizar la firme protección de los trabajadores migrantes, por ejemplo mediante la reducción del costo de la migración y de las cifras de casos de trabajo forzoso. La OIM estaba dispuesta a apoyar este proceso. El representante hizo hincapié en tres áreas importantes. Primero, las definiciones deberían abarcar a todos los trabajadores, incluidos los trabajadores migrantes internos e

internacionales, los contratados a través de cauces formales e informales, directamente por los empleadores, por agencias públicas de colocación o de empleo, y aquéllos contratados mediante acuerdos bilaterales o programas de trabajo temporal. Segundo, las definiciones deberían extender su alcance a todos los actores que intervienen en el proceso de contratación, teniendo plenamente en cuenta la complejidad de las cadenas de suministro en la contratación. Deberían quedar comprendidos todos los sectores de la economía. Tercero, los debates sobre la definición estaban teniendo lugar en un momento en que aumentaba la atención que se presta a las prácticas de contratación a nivel internacional, lo que daba a su resultado mayor importancia y pertinencia. Estos debates precedían a la Conferencia Intergubernamental para la adopción del Pacto Mundial para la Migración Segura, Ordenada y Regular en la que se abordaría la cuestión de la contratación equitativa y ética mediante la adopción del objetivo 6. El resultado de esta reunión conformaría las políticas nacionales, los acuerdos bilaterales, los procesos regionales y las iniciativas de diversas partes interesadas.

26. El representante de la Alliance of Asian Associations of Overseas Employment Service Providers (OESPAA) indicó la necesidad de las comisiones, subrayando que no se debería exigir a los trabajadores que las pagaran. En el corredor migratorio entre Bangladesh y el Oriente Medio, el principio de que el empleador cubre las comisiones de contratación se aplicaba parcialmente, en particular en el sector del trabajo doméstico. No obstante, a la mayor parte de los trabajadores migrantes varones se les exigía pagar todas las comisiones de contratación y gastos conexos. Los impuestos y las tasas gubernamentales constituían una parte importante del total de los costos de contratación soportados por los trabajadores migrantes. Era crucial colaborar estrechamente con todas las partes afectadas a fin de asegurar la protección de los trabajadores frente al pago de las comisiones y los gastos conexos.

27. El representante del Migrant Forum in Asia (MFA) subrayó la necesidad de una reforma en el campo de las comisiones de contratación y su relación central con la protección más general de los derechos de los trabajadores. El MFA había abogado por la equidad de la contratación en procesos clave en los planos mundial e intergubernamental, así como por emprender campañas contra la práctica de que los trabajadores paguen las comisiones, por su carácter injusto, explotador e insostenible. Tales comisiones se cebaban sobre todo en trabajadoras y trabajadores de profesiones mal remuneradas como el trabajo doméstico, aunque afectaban también a los de los sectores de la sanidad y los servicios, en muchos de los cuales predominaban las mujeres. El pago de comisiones de contratación constituía un importante factor de riesgo vinculado con el trabajo en régimen de servidumbre, el trabajo forzoso y la trata de personas. Por tanto, eliminar esas comisiones era crucial en la labor más amplia encaminada a erradicar esos abusos. La falta de una definición de comisiones de contratación había generado confusión y, en consecuencia, debilidad en la reglamentación. La definición de comisiones de contratación debería ser exhaustiva, ocuparse de la contratación en el interior de las fronteras e interfronteriza, abarcar todas las etapas del proceso de contratación y aplicarse a todos los actores que intervenían en la contratación, a fin de no dejar lagunas que se prestaran a los abusos. El resultado de esta reunión contribuiría a elaborar políticas en los planos mundial, regional y nacional sobre la migración laboral, a imprimir la debida diligencia en la evaluación de la cadena de suministro y a prestar a los sindicatos una valiosa herramienta para exigir responsabilidad a todos los actores.

28. La representante del Centro Stern sobre Negocios y Derechos Humanos de la Universidad de Nueva York felicitó la propuesta de definición de la Oficina sobre las comisiones de contratación, si bien propuso que se hiciera explícito que los gastos de la contratación tenían lugar en diversos niveles de la cadena de suministro de mano de obra. Los subagentes estaban autorizados a recibir comisiones de contratación a cambio de los servicios que prestaban. Sin duda había costos empresariales legítimos que deberían correr a cargo del empleador al final de la cadena de suministro y los cuales se deberían explicitar en la definición que se adoptara.

29. La Secretaria General respondió a las tres preguntas planteadas por la Vicepresidenta empleadora. Los *Principios generales y directrices prácticas para la contratación equitativa* demostraron ser una herramienta esencial para que las partes interesadas se avinieran a ocuparse de la contratación equitativa y despertaron el interés y alimentaron los debates sobre las normas internacionales del trabajo conexas en general y sobre el Convenio núm. 181 en particular. En cuanto a los obstáculos, señaló que la labor para promover su uso y su aplicación exigía recursos sostenibles. Con respecto a las incoherencias en las expresiones utilizadas entre las normas de la OIT y los *Principios generales y directrices prácticas para la contratación equitativa,* señaló que las directrices eran un texto negociado que se aplicaba a una amplia variedad de partes interesadas, entre ellas los reclutadores públicos y privados de mano de obra. El Convenio núm. 181 constituyó un punto de referencia, aunque no el único, para la redacción del texto. De hecho, el Convenio núm. 181 sólo abarcaba las agencias privadas de empleo. Además, el artículo 7 de este Convenio se refería a «fees and costs» («honorarios y tarifas») que se aplicaban no sólo a actividades relacionadas con la contratación sino a un conjunto más amplio de actividades, según la definición del artículo 1. En relación con la tercera pregunta, el examen de mapeo de las prácticas relacionadas con las comisiones de contratación puso de relieve dos amplios enfoques, la prohibición y la reglamentación. Con el fin de determinar qué comisiones y gastos conexos no deberían correr por cuenta de los trabajadores, un debate amplio de la totalidad de tales gastos contribuiría a determinar aquellos que no deberían ser por cuenta de los trabajadores.

Examen del proyecto de definición de las comisiones de contratación y los gastos conexos

Sección I. Alcance (párrafos 1 a 4)

30. El Presidente señaló a la atención de la Reunión que había tenido lugar una discusión informal entre miembros de los Grupos de los Trabajadores y de los Empleadores sobre el alcance del texto, fruto de la cual fue un texto revisado para la sección «I. Alcance (párrafos 1 a 4)». Si bien el texto revisado reflejaba algo de lo tratado en la discusión, pero no la posición final de cada uno de los dos Grupos, ni de la del Grupo Gubernamental, que no había participado en la discusión informal.

31. La Vicepresidenta empleadora explicó que el nuevo texto propuesto constaba de seis párrafos en lugar de cuatro y que aún no habían concluido las discusiones informales sobre los párrafos 5 y 6.

32. La Vicepresidenta trabajadora expresó el deseo de aclarar que la discusión informal había tenido lugar principalmente para ocuparse de preocupaciones del Grupo de los Empleadores, y no de la parte de los trabajadores. El Grupo de los Trabajadores en su conjunto no había tenido tiempo de examinar el texto revisado, de modo que éste no reflejaba la posición oficial del Grupo en esa etapa.

33. Los expertos acordaron que la siguiente discusión se basaba en este nuevo texto y no en el proyecto de la Oficina:

«1. La definición propuesta de comisiones de contratación y gastos conexos se guía por las normas internacionales del trabajo y debería leerse conjuntamente con los *Principios generales y directrices prácticas de la OIT para la contratación equitativa.*

2. Los *Principios generales y directrices prácticas para la contratación equitativa* reconocen el principio de que no se cobrará a los trabajadores ni directa ni indirectamente, en su totalidad o en parte, ninguna comisión ni gasto por su

contratación. También reconoce la obligación de los gobiernos de proteger a los trabajadores y adoptar, examinar, reforzar y hacer cumplir las leyes y reglamentos nacionales y considera examinar y evaluar los compromisos y políticas nacionales en materia de contratación equitativa, con la participación de las organizaciones de empleadores y de trabajadores.

3. La definición propuesta se basa en las conclusiones del estudio comparativo mundial de la OIT que analizó las leyes y prácticas nacionales de diferentes Estados Miembros, y los códigos voluntarios y directrices internacionales sobre las comisiones de contratación y los gastos conexos. También tiene en cuenta las realidades prácticas a las que hacen frente los trabajadores y las empresas.

4. La definición propuesta tiene por objeto identificar las comisiones o los gastos en las prácticas de contratación. Esta identificación podría servir de apoyo para la elaboración, supervisión y aplicación de leyes y políticas encaminadas a erradicar prácticas abusivas y determinar la asignación de gastos legítimos de conformidad con los Principios generales y directrices prácticas.

5. Se reconoce que los trabajadores que son contratados pueden encontrarse en situaciones de trabajo forzoso y obligatorio debido a una variedad de factores, entre ellos prácticas fraudulentas, la falta de una reglamentación apropiada y/o de observancia. Además, la falta de claridad y de coherencia en la terminología y de transparencia acerca de lo que constituyen los gastos de contratación para los trabajadores y los empleadores en diferentes contextos nacionales contribuye a la persistencia del problema.

6. Las definiciones y los términos forman el principio rector (seguirá el texto).».

Párrafo 1

34. La Vicepresidenta empleadora, a fin de evitar confusión a los potenciales electores, propuso una enmienda en relación con el texto del párrafo 1. Sugirió, después de «normas internacionales del trabajo» sustituir «conjuntamente» por «como un todo», de modo que el párrafo fuera así: «La definición propuesta de comisiones de contratación y gastos conexos se guía por las normas internacionales del trabajo y debería leerse como un todo con los *Principios generales y directrices prácticas de la OIT para la contratación equitativa*».

35. La Vicepresidenta trabajadora no tenía ninguna modificación para el párrafo 1 pero pidió aclaraciones sobre la modificación propuesta por el Grupo de los Empleadores.

36. El experto del Gobierno de los Emiratos Árabes Unidos declaró, a título individual, que podía aceptar la enmienda propuesta por los empleadores. En su función como Vicepresidente gubernamental, no tenía ninguna observación particular con respecto al párrafo 1.

37. La Vicepresidenta empleadora respondió declarando que la enmienda propuesta era un cambio puramente lingüístico para reflejar mejor la relación entre las directrices sobre las que se estaba deliberando y los *Principios generales y directrices prácticas para la contratación equitativa*. El documento objeto de discusión aportaba una contribución a conceptos que faltaban (esto es, la definición de comisiones de contratación y gastos conexos) en los *Principios generales y directrices prácticas para la contratación equitativa* de 2016.

38. El experto del Gobierno de México también apoyó la enmienda propuesta por el Grupo de los Empleadores y expresó su confianza en que la Oficina se ocupara correctamente de cualquier problema lingüístico de la versión española del texto.

39. El experto del Gobierno de Nigeria se opuso a la enmienda propuesta por el Grupo de los Empleadores. La expresión «como un todo» sugería que el documento objeto de la discusión debería integrarse o incluirse en los *Principios generales y directrices prácticas para la contratación equitativa* de 2016.

40. La Vicepresidenta trabajadora saludó las observaciones de los expertos gubernamentales. Pidió a la Oficina que profundizara en las implicaciones que la enmienda propuesta podría tener en un texto que ya se había negociado y adoptado con anterioridad.

41. En respuesta a este comentario, la Vicepresidenta empleadora aclaró que aunque el Grupo de los Empleadores deseaba que hubiera únicamente un texto, la intención no había sido la de intercalar el documento de 2018 en el texto de 2016. Pidió a la Oficina que aportara alguna orientación sobre una redacción que indicara que las definiciones y los *Principios generales y directrices prácticas para la contratación equitativa* deberían leerse conjuntamente.

42. La Secretaria General recordó que la difusión de los *Principios generales y directrices prácticas para la contratación equitativa* adoptadas por la Reunión tripartita de expertos de 2016 fue autorizada por el Consejo de Administración de la OIT. La redacción «conjuntamente» de la Oficina implicaba que el documento objeto de discusión debería leerse junto con los *Principios generales y directrices prácticas para la contratación equitativa* porque permitía profundizar más en una definición ya contenida en esos Principios generales. El texto objeto de discusión podía leerse autónomamente y tenía valor por sí mismo, pero era obvio que no existiría sin las necesidades expresadas en la Reunión tripartita de expertos de 2016. También recalcó que si la actual Reunión tripartita de expertos quisiera que la definición acabara por ser intercalada en los actuales *Principios generales y directrices prácticas para la contratación equitativa,* entonces tal cosa debía ser una recomendación explícita formulada por la presente Reunión que tendría que ser presentada al Consejo de Administración de la OIT para su examen. La oradora concluyó que la redacción utilizada en el párrafo 1 dependía en gran medida de las intenciones de los participantes en la presente Reunión tripartita de expertos.

43. La Vicepresidenta empleadora dio las gracias a la Secretaría por la aclaración y propuso modificar el párrafo 1 como sigue: «La definición propuesta de comisiones de contratación y gastos conexos se guía por las normas internacionales del trabajo y debería leerse junto con los *Principios generales y directrices prácticas de la OIT para la contratación equitativa*».

44. Esta enmienda fue acogida positivamente por todos los expertos.

Párrafo 2

45. La Vicepresidenta trabajadora enmendó la segunda oración del nuevo párrafo 2 para que dijera: «También reconoce la obligación de los gobiernos de adoptar, revisar, reforzar y hacer cumplir las leyes y reglamentos nacionales que respetan, protegen y cumplen los derechos de los trabajadores y promueven la contratación equitativa, con la participación de…». Indicó que el fin de esta propuesta de enmienda era reflejar la redacción de los *Principios generales y directrices prácticas para la contratación equitativa*.

46. El Vicepresidente gubernamental hizo observar que el párrafo 2 era sumamente problemático para su Grupo, que consideraba ese texto una cita selectiva de los *Principios generales y directrices prácticas para la contratación equitativa*. Era injustificado declarar de entrada la responsabilidad exclusiva de los gobiernos cuando lo que debiera subrayarse era la responsabilidad conjunta de los tres interlocutores.

47. Los expertos de los Gobiernos de México y de Nigeria endosaron plenamente esta observación añadiendo que el párrafo 2 también era superfluo a la luz de la aclaración hecha en el párrafo 1 de que ambos textos debían leerse juntos. Había riesgo de que se recargara el texto.

48. La Vicepresidenta empleadora aceptó la enmienda propuesta por el Grupo de los Trabajadores pero también expresó el deseo de tomar en consideración los comentarios efectuados por los miembros gubernamentales. Así, propuso dos vías de actuación alternativas: equilibrar el párrafo 2 incluyendo la responsabilidad de los tres actores tripartitos o suprimir del todo este párrafo.

49. La Vicepresidenta trabajadora declaró que el objeto de su enmienda era encontrar un terreno común con el Grupo de los Empleadores. Los trabajadores estaban muy a gusto con no hacer un refrito en la redacción y no se opondrían a su supresión. No obstante, preferirían conservar la primera oración del párrafo 2, que había formado parte del proyecto de la Oficina y que parecía vital para elaborar la definición.

50. Los expertos de los Gobiernos de Nigeria, México, Reino Unido y Marruecos consideraron que la primera oración del párrafo 2 tenía valor añadido y propusieron volver al proyecto de la Oficina.

51. El experto del Gobierno de los Emiratos Árabes Unidos, si bien se mostraba inicialmente más proclive a aceptar la enmienda propuesta por la Vicepresidenta empleadora, aceptó que se conservara la oración. Ésta debía añadirse al párrafo 1 y, con una ligera modificación, ser introducida por las palabras «Como tal».

52. Tras las intervenciones de los expertos de los Gobiernos de Sri Lanka y México y del Presidente, la Vicepresidenta empleadora retiró una nueva enmienda que habría afirmado explícitamente las responsabilidades de los empleadores, los trabajadores y los gobiernos. La oradora se mostró de acuerdo con la propuesta hecha por el experto del Gobierno de los Emiratos Árabes Unidos, a condición de que se hiciera referencia al «gasto conexo» y no sólo al «gasto» en la oración que se iba a devolver al párrafo 1.

53. La Vicepresidenta trabajadora acogió positivamente esta sugerencia.

54. El Presidente constató un consenso y declaró suprimido el párrafo 2.

Párrafo 2 (antes párrafo 3, párrafo 2, también en el proyecto de la Oficina)

55. Se propusieron varias enmiendas a este párrafo. La Vicepresidenta empleadora propuso que en vez de «En ella se deberían tener en cuenta» se leyese «En ella se tienen en cuenta» y que se intercalasen las palabras «los reclutadores» entre los términos «los trabajadores» y «las empresas».

56. La Vicepresidenta trabajadora declaró que en principio prefería eliminar la frase «En ella se tienen en cuenta» y sustituirla por las palabras «También está inspirada por» que, en su opinión aclararía que la práctica y la experiencia sobre el terreno complementaban el informe y que tanto la legislación como la práctica quedaban reflejadas. No obstante, convino en avenirse con la sugerencia de los empleadores de utilizar el tiempo presente, dado que la formulación «En ella se tienen en cuenta» parecía reforzar el texto.

57. El Vicepresidente gubernamental declaró que su Grupo no objetaba en principio este párrafo pero sugirió la siguiente reformulación de la última oración: «En ella se tienen en cuenta las realidades prácticas y los retos específicos del contexto a los que hacen frente los

trabajadores, los reclutadores y las empresas». El experto del Gobierno del Reino Unido se mostró de acuerdo y añadió que quizás fuera mejor referirse a las «condiciones específicas del contexto» que a los «retos específicos del contexto».

58. La Vicepresidenta empleadora indicó que el término «reclutadores» de la oración propuesta por el Grupo gubernamental debería sustituirse por «reclutadores de mano de obra», dado que esta última frase tenía un amplio significado en los *Principios generales y directrices prácticas para la contratación equitativa,* abarcando a entidades tanto públicas como privadas. Todos los expertos acogieron favorablemente esta propuesta.

59. Siguió un amplio debate en torno a los términos «empresas» y «empleadores» y su utilización y significado en el contexto de los *Principios generales y directrices prácticas para la contratación equitativa,* dado que varios expertos no querían dejar al margen a ningún actor, se mostraban preocupados por que no estuviera cubierto el sector público o les preocupaba la coherencia con los *Principios generales y directrices prácticas para la contratación equitativa*. En aras del compromiso y con el fin de obtener un texto de la máxima claridad posible para los no especialistas, se acordó incluir ambos términos, de modo que la última oración leyera así: «En ella se tienen en cuenta las realidades prácticas y las condiciones específicas del contexto a las que hacen frente los trabajadores, los reclutadores de mano de obra, las empresas y los empleadores».

Párrafo 3 (anteriormente 4, párrafo 3, también en el proyecto de la Oficina)

60. La Vicepresidenta trabajadora propuso algunas enmiendas al párrafo. Se debería cambiar «o» por «y» a fin de leer «las comisiones de contratación y los gastos conexos» en lugar de «las comisiones de contratación o los gastos conexos». Debería sustituirse «las prácticas abusivas» por las palabras «las violaciones de los derechos laborales», de modo que el texto dijera «encaminadas a erradicar las violaciones de los derechos laborales». Por último, se debería suprimir la palabra «legítimos» en reconocimiento: *a)* del principio de que no hay costos legítimos que deban soportar los trabajadores, y *b)* de que muchos de los gastos de contratación más escandalosos que se cobran a los trabajadores son ilícitos y no deberían quedar excluidos del alcance de la definición.

61. La Vicepresidenta empleadora sugirió que se intercalara la palabra «potenciales» tras «las comisiones» y expresó el deseo de añadir la frase «que conducen al trabajo forzoso y obligatorio» al final de la primera oración, que entonces diría así: «La definición propuesta tiene por finalidad identificar las comisiones y los gastos potenciales en las prácticas de contratación que conducen al trabajo forzoso y obligatorio». Propuso además añadir el concepto de «observancia» en la primera mitad de la segunda oración, para que esta parte del texto se leyera «… servir de apoyo a la elaboración, supervisión, aplicación y observancia de leyes y políticas…».

62. El Vicepresidente gubernamental secundó cambiar la conjunción «o» por «y» y propuso sustituir el texto que seguía a «tiene por finalidad» por las palabras «la protección de los trabajadores, la prohibición de cobrar comisiones de contratación a los trabajadores y determinar la asignación de los gastos conexos de conformidad con los *Principios generales y directrices prácticas para la contratación equitativa*».

63. El experto del Gobierno de México manifestó su desacuerdo con la modificación propuesta por la Vicepresidenta empleadora. No todos los gastos de contratación conducían necesariamente al trabajo forzoso y obligatorio, y por tanto la redacción se tenía que referir a los gastos de la contratación en general, y no sólo a aquellos que conducían al trabajo forzoso.

64. El experto del Gobierno de Nigeria sugirió volver a insertar la oración «A efectos de esta definición, el término 'trabajadores' incluye a los solicitantes de empleo» como en el proyecto de la Oficina y conservar ambas notas de pie de página de dicho proyecto. Recordó también que la presente discusión se refería únicamente al alcance de la definición.

65. La Vicepresidenta trabajadora indicó que la inserción de la palabra «potenciales» reduciría el alcance de la definición. En contraste con eso, la tarea que se tenía por delante era la de definir las comisiones de contratación y los gastos conexos sin ningún calificativo.

66. Los expertos de los Gobiernos de los Emiratos Árabes Unidos, Canadá, México y Nigeria rechazaron también el uso de la palabra «potenciales» así como el término alternativo «posibles» propuesto por el experto del Gobierno de Marruecos en base a que las comisiones de contratación y los gastos soportados por los trabajadores eran algo muy real, de modo que incluir la palabra «potenciales» sería contraproducente en la búsqueda de una definición clara; la palabra «potenciales» sonaba casi como permisiva.

67. La Vicepresidenta empleadora indicó que la cuestión concernía principalmente a los gastos conexos y no a las comisiones de contratación. Había algunos gastos conexos que podían correr a cargo de los trabajadores en algunas circunstancias pero no en otras. A este respecto, los gastos de viaje constituían un ejemplo.

68. El Presidente sugirió que tal vez se podría tener en cuenta la preocupación aludida por la Vicepresidenta empleadora acerca de los gastos conexos en una oración aparte. Los términos «potenciales» o «posibles» se podrían aplicar a los gastos conexos pero no a las comisiones de contratación.

69. La Vicepresidenta trabajadora dijo que entendía que la preocupación del Grupo de los Empleadores estaba relacionada con la asignación de las comisiones y los gastos, y declaró que la palabra «asignación» ya figuraba en el párrafo para atender esta preocupación. Era necesario leer el texto en su totalidad. Era vital que la definición fuera coherente con los *Principios generales y directrices prácticas para la contratación equitativa*. Con el fin de elaborar un documento ambicioso, propuso otra pequeña enmienda para sustituir «podría» por «debería» en el texto.

70. El Vicepresidente gubernamental propuso reescribir totalmente el párrafo 3, según el tenor siguiente:

> «La definición propuesta tiene por objeto identificar y clasificar las comisiones y los gastos conexos relacionados con la contratación de mano de obra. También tiene por objeto servir de apoyo a la elaboración, aplicación y observancia de leyes y políticas encaminadas a la protección de los derechos de los trabajadores y a prohibir que se cobren a los trabajadores comisiones de contratación y gastos conexos determinando su asignación de conformidad con los *Principios generales y directrices prácticas para la contratación equitativa*. [Nota 1 a pie de página: A efectos de esta definición, el término «trabajadores» incluye a los «solicitantes de empleo.]». También se mencionó la posibilidad de incluir la nota de pie de página en el cuerpo del texto.

71. La Vicepresidenta empleadora señaló que los empleadores podrían trabajar sobre la base del texto revisado propuesto por el Grupo Gubernamental, aunque sujeto a enmiendas. El texto enmendado sería el siguiente: «La definición propuesta tiene por objeto identificar las comisiones y los gastos conexos en las prácticas de contratación. También tiene por objeto servir de apoyo a la elaboración, supervisión, aplicación y observancia de leyes y políticas encaminadas a aumentar el funcionamiento eficiente y equitativo de los mercados de trabajo y a la protección de los derechos de los trabajadores y a prohibir que se cobren a los trabajadores comisiones de contratación determinando la asignación de los gastos conexos de conformidad con los *Principios generales y directrices prácticas para la contratación*

equitativa.». La Vicepresidenta empleadora propuso además la supresión de las dos notas de pie de página originales de este párrafo y que se tratara de estas referencias en un párrafo final sobre las definiciones de los términos en la sección «Alcance».

72. La Vicepresidenta trabajadora dijo que podían aceptar algunas de las enmiendas propuestas tanto por el Grupo Gubernamental como por el Grupo de los Empleadores. El Grupo de los Trabajadores estaba de acuerdo con las dos primeras enmiendas propuestas por el Grupo de los Empleadores y necesitaba más tiempo para consultas internas sobre el resto.

73. El experto del Gobierno del Canadá objetó la reubicación de «gastos conexos» después de «asignación» basándose en que los *Principios generales y directrices prácticas para la contratación equitativa* prohibían cobrar a los trabajadores tanto las comisiones como los gastos conexos. Esta opinión la compartieron los expertos de los Gobiernos de México y Reino Unido. Este último también cuestionó los motivos para añadir las palabras «aumentar el funcionamiento eficiente y equitativo de los mercados de trabajo».

74. El experto del Gobierno de los Emiratos Árabes Unidos declaró que se inclinaba por suprimir las palabras «gastos conexos», pues su lectura de la enmienda propuesta era diferente a la que hacía el experto del Canadá. Los gastos conexos se debatirían en el marco de su definición, dado que su asignación podía variar enormemente y que se había señalado a la atención de la discusión que algunos de los gastos, por ejemplo para pasaportes, en algunos países podían ser por cuenta de los trabajadores.

75. La Vicepresidenta empleadora dijo que si bien estaba claro que las comisiones no debían correr por cuenta de los trabajadores, todavía era necesario tanto definir cómo asignar los gastos conexos. De conformidad con el principio 7 de los *Principios generales y directrices prácticas para la contratación equitativa,* no se les debería asignar a los trabajadores, aunque los gastos podían serles asignados a los empleadores, las agencias privadas de contratación o los servicios públicos de empleo. Recalcó que si bien el Grupo de los Empleadores no tenía la intención de hacer ilegible el texto, sí que deseaban subrayar que la definición no tenía por único objeto la protección de los derechos de los trabajadores, sino también la mejora de la reglamentación.

76. La Vicepresidenta trabajadora dijo que la postura de los trabajadores era mantener las palabras «y los gastos conexos». Entendían que a nivel nacional habría debates tripartitos para profundizar en la definición pero no desearían señalar ninguna posible acotación de los principios establecidos en los *Principios generales y directrices prácticas para la contratación equitativa*. También propuso hacer referencia a la «reglamentación efectiva de los mercados de trabajo» en vez de al «funcionamiento eficiente y equitativo de los mercados de trabajo». El texto, por tanto, sería el siguiente: «La definición propuesta tiene por objeto identificar las comisiones y los gastos conexos en las prácticas de contratación. También tiene por objeto servir de apoyo a la elaboración, supervisión, aplicación y observancia de leyes y políticas encaminadas a la reglamentación efectiva de los mercados de trabajo y a la protección de los derechos de los trabajadores y a prohibir que se cobren a los trabajadores comisiones de contratación y gastos determinando su asignación de conformidad con los *Principios generales y directrices prácticas para la contratación equitativa*.».

77. El experto del Gobierno de México convino en que el aspecto relativo a la reglamentación era importante. No obstante, manifestó su preferencia por suprimir la mitad siguiente de la oración «y a prohibir que se cobren a los trabajadores comisiones de contratación determinando la asignación de los gastos conexos» con el fin de evitar la redundancia entre el texto y los *Principios generales y directrices prácticas para la contratación equitativa* y en vez de eso hacer referencia directamente a éstos. Las definiciones de comisiones de gastos conexos vendría después en el texto.

78. El experto del Gobierno de Nigeria se declaró a favor de una versión concisa del párrafo que se centrara en la protección de los derechos de los trabajadores. El párrafo diría sencillamente: «La definición propuesta tiene por objeto identificar las comisiones y los gastos conexos en las prácticas de contratación. También tiene por objeto servir de apoyo a la elaboración, supervisión, aplicación y observancia de leyes y políticas encaminadas a la reglamentación efectiva de los mercados de trabajo y a la protección de los derechos de los trabajadores.».

79. La Vicepresidenta empleadora saludó la propuesta formulada por el experto del Gobierno de Nigeria de reducir el texto en aras de la brevedad y la legibilidad. No obstante, expresó la preocupación de que el texto acabara siendo demasiado breve si se detenía en los derechos de los trabajadores. La definición que se había pedido a la Reunión que determinara debería pasar a ser parte de la reglamentación, y ésta promovería en última instancia las prácticas de contratación equitativa a nivel mundial. Las agencias de empleo públicas y privadas desempeñaban un papel importante en el funcionamiento equitativo y eficaz de los mercados de trabajo, lo que se debería reconocer en relación con la protección de los derechos de los trabajadores. A la luz de ello, propuso enmendar el párrafo 3 añadiendo, después de «leyes y políticas…» el texto siguiente: «… encaminadas a mejorar los mercados de trabajo regulando adecuadamente las agencias de empleo privadas y públicas» o añadir una oración aparte que contuviera una referencia a «agencias de empleo privadas y públicas que, cuando están adecuadamente reguladas, desempeñan un importante papel en el funcionamiento eficiente y equitativo de los mercados de trabajo».

80. La Vicepresidenta trabajadora aceptó la propuesta formulada por el experto del Gobierno de Nigeria de condensar el texto y expresó su preocupación de que la enmienda más reciente del Grupo de los Empleadores eliminaba el foco en la protección de los derechos de los trabajadores, por lo que se estaba perdiendo la motivación original del texto.

81. Al parecer de la experta del Gobierno de Portugal, todos los actores tendrían una función que desempeñar. Se debería mantener la referencia a los derechos de los trabajadores y añadir la siguiente oración al final del párrafo: «También contribuye a la regulación efectiva de los intermediarios de los mercados de trabajo».

82. Los expertos de los Gobiernos de México y Nigeria se sumaron a esta posición, mientras que el experto del Gobierno de Marruecos expresó el deseo de añadir el concepto de transparencia a la noción de mercados de trabajo eficiente y equitativo.

83. El experto del Gobierno del Canadá propuso un cambio estructural al párrafo 3, a saber, enumerar por apartados su contenido. Tanto a la Vicepresidenta trabajadora como a la Vicepresidenta empleadora esta opción les pareció viable.

84. El experto del Gobierno de los Emiratos Árabes Unidos se mostró en principio de acuerdo con la propuesta formulada por su colega canadiense, pero expresó el deseo de señalar a la atención de la Reunión otros aspectos de procedimiento. En su opinión había consenso en todo el texto hasta «la protección de los derechos de los trabajadores». A partir de esta expresión, consideró difícil alcanzar un acuerdo porque no se había acordado la base. Lo importante sería contar con un entendimiento común de lo que constituían las comisiones de contratación y los gastos conexos y, respecto de estos últimos, de la diferencia entre gastos de la «contratación» o del «empleo». Puso de relieve que los gastos relacionados con el «empleo» no deberían haber formado parte de la presente discusión y que el principio general de la Reunión era que para acceder a un empleo los trabajadores no deberían estar sujetos a comisiones. Expuso ejemplos de diferentes categorías de gastos que no eran para acceder a un empleo, y propuso dividir claramente por segmentos estos gastos para aclarar la definición.

85. El experto del Gobierno de México recalcó que la Reunión no debería perder de vista su objetivo central, que era la protección de los trabajadores. La mejora de la reglamentación y el establecimiento de condiciones equitativas para los reclutadores eran secundarios. Enumerar todos los elementos en apartados implicaría el mismo nivel de prioridad para todos ellos. La Vicepresidenta trabajadora se sumó a esta opinión. La protección de los trabajadores constituía una obligación jurídica internacional, pero no así los demás elementos. La oración tenía que construirse de manera que dejara claro que no todos ellos tenían el mismo peso o la misma repercusión.

86. La Vicepresidenta empleadora subrayó que la regulación apropiada del mercado de trabajo tenía una relación directa con la protección de los derechos de los trabajadores. La Vicepresidenta trabajadora convino en ello y declaró que para el Grupo de los Trabajadores era aceptable mencionar la regulación efectiva en el texto si quedaba claro que la misma serviría a la finalidad de proteger los derechos de los trabajadores.

87. El Presidente estimó que aumentaba el consenso entre los expertos, pero subrayó la necesidad de contar con un texto exhaustivo antes de su adopción. Sumándose a las Vicepresidentas trabajadora y empleadora, pidió a la oficina que recogiera en un nuevo texto los puntos de vista manifestados.

88. La Oficina propuso dos posibles versiones del texto:

«La definición propuesta tiene por objeto identificar las comisiones y los gastos conexos en las prácticas de contratación. También tiene por objeto servir de apoyo a la elaboración, supervisión, aplicación y observancia de leyes y políticas encaminadas a:

- la protección de los derechos de los trabajadores;
- la regulación efectiva de las prácticas de contratación, en particular de las agencias de empleo públicas y privadas, y
- la mejora del funcionamiento y la transparencia de los mercados de trabajo.».

Alternativa:

«La definición propuesta tiene por objeto identificar las comisiones y los gastos conexos en las prácticas de contratación. También tiene por objeto servir de apoyo a la elaboración, supervisión, aplicación y observancia de leyes y políticas encaminadas a: la protección de los derechos de los trabajadores; la regulación efectiva de las prácticas de contratación, en particular de las agencias de empleo públicas y privadas; y la mejora del funcionamiento y la transparencia de los mercados de trabajo.».

89. Siguió una animada discusión sobre este nuevo texto en la que la Vicepresidenta trabajadora mantuvo que no todos los diferentes elementos tenían el mismo peso, mientras que la Vicepresidenta empleadora prefería un texto en el que quedara claro que su peso era igual. La Vicepresidenta empleadora indicó también que la mejora del funcionamiento y la transparencia de los mercados de trabajo eran cuestiones separadas y que aún quedaba por abordar la cuestión de la asignación. Desde la perspectiva del Grupo de los Empleadores, esto debería hacerse a nivel nacional de acuerdo con los interlocutores sociales. El experto del Gobierno de los Emiratos Árabes Unidos propuso incluir una referencia al derecho que tienen los trabajadores de que no se les obligue a pagar por el acceso al empleo, lo que crearía el escenario para ocuparse de las asignaciones en el documento sin complicar la definición.

90. Varios expertos manifestaron estar de acuerdo en trabajar bien con un texto integrado, bien con un texto dividido en apartados. Varios de ellos propusieron cambios gramaticales y diferentes modificaciones textuales mientras que el Presidente sugirió que se creara un grupo

de trabajo para finalizar esta porción del texto. Los elementos estaban todos reunidos y las intenciones de todos estaban claras.

91. La Vicepresidenta empleadora presentó el texto acordado en el grupo de trabajo, cuya lectura era la siguiente:

«La definición propuesta identifica las comisiones y los gastos conexos en las prácticas de contratación. Tiene por objeto servir de apoyo a la elaboración, supervisión, aplicación y observancia de leyes, políticas y medidas encaminadas a la protección de los derechos de los trabajadores, incluido el derecho a no ser obligados a pagar por acceder al empleo. También tiene por objeto proporcionar una regulación efectiva de las prácticas de contratación, en particular de las agencias de empleo públicas y privadas, para combatir el incumplimiento, aportar transparencia a las prácticas de contratación y mejorar el funcionamiento de los mercados de trabajo.».

92. El Vicepresidente gubernamental reveló que la idea de combatir el incumplimiento había partido del Grupo Gubernamental. La intención consistía también en hacer referencia a la sección A.6.1 de los *Principios generales y directrices prácticas para la contratación equitativa* en una nota de pie de página tras la palabra «incumplimiento». Además, los expertos gubernamentales expresaron el deseo de introducir una última enmienda, la de sustituir la palabra «proporcionar» con las palabras «servir de apoyo para proporcionar».

93. La Vicepresidenta trabajadora aceptó con agrado el texto que se había presentado, lo que llevó al Presidente a declarar clausurada la discusión del párrafo 3.

Párrafo 4 (proyecto de la Oficina)

94. La Reunión acordó trabajar sobre el párrafo 4 basándose en el proyecto de la Oficina.

95. La Vicepresidenta empleadora tenía enmiendas para mejorar la lectura, la gramática y la claridad del texto. Pidió que se intercalaran las palabras «una serie de factores, entre ellos» delante de «la falta de coherencia»; que la palabra «those» se antepusiera a «workers» en el texto inglés; y que se pusiera punto y seguido tras «contextos». Entonces habría que añadir la palabra «Además» al comienzo de la siguiente oración. El texto modificado sería el siguiente: «También se reconoce que en el caso de los trabajadores contratados internacionalmente los gastos pueden ser significativamente superiores a los de los contratados nacionalmente debido a una serie de factores, entre ellos la falta de coherencia y de transparencia acerca de lo que constituyen estos gastos en los diferentes contextos nacionales. Además, los trabajadores que son contratados a través de las fronteras se pueden encontrar en situaciones de especial vulnerabilidad.».

96. Estas modificaciones fueron apoyadas por los expertos de los Gobiernos de los Emiratos Árabes Unidos, México y Reino Unido.

97. La Vicepresidenta trabajadora no puso objeción, pero pidió que la oración final de este párrafo, que decía «Por este motivo, la definición propuesta incluye una sección dedicada a los costos relacionados con la contratación a través de las fronteras internacionales» se pusiera entre corchetes de manera que se pudiera volver a ella sobre la base de futuras discusiones.

98. Tras la adopción de la subsección «B. Gastos conexos», la Vicepresidenta trabajadora propuso suprimir el texto entre corchetes. La oración dejaba de ser pertinente puesto que se había adoptado solamente una lista de gastos conexos relativos a la contratación internacional.

Nuevo párrafo 5

99. El Presidente recordó a la Reunión que el Grupo de los Empleadores había sugerido anteriormente la inserción de un nuevo párrafo 5 sobre definiciones.

100. La Vicepresidenta empleadora explicó que se trataba de cerciorarse de que en la definición de comisiones de contratación y gastos conexos hubiera adhesión a los *Principios generales y directrices prácticas para la contratación equitativa,* además de incluir en el texto propuesto por la Oficina que el término «trabajadores» incluiría a los solicitantes de empleo. También debería mantenerse la correspondiente nota de pie de página.

101. La Vicepresidenta trabajadora dio su apoyo a esta enmienda. A su parecer, no era necesario volver a retocar lo que se había acordado en 2016.

102. Al no haber objeciones, el Presidente declaró que había consenso.

Sección II. Definiciones de comisiones de contratación y gastos conexos

103. La Vicepresidenta empleadora propuso añadir un plural a la palabra «definición», puesto que la Reunión estaba discutiendo dos definiciones distintas, la de las comisiones de contratación y la de los gastos conexos.

104. No hubo objeciones por parte de los Grupos de los Trabajadores y Gubernamental, por lo que se adoptó el título modificado de la sección II [1].

Párrafo 6 (párrafo 5 del proyecto de la Oficina)

105. En el párrafo 6, la Vicepresidenta empleadora expresó el deseo de suprimir en el texto inglés «or all» antes de «fees» [no se aplica al texto en español] y añadir las palabras «y gastos conexos» tras «comisión» de modo que el texto dijera: «Éstos se refieren a cualquier comisión y gastos conexos…» porque los términos que se utilizan a continuación (cargo, gastos, etc.) sólo constituían ejemplos de lo que podría suceder. También quiso que se añadiera el término «colocación» después de la palabra «empleo», al igual que en los *Principios generales y directrices prácticas para la contratación equitativa*. En la última oración, pidió añadir un punto tras las palabras «un tercero». Luego, la siguiente oración podría comenzar con «Los terceros comprenden»; para la coherencia del texto, expresó el deseo de que tras «empresas de contratación de mano de obra» se añadieran las palabras «sean públicas o privadas», lo que convertiría en redundantes las palabras «empresas de dotación de personal».

106. Tras la explicación de la Secretaria General de que el término «concesión de prestaciones» significaba reducciones hechas a prestaciones debidas a un trabajador, como una reducción salarial, la Vicepresidenta empleadora sugirió utilizar simplemente las palabras «y de que se deduzcan del salario y las prestaciones» y suprimir la frase «se reembolsen como salario o concesión de prestaciones».

107. La Vicepresidenta trabajadora pidió que el término «cuotas» [«assessments»], precedido por una coma, se añada tras la palabra «gastos» y que se anteponga la expresión «o asociados

[1] El uso del término singular «definición» fue acordado por los expertos tras la sugerencia de la Oficina, después de que la reunión fue concluida y como parte del proceso de edición del texto adoptado.

con» a «la contratación». Tras «concesión de prestaciones» debería intercalarse la expresión «exigidos como gastos ocultos».

108. En su capacidad de Vicepresidente gubernamental, el experto del Gobierno de los Emiratos Árabes Unidos puso en entredicho la inclusión en este párrafo de gastos conexos específicos y se planteó por qué no podrían tratarse éstos en un párrafo aparte relacionado específicamente con la aplicación. A título personal, añadió que este párrafo constituía el encabezamiento de lo que se elaboraría posteriormente en las siguientes subsecciones A y B. Teniéndolo presente, la última parte de la primera oración, esto es, «… y de que se deduzcan del salario, se reembolsen como salario o concesión de prestaciones exigidos como gastos ocultos, se remitan en relación con la contratación, o sean cobrados por un empleador o un tercero» aquí estaba fuera de lugar y podría suprimirse. En lugar de ello, la Oficina podría crear una sección específica aparte que tratara de la aplicación.

109. El experto del Gobierno de México formuló dos observaciones sobre el párrafo original y propuso enmiendas. En primer lugar, con respecto a las prestaciones, también se debería hacer referencia a las prestaciones complementarias, dado que también éstas figuraban en la relación de trabajo, y por tanto se debería intercalar la palabra «complementarias» en la primera oración tras la palabra «prestaciones». Segundo, con respecto a la enmienda propuesta por la Vicepresidenta trabajadora relativa a los gastos ocultos, la inserción de estos gastos sería limitadora y plantearía la cuestión de qué constituyen los «gastos ocultos». Por ejemplo, un gasto que se especificara en un contrato se podría considerar oculto si el trabajador no tuviera acceso a ese contrato. La redacción original, a saber, «… independientemente de la manera o el momento de su imposición o cobro…» era lo suficientemente amplia para abarcar los gastos ocultos, por lo que deberían suprimirse del texto las palabras «gastos ocultos».

110. El experto del Gobierno de Nigeria convino en que el término «gastos ocultos» era subjetivo. Tales gastos quizá podrían definirse en una nota de pie de página o se podría suprimir del texto la referencia a ellos. Recordó que la Reunión debatía un documento no vinculante, así que no se debería ser excesivamente específico. Con miras a dejar abierta en el futuro la posibilidad de que surjan gastos adicionales, se debería o bien suprimir la palabra «como» o sustituirla con la expresión «como por ejemplo… pero no limitado a».

111. La Vicepresidenta trabajadora justificó la inclusión de «gastos ocultos» recalcando la importancia de las definiciones que reflejaban las realidades que afrontaban los trabajadores. En efecto, poner fin a los abusos relacionados con las comisiones de contratación y los gastos conexos exigía que primero se pusiera explícitamente un nombre a estos abusos. Se hacían muchos cargos «extracontractuales», por lo que era vital abordarlos en el marco de la labor más amplia contra los gastos conexos. Si había que eliminar a los elementos canallas, hacían falta expresiones específicas que permitieran su identificación. En este contexto, la sección 6.1 de los *Principios generales y directrices prácticas para la contratación equitativa,* afirmaba explícitamente que «…los gobiernos también deberían adoptar medidas para prevenir y/o desalentar la solicitación y el cobro de dinero ilícito a los trabajadores a cambio de ofrecerles contratos de trabajo». Hacía falta ser pertinentes con el mundo de los trabajadores y reflejar las realidades que afrontaban, y entre ellas estaba su sometimiento al pago de costos ocultos.

112. La Vicepresidenta empleadora expresó su apoyo a las intervenciones de los expertos de los Gobiernos de Nigeria y Emiratos Árabes Unidos sobre la necesidad de evitar ser demasiado específico en este párrafo introductorio. También era necesario separar la discusión relativa a la aplicación.

113. El Vicepresidente gubernamental subrayó que era necesario mantener la coherencia con el mandato: los debates debían limitarse a: *a)* definir qué eran las comisiones de contratación y los gastos conexos, y *b)* determinar cómo deberían asignarse ateniéndose a los *Principios*

generales y directrices prácticas para la contratación equitativa. Las cuestiones del «arbitraje» y de cómo se hacían tratos bajo cuerda no eran pertinentes a las presentes deliberaciones.

114. El Presidente dijo que era importante no quedar atrapados entre una alternativa que implicaba «amontonar» demasiado en este párrafo introductorio, con el resultado de que quedaría ilegible, y otra que implicaba dejarlo todo reducido a algo desprovisto de significado. Sin duda hacía falta encontrar un texto que reflejara la realidad, aunque al mismo tiempo incluir en este párrafo todos los elementos impediría avanzar.

115. El experto del Gobierno de México apoyó la intervención del Presidente. El texto original no negaba la realidad, pero su redacción era lo suficientemente amplia para reflejar muchas realidades. La inclusión de una referencia explícita a los gastos ocultos plantearía la cuestión de por qué no se mencionaban explícitamente otros gastos también, por ejemplo los sobornos que muchos trabajadores se veían obligados a pagar.

116. La Vicepresidenta trabajadora dijo que a su Grupo le gustaría señalar a la atención de los expertos que en los *Principios generales y directrices prácticas para la contratación equitativa* sí existía una definición de comisiones de contratación. A su parecer, era contraproducente volver a desandar lo que ya se había andado. La oradora propondría que el arranque inicial del párrafo 6 simplemente reprodujera en su literalidad la redacción de los *Principios generales y directrices prácticas para la contratación equitativa* y que a continuación se atendiera la sugerencia del experto del Gobierno de los Emiratos Árabes Unidos de ocuparse de los medios.

117. Tanto la Vicepresidenta empleadora como el Vicepresidente gubernamental apoyaron esta propuesta. Todos los expertos acordaron poner el párrafo 6 entre corchetes y volver a ocuparse de él posteriormente.

118. Tras la adopción de la subsección B sobre «Gastos conexos», el Presidente recordó que ahora el párrafo 6 reproducía la definición de «comisiones de contratación» y «gastos conexos» de conformidad con los *Principios generales y directrices prácticas para la contratación equitativa* y por tanto su texto era el siguiente: «La expresión ‘comisiones de contratación’ o ‘gastos conexos’ hace referencia a cualquier comisión o cualquier gasto incurrido en el proceso de contratación con el fin de que los trabajadores consigan un empleo o colocación, independientemente de la manera, el momento o el lugar de su imposición o cobro.».

Nuevo párrafo 7

119. La Vicepresidenta trabajadora hizo la presentación de un nuevo párrafo 7 cuyo objeto era captar los medios a través de los cuales se podrían cobrar al trabajador comisiones de contratación y gastos conexos. Este texto intercalado era el siguiente: «pueden cobrarse comisiones de contratación o gastos conexos por un empleador, sus filiales o sucursales, reclutadores de mano de obra u otros terceros que prestan servicios conexos. Las comisiones o los gastos conexos se pueden cobrar directa o indirectamente, por ejemplo mediante deducciones de los salarios y de las prestaciones.».

120. Los expertos de los Gobiernos de Portugal y de Nigeria señalaron que, si se leía separadamente del informe, la oración propuesta podría entenderse en el sentido de que se permitía el cobro de comisiones a los trabajadores.

121. Como consecuencia de esta observación, la Vicepresidenta trabajadora propuso sustituir «pueden cobrarse» por «no se debería cobrar» antes de «comisiones de contratación». Del mismo modo, de la segunda oración debería sustituirse «se pueden» por «no se deberían». La intención del Grupo de los Trabajadores fue la de describir la práctica, no la de permitirla.

122. La Vicepresidenta empleadora propuso suprimir «o sucursales», dado que no se definía este término.

123. El Presidente sugirió intercalar «a los trabajadores» después de «No se debería cobrar», pues de otro modo la frase parecería sugerir que no se podía cobrar a quien quiera que fuese ninguna comisión o gasto conexo.

124. El párrafo 7 fue adoptado en su forma enmendada.

Nuevo párrafo 8

125. El experto del Gobierno de Portugal volvió a presentar un texto que inicialmente se había propuesto como nota de pie de página al párrafo 11, el cual decía así: «Las comisiones de contratación y los gastos conexos considerados en esta definición no deberían llevar a discriminación directa ni indirecta entre trabajadores que disfrutan de libertad de movimiento al efecto de conseguir un empleo en el marco de las zonas de integración económica regional.».

126. La Vicepresidenta trabajadora pidió que se sustituyera «disfrutan de» por «tienen derecho a» lo cual fue aceptado.

127. Tras un intercambio de opiniones entre los expertos, se acordó que el texto enmendado no debería ponerse como nota de pie de página, sino como nuevo párrafo 8 de la sección II «Definiciones de comisiones de contratación y gastos conexos».

128. Se adoptó el párrafo en su forma enmendada.

Subsección A. Comisiones de contratación

129. Se adoptó el título de la Subsección A.

Párrafo 9, *a), b) y c)* (párrafo 6 *a) y b),* del proyecto de la Oficina)

130. En el apartado *a)* del párrafo 9, la Vicepresidenta empleadora propuso emplear la expresión «proveer de» («sourcing») en lugar de «emplear». Se trataba de dos conceptos distintos.

131. La Vicepresidenta trabajadora expresó su preocupación por esta enmienda, pues en su opinión suponía una limitación del alcance y conllevaba cierto sentido de mercantilización. Por tanto, los trabajadores no lo aceptarían.

132. La Vicepresidenta empleadora explicó que la expresión «proveer de» no limitaría el alcance, sino que simplemente aportaría claridad. La expresión «proveer de» describía el hecho de adecuar los empleos a los trabajadores y proporcionarlos a terceros, que no era lo mismo que emplearlos.

133. El experto del Gobierno de Marruecos sugirió volver al texto del Convenio núm. 181.

134. La Secretaria General explicó que el apartado *a)* del artículo 1 del Convenio núm. 181 se refería a dos tipos diferentes de agencias, uno de los cuales implicaba la intermediación sin dar empleo, mientras que en el otro se trataba de agencias que daban empleo a los trabajadores «con el fin de ponerlos a disposición de una tercera persona, física o jurídica (…) que determine sus tareas y supervise su ejecución».

135. La Vicepresidenta empleadora opinó que los casos en los que las agencias de empleo privadas empleaban a un trabajador y luego los ponían a disposición de un tercero eran más similares conceptualmente a los casos de contratación directa, y por tanto sugirió que el texto pertinente del párrafo 9, *a),* que se ocupaba de estos casos se trasladara al párrafo 9, *b).* Por tanto, en el mismo subpárrafo se trataría la contratación directa y triangular por parte de los empleadores. En la misma oración, se podría sustituir «emplearlos» por «contratarlos», esto es: «… o a contratarlos para ponerlos a disposición…».

136. La Vicepresidenta empleadora sugirió a continuación dividir las comisiones de contratación en tres categorías, que se reflejarían en tres apartados del párrafo 9, el primero *a)* relativo a los pagos por los servicios de contratación ofrecidos por reclutadores de mano de obra al vincular las ofertas con las demandas de empleo, el segundo *b)* relativo a la contratación directa, y el tercero *c)* relativo a la contratación de trabajadores a fin de ponerlos a disposición de un tercero que les asigna las tareas y supervisa su ejecución.

137. El Vicepresidente gubernamental, en respuesta a las enmiendas sugeridas por la Vicepresidenta empleadora, indicó que funcionarían tanto la enmienda propuesta por la Vicepresidenta empleadora como la formulación original. Esta era una formulación más «estrictamente funcional» en el sentido de que el párrafo 9, *a),* original trataba de casos que implicaban a los reclutadores, mientras que el párrafo 9, *b),* original trataba de casos de contratación directa que obviaba a los reclutadores.

138. La Vicepresidenta trabajadora, en el contexto de la redacción que ahora figuraba en un nuevo apartado 9, *c),* expresó su preferencia por «colocar» en vez de «asignar». La Vicepresidenta empleadora dijo que podía convenir en esa modificación.

139. Tras una solicitud de aclaración formulada por el experto del Gobierno de Nigeria, el Presidente explicó que en el párrafo revisado 9, *c),* que se ocupaba de los casos de contratación indirecta a través de un tercero, se cubriría la «contratación indirecta».

140. La Vicepresidenta empleadora subrayó la importancia de la claridad en torno al punto de que cobrar comisiones de contratación a los trabajadores nunca era aceptable, independientemente del modelo de contratación que se utilizara. No obstante, era necesario evitar ir más allá del alcance de la contratación en la discusión ampliándolo a la relación de trabajo.

141. El experto del Gobierno de Sri Lanka, refiriéndose al párrafo 9, *b),* original, propuso añadir una referencia a los servicios, de modo que la oración revisada dijera así: «Pagos efectuados por servicios en caso de contratación directa…». Los cargos efectuados en casos de contratación directa atañían a un servicio prestado por el empleador.

142. El experto del Gobierno del Canadá discrepó con la enmienda formulada por el experto del Gobierno de Sri Lanka, sosteniendo que en la mayoría de los casos vistos en el Canadá los conceptos cargados a los trabajadores en los casos de contratación directa de hecho no tenían que ver con los servicios, y por tanto especificar «Pagos efectuados por servicios…» sería demasiado limitado y potencialmente problemático.

143. El experto del Gobierno de Nigeria consideró que el párrafo 9 no era lugar para embarcarse en una discusión sobre servicios.

144. El experto del Gobierno de los Emiratos Árabes Unidos subrayó que la intención de este apartado era dejar claro que incluso en casos de contratación directa no deberían cargarse comisiones a los trabajadores. El texto no debería enviar a los empleadores el mensaje de que habían prestado un servicio al trabajador o la trabajadora [contratándolo o contratándola] y que por tanto podían exigir un pago.

145. El experto del Gobierno de Sri Lanka retiró su enmienda.

146. La Vicepresidenta empleadora, refiriéndose al párrafo 9, *b),* expresó la preocupación de que el término «contratación» («hire») era demasiado amplio, puesto que también podía referirse, por ejemplo, a casos de empleo por cuenta propia. El empleador podía contratar a un contratista, lo que técnicamente implicaba la prestación de un servicio y no una relación de trabajo. Era necesario tener cuidado con las palabras. En el párrafo 9, *b),* se podría sustituir la palabra «hire» por la palabra «recruitment» [no afecta al texto español].

147. El experto del Gobierno de Sri Lanka se sumó a esta opinión.

148. El experto del Gobierno de los Emiratos Árabes Unidos subrayó que el objetivo consistía en que el texto dejara claro que todos los modelos de contratación estaban sujetos a las mismas salvaguardias. La alternativa sería volver al texto original y luego hacerle añadidos que reflejaran que también debería haber salvaguardias en el caso de la contratación directa.

149. El Presidente solicitó a la sala un acuerdo sobre el párrafo revisado 9, *a), b) y c).* Hubo acuerdo en el párrafo 9, *a).* También hubo acuerdo en el párrafo 9, *b),* que ahora decía: «pagos efectuados en caso de contratación directa por el empleador».

150. En el contexto del párrafo 9, *c),* hubo un prolongado debate acerca de si era más apropiado utilizar en el texto inglés la palabra «placing» o la palabra «assigning» que sin embargo equivalían al mismo término en otras lenguas, como señaló el experto del Gobierno de México en relación con el español. Se probaron varias propuestas lingüísticas y los expertos intercambiaron puntos de vista acerca de lo que distinguía las diferentes situaciones en el marco de los apartados *a), b) y c),* contratación para un determinado contrato de trabajo o intervención de tres partes, antes de que la Vicepresidenta trabajadora sugiriera la supresión de «y asignarlos o colocarlos» de modo que el texto dijera: «pagos efectuados en el caso de la contratación de trabajadores con vistas a emplearlos para que realicen trabajos para un tercero».

151. Los Grupos de los Empleadores y Gubernamental aceptaron esta supresión.

152. En relación con el párrafo 9, la Vicepresidenta trabajadora propuso además que el texto de los tres apartados fluiría mejor si transcurriera de la letra *a)* a la letra *c)* y a la letra *b),* de modo que *c)* se convertiría en *b)* y viceversa. La propuesta fue acogida favorablemente por todos los demás expertos.

Párrafo 9, *d)*

153. La Vicepresidenta trabajadora expresó también el deseo de añadir un nuevo punto *d)* con el texto «pagos exigidos por la terminación anticipada de la relación de trabajo». Con frecuencia a los trabajadores no se les cobraba comisiones por anticipado, sino que se les cobraba en diferido comisiones de contratación en las etapas finales de la relación de trabajo. Los *Principios generales y directrices prácticas para la contratación equitativa* contenían una clara afirmación en el sentido de que los trabajadores deberían ser libres de poner término a una relación de trabajo. Por ello, no se debería exigir a los trabajadores migrantes permiso para poner fin a esa relación. No obstante, cada vez más los trabajadores se veían sujetos a disposiciones que estipulaban sanciones muy altas en caso de que trataran de poner fin a sus empleos de lo inicialmente acordado. Estas condiciones mantenían a los trabajadores sujetos a condiciones abusivas y les impedían cambiar de empleo, situación que, por ejemplo, se había dado en el sector de la atención de la salud.

154. La Vicepresidenta empleadora indicó ser comprensiva con esa idea porque había abusos contra los trabajadores. No obstante, una primera reacción sería la de preguntar si esta situación no equivalía efectivamente a un gasto conexo y no a una comisión de contratación.

Como ejemplo de las complejidades planteadas, se refirió a la actividad del fútbol europeo, en la que se contrataba a futbolistas muy bien pagados con contratos de duración determinada y se los sancionaba en caso de que los incumplieran.

155. El experto del Gobierno de México estuvo de acuerdo con el fundamento de la propuesta del Grupo de los Trabajadores, pero se inclinó más por lo dicho por el Grupo de los Empleadores, volviendo también al informe de base presentado por la Oficina a la Reunión. Estos gastos parecían corresponder a «gastos conexos» y no a las comisiones.

156. El experto del Gobierno de los Emiratos Árabes Unidos dijo que estaba de acuerdo con el Grupo de los Trabajadores en que limitar la capacidad del trabajador o la trabajadora de poner fin a su contrato o abandonar el país constituía un abuso despreciable. No obstante, opinó que estos abusos podían afrontarse reformando los contratos. Cada contrato de trabajo debía tener una cláusula sobre su terminación que previera que el trabajador era libre de poner término a la relación contractual.

157. La Vicepresidenta trabajadora explicó que se había referido a comisiones explícitamente concebidas para cubrir los gastos de la contratación. Algunas aparecían como cargos del *common area maintenance* o comisiones CAM. Estas prácticas eran corrientes en las agencias de empleo, por ejemplo en Filipinas. También citó un caso reciente que se resolvió en los Estados Unidos en el que, si los enfermeros o las enfermeras decidían que ya no querían trabajar para su empresa, las comisiones que se les exigía pagar se elevaban hasta 150 000 dólares de los Estados Unidos.

158. El experto del Gobierno de Nigeria dijo solidarizarse con este punto de vista, aunque destacó que tales casos no eran muy corrientes y que guardaban relación con el contrato de trabajo y no con los gastos de contratación. Si un trabajador deseaba irse antes, había que pagar algunas comisiones para cubrir la inversión de los empleadores en los trabajadores. La terminación anticipada de la relación de trabajo exigía un preaviso. Si éste fuera insuficiente, el trabajador tendría que pagar. El orador no apoyó la enmienda del Grupo de los Trabajadores.

159. El experto del Gobierno del Reino Unido se refirió a la situación de los trabajadores que no podían escapar de la relación de trabajo sin que se les cobrara algo. Consideró que incluso si tales comisiones se pagaban en una etapa ulterior del proceso, aún se las podría considerar relacionadas con el proceso de contratación. También previno de que no se podían mezclar las cláusulas sobre terminación anticipada de la relación de trabajo con la normativa que regulaba los preavisos.

160. El experto del Gobierno del Canadá se mostró de acuerdo con el experto del Gobierno del Reino Unido y aludió a la reglamentación de la provincia canadiense de Alberta, que prohíbe tales pagos por los trabajadores. Se podía discutir si estos pagos se incluirían en las comisiones de contratación o en los gastos conexos, pero deberían incluirse.

161. Aunque manifestó que su Grupo comprendía estos gastos, la Vicepresidenta empleadora reiteró que los empleadores no podían aceptar este nuevo apartado *d),* pues mantenían que tales gastos no formaban parte de las comisiones de contratación.

162. La Vicepresidenta trabajadora sugirió que el texto propuesto en el apartado *d)* podía referirse a «pagos exigidos para recuperar comisiones de contratación o gastos conexos por la terminación anticipada de la relación de trabajo».

163. La experta del Gobierno de Portugal declaró que esta nueva propuesta del Grupo de los Trabajadores era preferible a su primera formulación; no obstante, en general estaba de acuerdo con el Grupo de los Empleadores. Esta opinión también fue compartida por el experto del Gobierno de Nigeria.

164. El experto del Gobierno de Sri Lanka dijo que, en su opinión, los apartados *a), b) y c)* ya cubrían suficientemente todas las formas posibles de comisiones de contratación.

165. El experto del Gobierno de los Emiratos Árabes Unidos recordó que cuando la Oficina preparó el documento original el texto se aplicaba a las comisiones independientemente de la manera, el momento o el lugar. Lo que ahora se discutía era lo que corrientemente se denominaba una «mordida» o retención de ciertas partes de los salarios. Si un contrato contenía cláusulas de ese tipo, se lo debería considerar nulo y sin valor, como contrato ilegal, pues colocaba a los trabajadores en una situación potencial de servidumbre; las agencias que propusieran dichos contratos deberían ser procesadas con arreglo al Código Penal. Se mostró de acuerdo con el espíritu que proponía el texto del apartado *d),* pero sugirió no vincular el texto con una situación de terminación anticipada de la relación contractual.

166. La Vicepresidenta trabajadora indicó que su Grupo aceptaba la sugerencia formulada por el experto de los Emiratos Árabes Unidos y propuso la siguiente lectura del texto: «pagos exigidos para recuperar/recobrar las comisiones de contratación y los gastos conexos» y que se añadiera «de los trabajadores» después de recuperar/recobrar suprimiendo al mismo tiempo «por la terminación anticipada de la relación de trabajo».

167. La Vicepresidenta empleadora manifestó la preocupación de que hubiera cierto grado de repetición en el apartado *d)*. Sugirió también suprimir «y gastos conexos», pues estos serían tratados en algún otro lugar.

168. La Vicepresidenta trabajadora, tras confirmar con el Presidente y con el Vicepresidente empleador que «y los gastos conexos» serían tratados en algún otro lugar del texto, dio su apoyo a la enmienda de la Vicepresidenta empleadora.

169. El apartado *d)* del párrafo 9 fue acordado en su forma enmendada.

Párrafo 10 (párrafo 7 del proyecto de la Oficina)

170. La Vicepresidenta empleadora presentó cuatro enmiendas al párrafo 10 consistentes en intercalar las palabras «que podrían incluir» antes de «la publicidad»; la supresión de la conjunción «y» detrás de «la publicidad», dado que «la difusión de información» era una actividad aparte; suprimir «también en el caso de los trabajadores migrantes»; y suprimir «y regreso al país de origen».

171. La Vicepresidenta trabajadora propuso intercalar «de contratación, de orientación y colocación» después de «servicios». Tras «autorizaciones gubernamentales» propuso intercalar las palabras «la verificación de credenciales, la recomendación de candidatos».

172. El experto del Gobierno de los Emiratos Árabes Unidos respaldó todas las enmiendas, en particular las que había propuesto la Vicepresidenta trabajadora.

173. El experto del Gobierno de México dijo que apoyaba todas las enmiendas propuestas, y además propuso suprimir las palabras «según proceda» que aparecían al final del párrafo.

174. A petición de la Vicepresidenta empleadora, la Vicepresidenta trabajadora aclaró que la inclusión de «la verificación de credenciales» era pertinente dado que durante la preselección a menudo se exigía examinar las credenciales de otro país o el sistema de calificación para determinar si el trabajador podía optar al empleo. El experto del Gobierno del Canadá propuso sustituir «la verificación de credenciales» por «la confirmación de credenciales», que, teniendo la misma finalidad, conllevaba un proceso menos estricto. Esta modificación fue apoyada por la Vicepresidenta trabajadora.

175. La Vicepresidenta empleadora planteó una preocupación con respecto a la inclusión de «la recomendación de candidatos», puesto que en las empresas es una práctica corriente pagar una comisión a sus trabajadores si atraen y recomiendan a candidatos para hacerles colegas suyos. La oradora se preguntó si estas prácticas legítimas no se verían afectadas negativamente por la enmienda que se había introducido.

176. El experto del Gobierno del Canadá manifestó que a su parecer no se vería afectada la práctica a la que se estaba refiriendo el Grupo de los Empleadores, sino que más bien la inclusión de «la recomendación de candidatos» hablaría sobre la práctica de que se cobrara una comisión a los trabajadores con el fin de ser recomendados para un empleo a un empleador por parte de la agencia de contratación. No obstante, la Vicepresidenta trabajadora aceptó la retirada de «la recomendación de candidatos». También aceptó que se suprimiera «y el regreso al país de origen» y «según proceda». Esta última enmienda también fue respaldada por el experto del Gobierno de los Emiratos Árabes Unidos y finalmente por la Vicepresidenta empleadora.

177. El párrafo 10 fue acordado en su forma enmendada.

Subsección B. Gastos conexos

Nuevo párrafo 11, apartados i) - v)

178. El Presidente propuso que las deliberaciones sobre los «gastos conexos» se guiaran por los resultados de las reuniones de los Grupos. Invitó a la Vicepresidenta trabajadora a que presentara la propuesta de su Grupo para el encabezamiento, para después escuchar las reacciones de los demás Grupos.

179. La Vicepresidenta trabajadora, tras haber escuchado atentamente los problemas a que hacían frente los Grupos de los Empleadores y Gubernamental en la interpretación de «gastos conexos» a nivel nacional, declaró que se podría facilitar la tarea si los expertos deliberaban únicamente sobre una lista de gastos relacionada con el proceso de contratación internacional, con el entendimiento de que la mayoría de los gastos identificados también eran pertinentes para los procesos de contratación en los mercados de trabajo nacionales. Como resultado de esta propuesta, el encabezamiento a los gastos conexos explicitaría un proceso mediante el cual se podría hacer la asignación de los gastos conexos a nivel nacional, de manera acorde con los procedimientos propuestos en las normas internacionales del trabajo conexas. Dado que los expertos convinieron en que este texto fuera la base para la ulterior discusión, el mismo se reproduce íntegramente a continuación:

«Los gastos conexos son gastos integrantes de los procesos de contratación dentro de las fronteras nacionales o entre las fronteras. Teniendo en cuenta que el conjunto más amplio de gastos se contrae para la contratación internacional, enumera los gastos conexos en ese contexto. Permite a la autoridad competente cierta flexibilidad para determinar excepciones limitadas, según lo dispuesto en las normas internacionales del trabajo pertinentes. Estas excepciones sólo deberían permitirse en caso de:

i) que redunden en interés de los trabajadores afectados;

ii) que sean razonables y estén justificadas;

iii) que se limiten a ciertas categorías de trabajadores y a determinados tipos de servicios;

iv) que las correspondientes comisiones y gastos conexos en cuestión sean dados a conocer y supervisados, y

v) que se determinen tras haber consultado a las organizaciones representativas de los trabajadores y de los empleadores.».

180. El experto del Gobierno de México reconoció que el texto era una forma positiva de avanzar y presentó una enmienda al efecto de intercalar «y la reglamentación nacional» después de «las normas internacionales del trabajo pertinentes», pues quizá algunos países no hubieran ratificado estas últimas. Indicó también que algunos países quizá dispongan algunas excepciones en sus legislaciones nacionales.

181. El experto del Gobierno del Reino Unido quiso aclarar si sería necesario satisfacer todos los criterios para otorgar una excepción, lo que confirmó afirmativamente la Vicepresidenta trabajadora.

182. La Vicepresidenta trabajadora propuso suprimir «y comisiones» del nuevo apartado iv) por ser improcedente en la sección sobre gastos conexos.

183. El experto del Gobierno de los Emiratos Árabes Unidos propuso añadir «y de colocación o despliegue» tras «procesos de contratación». También propuso incluir la conjunción «y» al final de cada línea que separaba los nuevos apartados i) a v).

184. El experto del Gobierno de Nigeria, tras aclarar con la Oficina que esta lista constituía un mínimo y que no era exhaustiva, recomendó incluir algún texto en el sentido de que se trataba de unos criterios mínimos. La Vicepresidenta trabajadora se mostró de acuerdo y propuso intercalar «como mínimo» tras «permitirse solo si» para indicar que criterios adicionales pueden ser añadidos.

185. La Vicepresidenta empleadora dijo que apreciaba el enfoque revisado y creativo dado por la reunión a esta compleja, difícil e importante parte de las labores. Advirtió que, aunque el Grupo presentaría algunas enmiendas al texto, tenían que empezar declarando que no podían dar el acuerdo al texto del encabezamiento antes de tener claridad sobre la lista de gastos conexos que le seguía. La Vicepresidenta empleadora propuso a continuación suprimir en primer lugar la palabra «los» delante de «procesos de contratación y de colocación» y suprimir «o despliegue», puesto que éste formaba parte de la colocación y no hacía falta mencionarlo por separado. Dijo que asumía que los gastos conexos se agruparían por categorías y por tanto propuso una nueva oración que dijera: «Las categorías de gastos conexos tienen en cuenta que el conjunto más amplio de gastos se contrae para la contratación transnacional», lo que significaría que se podrían suprimir las palabras «enumera los gastos conexos en ese contexto». La oradora propuso una nueva oración con la redacción siguiente: «En función del proceso de contratación y el contexto, los gobiernos y los interlocutores sociales deberían definir más estas categorías de gastos en el plano nacional». Volviendo a la propuesta de la Vicepresidenta trabajadora, declaró que «Permite» no quedaba claro y debería ser sustituido por «Este mecanismo permite». A su parecer, desde un punto de vista legal la palabra «cierta» añade poco valor y también se debería eliminar, por lo que la oración continuaría con «flexibilidad para determinar…». El mismo argumento podría utilizarse para suprimir la palabra «limitadas» entre «excepciones» y «a las categorías de gastos». Por último, añadió que su Grupo deseaba suprimir el apartado ii) «que sean razonables y estén justificadas», pues estas palabras no formaban parte del texto que constituía la fuente, a saber, el artículo 7.2 del Convenio núm. 181 de la OIT. Para ceñirse asimismo a la redacción del Convenio núm. 181, propuso intercalar la palabra «más» entre «las organizaciones» y «representativas de».

186. El Vicepresidente gubernamental cedió el uso de la palabra al experto del Gobierno del Canadá para que presentara las enmiendas del Grupo Gubernamental al texto que había propuesto el Grupo de los Trabajadores. Explicó que se habían realizado algunos cambios, incluso alguna modificación de la redacción para resaltar que las categorías de gastos conexos que iban a seguir se derivaban principalmente del proceso de contratación

internacional. Por tanto, propuso que la oración comenzara así: «Si bien los gastos conexos abajo enumerados pueden ser de aplicación a la contratación tanto nacional como internacional, principalmente se contraen durante los procesos de contratación internacional».

187. En la segunda enmienda se buscaba aclarar la capacidad de la autoridad nacional competente para hacer excepciones limitadas a la aplicabilidad de los gastos conexos identificados. Por tanto, el Grupo Gubernamental proponía intercalar «Se reconoce que» antes de «la autoridad» e intercalar «nacional» entre «autoridad» y «competente». El resto de la oración se sustituiría por «cuenta con flexibilidad para determinar excepciones limitadas a su aplicabilidad en consonancia con las normas internacionales del trabajo o reglamentaciones nacionales pertinentes».

188. La tercera enmienda consistía en una propuesta para sustituir «estas excepciones» por «tales excepciones» y suprimir «sólo deberían permitirse en caso de» que se sustituiría por «deberían considerarse a condición de» con el fin de respetar la soberanía nacional para determinar estas excepciones.

189. En el apartado i) no se trataba de que los gastos redundara en interés de los trabajadores, sino de que tales gastos no fueran en detrimento de ellos. Por tanto propuso sustituir «que redunden en» por «que no vayan en detrimento del» antes de «interés de los trabajadores afectados».

190. Con respecto al apartado iv), el Grupo Gubernamental se preguntó si éste era el lugar adecuado del texto para ocuparse de la cuestión de divulgar o dar a conocer plenamente y del consentimiento informado. Estas nociones quizá merecieran ser objeto de más debate y atención en una sección separada. El Grupo sugirió también que se suprimiera «y supervisadas», dado que la función apropiada del Gobierno es la de la aplicación y no la de la supervisión.

191. Por último, la experta del Gobierno de Portugal y el experto del Reino Unido añadieron una nota de pie de página a la palabra «nacional» de la línea 4 con el texto siguiente: «Se considera que los procesos de contratación en los que los trabajadores disfrutan de libertad de movimiento a los efectos del empleo en el marco de las zonas de integración económica regional corresponden a la contratación nacional.».

192. La Vicepresidenta trabajadora propuso reubicar las palabras «reglamentación nacional». La oración quedaría así: «Daría a la autoridad competente flexibilidad para determinar mediante la reglamentación nacional, previa consulta con las organizaciones más representativas de los trabajadores y los empleadores, excepciones limitadas a las categorías de gastos, según lo previsto en las normas internacionales del trabajo.». Si fuera a aceptarse esta enmienda, el Grupo de los Trabajadores se avendría a suprimir también el apartado v) del párrafo. También estaban dispuestos a suprimir «que sean razonables y estén justificadas» según lo propuesto por la Vicepresidenta empleadora.

193. El experto del Gobierno de Nigeria expresó su preocupación por la inclusión de las palabras «que sean razonables y estén justificadas». Se trata de una expresión muy subjetiva cuyo significado podría variar de un país a otro y que no figuraba en el Convenio núm. 181 de la OIT. Por tanto, se la podía excluir del texto. No obstante, no estuvo de acuerdo con que se suprimiera el apartado v), al ser un componente del artículo 7.2 del Convenio núm. 181 de la OIT. Respecto a esto último, el Presidente aclaró que la Vicepresidenta trabajadora no había propuesto suprimir esta idea, sino más bien reubicarla en la parte central del texto del encabezamiento.

194. Con varias enmiendas a múltiples partes del texto mostradas en la pantalla, el Presidente propuso empezar por debatir acerca de si la lista de gastos conexos que seguía haría

referencia a «categorías» o «tipos» de gastos, según lo sugerido por el Grupo de los Empleadores.

195. El experto del Gobierno de Nigeria sugirió que la expresión «tipos de gastos conexos» podría ser mejor que «categorías de gastos conexos» de acuerdo con el debate que iba a tener lugar sobre la estructura de los gastos.

196. El experto del Gobierno de México dio su acuerdo a la enmienda presentada por el experto del Gobierno de Nigeria en relación con el uso del término «tipos» en lugar de «categorías».

197. La Vicepresidenta empleadora aceptó la referencia a «tipos» en lugar de «categorías».

198. La Vicepresidenta trabajadora dijo que prefería una formulación más amplia que siguiera las líneas de lo planteando por el Vicepresidente Gubernamental, que evitaría completamente esta cuestión utilizando en su lugar términos como «identificando» o «describiendo» gastos conexos.

199. La Vicepresidenta empleadora dijo finalmente que le era difícil estar de acuerdo o en desacuerdo con la redacción, pues dependía del rumbo que tomaran los debates que iban a seguir. El Grupo de los Empleadores concebía un proceso de categorizar o clasificar diferentes tipos de gastos conexos, por lo que estas expresiones eran cruciales. No obstante, se podría poner entre corchetes la referencia a «los tipos de» antes de «gastos conexos» y volver a ocuparse de ella cuando se despejaran el rumbo y los resultados de las deliberaciones que siguieran.

200. El Presidente estuvo de acuerdo en colocarla entre corchetes y propuso concluir el debate sobre este encabezamiento y pasar a un debate más centrado en cómo estructurar los gastos antes de retroceder para adaptar esa parte específica del texto. La oración completa quedaría así con los corchetes: «Si bien los [tipos de] gastos conexos abajo enumerados pueden ser de aplicación a la contratación tanto nacional como internacional, principalmente se contraen durante los procesos de contratación internacional».

201. El Presidente pidió a la sala que respondiera a la otra enmienda presentada por los empleadores, que había consistido en intercalar la siguiente nueva oración: «En función del proceso de contratación y el contexto, los gobiernos y los interlocutores sociales deberían definir más estas categorías de gastos en el plano nacional».

202. El experto del Gobierno de México indicó que la enmienda propuesta por los empleadores constituía un nuevo elemento que antes no se había tenido en cuenta y que podría tener cierto valor. Tal vez esta propuesta de enmienda podría ponerse entre corchetes con el fin de encontrar un lugar mejor para ella en el documento, posiblemente al final de la lista. Esta enmienda implicaba que la lista de gastos conexos no sería exhaustiva.

203. Tras haberse pedido más aclaraciones, la Vicepresidenta empleadora declaró que la enmienda se hizo a fin de dar flexibilidad a los gobiernos nacionales y a los interlocutores sociales para ahondar en la definición de estos gastos. Tal como lo veían los empleadores, la discusión acabaría en categorías o tipos genéricos de gastos, que posteriormente podrían desarrollarse más de acuerdo con el contexto nacional. Esta enmienda cobraba su sentido en base a lo que los empleadores veían como el probable resultado de las deliberaciones sobre los gastos conexos.

204. El Presidente señaló dos cosas que podían abordarse en el plano nacional, a saber, 1) las exenciones y, 2) las especificidades nacionales. Cualquiera que fuera el resultado de las deliberaciones, jamás se conseguiría el nivel de detalle que fuera aplicable a los 191 países del mundo.

205. La Vicepresidenta trabajadora indicó que conceptualmente se entendía la lógica subyacente a la enmienda, pero que la redacción sería importante, por ejemplo, «definir más», o «mejorar» o «elaborar más». Conceptualmente, estaba claro que a nivel nacional se podrían introducir nuevos componentes.

206. El experto de los Emiratos Árabes Unidos también subrayó la importancia de la elección de las palabras: «Elaborar más» sería mejor que «definir más», pues el texto no debería dejar la impresión de que los gobiernos podían libremente tomar de aquí y de allá a voluntad, ni los expertos deberían dar a entender que abdicaban de su mandato de «definir». Era necesario que los expertos definieran categorías, o agrupaciones o tipos de costos, aunque no sería posible abarcar todos los elementos correspondientes a cada una o cada uno.

207. El Presidente preguntó si los expertos podían ponerse de acuerdo en avanzar con un texto que dijera: «Podrían elaborar más».

208. Tras las sugerencias del experto del Gobierno de Nigeria y el experto del Gobierno de México se convino en poner entre corchetes «En función del proceso de contratación y del contexto, los gobiernos y los interlocutores sociales podrían elaborar más estas categorías de gastos en el plano nacional.». El Presidente declaró que era importante que se hubiera llegado al entendimiento común de que los gobiernos podrían elaborar más las categorías, los tipos o las agrupaciones de gastos conexos en el plano nacional.

209. La Vicepresidenta empleadora propuso suprimir el calificativo «limitadas» en la siguiente oración: «Se reconoce que la autoridad nacional competente cuenta con flexibilidad para determinar excepciones limitadas a su aplicabilidad en consonancia con las normas internacionales del trabajo o reglamentaciones nacionales pertinentes.». Dicho calificativo carecía de significado o consecuencia jurídica y no figuraba en el artículo 7.2 del Convenio núm. 181.

210. La Vicepresidenta trabajadora indicó que sin duda las excepciones tendrían que ser tan limitadas como fuera posible, y que por tanto esta idea debería permanecer en el texto.

211. El experto del Gobierno del Canadá indicó que la palabra «limitadas» aludía a la intención y que suprimirla generaría la sensación de que podrían aparecer más excepciones.

212. El experto del Gobierno de México indicó que no hacía falta la palabra «limitadas», pues en el proceso ya quedaba implícita. Articular una lista y las consultas nacionales sobre las excepciones ya sugería que se les ponía un límite. Pidió a los trabajadores que se mostraran flexibles sobre este punto.

213. El experto de Gobierno de Marruecos indicó que la palabra «limitadas» debería conservarse, indicando que era necesario trabajar sobre las condiciones en las que podría otorgarse una excepción.

214. La Vicepresidenta trabajadora expresó la preocupación general de que el debate sobre los gastos conexos estaba derivando hacia conseguir categorías amplias en lugar de listas detalladas. Además, ahora había una tendencia a no señalar ningún límite a las posibles excepciones. Juntando ambas cosas, éste podría no ser el mensaje adecuado. El Grupo de los Trabajadores pidió que por el momento se mantuviera este modesto calificativo y que se lo volviera a considerar más tarde.

215. El Presidente dijo que parecía haber una tendencia a suprimir la palabra «limitadas», pero que, al no haber consenso, se acordaba colocar la palabra entre corchetes y volver a examinarla una vez que se hubiera completado la lista de gastos conexos.

216. El miembro experto del Gobierno de los Emiratos Árabes Unidos indicó que la ambigüedad y la dificultad de esta discusión venía de la falta de claridad acerca de lo que se estaba limitando o de los elementos a los que había que otorgar las excepciones. Propuso colocar entre corchetes todo el párrafo hasta que se hubiera determinado la lista de gastos conexos. Se acordó poner entre corchetes el texto y que los expertos volvieran al encabezamiento una vez que hubiera acabado el debate sobre la lista de gastos conexos. A fin de organizar los debates, el Presidente propuso trabajar no con el conjunto del texto, sino comenzando con las dos primeras oraciones.

217. La Vicepresidenta empleadora indicó que su grupo no ponía ninguna objeción a las oraciones, tal como estaban formuladas, a saber: «Los gastos conexos son gastos integrantes de los procesos de contratación dentro de las fronteras nacionales o más allá de las fronteras. Si bien los [tipos de] gastos conexos abajo enumerados pueden ser de aplicación a la contratación tanto nacional como internacional, principalmente se contraen durante los procesos de contratación transnacional.».

218. El experto del Gobierno del Canadá propuso utilizar el término «internacional» en lugar de «transnacional» en aras de la coherencia.

219. La Vicepresidenta trabajadora indicó que no ponían ninguna objeción a la primera oración, pero propusieron que la siguiente dijera: «Teniendo en cuenta que el conjunto más amplio de gastos conexos se contrae para la contratación internacional, los gastos abajo enumerados pueden ser de aplicación a la contratación tanto nacional como internacional.». Siguió un debate en torno a utilizar la formulación «teniendo en cuenta», fruto del cual fue la propuesta del experto del Gobierno del Reino Unido de sustituir las dos oraciones por «Los gastos conexos son gastos integrantes de la contratación y la colocación dentro de las fronteras nacionales o más allá de las fronteras, teniendo en cuenta que el conjunto más amplio de gastos conexos se contrae para la contratación internacional. Estos gastos se enumeran más abajo y pueden ser de aplicación a la contratación tanto nacional como internacional». Estas dos oraciones se adoptaron en su forma enmendada.

220. La siguiente oración que los expertos debían examinar decía por el momento: «En función del proceso de contratación y del contexto, los gobiernos y los interlocutores sociales podrían elaborar más estas categorías de gastos en el plano nacional».

221. El experto del Gobierno de México indicó que a la luz del texto que seguía ahora al encabezamiento, ya no hacía falta la primera oración que se estaba discutiendo aquí y que comenzaba con «En función del proceso de contratación».

222. La Vicepresidenta empleadora declaró que la oración se seguía lógicamente de las que la precedían. El primer párrafo del encabezamiento definía los gastos conexos, a continuación aclaraba que estaban relacionados principalmente con la contratación internacional pero que no obstante eran de aplicación universal, mientras que la siguiente oración indicaba la posibilidad de ser más elaborados en el plano nacional. Por tanto, el Grupo de los Empleadores preferiría conservar la oración, a lo que la Vicepresidenta trabajadora no puso objeción alguna.

223. Hubo algún intercambio de opiniones entre los expertos, iniciado por el del Gobierno de México, acerca de si la oración encajaba mejor en este lugar o tras el nuevo párrafo 12 que se acababa de adoptar; sin embargo, hubo un consenso amplio entre los expertos para conservar su posición actual en el encabezamiento. Por tanto, quedó adoptada esta oración.

224. El Presidente pasó a continuación al debate de la tercera parte del mismo encabezamiento, que consistía en una combinación de varias enmiendas y cuya actual lectura era: «Se reconoce que la autoridad competente cuenta con flexibilidad para determinar excepciones [limitadas] a su aplicabilidad en consonancia con las normas internacionales del trabajo o la

reglamentación nacional, mediante reglamentación nacional previa consulta con las organizaciones más representativas de los trabajadores y los empleadores sobre las excepciones a las categorías de gastos, según lo previsto en las normas internacionales del trabajo y la reglamentación nacional pertinentes. Tales excepciones deberían considerarse subordinadas a las siguientes condiciones: …».

225. La Vicepresidenta trabajadora afirmó que no podían equipararse las reglamentaciones nacionales con las normas internacionales del trabajo y que por tanto habría que revisar el texto que decía «… con las normas internacionales del trabajo o la reglamentación nacional». Las palabras «o la reglamentación nacional» deberían suprimirse después de «normas internacionales del trabajo» a fin de corregir la ruptura de la oración que se daba como consecuencia de las diversas enmiendas.

226. La Vicepresidenta empleadora señaló que en el Convenio núm. 181 no se mencionaba la «reglamentación nacional» y por tanto su Grupo no ponía objeción a que se suprimieran estas palabras. Se llegó al consenso general de conservar la oración en su forma enmendada.

227. Se volvió a abrir un prolongado debate sobre la palabra «limitadas» puesta entre corchetes tras la palabra «excepciones», en el curso del cual la Vicepresidenta trabajadora reafirmó la preferencia de su Grupo por conservarla. La Vicepresidenta empleadora indicó que su conservación no tenía valor alguno, y de nuevo señaló que esta palabra no figuraba en el artículo 7.2 del Convenio núm. 181. Este argumento fue apoyado por el experto del Gobierno de México. El experto del Gobierno de Nigeria reconoció que aunque la oración se leería bien sin la palabra «limitadas», se le privaría del sentido de poner restricciones a la enumeración de excepciones. Finalmente, la Vicepresidenta trabajadora manifestó que su grupo podía avenirse a seguir la redacción del Convenio.

228. El experto del Gobierno de Nigeria propuso que se añadiera «pero no limitadas» después de «deberían considerarse subordinadas», a fin de no limitar las condiciones que era necesario establecer antes de otorgar una excepción. Se llegó al consenso general de adoptar esta enmienda.

229. Se pasó a debatir sobre las cuatro condiciones que se habían conservado, a saber: «i) que no vayan en detrimento del interés de los trabajadores afectados; ii) que sean razonables y estén justificadas; iii) que se limiten a ciertas categorías de trabajadores y a determinados tipos de servicios; iv) que los correspondientes gastos conexos en cuestión sean dados a conocer al trabajador antes de la aceptación del empleo».

230. La Vicepresidenta empleadora recordó que ya se había llegado al acuerdo general de suprimir el apartado ii).

231. La Vicepresidenta trabajadora estuvo de acuerdo con la supresión del apartado ii), aunque pidió que se utilizara la redacción del Convenio núm. 181 para el apartado i), volviendo por tanto a la formulación «que redunden en interés de los trabajadores afectados». En cuanto al apartado iv), propuso sustituir en el texto inglés el futuro de la forma verbal por el presente para no sugerir que los gastos conexos podrían ser dados a conocer a los trabajadores una vez hubieran sido contratados.

232. Los apartados i) a iii) del párrafo 11 fueron adoptados.

Párrafo 12 (párrafo 8 del proyecto de la Oficina)

233. Siguiendo el sentimiento general de la reunión y los cambios propuestos por la Vicepresidenta trabajadora en el nuevo párrafo 11, los expertos convinieron en trabajar sobre una lista de gastos conexos aplicables a la contratación internacional.

234. La Vicepresidenta trabajadora dio las gracias a la Oficina por la amplia lista de gastos conexos que se había proporcionado y manifestó que el Grupo de los Trabajadores apoyaba todas las categorías o elementos que se habían enumerado. Dado que los expertos habían adoptado un enfoque revisado, habría margen para su consolidación. La oradora se alegró de la oportunidad de seguir elaborando algunos elementos, ya fuera en su estructura actual o con nuevos ejemplos o ilustraciones. La idea de consolidar los elementos fue apoyada por los expertos de los Gobiernos de México y del Reino Unido.

235. La Vicepresidenta empleadora dijo que también podían trabajar con el documento de la Oficina en lo que respecta a las categorías o los elementos propuestos. No obstante, cuanto más descriptiva intentara ser la lista, menos eficaz sería, pues la definición debería permitir un margen para que en el contexto nacional se detallaran más las categorías. Este sentimiento también fue compartido por los expertos de los Gobiernos de México y de Nigeria.

236. El experto del Gobierno de los Emiratos Árabes Unidos propuso debatir también la asignación de los gastos mediante la elaboración de una matriz que inspirase no sólo la definición de los gastos sino también su asignación, en términos de quién cobraba las comisiones y quién debería correr con los gastos, manteniendo la coherencia con los *Principios generales y directrices prácticas para la contratación equitativa*.

237. La Vicepresidenta trabajadora dijo que el Grupo de los Trabajadores estaba abierto a determinar el proceso mediante el cual pudieran emprenderse las asignaciones a nivel nacional, aunque manifestaron la firme opinión de que la definición no tenía por objeto determinar quién pagaba y a quién. Ante todo, la definición no debería determinar que podía haber algún gasto que debieran soportar los trabajadores, pues ello contravendría el principio acordado en los *Principios generales y directrices prácticas para la contratación equitativa*.

238. El experto del Gobierno de los Emiratos Árabes Unidos dijo que se respetaba el enfoque de principio del Grupo de los Trabajadores, si bien él había pensado que redundaría en interés de éstos sustanciar los gastos que debían correr por cuenta de los trabajadores con el fin de ver si eran compatibles con los *Principios generales y directrices prácticas para la contratación equitativa* o no. Si la posición del Grupo de los Trabajadores se mantenía como estaba, propuso regresar a la propuesta formulada por el experto del Gobierno de Marruecos, consistente en considerar únicamente los gastos conexos que no habían de correr por cuenta de los trabajadores. El riesgo consistiría en que otros gastos conexos podrían quedar ocultos y no se reflejarían y, por tanto, se podría considerar legítimo que los trabajadores tuvieran que pagarlos. Teniendo ello presente, dejó la decisión de este asunto en manos del Grupo de los Trabajadores.

239. El experto del Gobierno de México dijo que a su entender los expertos iban a definir una lista de gastos conexos que no serían pagados por el trabajador, y que los gobiernos nacionales podrían determinar excepciones en consonancia con el proceso expuesto en el encabezamiento. Aunque había habido cierto apoyo de los expertos de los Gobiernos de Marruecos, Emiratos Árabes Unidos y Nigeria de ordenar los gastos conexos de acuerdo con las etapas del proceso de contratación, el experto del Gobierno de México propuso avanzar con la lista de la Oficina a fin de no perder más tiempo. La reordenación se podría hacer en una fase ulterior, si había tiempo. El experto del Gobierno del Reino Unido y la Vicepresidenta empleadora apoyaron también esta idea.

240. La Vicepresidenta empleadora estuvo de acuerdo con el principio de que los expertos iban a definir los gastos conexos que no serían por cuenta del trabajador. No obstante, de nuevo advirtió de que los expertos deberían únicamente definir un conjunto genérico de categorías o elementos sin aportar mucho más detalle. Una mayor especificidad podría llevar a las agencias inescrupulosas o amigas del fraude a dar con otras lagunas que les permitieran cobrar a los trabajadores.

241. La Vicepresidenta trabajadora recalcó que una lista genérica tendría poco objeto o utilidad sobre el terreno. Si la propuesta de que las descripciones fueran limitadas se llevara adelante, el Grupo de los Trabajadores podría proponer que hubiera más categorías. En conjunto, el Grupo de los Trabajadores prefería añadir algo de contexto dentro de cada una de las categorías identificadas. Al pedírselo el Presidente, la oradora expuso el detalle deseado por su Grupo aportando enmiendas a la «categoría de gastos médicos».

242. El experto del Gobierno del Reino Unido expuso la idea de identificar los principios o criterios que podrían utilizarse como guía para la redacción de la lista. Por ejemplo, allí donde los gastos tuvieran que ver con la demostración de la idoneidad de un trabajador para el puesto de trabajo, tendría sentido asignar esos gastos a los empleadores. En segundo lugar, en los gastos relacionados con los viajes, cuando a los trabajadores no les quedaba otro remedio que, por ejemplo, tener que viajar al extranjero utilizando determinado medio de transporte, era cuestionable que esos gastos tuviera que pagarlos el trabajador. La idea de elaborar algún tipo de marco también fue apoyada por los expertos de los Gobiernos del Canadá, México y Marruecos, así como por las Vicepresidentas empleadora y trabajadora.

243. A fin de mantener el foco de los debates, el Presidente propuso que los expertos de los Gobiernos del Canadá y del Reino Unido proporcionaran a la reunión un proyecto de texto para ese marco. Se pidió al Grupo de los Trabajadores que propusiera una lista consolidada de gastos conexos que pudiera ser examinada por la reunión después de una pausa.

244. Como consecuencia de ello, se distribuyeron tres conjuntos de documentos, resultantes de las consultas de los Grupos, para su examen por la reunión, los cuales se reproducen a continuación:

Criterios propuestos por los expertos del Gobierno del Reino Unido y el Gobierno del Canadá para determinar si un gasto debe considerarse «gasto conexo con la contratación»:

a) iniciado activamente por el empleador o la agencia, e implica la agencia de un tercero;

b) exigido para que se pueda acceder al empleo; consideraciones complementarias:

i) quién lo exige: por ejemplo, una agencia, un empleador, el Gobierno del país de origen, el Gobierno del país de destino, y

ii) naturaleza de la exigencia (confirmación de la idoneidad, certificado médico, antecedentes de seguridad o penales, expediente académico);

c) nacional o internacional (viajes/reubicación), y

d) relacionados con los procesos de contratación (deducciones salariales frente a los gastos de visado).

Criterios similares propuestos por el Grupo de los Empleadores:

Elementos tales como los siguientes, aunque sin limitarse a ellos:

a) ¿Qué dio lugar al gasto?

- ¿Quién inició la contratación (¿hubo una promesa de empleo?)?
- ¿Es el gasto una prescripción legal?
- ¿Se trata de una exigencia inherente al puesto de trabajo?

- ¿Lo exige el empleador?
- ¿Es el gasto necesario para el proceso de contratación? ¿Había otra finalidad?

b) Nivel de vulnerabilidad

- ¿Existe un elemento transfronterizo?
- Nivel de aptitudes, académico y profesional del trabajador
- ¿Cuál es el nivel salarial relativo?
- ¿En qué sector de actividad está el puesto de trabajo?
- ¿Hay antecedentes de trabajo forzoso y obligatorio en el país de origen/de destino, el grupo ocupacional?
- ¿Existen motivos para una potencial discriminación, por ejemplo por la edad, el género, la discapacidad, la raza, la orientación sexual, la religión?

c) ¿Es razonable el gasto?

- ¿Se ha exagerado el gasto? ¿Se ajusta a los precios del mercado?
- ¿Fue el gasto consecuencia de una falta (por ejemplo, negligencia o mala fe) del trabajador?
- ¿Es el gasto la opción más económica posible (clase de la reserva del viaje, visado acelerado, etc.)?

d) ¿Cuál es el momento del gasto?

- ¿Se trata de una acción voluntaria antes de haber comenzado el proceso de contratación?
- ¿Es el gasto propio del ámbito del proceso de contratación? (Por ejemplo, no lo es el de búsqueda de puestos vacantes, ni el de la titulación profesional)
- Incumplimiento de contrato — ¿Recuperación? — ¿Cuál es el motivo de la terminación de la relación de trabajo?

245. La propuesta del Grupo de los Trabajadores de una lista refundida de gastos conexos a la contratación, de aplicación a la contratación tanto nacional como internacional, fue presentada a la reunión. Más abajo se reproduce el documento con la lista propuesta (párrafo 247).

246. Tras una breve consulta con las Vicepresidentas y el Vicepresidente, el Presidente informó a la reunión de que una comisión tripartita de redacción trabajaría sobre la consolidación del texto. Este enfoque permitiría a los miembros tripartitos empezar a debatir con un entendimiento compartido de las sugerencias propuestas.

Nuevo párrafo 12

247. Tras la reunión de la comisión de redacción, el texto propuesto fue presentado a los expertos y se convino en utilizarlo como base para las deliberaciones:

«Cuando sean a iniciativa de un empleador, un reclutador de mano de obra o un agente que actúe en nombre de esas partes; se requieran para asegurar el acceso al empleo; o hayan sido impuestos durante el proceso de contratación, entre otras condiciones, los siguientes se considerarán gastos conexos con el proceso de contratación:

i) **Gastos médicos:** pagos efectuados por la realización de exámenes médicos, pruebas médicas y vacunas que se requieran.

ii) **Gastos de seguros:** los destinados a asegurar las vidas, la salud y la seguridad de los trabajadores contratados, incluso mediante la inscripción en fondos de bienestar para migrantes.

iii) **Gastos relacionados con la realización de pruebas para determinar el nivel de competencias y de calificaciones:** los que sirven para comprobar la competencia lingüística y el nivel de aptitudes y calificaciones de los trabajadores, así como para la concesión, para determinado lugar, de acreditaciones o licenciaturas.

iv) **Gastos de formación y orientación:** son gastos para la formación requerida en materia lingüística, de aptitudes y de otro tipo, y la orientación previa a la partida o posterior a la llegada de los trabajadores recién contratados, incluida la orientación y la formación en el lugar de trabajo.

v) **Gastos de equipamiento:** son los destinados a las herramientas, los uniformes, el equipo de seguridad y demás equipamiento necesario para realizar el trabajo asignado de manera segura y efectiva.

vi) **Gastos relacionados con los viajes:** son los que se tienen en concepto de viaje, alojamiento y subsistencia dentro de las fronteras nacionales o a través de las fronteras en el proceso de contratación, e incluyen la formación, las entrevistas, las citas consulares, la reubicación y el retorno o la repatriación con efectos personales.

vii) **Gastos administrativos:** son las comisiones relativas a las solicitudes y las comisiones de representación y de servicios cuyo fin es preparar, obtener y legalizar los contratos de trabajo de los trabajadores, los documentos de identidad, los pasaportes, los visados, las comprobaciones de antecedentes, las autorizaciones de seguridad y de salida, los servicios bancarios y los permisos de trabajo y de residencia.

viii) **Alojamiento en el empleo:** costos exigidos en el proceso de contratación por los gastos que se producen por alojamiento, alimentación o de desplazamientos locales y que resultan ser superiores a su valor justo de mercado.

ix) **Garantías financieras**: exigencias de constituir garantías como escrituras, depósitos de garantía, propiedades, obligaciones u otros alicientes económicos para asegurar el empleo, completar un contrato o regresar al país de origen en una fecha especificada.

x) **Gastos ocultos**: costos extracontractuales, encubiertos o ilícitos como sobornos, tributos o coimas que se exigen en cualquier etapa del proceso de contratación por cualquier agente en la cadena de contratación.

xi) **Tasas por incumplimiento de contrato o derechos de intermediación**: pagos exigidos para recuperar los gastos relacionados con la contratación por terminación anticipada de la relación de trabajo o para impedir que los trabajadores cambien de empleo.

La enumeración de los gastos conexos en esta definición son generalizados, no exhaustivos y por tanto deberían servir como piso. También se prohibirán otros gastos conexos que se exijan como condición de la contratación.

Estos gastos se deberían regular de manera que se respete el principio de igualdad de trato tanto para los trabajadores nacionales como para los migrantes.».

248. La Vicepresidenta empleadora indicó que en general estaba de acuerdo pero propuso poner entre corchetes las palabras «entre otras condiciones» hasta que hubiera concluido la discusión sobre el «encabezamiento» general de la definición.

249. El experto del Gobierno de México propuso sustituir «se considerarán» por «deberían considerarse» en la última oración.

250. La Vicepresidenta trabajadora aceptó la enmienda con la esperanza de que, con estos nuevos calificativos, finalmente pudiera tener lugar un debate centrado en la lista de gastos. Expresó la confianza de que los expertos compartieran el entendimiento de que cuando se reunían estas condiciones, la lista de gastos que seguía se consideraría gastos conexos con la contratación.

251. Hubo acuerdo sobre el párrafo, dejando entre corchetes las palabras «entre otras condiciones». Al final de la reunión, a raíz de una intervención de los expertos de los Gobiernos de México y de Nigeria, quienes resaltaron que el nuevo párrafo 13 que se había convenido se refería a una lista de gastos conexos que «no era exhaustiva», el texto entre corchetes fue suprimido. A sugerencia del Presidente, los expertos también convinieron en intercalar las palabras «o la colocación» tras las palabras «al empleo», para ser consistentes con los *Principios generales y directrices prácticas para la contratación equitativa*.

Apartado i) Gastos médicos

252. La Vicepresidenta empleadora indicó que su principal preocupación era distinguir los gastos previos al empleo, esto es, los gastos de contratación, de aquellos específicamente relacionados con el empleo, para los cuales sería de aplicación un conjunto entero de reglas diferentes. Por tanto, propuso añadir «previos al empleo» antes de «gastos médicos». Esta propuesta no fue ahora aceptable a la Vicepresidenta trabajadora, a la que preocupaba que esto pudiera tener implicaciones imprevistas en el futuro. El Presidente dijo que su modo de entenderlo, como se expresaba en el nuevo párrafo 12, era que en tanto los gastos médicos sólo estuvieran relacionados con el proceso previo al empleo, se les clasificaría como comisiones de contratación, incluso cuando en el contrato fueran descritos como recurrentes a lo largo del tiempo. La Vicepresidenta empleadora aceptó esta interpretación y finalmente retiró la enmienda.

253. El Vicepresidente gubernamental expresó el apoyo general de su Grupo a la lista haciendo observar que el encabezamiento (nuevo párrafo 12) definía claramente el mandato para su aplicación en la práctica. El orador formuló dos observaciones generales aplicables a la lista entera de gastos. En primer lugar, indicó que los expertos deberían cerciorarse de no subsumir gastos que no fueran conexos con la contratación en esa categoría y puso en guardia contra la legitimación de gastos ilícitos relacionados con el incumplimiento incluyéndolos en una definición de «gastos de contratación». En segundo lugar, recomendó introducir la noción de equidad en relación con el cobro de gastos conexos con la contratación, en particular los estipulados por los gobiernos. Muchas veces, agencias sin escrúpulos se harían pasar por servicio de ventanilla única para la prestación de todos los servicios y cobrarían altas sumas por hacerlo. Podrían introducirse en el texto salvaguardias para ocuparse de estas malas prácticas.

254. El experto del Gobierno de México propuso la supresión de las palabras «que se requieran» al figurar ya en el encabezamiento. Los expertos lo aceptaron y el apartado i) se adoptó en su forma enmendada.

Apartado ii) Gastos de seguros

255. La Vicepresidenta empleadora propuso suprimir «contratados» después de «trabajadores», pues no parecía añadir valor alguno; también sugirió anteponer «incluida» delante de «la inscripción» y la expresión «cuando proceda» al final de la oración. La Vicepresidenta trabajadora dio su acuerdo a la primera enmienda pero, secundada además por el experto de Gobierno del Canadá, opinó que la introducción de la frase «cuando proceda» era superflua, pues se la excluiría de manera natural cuando fuera inaplicable en el contexto nacional.

256. El experto del Gobierno de los Emiratos Árabes Unidos pidió a la Vicepresidenta trabajadora una aclaración con respecto a los «gastos de seguros». Citó ejemplos en los que los trabajadores estarían obligados por el Gobierno de su país de origen a adherirse a diversos sistemas de contribución, por ejemplo fondos de bienestar, y preguntó si el Grupo de los Trabajadores consideraría éstos como un gasto conexo con la contratación, incluso si se tratara de gastos recurrentes. La Vicepresidenta trabajadora indicó que cuando esas contribuciones fueran requisitos para poder asegurar el empleo en el extranjero se las debería tratar de manera similar a los demás requisitos.

257. Tras esas aclaraciones, la Vicepresidenta empleadora indicó que ahora quedaba claro que los fondos de bienestar, cuando se exigían en tanto que condición para asegurar el empleo, deberían incluirse en la lista de gastos conexos. De manera similar, los gastos relacionados con los seguros de vida o los seguros de enfermedad sólo tendrían la condición de gastos conexos con la contratación si claramente formaban parte del proceso de contratación. La Vicepresidenta trabajadora confirmó que efectivamente esa era la lectura que hacía el Grupo de los Trabajadores y que con ello no se sugería que los trabajadores no debieran nunca ser responsables de asegurarse ellos mismos. Como consecuencia, la Vicepresidenta empleadora acordó retirar la enmienda y el apartado ii) se adoptó en su forma enmendada.

Apartado iii) Gastos relacionados con la realización de pruebas para determinar el nivel de competencias y de calificaciones

258. El apartado iii) fue adoptado sin enmiendas [2].

Apartado iv) Gastos de formación y orientación

259. La Vicepresidenta empleadora opinó que no era necesario entrar en demasiados detalles sobre la clase de formación impartida. Así que propuso suprimir «en materia lingüística, de aptitudes y de otro tipo» así como añadir «incluida la orientación en el lugar de trabajo» después de «formación». Propuso además suprimir lo mismo («incluida la orientación y la formación en el lugar de trabajo») al final de este punto. Al pedírsele una aclaración, indicó que esto planteaba una serie de otras preguntas, por ejemplo cuál era el nivel de competencia, cómo probarla o en qué casos. Añadió que sin estas supresiones se vería obligada a pedir la inclusión de la palabra «obligatoria» antes de «requerida en materia lingüística, de aptitudes» para estar seguros de que realmente lo exigían los empleadores.

260. La Vicepresidenta trabajadora estuvo de acuerdo en el principio general pero señaló que la formación en materia lingüística y de aptitudes serían gastos bastante frecuentes para los

[2] La cláusula fue ligeramente modificada después de la reunión, tras sugerencia de la Oficina, como parte del proceso editorial.

trabajadores y con frecuencia determinarían su vulnerabilidad a los abusos. Por tanto, recomendó que se mantuviera la referencia específica a dichos gastos. En muchos países el requisito de la competencia lingüística era necesario para obtener un visado y también se lo debería mantener separado de la formación profesional, pues se trataba de tipos muy distintos de formación. Por otro lado, la Vicepresidenta empleadora reiteró que señalar únicamente los aspectos relacionados con la formación en materia lingüística y de aptitudes haría perder de vista otros muchos aspectos de la formación y que por tanto que el relativo a los idiomas debería seguir siendo general.

261. El experto del Gobierno de México, respaldado también por el experto del Gobierno del Canadá, se declaró contra el uso de la palabra «obligatoria», al estar ya cubierta en el encabezamiento.

262. El experto del Gobierno de Nigeria se mostró a favor de dejar en el texto la referencia a la formación, dada la amplitud del alcance de este término. La palabra «formación» abarcaba todos los tipos de formación, incluida la previa a la partida y la posterior a la llegada. Sugirió como alternativa «gastos para la formación requerida». Advirtió además contra acotar más la definición limitándola a la adquisición de aptitudes lingüísticas.

263. Aunque señalando que esto se mencionaba en términos generales en el encabezamiento, el experto del Gobierno de los Emiratos Árabes Unidos, secundado además por el experto del Gobierno de México, aceptó la idea de acentuar un determinado gasto conexo con la contratación si a uno de los grupos le parecía muy importante, sobre la base de su experiencia de la realidad en el terreno.

264. El experto del Gobierno de Marruecos indicó que prefería mantenerse en lo general y no hablar de tipos de formación que otorgaban títulos y no la capacitación profesional o los aprendizajes. Siguió un debate en torno a la utilización de las expresiones francesas «*formation qualifiante à l'emploi*» y a la intención del experto del Gobierno de Marruecos de distinguir entre la formación general y la formación que dispensa determinados grados para poder optar a un empleo. El orador dijo que las centrales telefónicas, por ejemplo, cobraban a quienes buscaban el empleo el costo en formación que consideraban necesaria para ellos a fin de poderlos emplear en el puesto de trabajo en cuestión. En la reunión se discutió si el término propuesto «*qualifiante*» tendría una traducción precisa en otros idiomas, examinando diferentes opciones en inglés como «*required*», «*specific*» o «*upskilling*» tratándose de la formación. Explicó además que la palabra «*qualifiante*» hacía referencia a una formación que habilitaba para determinado puesto de trabajo y que por tanto como tal no significaba «específica». Se trataba habitualmente de una formación de corta duración, por ejemplo de dos semanas, en la central telefónica para ayudar a los trabajadores a realizar ese trabajo específico. No obstante, algunos expertos indicaron que sería difícil traducir adecuadamente ese matiz a otras lenguas. El experto aclaró que los empleadores marroquíes llevaban a cabo el proceso de preselección y mejoraban la empleabilidad mediante este proceso de mejora de las calificaciones. El Presidente aportó el ejemplo del programa de desempleo de Suiza, cuyo fin era mejorar el nivel de las aptitudes para ayudar a acceder al empleo. Recalcó que no era un escenario de este tipo el que se estaba debatiendo en el apartado iv). En lugar de eso, éste ponía el énfasis en la necesidad de una formación que le permitiera a una persona aplicar efectivamente en el lugar de trabajo las aptitudes que ya poseía. Recalcó que en el apartado iv) no se estaba tratando de reflejar que hacía falta que una persona fuera experta en el campo de la central telefónica, sino más bien que hacía falta adquirir la formación acerca de cómo utilizar los teléfonos de la central.

265. El experto del Gobierno de México dijo que esta enmienda desviaba la atención del tipo de formación que lo abarcaba todo. Dijo que la palabra «requerida» ya estaba en el encabezamiento y la palabra «formación» en el título del apartado iv) y que por tanto proponía suprimir esas dos palabras. Propuso hacer referencia a los conceptos de orientación para el empleo en el lugar de trabajo, orientación previa a la partida o posterior a la llegada

de los trabajadores recién contratados y la adquisición de competencias lingüísticas al final del todo.

266. La Vicepresidenta trabajadora indicó su disposición a aceptar la propuesta de los empleadores pidiendo al mismo tiempo que constara en acta el claro entendimiento de que la formación lingüística estaba comprendida en esta formulación más amplia. Dijo que no obstante su Grupo querría conservar la palabra «requerida». Por tanto, la redacción sería «gastos para la formación requerida», seguida por las demás enmiendas formuladas por los empleadores.

267. A la luz de las intervenciones anteriores, el experto del Gobierno de Marruecos consintió en retirar su enmienda y el apartado iv) fue adoptado en su forma enmendada.

Apartado v) Gastos de equipamiento

268. A raíz de una solicitud de aclaración de la Vicepresidenta empleadora sobre las implicaciones prácticas de este elemento propuesto, la Vicepresidenta trabajadora declaró que, por ejemplo, en el momento de su contratación al trabajador se le debería facilitar un uniforme y que no se debería plantear el requisito de que esto fuera un gasto conexo con el proceso de contratación. Aportó un ejemplo de los Estados Unidos en el que a un entrenador de esquí, en el momento de su contratación en el marco del programa de formación para la temporada, se le facilitaría todo el equipo necesario para que realizara su trabajo. Recalcó que tal ejemplo podría trasladarse a aspectos de un trabajo peligroso o a otros sectores. Reiteró además que los gastos de equipamiento únicamente deberían considerarse conexos con la contratación si constituían una condición previa para acceder al trabajo.

269. La Vicepresidenta empleadora no consideró suficientemente claro el ejemplo aportado, y puso de relieve que en esa situación la persona ya había sido contratada, mientras que el apartado v) hacía referencia a los gastos requeridos de la fase de contratación. Con el fin de aportar una aclaración, el Presidente expuso el ejemplo de un trabajador o trabajadora doméstico a quien antes de celebrar un contrato de trabajo el empleador o el reclutador de mano de obra pudiera exigirle que asumiera los gastos del uniforme, el calzado y el equipo como requisito para obtener el empleo. Destacó que este ejemplo también podía aplicarse al sector de la construcción, en el que se podría exigir a los trabajadores que pagaran todos los gastos conexos por adelantado. Tales gastos se convertían por tanto en una condición previa para la celebración de un contrato de trabajo.

270. El experto del Gobierno de México estuvo de acuerdo, resaltando también la necesidad de velar por que la seguridad en el trabajo fuera responsabilidad de los empleadores. Esta opinión también fue apoyada por el experto del Gobierno de Nigeria. El experto del Gobierno de los Emiratos Árabes Unidos alentó además a los expertos a tener en cuenta situaciones en las que no se informaba a los trabajadores acerca de los gastos de equipamiento y en lugar de eso se les exigía que pagaran el equipamiento a su llegada incluso si el trabajador o la trabajadora en cuestión no hubiera dado su consentimiento antes. Para concluir, dijo que el apartado v) no debería diluirse, sino mantenerse inalterado dado que esos gastos seguían valiendo como gastos de contratación, independientemente de que el trabajador o la trabajadora estuviera informado, mal informado o desinformado.

271. La Vicepresidenta empleadora agradeció la explicación dada por el Grupo de los Trabajadores. Tras proponer que en el encabezamiento se incluyera una excepción indicando claramente que los gastos de los que trataba el apartado v) sólo estaban relacionados con la etapa previa al empleo, aceptó suprimir dicho apartado si en las actas se recogía que los expertos compartían su manera de entender esto. El apartado v) se adoptó en su forma enmendada. La Vicepresidenta empleadora dijo que le preocupaba la improbabilidad de que los usuarios de la definición la leyeran paralelamente al informe de esta reunión. Era

necesario que el texto fuera claro por sí mismo, sin depender de que además hubiera que leer el informe.

Apartado vi) Gastos relacionados con los viajes

272. La Vicepresidenta empleadora recalcó que este punto estaba inequívocamente vinculado con la etapa previa al empleo y que esta intención debería dejarse clara a quienes leyeran el documento tras su adopción. Recomendó que se suprimiera la expresión «con los efectos personales».

273. El experto del Gobierno de Marruecos propuso suprimir «las entrevistas» y «las citas consulares» del apartado vi). Mencionó que en el informe de base se indicaba claramente que los gastos relacionados con los viajes durante el período de búsqueda de trabajo normalmente corrían a cargo de la persona que buscaba el empleo. En la práctica, estos eran gastos que también podían ser recuperados por los empleadores o por los servicios públicos de empleo mediante el uso de «cheques de movilidad». No obstante, en muchos países los servicios públicos de empleo carecerían de los recursos para hacer esto, por lo que no sería viable.

274. La Vicepresidenta trabajadora aceptó la enmienda propuesta por el Grupo de los Empleadores con respecto a suprimir «con los efectos personales». Esta propuesta también fue apoyada por algunos expertos gubernamentales (Reino Unido, México) y posteriormente adoptada por la reunión. La oradora mostró su preocupación con la enmienda propuesta por el experto del Gobierno de Marruecos, pues se trataba de elementos que para los trabajadores podían constituir importantes inversiones por adelantado antes incluso de haber recibido una oferta formal de empleo. Declaró que la exclusión de gastos tan importantes en el proceso de contratación podría crear las condiciones para el abuso.

275. El experto del Gobierno del Reino Unido, secundado además por el experto del Gobierno de México y por la Vicepresidenta empleadora, declaró que en el encabezamiento se exponían con claridad los requisitos para considerar que un gasto tenía conexión con la contratación. Por tanto, consideró razonable incluir «las entrevistas» y «las citas consulares» en el apartado vi). Esta consideración también fue apoyada por el experto del Gobierno de Nigeria. Éste recalcó que el proceso de contratación podría entrañar enormes gastos, que, de serles impuestos al trabajador, impedirían a éste acceder al empleo. La experta del Gobierno de Portugal subrayó que los gastos relativos a las entrevistas deberían correr a cargo del empleador o del reclutador de mano de obra, pues podían ser muy elevados y supondrían una carga para los trabajadores.

276. El experto del Gobierno de los Emiratos Árabes Unidos explicó que en algunos casos el Gobierno estaría dispuesto a correr con tales gastos. Así, propuso que los debates no se centraran en quién paga, sino en que tales gastos no deberían ser por cuenta de los trabajadores. Teniendo esto presente, opinó que los gastos del apartado vi) también deberían comprender las «citas consulares». El encabezamiento se diluiría si los gastos del apartado vi) no fueran de aplicación a los trabajadores que viajan para conseguir el trabajo ofrecido por un empleador o un reclutador de mano de obra, incluso si ello fuera resultado de una cita consular. Se mostró de acuerdo con el experto del Gobierno de Nigeria en que tales gastos podían ser considerables.

277. A la luz de las diferentes intervenciones, el experto del Gobierno de Marruecos aceptó el creciente consenso, si bien pidió que constara en acta su preocupación y que, en su opinión, la referencia a esta redacción no debería dar lugar a esperanzas de que los servicios públicos de empleo proporcionaran cheques de movilidad para cubrir los gastos de viaje de los candidatos a los efectos de acudir a las entrevistas.

278. Aunque se adoptó inicialmente el apartado vi), en un momento ulterior de las deliberaciones los expertos decidieron introducir una nueva enmienda e incluir en su encabezamiento las palabras «y el alojamiento» como resultado de los debates en torno al apartado viii) sobre el alojamiento en el empleo (véase el párrafo 285 *infra*), que finalmente fue suprimido. Se obró con la intención de recoger el tema del alojamiento en este apartado, dejando el tema relativo a los gastos «superiores a su valor justo de mercado» para una nueva sección C aparte que finalmente incluía la referencia a los gastos «inflados».

Apartado vii) Gastos administrativos

279. La Vicepresidenta empleadora propuso sustituir las palabras «comisiones relativas a las solicitudes y» con «comisiones relativas a las solicitudes y los servicios que se exigen con el solo objeto de cumplir con el proceso de contratación» con vistas a concretar con más claridad en qué consistían estos gastos. Esta enmienda fue aceptada por la Vicepresidenta trabajadora, aunque indicó que había cierta redundancia con el texto anterior.

280. El experto del Gobierno de Nigeria, apoyado por el experto del Gobierno de Sri Lanka, planteó la cuestión de los gastos de la tecnología de la información (TI) generados durante la contratación y la manera en que el texto debería ocuparse de ellos. En ocasiones los trabajadores tenían gastos por hacer sus solicitudes en línea y no quedaba claro si tales gastos podían repercutirse al empleador. El experto subrayó la necesidad de pensar en el futuro, cuando quizá la contratación consista en su totalidad en un proceso a través de las TI.

281. La Vicepresidenta trabajadora indicó que la modalidad de cobro de los gastos (utilizando tecnología de la información o de otro modo) no cambiaría el hecho de que los gastos no debería pagarlos el trabajador. El experto del Gobierno de los Emiratos Árabes Unidos opinó que lo mejor sería que la cuestión de los gastos relacionados con las TI. fueran abordados en consultas nacionales. Se aludió a otro ejemplo de gastos relacionados con la expedición de una partida de nacimiento o el pasaporte, documentos que constituían un requisito corriente en el caso de los trabajadores interesados en trabajar en el extranjero. Los empleadores de los Emiratos Árabes Unidos tenían dificultades para asumir estos costos, dado que la posesión de documentos como la partida de nacimiento o el pasaporte constituían un requisito general y no uno relacionado con el empleador en cuestión. Quizá el lugar de examinar las maneras de reducir estos tipos de gastos eran las consultas nacionales o bilaterales.

282. El Presidente señaló el potencial que tenían las tecnologías de la información y la digitalización para reducir los gastos de contratación y como ejemplo a este respecto se citó la tecnología de concatenación en bloque («block chain»).

283. El apartado vii) fue adoptado en su forma enmendada.

Apartado viii) Alojamiento en el empleo

284. La Vicepresidenta empleadora propuso suprimir este apartado porque la expresión «en el empleo» implicaba que esto pertenecía a la esfera del empleo. Podía haber casos en los que, durante el proceso de contratación, el trabajador tuviera la obligación colateral de correr con un gasto por encima de su valor de mercado, pero esta situación se debería tratar en el apartado relativo a las garantías financieras. Esta posición fue apoyada además por el experto del Gobierno del Canadá.

285. La Vicepresidenta trabajadora reconoció que estos gastos estaban relacionados con el empleo, pero subrayó que con frecuencia los trabajadores tenían que consentir en gastos de alojamiento por encima de su valor justo de mercado en el momento de su contratación. Lo que hacía que estos gastos fueran conexos con la contratación era el momento de su imposición y la inflación del costo. No obstante, se mostró abierta a aceptar la sugerencia

del Presidente de separar el tema de su cobro por encima de los costos del valor justo de mercado (o «prácticas fraudulentas») de la de los gastos de alojamiento.

286. El experto del Gobierno de México indicó que las cuestiones de los gastos de alojamiento y de subsistencia durante la contratación ya estaban tratadas en el apartado vi) y propuso incluir una referencia específica a ellos en el título de manera que dijera «gastos relacionados con los viajes y el alojamiento» (en inglés «Travel and accommodation costs»). La cuestión de cobrarlos por encima del costo según su valor justo de mercado se trataría por separado como parte de los gastos injustificados que no deberían considerarse gastos conexos con la contratación. El Presidente propuso cambiar el título en inglés por el de «Travel and lodging costs» por coherencia en la redacción.

287. El experto del Gobierno de Nigeria señaló que no en todas las situaciones el alojamiento tenía un valor injusto de mercado, y por tanto opinó que se trataba de una cuestión que podía abordarse en consultas nacionales. No obstante, si en el título del apartado vi) hubiera de hacerse referencia al alojamiento, entonces en el texto también se debería hacer referencia a los costos de alojamiento a precios justos de mercado.

288. La Vicepresidenta empleadora no consideró que fuera necesario añadir texto en el subpárrafo, dado que la intención ya estaba clara. A continuación el apartado viii) se colocó entre corchetes y finalmente fue suprimido después de que en la reunión se llegara a un acuerdo satisfactorio sobre cuestiones relacionadas con los gastos de vivienda por encima de su valor de mercado en una nueva sección C.

Apartados ix) Garantías financieras, x) Gastos ocultos y xi) Tasas por incumplimiento de contrato o derechos de intermediación

289. El experto del Gobierno del Reino Unido, secundado por el experto del Gobierno del Canadá, indicó que los tres apartados finales se ocupaban de gastos que no deberían ser por cuenta de ningún actor en el proceso de contratación y que no deberían ser legitimados incluyéndolos en la sección B.

290. La Vicepresidenta trabajadora señaló que aunque muchos de estos gastos eran «extracontractuales», aquellos de los que trataba el apartado xi) sí que formaban parte de muchos contratos tipo.

291. El Presidente opinó que podría ser apropiado hacer referencia de nuevo a gastos por incumplimiento de contrato en la sección relativa a los gastos conexos, pues esta cuestión se mencionó anteriormente sólo en relación con las comisiones.

292. El experto del Gobierno de los Emiratos Árabes Unidos advirtió sobre la inclusión de «gastos ilegítimos» en una lista de gastos que, aunque no correspondía pagarlos a los trabajadores, no eran de por sí ilegítimos. Tal era el caso de los gastos por la terminación anticipada de un contrato. En tal caso, el contrato debería ser nulo y sin valor y la jurisdicción no obligaría a respetarlo.

293. Si bien estuvo de acuerdo con la observación planteada por el experto del Gobierno de los Emiratos Árabes Unidos, la Vicepresidenta trabajadora reiteró que en muchos casos, por ejemplo en los Estados Unidos de América y en el Reino Unido, tales gastos se incluían en contratos que eran perfectamente legales. Opinó que en este caso particular por el momento podía aceptarse cierta ambigüedad. En cuanto a las demás situaciones, se mostró plenamente de acuerdo con el texto de los apartados «garantías financieras» y «gastos ocultos».

294. El Presidente indicó que se estaba formando un consenso para trabajar separadamente sobre las garantías financieras y los gastos ocultos. Con respecto a la cuestión de las tasas por

incumplimiento de contrato y derechos de intermediación, preguntó al Grupo de los Empleadores cuál era su opinión sobre la manera de tratarla.

295. La Vicepresidenta empleadora propuso un nuevo texto y diferenció los gastos ocultos, pues se trataba de gastos que incumplían las normas y no encajaban bien en la lista de gastos conexos:

«*a)* se debería cumplir la normativa de lucha contra el soborno y la corrupción en todo momento y en cualquier etapa del proceso de contratación. Entre los ejemplos de posibles costos extracontractuales, encubiertos o ilícitos figuran: los sobornos, los tributos, las mordidas y las obligaciones que exija cualquier actor que intervenga en la cadena de contratación.».

296. El experto del Gobierno del Canadá, recogiendo la discusión habida en el Grupo Gubernamental, propuso que en el documento se trataran las siguientes tres esferas en una sección aparte: *a)* los pagos en garantía y la lucha contra la corrupción y los sobornos; *b)* la inflación del coste por encima del valor de mercado, y *c)* la falta de divulgación sobre los gastos o de información acerca de éstos. Se mostró de acuerdo con la redacción propuesta en torno a la lucha contra los sobornos y la corrupción, los pagos en garantía, las sanciones y los costos ilícitos. En relación con la razonabilidad, ésta se refería al caso en que una persona acabara pagando por gastos no conexos que eran excesivos y por encima de su valor de mercado, por ejemplo en materia de alojamiento. Con respecto a la plena divulgación y al consentimiento informado, destacó que era necesario asegurarse de que las personas recibían una información plena y daban su consentimiento antes de cualquier gasto no conexo con la contratación a fin de evitar cualquier sorpresa durante el proceso de la contratación.

297. El orador propuso que se añadiera el texto sugerido en los dos nuevos apartados *b) y c),* de los empleadores en una nueva sección titulada «orientación en materia de aplicación o interpretación». Aclaró además que el objeto de esta sección era el de abarcar tanto las comisiones como los gastos conexos y por tanto debería estar separada de la sección B. La redacción del texto sería la siguiente:

«A. Subtítulo

(Véase el texto *supra*)

B. Razonabilidad

Toda comisión ajena a la contratación que deba correr por cuenta de los trabajadores deberá cargarse a un valor justo de mercado/a la misma tarifa que pagaría quien no fuera el trabajador por el bien o el servicio.

C. Plena divulgación y consentimiento informado:

Cualquier comisión ajena a la contratación deberá ponerse en conocimiento del trabajador antes de serle cargada, y se deberá dar al trabajador la oportunidad razonable de rechazar el bien o el servicio.».

298. La Vicepresidenta trabajadora se declaró abierta a estudiar este enfoque, pero expresó la preferencia de mantener estos apartados dentro de la sección B. Acogió favorablemente la referencia a la extorsión, los pagos en garantía y los depósitos de garantía mencionados por el experto del Gobierno del Canadá a título de ejemplos.

299. Siguió un debate acerca de si se debería considerar a estos gastos como «gastos conexos», como sugería el Grupo de los Trabajadores, o como cuestión aparte, como sugirieron algunos

expertos gubernamentales. El experto del Gobierno del Canadá puso el foco en que la sección de los «gastos conexos» tenía por objeto identificar los gastos conexos con la contratación que no debían ser soportados por los trabajadores, en la expectativa implícita de que pudieran ser pagados por otras partes. Por tanto, incluir en esta sección los sobornos sugeriría que esta práctica era aceptable si corría por cuenta de otros, lo que obviamente no era el caso. Esta puntualización recibió el apoyo de la Vicepresidenta empleadora, que destacó que algunos de esos costos eran comisiones ocultas, mientras que otros eran simplemente malas prácticas de incumplimiento. Propuso un encabezamiento aparte titulado: «Prácticas relacionadas con la contratación y la observancia de la reglamentación».

300. La Vicepresidenta trabajadora indicó que deseaba estar segura de que los expertos prosiguieran su labor de «definir», en este caso mediante la redacción de una definición de «comisiones ilegítimas». Propuso un encabezamiento titulado «Costos de contratación ilegítimos» o trabajar a partir de ese concepto. Los apartados *a) y b)* del texto anteriormente propuesto encajarían en esa sección, mientras que el apartado *c)* necesitaría una nueva formulación.

301. El experto del Gobierno de los Emiratos Árabes Unidos sugirió «aplicación» para el título de esta nueva sección, y en tres subapartados seguirían los conceptos de «observancia jurídica», «razonabilidad» y «consentimiento informado». La Vicepresidenta empleadora apoyó esta propuesta.

302. La Vicepresidenta trabajadora indicó que la tarea estaba derivando a debatir el tema de la «aplicación», que no estaba en el mandato de la reunión. A la Reunión no se le pedía que diera forma o estructura a la reglamentación sino que la inspirara llegando a un entendimiento sobre los costos identificados. En general, le gustaba más el texto propuesto que los encabezamientos.

303. El experto del Gobierno del Reino Unido sugirió una nueva sección C que se titulara «costos ilegítimos, desproporcionados y ocultos» que recogiera los tres principios que estaban siendo debatidos. Además de la propuesta de la Vicepresidenta empleadora de sustituir «ocultos» por «encubiertos», los expertos se mostraron de acuerdo con la propuesta y la reunión pasó a debatir los apartados *a), b) y c)* bajo esa sección.

304. Siguió un intercambio de pareceres sobre los subapartados. La Vicepresidenta trabajadora no se mostró proclive a aceptar la sugerencia de poner el título «observancia jurídica» al apartado *a),* dado que no reflejaba el texto que le seguía. La oradora cuestionó que fuera necesario utilizar títulos para los subapartados y propuso reordenar el texto del apartado *a)* como sigue:

«Los costos de contratación extracontractuales, encubiertos o ilícitos no son nunca legítimos. Entre los ejemplos al respecto figuran: los sobornos, los tributos, las extorsiones o mordidas, las obligaciones y las garantías que exija cualquier actor que intervenga en la cadena de contratación. Se debería cumplir la normativa de lucha contra el soborno y la corrupción en todo momento y en cualquier etapa del proceso de contratación.».

305. La reunión acordó no utilizar «subtítulos» y debatió sobre el texto que acababa de ser reordenado por la Vicepresidenta trabajadora.

306. La Vicepresidenta empleadora no puso objeciones a la reordenación, pero manifestó el deseo de retirar las palabras «de contratación». Explicó que estos costos eran ilícitos, pero, como tales, no eran de la contratación. La Vicepresidenta trabajadora convino en eliminar esas palabras en la primera oración pero no en relación con «cualquier actor que intervenga en la cadena de contratación», lo que fue convenido por todas las partes.

307. Con respecto al apartado *b)* propuesto, relativo al concepto de la «razonabilidad», la Vicepresidenta trabajadora propuso seguir la misma estructura del apartado *a)* y comenzar la oración con lo siguiente: «Las comisiones que se carguen a los trabajadores por encima del valor justo de mercado o a tarifas diferentes a las que pagaría quien no fuera trabajador por los bienes o el servicio nunca pueden ser legítimas.».

308. La Secretaria General intervino para señalar que de la lectura de la formulación propuesta podía inferirse que sugería que las comisiones eran permisibles si se cargaban al valor de mercado. Era necesario encontrar una formulación que indicara con claridad que las comisiones a las que se refería este párrafo no serían comisiones de contratación sino comisiones por otros bienes y servicios, por ejemplo, «comisiones no conexas con la contratación».

309. El experto del Gobierno del Canadá expresó el deseo de exponer un ejemplo de la manera en que tales comisiones podrían ser de aplicación en su país. El trabajador que fuera admitido en el marco del régimen de trabajadores temporales en el Canadá podía solicitar la residencia permanente. Esto no formaba parte del proceso de contratación y el empleador no lo auspiciaba de manera automática. Sin embargo, algunas agencias inflaban los costos para acceder al programa como forma de obtener más compensaciones por encima de los gastos de la contratación, en ocasiones con la complicidad de un empleador.

310. La Vicepresidenta empleadora planteó dudas sobre la reorganización del texto, cuya lectura era ahora menos coherente. También le planteaba dudas la introducción de terminología relativa al valor justo de mercado, que podría tener implicaciones sobre el cumplimiento de la legislación antitrust o en materia de prácticas anticompetitivas. También daría lugar a preguntas como la de quién definiría dicho valor. Preguntó a la Oficina si ya se había utilizado en otros casos una terminología parecida.

311. La Secretaria General aludió a la Recomendación sobre la vivienda de los trabajadores, 1961 (núm. 115), en la que se indicaba que «los trabajadores no deberían pagar por un alojamiento adecuado y decoroso más que un porcentaje razonable de sus ingresos». Una redacción parecida se utilizaba también en el Convenio sobre las trabajadoras y los trabajadores domésticos, 2011 (núm. 189) en referencia al pago de los salarios en especie, pago que no debería superar una proporción determinada de la remuneración. En este caso, la deducción en los salarios por el alquiler de un apartamento no debería ser desproporcionada con los ingresos del trabajador.

312. La Vicepresidenta empleadora señaló que los ejemplos expuestos por la Oficina no estaban específicamente relacionados con el tema que se debatía, pues trataban de la proporcionalidad con los salarios pero no de la cuestión de juzgar el valor de mercado y más en particular «el valor justo de mercado», terminología que la oradora no recomendaría utilizar. Por último, planteó la sugerencia de sustituir las palabras «comisiones no conexas con la contratación» con «pagos conexos con el proceso de contratación».

313. El experto del Gobierno del Canadá propuso la redacción alternativa «cualquier pago o indemnización a un empleador o una agencia de contratación por gastos inconexos».

314. La Vicepresidenta trabajadora declaró que el primer párrafo (propuesta de apartado *a)*) ya contenía la palabra «encubiertos» y sugirió incluir otros conceptos, por ejemplo «inflados», para referirse a la cuestión del valor justo de mercado, entre «encubiertos» e «ilícitos». Esto permitiría la supresión de los dos párrafos siguientes. La palabra «inflados» recogía la esencia del párrafo 2 y la palabra «encubiertos», la esencia del párrafo 3. Con ello, la sección C quedaría limitada a un párrafo en lugar de los tres apartados *a), b) y c),* propuestos.

315. La Vicepresidenta empleadora se mostró de acuerdo con esta propuesta y pidió reordenar el párrafo de modo que comenzara con «se debería cumplir la normativa de lucha contra el

soborno y la corrupción en todo momento». La Vicepresidenta trabajadora, sin embargo, consideró que esta propuesta de reestructuración quitaba el énfasis a la tarea de definir las comisiones de contratación y sus gastos conexos.

316. El experto del Gobierno del Reino Unido planteó la propuesta de reestructurar el párrafo trasladando la oración relativa a la lucha contra el soborno inmediatamente después de la primera y seguidamente terminar el párrafo con la lista de ejemplo de costos ilegítimos. Se llegó a un consenso después de estos cambios y por consiguiente la reunión acordó suprimir de la lista de gastos conexos *supra* los apartados viii), ix) y x), que se habían propuesto.

Apartado xi) Tasas por incumplimiento de contrato o derechos de intermediación

317. El experto del Gobierno de los Emiratos Árabes Unidos, respaldado también por la Vicepresidenta trabajadora, propuso poner punto y final tras «recuperar los gastos relacionados con la contratación».

318. La Vicepresidenta empleadora propuso suprimir enteramente este apartado, pues estaba vinculado con la relación de trabajo y no con el proceso de contratación. Indicó que aquí podía tratarse o bien de una situación de incumplimiento de un contrato de duración determinada, que pertenecía al ámbito del empleo y entrañaba para el trabajador el pago de un costo perfectamente legal, o bien de algo que quedaría cubierto por la nueva sección C. Además, solicitó una aclaración sobre el significado de «derechos de intermediación» («finders' fee»).

319. La Vicepresidenta trabajadora indicó que el día de antes se acordó que este punto volviera a ser abordado en la sección sobre gastos conexos. Con respecto al significado de «derechos de intermediación», señaló que la supresión que proponía el experto del Gobierno de los Emiratos Árabes Unidos, aunque en principio no cabía objetarla, tenía como consecuencia la de perder parte de la explicación de lo que tales «derechos de intermediación» representarían.

320. El experto del Gobierno del Reino Unido propuso reescribir el texto del título en negrilla a fin de que aludiera más a la recuperación de los gastos conexos y ponerlo más en sintonía con el espíritu del texto que seguía.

321. El experto del Gobierno del Canadá opinó que tal vez las cuestiones del momento y los costos ilegítimos ya estaban cubiertas en los puntos A y C, respectivamente.

322. La Vicepresidenta trabajadora reiteró que en muchos mercados de trabajo estos eran considerados contratos legales y legítimos y por tanto era reacia a colocarlos en una sección sobre costos ilegítimos. Explicó que éstos estaban relacionados con la contratación pero que de por sí no eran ilegítimos en muchos contextos nacionales. Reiteró que se trataba de gastos como los de viaje y otros gastos anticipados de la contratación, que con frecuencia se enumeraban en contratos perfectamente legales a título de gastos que los trabajadores debían reembolsar en caso de incumplimiento de contrato. Insistió en que había una correlación directa con los gastos de la contratación.

323. La Vicepresidenta empleadora especificó que se trataría de comisiones de contratación repercutidas ilegalmente al trabajador y no de gastos conexos. Además, el incumplimiento de un contrato sería tratado en el marco de la legislación relativa al empleo y por tanto quedaría al margen del objeto de esta discusión.

324. El experto del Gobierno de los Emiratos Árabes Unidos sugirió que se estaba tratando de dos temas separados. Por una parte, la existencia de una cláusula legítima sobre la terminación de la relación de trabajo, que podría incluir un preaviso o una indemnización, y

por otro lado la cuestión a la que parecía estar refiriéndose el Grupo de los Trabajadores, esto es, el intento de menoscabar la libertad de un trabajador de escapar de una relación contractual imponiéndole costos insuperables. En este caso, sin embargo, la situación correspondería a la sección C, en su caso añadiendo la redacción que correspondiera.

325. La Vicepresidenta trabajadora indicó que su Grupo podía consentir en pasar al punto siguiente, con la estipulación de que se trataba de una práctica gravemente distorsionada que se daba en contratos legales y constituía un obstáculo activo para que los trabajadores regresaran a su país. Pidió que constara en acta que esta cuestión no fue plenamente tratada el día anterior, pues había quedado entendido que se la trataría en la sección relativa a los gastos conexos. Había habido falta de voluntad de los demás grupos de darle seguimiento. Lamentó que en este caso no se hubiera avanzado con un espíritu de buena fe.

326. El Presidente propuso que continuara el debate volviendo a abordar la sección C propuesta en consonancia con la sugerencia formulada por el experto del Gobierno de los Emiratos Árabes Unidos de comprobar si podía incluirse en ella el «recobrar/recuperar gastos por incumplimientos de contrato».

327. La Vicepresidenta trabajadora acogió favorablemente la propuesta y propuso incluir las «tasas por incumplimiento de contrato ilegales» como ejemplos de costos ilegítimos en la sección C.

328. El experto del Gobierno del Canadá señaló que tal vez los países no tuvieran vigentes leyes que hicieran ilegales estas prácticas. Reconoció la preocupación manifestada por el Grupo de los Trabajadores pero indicó que, en su opinión, el texto la atendía satisfactoriamente. A pesar de ello, mostró su disposición a volver a examinar la sección C para tratar de encontrar un compromiso.

329. La Vicepresidenta trabajadora propuso añadir «comisiones de recuperación de gastos» tras «costos extracontractuales, encubiertos, inflados o ilícitos» y continuar con las palabras «no son nunca legítimos».

330. La Vicepresidenta empleadora dijo que había de guardarse de formular cosas en las que no estuviera claro el significado. Instó al Presidente a que considerara que ya se habían atendido estas preocupaciones y que añadir texto en este lugar no impulsaría el proceso de definir las comisiones de contratación y los gastos conexos.

331. Con el fin de alcanzar un compromiso, el Presidente propuso utilizar la expresión «tasas ilícitas por incumplimiento». Tras consultar con su Grupo, la Vicepresidenta empleadora ofreció la expresión alternativa «las comisiones ilícitas de recuperación de gastos» como testimonio de la buena fe y el espíritu constructivo de su Grupo. La Vicepresidenta trabajadora acogió favorablemente esta propuesta. Por consiguiente, se suprimió el apartado xi) «Tasas por incumplimiento de contrato o derechos de intermediación» y se modificó la sección C a fin de incluir la referencia a «comisiones ilícitas de recuperación de gastos» entre los ejemplos de costos ilegítimos.

Párrafo 13

332. La Vicepresidenta empleadora propuso añadir «prescriptivo ni» entre «no es» y «exhaustivo». Propuso además suprimir la oración «También se prohibirán otros gastos conexos que se exijan como condición de la contratación».

333. La Vicepresidenta trabajadora prefirió no hacer referencia al carácter «no prescriptivo», pues este concepto ya se había articulado ampliamente. Con respecto a la supresión de la segunda oración, pidió que se le aclarara el motivo para ello. En ella se captaba la idea, repetida

muchas veces durante la Reunión, de que en la definición también se debería tener en cuenta la evolución futura de la realidad.

334. El experto del Gobierno de México, apoyado también por el experto del Gobierno del Reino Unido, propuso sustituir «se prohibirán» por «se deberían prohibir» para servir al propósito de no ser prescriptivos.

335. La Vicepresidenta empleadora propuso suprimir «y por tanto deberían servir como piso». Esto podría ser aceptado por la Vicepresidenta trabajadora si también se pudiera suprimir «no es prescriptivo». Con el apoyo del experto del Gobierno del Reino Unido, la Vicepresidenta trabajadora prefirió que se conservaran las palabras «también se prohibirán otros gastos conexos que se exijan como condición de la contratación», indicando que esta precisión no sería perjudicial.

336. El experto del Gobierno de México tampoco veía ningún perjuicio en reconocer la evolución futura y en poner el énfasis en determinados aspectos. Por tanto, pidió a los empleadores que fueran flexibles en conservar el texto propuesto.

337. La Vicepresidenta empleadora propuso el siguiente replanteamiento: «También se deberían considerar otros gastos conexos que se exijan como condición de la contratación». Señalando que esto podría dar lugar a una mala interpretación, el Presidente propuso sustituir «considerar» por «considerar para su prohibición». A la Vicepresidenta trabajadora esta propuesta le pareció que iba en la dirección opuesta al espíritu de la Reunión, esto es, la prohibición de las comisiones de contratación y los gastos conexos para los trabajadores.

338. El experto del Gobierno del Reino Unido propuso sustituir «se deberían prohibir» por «se podrían prohibir», con vistas a atender las perspectivas del Grupo de los Empleadores. Esta propuesta fue aceptable para el Grupo de los Empleadores, y el párrafo fue adoptado en su forma enmendada.

339. La Reunión deliberó brevemente sobre una propuesta del experto del Gobierno de México de reordenar la lista por orden alfabético, por orden cronológico del proceso de contratación o eventualmente por la repercusión en relación con el costo para los trabajadores. No obstante, los expertos concluyeron que esto no era esencial dadas las premuras de tiempo y que podría haber sido difícil hacerlo.

Discusión sobre las maneras de difundir el uso de la definición por los mandantes a nivel internacional y nacional

340. La Vicepresidenta empleadora presentó un texto en el que se proponían los medios a través de los cuales podría tener lugar la difusión efectiva de las definiciones de comisiones de contratación y gastos conexos. Entre las medidas figuraban el apoyo al diálogo tripartito nacional para debatir, elaborar, supervisar, aplicar y hacer observar la reglamentación de los reclutadores de mano de obra, de conformidad con las normas y directrices de la OIT; la difusión de las definiciones en una única publicación con los *Principios generales y directrices prácticas para la contratación equitativa;* el ofrecimiento gratuito de la publicación; la creación de asociaciones con otros organismos de las Naciones Unidas; y la colaboración con los interlocutores sociales para determinar qué regiones y contextos nacionales deben ser prioritarios. En segundo lugar, la Vicepresidenta empleadora pidió que se revisara la *Guía de la OIT para las Agencias de empleo privadas – Regulación, monitoreo y ejecución,* de 2007, pues se había quedado anticuada habida cuenta de la adopción de los *Principios generales y directrices prácticas para la contratación equitativa* y la definición

de comisiones de contratación y gastos conexos. El tercer componente trataba de la creación de capacidad.

341. La Secretaria General aclaró que el primer objetivo de la Reunión era el de adoptar una definición y el segundo el de tratar de encontrar maneras de difundir las definiciones. En marzo de 2019 el Consejo de Administración de la OIT tendría que examinar la definición adoptada y autorizar su difusión y uso. El objeto de la presente discusión por los expertos era el de proporcionar información y orientaciones a la Oficina y a los mandantes sobre las estrategias para el uso y la difusión de la definición adoptada. El resultado de la discusión podría ser el de incluir en las actas un resumen de la discusión, mientras que otra opción podría ser tener en forma de anexo el texto cuya base era la propuesta de los empleadores en su forma enmendada por los expertos.

342. El experto del Gobierno de Nigeria propuso que el Grupo no siguiera adelante con la negociación de un texto adicional.

343. La Vicepresidenta trabajadora agradeció el texto proporcionado por la Vicepresidenta empleadora. Declaró que era posible una discusión al respecto, que debería aparecer en el registro escrito, pero prefería que el texto propuesto no se incluyera como anexo al texto, al no haber tenido lugar las debidas consultas dentro de los grupos tripartitos. Esta opinión fue secundada por el experto del Gobierno de México, que dio las gracias al Grupo de Empleadores y convino en que hubiera una discusión general y verla recogida en las actas, pero no en proceder a negociar un texto adicional ni en incluir el documento como anexo al informe.

344. Aceptando las opiniones anteriores, la Vicepresidenta empleadora, apoyada también por la Vicepresidenta trabajadora, recalcó la necesidad de difundir siempre las definiciones acordadas junto con los *Principios generales y directrices prácticas para la contratación equitativa,* pues éstos proporcionarían el contexto para entenderla mejor.

345. El Presidente indicó que, como parte de su difusión, las definiciones adoptadas serían traducidas a los idiomas oficiales de la OIT y se publicarían en línea.

346. La Vicepresidenta empleadora subrayó además que las definiciones adoptadas también debería difundirse entre otras instituciones y a través de procesos mundiales (por ejemplo, la OIM, el Pacto Mundial para la Migración Segura, Ordenada y Regular, el IRIS, y el Banco Mundial).

347. El Presidente también aludió a la renovada Red de Migración de las Naciones Unidas, que podría utilizarse en tanto que canal de difusión. Aclaró que las definiciones adoptadas, aunque no podía utilizarse como referencia en el Pacto Mundial para la Migración Segura, Ordenada y Regular, podía formar parte de los debates, foros y plataformas de seguimiento.

348. En lo que respecta específicamente a la propuesta de revisión de la *Guía para las Agencias de empleo privadas – Regulación, monitoreo y ejecución* de la OIT, incluida en tanto que punto del documento de difusión propuesto por el Grupo de los Empleadores, la Vicepresidenta trabajadora opinó que ello exigía nuevas deliberaciones. Dados los límites de tiempo y la ocasión, en su opinión sería más apropiado que la Oficina elaborara un plan de aplicación de manera más reflexiva y lo presentara al Consejo de Administración. Además, declaró que era necesario difundir las definiciones adoptadas de un modo que fuera fácilmente comprensible para los trabajadores, pues también ellos tenían una finalidad informativa.

Observaciones finales

349. El experto del Gobierno de México hizo extensivo su agradecimiento al Presidente por su dura labor y su ayuda constructiva y positiva para conseguir resultados oportunos. También dio las gracias a la Oficina por la buena preparación de la Reunión y del documento de base que sirvió a la finalidad de los gobiernos. Reconoció el trabajo y la contribución de los interlocutores sociales y también que el resultado se obtuvo gracias al recurso a un diálogo constructivo, franco y abierto.

350. El experto del Gobierno de Marruecos dio las gracias a todos por el diálogo constructivo. No obstante, propuso que en futuras deliberaciones de naturaleza similar la Oficina incluyera a representantes de los servicios públicos de empleo.

351. La Vicepresidenta trabajadora envió a todos un inequívoco mensaje de agradecimiento. Estimó que todos podían sentirse bien con las definiciones que se habían adoptado. La oradora ya podía concebir ejemplos concretos en los que las definiciones adoptadas servirían de herramienta para inspirar las actuaciones tanto de los gobiernos como de los trabajadores.

352. La Vicepresidenta empleadora experimentó los mismos sentimientos y agradecimiento. Dio las gracias al Presidente así como a la Oficina por la preparación de un texto creíble, viable y flexible. Hizo hincapié en que los empleadores no estaban a favor de los abusos que cometían los reclutadores ilegítimos. Por tanto, agradeció a los Grupos Gubernamental y de los Trabajadores su ayuda y su apoyo, así como el trabajo que habían consagrado a conseguir un objetivo común. Declaró que los expertos habían cumplido con la labor que tenían asignada y habían aportado su contribución a la solución que hacía falta dar a este enorme rompecabezas.

353. La Secretaria General declaró que la Oficina prepararía un proyecto de informe de los debates para que lo examinaran los expertos. La Oficina revisaría las definiciones de comisiones de contratación y gastos conexos a fin de asegurar su precisión y su coherencia y la enviaría a los expertos para su revisión final. A continuación el informe y las definiciones se presentarían al Consejo de Administración en su siguiente reunión de marzo de 2019. La oradora aprovechó la oportunidad para recalcar que los debates habidos en esta Reunión tripartita de expertos habían constituido una clara ilustración de lo mejor del tripartismo. Aun cuando los debates no siempre fueron fáciles o evidentes, existió auténticamente el deseo y el compromiso de escucharse unos a otros y de encontrar un terreno común, lo que dio lugar a un resultado constructivo.

354. El Presidente dio las gracias a los expertos por sus contribuciones y declaró que sin duda los debates mostraban lo mejor del tripartismo.