

Capítulo V

Los derechos humanos de los migrantes

En esta parte del estudio se analizan algunas situaciones de mayor riesgo de vulneración de los derechos humanos, incluyendo el tráfico de migrantes y sobre todo la trata de personas. Se describen las iniciativas para la promoción y defensa de los derechos humanos a nivel internacional, específicamente, la Convención Internacional sobre la Protección de los Derechos de todos los Trabajadores Migratorios y de sus Familiares.

Los derechos humanos de los migrantes distan mucho de estar protegidos, y existen situaciones que hacen pensar en una ardua tarea para lograrlo. Por ejemplo, existe una gran contraposición entre soberanía nacional y resguardo de los derechos humanos de los migrantes, especialmente si se considera el énfasis actual en la seguridad y la lucha contra el terrorismo. Es preciso reflexionar sobre la manera en que estas inquietudes podrían compatibilizarse con la protección de los derechos humanos de los migrantes. Para esos efectos, en este capítulo se examinan los casos de violación de los derechos humanos —sobre todo de mujeres migrantes— que han estado bajo observación de Relatores Especiales, describiendo los aspectos de mayor dramatismo y las recomendaciones de la comunidad internacional. Se prosigue con los avances logrados en América Latina y el Caribe en materia de gobernabilidad migratoria y derechos humanos de los migrantes, destacando los esfuerzos multilaterales y regionales. Finalmente, se muestran los desafíos que plantea el tema a los países de la región.

A. La evidencia de los riesgos, la certeza de las potencialidades

La migración internacional ha quedado de manifiesto en el mundo, no solo debido a los efectos de la globalización, sino también al incremento de las desigualdades y al rápido e inédito cambio tecnológico, que han conducido a un aumento de la propensión a migrar y al crecimiento del número de migrantes, especialmente en dirección sur-norte. Además, se ha incrementado gradualmente la preocupación internacional —no exenta de controversia— por la protección de los derechos humanos de todas las personas migrantes. Las inquietudes en torno a estas temáticas son difíciles de enfrentar, sobre todo debido a la multiplicidad de aristas que reviste el fenómeno, que impone la necesidad de distinguir la lucha contra el terrorismo y el narcotráfico del combate contra la trata de personas y el control de la migración irregular. Los derechos humanos no dan cuenta de todos los elementos que intervienen en la migración y pueden parecer un tema controversial. Sin embargo, constituyen un marco nuevo y completamente necesario para la cooperación entre los Estados y la promoción de políticas migratorias constructivas y más eficaces (Castillo, 2005; Bhabha, 2005; Grant, 2005; Zard, 2005).

No todos los migrantes enfrentan riesgos y son objeto de violación de sus derechos, y este tampoco es un fenómeno exclusivo de las naciones industrializadas. Más allá de las enseñanzas de la historia respecto de la migración transatlántica, es preciso reconocer que en algunos países receptores hay experiencias exitosas tales como el reconocimiento de los derechos políticos,¹ los programas de integración social de los inmigrantes y la ayuda humanitaria a quienes se han visto forzados a emigrar, por nombrar solo algunas. La migración es el ejercicio del derecho individual a buscar oportunidades en el exterior, lo cual da lugar a una intensa actividad transnacional que enriquece las experiencias y favorece el intercambio cultural. Esta actividad adquiere consistencia ante las evidencias de que la migración puede acarrear una mejoría al desempeño social e individual y conducir a una mayor cuota de poder a nivel interno y público (por ejemplo, en el caso de las migrantes mujeres), además de mejoras salariales y laborales sustantivas, por no mencionar otras consecuencias positivas que hacen de la migración un potencial de liberación y de movilidad social para las personas y de cambio social y desarrollo para los países de origen y de destino.

¹ En países como España, Portugal y Dinamarca, entre otros, los inmigrantes documentados tienen el derecho a votar por los candidatos que apoyan las medidas en pro de los inmigrantes o en contra de los opuestos a ellas (Bustamante, 2005b).

Este potencial se ve limitado ante la amplia constelación de problemas y dificultades que enfrentan muchos migrantes, particularmente los indocumentados, cuya desprotección les impide disfrutar de la condición de sujetos de derecho pleno y portadores de deberes fundamentales. Pese a todos los avances producidos en las últimas décadas en materia de derechos humanos, el caso de los migrantes es un tema que constituye un reto para que la comunidad internacional establezca una agenda específica al respecto. Esta dificultad se expresa en que la gran mayoría de los Estados declara el propósito de proteger los derechos de las personas migrantes, pero pese a que pueden identificarse avances legislativos, en el plano nacional todavía persisten normativas, prácticas y espacios institucionales que no están preparados para ello o, sencillamente, cuya legislación y políticas migratorias no incluyen la protección de los derechos humanos (Grant, 2005). En las Naciones Unidas, los instrumentos del derecho internacional como el sistema interamericano ofrecen un marco de solución a las problemáticas que enfrentan los migrantes en el ejercicio de sus derechos. Para que estos instrumentos y normas sean eficaces es fundamental la adhesión generalizada, la aceptación y el compromiso de los países con los regímenes internacionales. Esto debe ser así porque más allá de los informes existentes la figura del migrante no está amparada por ninguna institución internacional como sucede en el caso de los refugiados con el ACNUR, si bien estos últimos no gozan de la protección que, en teoría, pueden brindarles los países de origen a los migrantes.

B. La imperceptibilidad de la violación de los derechos

La discriminación racial, la xenofobia y la exclusión forman parte de la cotidianidad que afecta a los migrantes, tanto documentados como indocumentados (Rodríguez, 2000). Estos últimos están expuestos a mayores violaciones de los derechos humanos que, en casos extremos, pueden terminar con su vida (Bustamante, 2005a).

Debe subrayarse la vinculación entre la migración femenina y la vulnerabilidad, en la que influyen los factores mencionados y otros elementos tales como la violencia y la trata de personas, el bajo nivel de escolaridad y los salarios inferiores al mínimo establecido, el trabajo forzado y las condiciones de vida peligrosas y la falta de acceso a los servicios sociales básicos, entre muchas otros que acentúan las inequidades de género. Estas situaciones se hacen más complejas en el caso de los indocumentados o que trabajan de manera irregular. Entre las mujeres se destacan, por su gravedad, las diferentes expresiones del comercio sexual y la prostitución forzada, o las vinculadas a su papel

como trabajadoras del hogar. Tales situaciones permanecieron prácticamente ocultas hasta que se destacó la feminización migratoria en varias regiones del mundo (Grant, 2005).

Con frecuencia, esta realidad se ha pasado por alto o ha sido distorsionada por los medios de comunicación (Rodríguez, 2000). Para construir una agenda de los derechos humanos de los migrantes es indispensable conocer la gravedad de las violaciones, los factores subyacentes y quiénes son las personas afectadas. Es posible encontrar una aproximación a este conocimiento en las siguientes fuentes:

- Nacionales: en los últimos años se ha constatado un aumento de los informes y declaraciones de los Estados sobre los derechos de los migrantes. Sin embargo, su contenido no está claro y no se ha evaluado si obedecen a la gravedad de las violaciones o al incremento de la propensión y exposición a ellas (Grant, 2005). Pero hay antecedentes que pueden proporcionar los Estados mediante sus estadísticas migratorias y sociales. Si bien es cierto que mucha de esta información está subestimada —por el hecho de que no se registran todas las denuncias recibidas— o es de carácter indirecto —como el número de inmigrantes irregulares, las víctimas de la trata de personas, las detenciones y las causas de la deportación—, permite esbozar el fenómeno, aunque debe interpretarse con cautela.
- Sociedad civil: muchas tareas de asistencia y defensa de las personas migrantes (en particular mujeres, niños y grupos étnicos) son realizadas por las organizaciones de la sociedad civil tanto nacionales y transnacionales como eclesiásticas. A veces se trata de entidades compuestas de migrantes cuyas denuncias, testimonios y actividades concretas son relevantes para que los acuerdos y obligaciones de los Estados sean exigibles.
- Sistema internacional: hay consenso en que los avances en la creación de una agenda de los derechos humanos de los migrantes se debe en gran medida al trabajo, los informes y las recomendaciones emanadas de los procedimientos especiales de las Naciones Unidas y a las actividades realizadas por la Comisión Interamericana de Derechos Humanos mediante los Relatores Especiales. La Comisión de Derechos Humanos de las Naciones Unidas nombró un Relator Especial sobre los derechos humanos de los migrantes en 1999, mientras que la CIDH lo hizo en 1997, a partir de una resolución de la Asamblea General de la Organización de los Estados

Americanos (OEA). Los informes son públicos y describen tanto los episodios de vulneración de los derechos de las personas migrantes como las respuestas de las autoridades nacionales. El nombramiento del Relator Especial de las Naciones Unidas depende de los Estados miembros de la organización y forma parte de un mecanismo especial de vigilancia y supervisión. Está facultado para dirigirse a los Estados pertinentes, pedir explicaciones y realizar investigaciones y llamadas urgentes para salvar las vidas de las personas que estén en riesgo. Se apoya en las normas y tratados internacionales, la jurisprudencia generada por los órganos internacionales de derechos humanos, las recomendaciones y acuerdos de las conferencias internacionales, las medidas y decisiones de las Naciones Unidas y de los organismos internacionales, la jurisprudencia y otras medidas emanadas de organizaciones regionales y las políticas y leyes nacionales de los Estados parte del Sistema de las Naciones Unidas.²

C. Los riesgos y las violaciones: algunos de los hechos más importantes

La discriminación que afecta a los y las migrantes incluye abusos, violencia, engaños mediante la trata de personas y amenazas a la integridad física, entre otros, que se combinan y entrecruzan en función del origen étnico y nacional, el sexo, la edad, la inserción laboral, los medios empleados para migrar y su situación jurídica. Las evidencias y la documentación pertinentes permiten distinguir una tipología elemental de los riesgos vinculados a estos procesos:

- **Tráfico de migrantes (*smuggling*) y trata de personas (*trafficking*).** Estos fenómenos han concitado una creciente preocupación, pero no por ello deben impedir que se examinen las redes de los migrantes. Están tipificados en dos protocolos de la Convención de las Naciones Unidas contra la Delincuencia Organizada Transnacional: el Protocolo para prevenir, reprimir y sancionar la trata de personas,

² En la página oficial de la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos (ACNUDH) están los informes de la primera Relatora Especial sobre los derechos humanos de los migrantes de las Naciones Unidas, Gabriela Rodríguez, realizados entre enero de 2000 y marzo de 2005 (véase [en línea] <http://www.ohchr.org/spanish/issues/migration/rapporteur/>). En agosto de 2005, el cargo fue asumido por el mexicano Jorge Bustamante. Los informes también están disponibles en la página de la CIDH (véase [en línea] <http://www.cidh.oas.org>).

especialmente mujeres y niños, y el Protocolo contra el tráfico ilícito de migrantes por tierra, mar y aire. El primero señala que la trata de personas ocurre cuando se reúnen tres condiciones: i) la captación, transporte, traslado, acogida o recepción de personas, ii) la amenaza o el uso de la fuerza u otras formas de coacción, el rapto, el fraude, el engaño, el abuso de poder o de una situación de vulnerabilidad o la concesión o recepción de pagos o beneficios para obtener el consentimiento de una persona que tenga autoridad sobre otra (salvo entre los menores de 18 años de edad) y iii) cuando involucra fines de explotación, incluyendo básicamente la prostitución de terceros u otras formas de explotación sexual, los trabajos o servicios forzados, la esclavitud o las prácticas análogas, la servidumbre o la extracción de órganos. De acuerdo con el segundo, el tráfico (contrabando) es “la facilitación de la entrada ilegal de una persona en un Estado parte del cual dicha persona no sea nacional o residente permanente con el fin de obtener, directa o indirectamente, un beneficio financiero u otro beneficio de orden material”. La distinción entre trata y tráfico no siempre es obvia. Un error en la identificación de una víctima de trata de personas puede traducirse en la negación de sus derechos. Mientras que en el tráfico no existe coerción al migrante y su origen no se vincula necesariamente a las comunidades o familias más pobres de un país determinado, en el caso de la trata el migrante es forzado a trasladarse de su país de origen e involucra de preferencia a mujeres, niños y grupos étnicos específicos. Distinguir entre un migrante indocumentado y una víctima de trata o, incluso, un refugiado, es una gran responsabilidad. En ocasiones, el trabajador migratorio prefiere las condiciones de explotación de un país rico que su “empobrecida” libertad en el país de origen; además, considera que la denuncia de su condición de explotación le supondrá la deportación inmediata, es decir, su “rescate” significa su “captura” (CELADE, 2003).

- **Detención y deportación de los migrantes irregulares.** Las condiciones en que se llevan a cabo las detenciones y deportaciones entrañan siempre un riesgo de vulneración de los derechos, aunque no se trate necesariamente de su violación. Estos procedimientos generalmente se ajustan a las legislaciones nacionales, pero no siempre a los convenios internacionales, y lo más preocupante son las deportaciones masivas de migrantes indocumentados. Ello es muy lamentable cuando los efectos en

los migrantes son claramente nocivos, tal como ocurre en el caso de los que han vivido varios años en los países de destino, y afectan también a sus familias. Sobre esta base está la migración irregular, una de las mayores preocupaciones de los países receptores, que exige responsabilidades compartidas y respuestas conjuntas con los países de origen.

- **Violencia en las regiones fronterizas.** La violencia que acompaña el cruce de las fronteras de algunos territorios es representativa del riesgo de vulneración de los derechos y de la desprotección de los migrantes, en especial mujeres y niños. Los testimonios al respecto muestran que en algunas ocasiones las mujeres son forzadas a prostituirse o a pagar favores a los traficantes mediante la coerción. Además, se reconoce de manera creciente que las migrantes enfrentan múltiples inconvenientes relacionados con la salud sexual y reproductiva, constatándose que corren un riesgo más elevado de contraer enfermedades de transmisión sexual, incluido el VIH/SIDA (Mora, 2002). Tanto las modalidades de contención de la migración en algunos países desarrollados como las prácticas de “coyotaje” han sido responsables del fallecimiento de algunos migrantes (véase el recuadro V.1).
- **Integración parcial de los inmigrantes.** El número elevado de inmigrantes en situación irregular que hay en algunos países receptores es una de las principales expresiones de vulneración de derechos, pues el hecho de tolerar que existan no asegura el respeto de sus derechos laborales, de reunificación familiar o de protección social. Cuando estas situaciones afectan también a los inmigrantes documentados se crea una modalidad de integración parcial que contribuye a fomentar la exclusión. Es posible comprobar que en los países desarrollados hay muchos migrantes latinoamericanos y caribeños que se encuentran en estas condiciones, tal como lo indican los informes de organizaciones de la sociedad civil y del Relator Especial sobre los derechos humanos de los migrantes de las Naciones Unidas. Este contexto plantea la necesidad de fortalecer la integración social de los inmigrantes —preocupación compartida por los países receptores—, que debe estimularse considerando la diversidad cultural. Aun cuando no existe un modelo único de integración, en general se ha asentado la idea de que ella permitiría enfrentar la xenofobia y la discriminación, especialmente en los campos de actividad de los migrantes,

que muchas veces son socialmente desvalorizados, situación exacerbada cuando se combina con un origen nacional, étnico o de género determinados. Las controversias sobre la apertura a los descendientes de los antiguos emigrados, la regulación de la migración indocumentada mediante constantes reformas y amnistías,³ el debate permanente sobre la acogida humanitaria de quienes buscan refugio⁴ y las medidas contradictorias en materia del ingreso de trabajadores como respuesta a la demanda de mano de obra barata y calificada, son algunas expresiones de la necesidad de que las sociedades receptoras proporcionen condiciones más integradas a los migrantes.

³ Las amnistías o mecanismos de regularización migratoria contribuyen a la protección de los migrantes, aunque existen puntos de vista divergentes en cuanto su legitimidad. En opinión de Gabriela Rodríguez, las amnistías pueden considerarse una acción humanitaria, pero permiten eludir las responsabilidades políticas de los gobiernos: representan la negación de una política migratoria. Según Novick, las amnistías pueden operar en conjunto con políticas migratorias restrictivas, tal como ocurrió en Argentina durante la segunda mitad del siglo XX (Martínez y Stang, 2005). Frente a la difundida creencia del “efecto llamada”, Mármora (1983 y 2002) sostiene que la regularización no tiene repercusiones directas en la atracción de nuevos migrantes. Un claro ejemplo de ello es la amnistía que aplicó la República Bolivariana de Venezuela en 1981, luego de la cual disminuyó la migración de colombianos al país por razones vinculadas al mercado de trabajo. En el caso de España, también se han aplicado políticas de regularización (1991, 1996, 2000 y 2001), y producto de la experiencia más reciente, en 2005, 700 mil inmigrantes recibieron un permiso de trabajo y acceso a la protección social. Al respecto, los Países Bajos, Alemania y Francia criticaron que esta normativa no se hubiera discutido en el seno de la Unión Europea y obedeciera a una iniciativa unilateral del gobierno español (véanse [en línea] www.migrationinformation.org y [en línea] www.lukor.com en relación con las fuentes del Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales de España).

⁴ Para quienes buscan asilo, cuya protección está amparada por instrumentos internacionales, el problema tiene algunas particularidades. Según Frelick (2005), el crecimiento del número de detenciones de personas que se encuentran en esta situación agrava las violaciones de sus derechos ya vulnerados en los países de origen, puesto que la detención no contempla sus necesidades específicas, violando su derecho al asilo. Rodríguez (2000) advertía que en muchos casos estos peligros conducían a las personas a recurrir a la migración irregular y a exponerse a situaciones de tráfico.

Recuadro V.1
LA MUERTE EN LA FRONTERA: LOS MIGRANTES EN PELIGRO

Entre 1990 y 2002, más de 3 mil personas, en su mayoría mexicanos, han muerto o desaparecido en la frontera entre México y Estados Unidos. Según Guillermo Alonso Meneses, pese a que en los últimos años ha disminuido el número de inmigrantes indocumentados detenidos por la patrulla fronteriza, el de rescatados y muertos ha aumentado o se ha mantenido constante. A su vez, la proporción entre muertos y detenidos aumentó de 15 muertes por cada 100 mil detenciones en 1999 a 35 por cada 100 mil en 2002. En cambio, en España —donde la tasa de inmigración es la más elevada de Europa— la proporción correspondiente a 2000 fue de tres muertes por cada 100 mil detenciones. Según Jorge Santibáñez, director del Colegio de la Frontera Norte, de México, la cifra de cadáveres identificados como mexicanos ha fluctuado entre 330 en 2001, 2002 y 2003 y 373 en 2004, y en septiembre de 2005 se habían registrado 384 muertes.

DETENCIONES, RESCATES Y MUERTES EN LA FRONTERA
ENTRE MÉXICO Y ESTADOS UNIDOS, 1999-2002

	Detenciones	Rescates	Muertes
Año fiscal 1999	1 536 947	1 041	231
Año fiscal 2000	1 643 679	2 454	377
Año fiscal 2001	1 235 717	1 233	336
Año fiscal 2002	929 809	1 764	323

Fuente: Oficina de Ciudadanía y Servicios de Inmigración.

Tras estudiar sistemáticamente estos problemas, Guillermo Alonso ha formulado algunas hipótesis: pese a los controles estadounidenses, la migración indocumentada no ha disminuido, sino que se ha desviado por nuevas rutas de paso. Este "efecto de desvío" se ha traducido en la utilización de rutas más peligrosas y la persistencia de migrantes se vincula al deseo de trabajar en el mercado informal. Agrega que las muertes en la frontera están relacionadas con el cruce en áreas geográficas de clima hostil o cuya infraestructura es peligrosa. Dado que constantemente se cambian las zonas de paso menos vigiladas, los migrantes necesitan información sobre nuevas rutas, pero no la tienen. En teoría, solamente los "polleros", "coyotes" y organizaciones de tráfico de migrantes consiguen esta información necesaria o "capital sociocultural", de manera que los migrantes indocumentados se encuentran "descapitalizados socioculturalmente" y, por ende, son más vulnerables. Esto se traduce en el aumento de la vulnerabilidad de los migrantes por el hecho de utilizar rutas más peligrosas sin tener información suficiente sobre los riesgos y las direcciones a seguir, contribuye a incrementar el número de muertes y potencia las organizaciones de tráfico de migrantes, puesto que la mayor dependencia de los guías genera mayor demanda de sus servicios y a precios más elevados. Según Alonso, los gobiernos de México y Estados Unidos tienen la misma cuota de responsabilidad en la búsqueda de soluciones a este problema.

Recuadro V.1 (conclusión)

En marzo de 2002, ambos gobiernos invitaron a Gabriela Rodríguez Pizarro, en ese entonces Relatora Especial de las Naciones Unidas sobre los derechos humanos de los migrantes, a visitar la zona fronteriza. Su informe al respecto contiene críticas y sugerencias para mejorar las condiciones locales. En relación con el tema de las muertes, cita los testimonios y denuncias recibidos y expresa su preocupación por las condiciones de los migrantes que cruzan la frontera a través de zonas inhóspitas y por la dificultad para obtener información sobre el número exacto de fallecidos debido al carácter irregular y remoto de su ubicación. También se refiere al compromiso de los países de responder a estas inquietudes.

Fuente: Guillermo Alonso, "Human rights and undocumented migration along the Mexican-U.S. border", *UCLA Law Review*, vol. 51, octubre, California, Universidad de California, 2003; Naciones Unidas, *Grupo e Individuos específicos: trabajadores migrantes. Informe presentado por la Relatora Especial, Sra. Gabriela Rodríguez Pizarro, de conformidad con la resolución 2002/62 de la Comisión de Derechos Humanos (E/CN.4/2003/85/Add.3)*, 30 de octubre de 2002 y Jorge Santibáñez, "¿Récord de migrantes muertos en la frontera?", *MILENIO diario*, México, D.F., 14 de septiembre de 2005.

D. La trata de personas como prioridad

La relación entre la trata de personas, los procesos migratorios y la violación de los derechos es cada vez más evidente. En los últimos años hubo avances conceptuales significativos, y la situación de las víctimas se ha tornado en tema prioritario de la agenda internacional sobre migración y derechos humanos. La trata se ha convertido en un delito transnacional que deben enfrentar los Estados adoptando medidas que aseguren el respeto de los derechos de las víctimas y el enjuiciamiento de los victimarios.

El informe anual de 2005 del gobierno de Estados Unidos al Congreso revela la prioridad que se le da a este flagelo en el país. Junto con una exposición de las medidas orientadas a prevenir y proteger a las víctimas y a perseguir a los tratantes, se describen los esfuerzos de otros gobiernos para enfrentar la trata de personas. El informe señala que, pese a los progresos alcanzados, la situación continúa siendo alarmante, puesto que cada año entre 600 mil y 800 mil personas son víctimas de la trata a través de las fronteras internacionales, el 80% de las cuales son mujeres y el 50% menores de edad.⁵ Los tratantes de personas acceden a sus víctimas ofreciéndoles trabajo en condiciones atractivas, con falsas promesas de ahorro rápido mediante empleos lucrativos como bailarinas, modelos o servicio doméstico, difundidos en la prensa y la Internet. Una

⁵ En el informe se abordan las numerosas aristas de la trata y, entre otros, se examinan los factores que inciden en la demanda y se exponen numerosos testimonios de las víctimas. Véase *2005 Trafficking in Persons*, 3 de junio [en línea] <http://www.state.gov/g/tip/rls/tiprpt/2005/46606.htm>.

vez que ingresan al país de destino, les notifican que han contraído una deuda enorme e imposible de pagar por el servicio prestado, de manera que quedan a merced del tratante hasta que logren saldarla. En una situación más extrema se encuentran las personas que son secuestradas de su entorno y conducidas contra su voluntad más allá de las fronteras de su país, para quienes la coerción permanente, el aislamiento y la violencia es el mecanismo de control más recurrente, junto con la retención del pasaporte o documento de identidad, el hurto de dinero e incluso la exigencia de pagar una deuda por concepto de transporte, alimentación, alojamiento y otras necesidades básicas (Chiarotti, 2003; Cortés, 2005; Naciones Unidas, 2005a). Otra modalidad de captación de víctimas es el “matrimonio” con un nacional o residente legal que la víctima conoce directamente o mediante una agencia matrimonial; al cabo de unos meses en el país de destino, es obligada a prostituirse o a trabajar en condiciones abusivas (Chiarotti, 2004).

Aunque en los estudios sobre el tema se reconoce que este es un problema arraigado en casi todos los países de América Latina, los principales centros de operación y reclutamiento en la región parecen ser Brasil, Suriname, Colombia y República Dominicana, desde los cuales se inicia el trayecto hacia países del hemisferio norte, principalmente Estados Unidos, España, Gran Bretaña, Alemania, Bélgica y los Países Bajos (Chiarotti, 2003). Por otra parte, Mora (2002) destaca la existencia de redes que estarían diversificando los lugares de destino, incorporando a Asia. En la región existen además corredores de la trata que se extienden a través de varios países y actúan como centros de distribución.⁶

La trata de personas es más que una faceta del crimen organizado, pues utiliza personas mediante la fuerza, la coerción y el engaño, con claros fines de explotación (Artigas, 2002).⁷ La Convención de las Naciones Unidas contra la Delincuencia Organizada Transnacional y los Protocolos conexos hicieron un valioso aporte al proveer definiciones operativas para distinguir entre la trata y el tráfico. En las legislaciones nacionales hay elementos para configurar los delitos, procedimientos y sanciones pertinentes y sopesar la gravedad de la trata (CELADE, 2003). La naturaleza de esta y sus elementos inherentes hacen que la cooperación entre los países sea indispensable para combatirla y prevenir los riesgos que implican su expansión y operación.

⁶ En México, diferentes estudios destacan el caso del estado de Michoacán como centro de venta y trata de mujeres migrantes por redes criminales, donde se las recluta junto con niños y niñas para vender droga en Estados Unidos y para abastecer el mercado de la prostitución (Chiarotti, 2003; Magally, 2002; Monreal, 2001).

⁷ La trata de personas también se presenta al interior de los países, aunque es un proceso que, de manera creciente, se manifiesta en el cruce de fronteras entre los países e incluso entre continentes.

La formulación y adopción creciente de instrumentos de protección proporcionan un marco regulatorio para impulsar medidas enérgicas. Al respecto, cabe destacar la creación en algunos países de la región de programas de comunicación, información y difusión de los peligros de la trata. No obstante, las prácticas orientadas a sancionar a los responsables y erradicar la impunidad aún son insuficientes. Es necesario garantizar la presencia, participación y protección de las víctimas en los procesos judiciales, ayudándolas a prevenir los temores y la inhibición que puedan ejercer sobre ellas los victimarios. Los programas de sensibilización y capacitación de los funcionarios y agentes de autoridad son cruciales para el manejo diferenciado de victimarios y víctimas (CELADE, 2003). El reforzamiento de los sistemas de protección consular es un ámbito que colabora en el quehacer de los Estados en la lucha contra la trata y la asistencia a sus víctimas (Rodríguez, 2001).

Se ha propuesto tipificar como delito la trata de personas y sus actividades conexas en el marco de las legislaciones nacionales, conferir protección a las víctimas que optan por colaborar en los procedimientos judiciales contra los supuestos traficantes y otorgarles un permiso de residencia en el país de destino (CELADE, 2003). Desde el punto de vista formal, institucional, normativo y político, hay avances en el plano internacional o regional. La situación pasaba prácticamente inadvertida en varios países de la región, en los cuales no había leyes que tipificaran y sancionaran estos delitos. El escenario fue cambiando gradualmente y los encargados de la administración y el control migratorio comenzaron a utilizar los términos “tráfico” y “trata”, si bien resta mucho por hacer en este plano (Cortés, 2005). La Conferencia Hemisférica sobre Migración Internacional: derechos humanos y trata de personas en las Américas, celebrada en Santiago de Chile del 20 al 22 noviembre de 2002 y en la que participaron representantes de los gobiernos, expertos y miembros de la sociedad civil, es una demostración en los hechos de las posibilidades que ofrece el trabajo conjunto entre las organizaciones internacionales e intergubernamentales (CELADE, 2003).

E. El derecho internacional y los derechos humanos

El derecho internacional intenta regular las relaciones entre los Estados mediante principios, recomendaciones, instituciones y procedimientos vinculantes y que se materializan en acuerdos entre los miembros de la comunidad internacional. La principal controversia al respecto estriba en que algunos Estados argumentan que reconocerlo significa ceder parte de su soberanía y, por consiguiente, no adhieren a

ciertos instrumentos. En cambio, la principal fortaleza es que ofrece un marco de entendimiento para las relaciones entre los Estados.

Los tratados o convenciones internacionales dan forma al derecho internacional, tal como se define en la Convención de Viena sobre el derecho de los tratados, de 1969: "... un acuerdo internacional celebrado por escrito entre Estados y regido por el derecho internacional, ya conste en un instrumento único, en dos o más instrumentos conexos y cualquiera que sea su denominación particular". Convenciones, pactos, tratados o protocolos son, en principio, obligatorios para los países que los ratifican. De esta forma, todo Estado parte se obliga de buena fe a cumplir sus preceptos.

La relación entre el derecho interno y el internacional admite varias interpretaciones en cuanto a la subordinación y primacía de cada uno. No obstante, todo Estado puede definir su postura en la constitución, especificando la relación jerárquica entre ambos regímenes jurídicos. En caso de que un Estado parte en un acuerdo o tratado internacional determine que el derecho interno prevalece sobre el derecho internacional, los compromisos adoptados no pueden anularse ni ser invocados como contrarios a su derecho interno. Tal como lo estipula la Convención de Viena, no pueden invocarse disposiciones de orden interno para el incumplimiento de un tratado, a menos que este viole las normas internas de manera manifiesta y evidente.

Los derechos humanos son uno de los temas más importantes del derecho internacional y tienen dos características: la universalidad, sin distinción alguna por motivos de raza, sexo, nacionalidad, orientación sexual o religión, y la indivisibilidad, en virtud de la cual los derechos humanos son un conjunto único que debe protegerse sin distinciones. La Declaración Universal de Derechos Humanos, de 1948, es el instrumento básico de los derechos humanos. Los tratados internacionales de las Naciones Unidas establecen obligaciones jurídicas para todos los países que los ratifiquen y, cuando adhieren a ellos, los gobiernos se obligan a respetar, proteger y garantizar los derechos humanos: respetar significa no interferir de modo alguno en la capacidad de las personas de ejercer sus derechos, proteger consiste en administrar medidas contra los violadores de derechos y garantizar implica emprender acciones legislativas, presupuestarias y judiciales para el ejercicio cabal de los derechos.

La Convención Internacional sobre la Protección de los Derechos de todos los Trabajadores Migratorios y de sus Familiares es el séptimo tratado que ha entrado en vigor en materia de derechos humanos y la

antecedió la Convención sobre los Derechos del Niño, de 1989, que tiene 192 Estados signatarios.⁸

Para todo Estado, la protección de los derechos humanos constituye una condición de legitimidad y credibilidad internacional. Por este motivo, quienes no adhieren a estos instrumentos se enfrentan a un ambiente de recelo y vigilancia por parte de la comunidad internacional. De ahí que en el proceso de institucionalización de los mecanismos de protección de los migrantes es muy importante que cada vez más Estados ratifiquen los instrumentos, generando nuevos espacios de garantía de los derechos humanos. Estos espacios han adoptado dos niveles de organización: los sistemas convencionales de las Naciones Unidas y los sistemas regionales tales como el interamericano, que opera en el marco de la OEA.⁹

F. Soberanía y derechos humanos

El respeto de los derechos humanos de los migrantes entraña la búsqueda constante de un equilibrio entre las atribuciones de los Estados de acuerdo con su soberanía y los deberes que tienen con los migrantes en el marco del derecho internacional (GCIM, 2005). Los debates sobre migración y derechos humanos están marcados por ella y se mueven de acuerdo con las circunstancias sociales, económicas y políticas, teniendo presente las fuerzas de la globalización. Hay una tensión permanente entre el derecho soberano de los Estados de controlar y regular la admisión, permanencia y tránsito de extranjeros en sus respectivos territorios y las necesidades de movilidad que se manifiestan en grupos crecientes de población, motivados por las condiciones existentes en las

⁸ Los cinco restantes son: Convención Internacional sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación Racial (1965, 169 Estados); Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos (1966, 151 Estados); Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (1966, 148 Estados); Convención sobre la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer (1979, 174 Estados) y la Convención Contra la Tortura y otros Tratos o Penas Crueles, Inhumanos o Degradantes (1984, 133 Estados). Véase [en línea] www.unhchr.ch.

⁹ Se trata de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, adoptada en Costa Rica en noviembre de 1969, que define los derechos civiles, políticos, económicos, sociales y culturales. Por su parte, la Comisión Interamericana de Derechos Humanos es un órgano de la OEA encargado de promover y proteger los derechos humanos en el hemisferio. Los órganos de protección del sistema interamericano de derechos humanos han sido un importante instrumento, tal como se desprende de las denuncias que recibe y del proceso de observación que realiza la Comisión a través de la Corte Interamericana de Derechos Humanos (Bicudo, 2000; Comisión Interamericana de Derechos Humanos [en línea] <http://www.cidh.oas.org/>).

comunidades de origen y por la incuestionable demanda de los países de destino (CELADE, 2003).

Los Estados tienen facultades indiscutibles para determinar qué personas extranjeras pueden ser admitidas en su territorio, expulsar a algunas de ellas en ciertas circunstancias, controlar sus fronteras y adoptar las medidas necesarias para proteger su seguridad cuando se considera amenazado. Al mismo tiempo, nadie duda que este poder de administrar y regular la migración internacional debe ejercerse con pleno respeto de los derechos humanos y las libertades fundamentales, conferidos en el marco de los instrumentos internacionales de derechos humanos y de las normas de derecho internacional consuetudinarias (CELADE, 2003; CEPAL, 2002; GCIM, 2005; Perruchoud, 2000 y 2002). Las legislaciones de todos los Estados soberanos consagran los derechos humanos, de manera que no puede concebirse un Estado en que no se respeten los derechos de parte de sus miembros por el hecho de ser extranjeros (Mármora, 2002).

El problema básico que se plantea al respecto es si estas obligaciones menoscaban la soberanía. En una adecuada síntesis al respecto, Sassen (2001) afirma que la globalización contribuye a transformar la soberanía mediante la aceptación de formas de poder supranacional, tal como lo demuestra la Unión Europea. Según la autora, se trata de una reconfiguración parcial, selectiva y estratégica de la territorialidad y la soberanía, sujeta a una serie de ámbitos institucionales tales como los instrumentos del derecho internacional, la Organización Mundial del Comercio (OMC) y las instituciones de la Unión Europea. No es una situación generalizada, pero lo importante es que conduce a coartar la autoridad de los Estados nacionales, que “se ven atrapados en una red de obligaciones de las que no pueden desentenderse fácilmente” (Sassen, 2001, p. 46).

Para algunos analistas, el creciente reconocimiento internacional del nexo entre la migración y los derechos humanos se ha canalizado marcadamente a través del Relator Especial sobre los derechos humanos de los migrantes de las Naciones Unidas y de la promulgación de varios tratados y declaraciones sobre la materia (Perruchoud, 2002; Rodríguez, 2000).

Sin embargo, aún existen vacíos importantes en la aplicación eficaz de los instrumentos del derecho internacional. Para los migrantes, los derechos humanos involucran el deber de respetar las leyes de los países de acogida, entre las cuales destacan las relativas a las responsabilidades individuales y de los países emisores en materia de educación, prevención de la migración irregular y lucha contra la trata de personas (CEPAL, 2002). Para los países de acogida, el ejercicio de la soberanía no solo debe entenderse como una potestad o privilegio, sino también como una

responsabilidad. Como lo señaló la Comisión Mundial sobre las Migraciones Internacionales, “así como los individuos tienen derechos y responsabilidades en tanto que ciudadanos de un Estado, los Estados tienen derechos y responsabilidades como miembros de la comunidad internacional” (GCIM, 2005, p. 69). Es por ello que las relaciones entre la migración y los derechos humanos se encuentran en pleno desarrollo. Los derechos de los migrantes no están plenamente protegidos, sobre todo en el caso de las personas indocumentadas y de las víctimas de la trata de personas. Por consiguiente, habría que enfrentar la situación en que un país determinado reconoce ciudadanos que gozan de plenos derechos, migrantes instalados legalmente en su territorio y, finalmente, migrantes en situación irregular que por carecer de estatus jurídico quedan expuestos a abusos y discriminación (Perruchoud, 2001 y 2002).

La soberanía se define también como el poder que tiene un Estado para defender su propia seguridad. Hay normas internacionales de derechos humanos cuyo cumplimiento puede eludirse por razones de seguridad interna. Perruchoud (2002) afirma que tras el 11 de septiembre del 2001 quedó demostrado que “no hay gran reticencia a la hora de utilizar el poder para eludir las obligaciones en materia de derechos humanos, en nombre de la seguridad nacional” (p. 27).

Como lo señala Bustamante (2005a), dada la importancia que ha adquirido actualmente la seguridad nacional, han surgido inquietudes en torno al riesgo de discriminación y restricción de los derechos de los migrantes. Aunque se trata de un tema que habrá que discutir en profundidad en los próximos años, por el momento hay pocas evidencias de que los adelantos tecnológicos estén contribuyendo a reducir la migración irregular y la amenaza de ataques terroristas. Además, las medidas orientadas a reforzar los sistemas de identificación, tales como la biometría, las huellas digitales y otras, el mayor intercambio de datos y el reforzamiento de los controles de ingreso a los territorios son instrumentos que, bien dirigidos, pueden preservar el derecho a la privacidad de las personas y alcanzar los propósitos que persiguen.¹⁰

G. Las Naciones Unidas y la protección de los derechos humanos de los migrantes

Desde una perspectiva histórica, los principales adelantos en materia de derechos humanos ocurrieron después de la segunda guerra

¹⁰ Esta afirmación forma parte del debate sobre la biometría (*biometrics debate*), en que confluyen diversas opiniones sobre su eficacia, modalidades, uso de la información y congruencia en el tiempo (véase Thomas, 2005).

mundial. Los hitos iniciales fueron la Carta de las Naciones Unidas, de 1945, y la Declaración Universal de Derechos Humanos, de 1948, en que se materializó un compromiso internacional de respeto a un conjunto de derechos y se entregaron mecanismos para que la comunidad mundial pueda exigir a los Estados su respeto y resguardo. Posteriormente, otros instrumentos internacionales profundizaron y ampliaron los derechos a otras esferas de la vida humana, como los civiles y políticos y los económicos, sociales y culturales. Después se establecieron los derechos de los miembros de grupos específicos tales como las mujeres, los niños y niñas, los adultos mayores y, más recientemente, los trabajadores migrantes y sus familiares (Ferrer, 2005).¹¹

Los instrumentos internacionales de derechos humanos constituyen un indicador del progreso mundial en el respeto a las garantías individuales y colectivas. Sin embargo, en febrero de 2000 menos de la mitad de los Estados miembros había ratificado seis de los siete principales instrumentos sobre la materia. El séptimo, la Convención Internacional sobre la Protección de los Derechos de todos los Trabajadores Migratorios y de sus Familiares, es el que ha reunido menos adhesiones, puesto que en julio de 2007 solo 36 países la habían ratificado. Todos estos últimos pertenecen al mundo en desarrollo, es decir, los países de origen de la mayoría de los migrantes internacionales (Ferrer, 2005).

La necesidad de prevenir la discriminación y los abusos sufridos por los migrantes es una antigua preocupación de las Naciones Unidas. En la década de 1920, por ejemplo, la Organización Internacional del Trabajo (OIT) coordinó los esfuerzos por garantizar un trato justo para los trabajadores migratorios y sus familias.¹² Una vez creado el Sistema de las Naciones Unidas, los derechos a la libre circulación y a elegir el lugar de residencia fueron reconocidos en la Declaración Universal de Derechos Humanos, de 1948, y en el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, de 1966. Históricamente, los progresos alcanzados por la comunidad internacional en la definición del derecho de los trabajadores a un empleo honorable y un trato justo no se han puesto en práctica de manera uniforme. Hay quienes destacan que se han visto muy afectados por los cambios políticos y la opinión pública. La mayor apertura al respecto se ha producido en ocasión de coyunturas

¹¹ El listado de los instrumentos internacionales de derechos humanos se encuentra [en línea] http://www.unhchr.ch/spanish/html/inflinst_sp.htm; los de derecho internacional, [en línea] <http://www.ohchr.org/spanish/law/index.htm>. El estatus de los principales instrumentos de derechos humanos se detalla [en línea] <http://untreaty.un.org/ENGLISH/bible/englishinternetbible/Bible.asp#partI>.

¹² Los dos principales convenios de la OIT relacionados con el tema son: el Convenio 97 relativo a los trabajadores migrantes (revisado), de 1949, y el Convenio 143 sobre los trabajadores migrantes (disposiciones complementarias), de 1975.

económicas favorables, como por ejemplo, el histórico Convenio 97 de la OIT relativo a los trabajadores migrantes (revisado), que definió por primera vez el derecho básico de los trabajadores migrantes a un trato igualitario en el empleo. Este se hizo efectivo en 1949 durante la etapa de recuperación de la posguerra, cuando en muchos países había un severo déficit de mano de obra como resultado de las pérdidas humanas (Abella, 2000).

A principios de la década de 1970, en el seno de las Naciones Unidas surgieron declaraciones y resoluciones en que se condenaron las prácticas discriminatorias contra los trabajadores migrantes, llamando a los Estados a evitarlas. El plan de acción de la Conferencia Mundial de Población de las Naciones Unidas que tuvo lugar en Bucarest, en 1974, estableció algunas recomendaciones sobre la migración internacional de trabajadores, en particular respecto del control de las prácticas discriminatorias y el tráfico de personas.

Posteriormente, la primera Conferencia Mundial para Combatir el Racismo y la Discriminación Racial realizada en Ginebra, en 1978, propuso crear una convención internacional sobre los derechos de los trabajadores migratorios. Ese mismo año, la Asamblea General aprobó la resolución 33/163, en la que recomienda mejorar la situación de los trabajadores migratorios y garantizar el respeto de sus derechos y su dignidad humana. En 1979, un estudio sobre las disposiciones internacionales de protección de los derechos humanos de los no ciudadanos concluyó que los derechos de los extranjeros no estaban protegidos universalmente debido a que las normas internacionales existentes y los convenios de derechos humanos no eran lo suficientemente precisos y claros como para aplicarlos. El estudio sugirió que la comunidad internacional aprobara un proyecto sobre los derechos humanos de los individuos que no son ciudadanos del país en que viven, que años más tarde se traduciría en una declaración (Ferrer, 2005; Naciones Unidas, 1996). Así, en 1980, se constituyó un grupo de trabajo para crear una convención sobre la migración internacional, abierto a la participación de todos los Estados Miembros, e invitando también a las organizaciones internacionales relacionadas con el tema tales como la Comisión de Derechos Humanos, la Comisión de Desarrollo Social, la OIT, la UNESCO y la Organización Mundial de la Salud (OMS).

El trabajo de la comisión encargada de elaborar la convención culminó en 1990, con la redacción de la Convención Internacional sobre la Protección de los Derechos de todos los Trabajadores Migratorios y de sus Familiares, aprobada por la Asamblea General a fines de ese año y que entró en vigor en 2003.

En 1985, el Consejo Económico y Social reconoció la necesidad de mejorar la situación social de los trabajadores migrantes y sus familias mediante acciones a nivel nacional, bilateral, regional e internacional (resolución 1985/24). Ese mismo año, la Asamblea General de las Naciones Unidas aprobó por unanimidad la Declaración sobre los derechos humanos de los individuos que no son nacionales del país en que viven (resolución 40/144), que establece que los derechos humanos y las libertades fundamentales reconocidos en los instrumentos internacionales deben también garantizarse a estos individuos (Naciones Unidas, 1996).

H. La adopción de una convención específica

La Convención Internacional sobre la Protección de los Derechos de todos los Trabajadores Migratorios y de sus Familiares es el más importante instrumento de carácter vinculante de la legislación internacional destinado a proteger los derechos humanos de los migrantes. Otros instrumentos del derecho internacional, como los convenios de la OIT, se han referido a aspectos específicos. El tema migratorio también ha sido tratado por el derecho internacional de los refugiados y el asilo y en la Convención de Viena sobre Relaciones Consulares (OEA, 2003).¹³ Especial mención merecen los Protocolos de Palermo que complementan la Convención de las Naciones Unidas contra la Delincuencia Organizada Transnacional, destinados a fortalecer los mecanismos de cooperación del derecho internacional ante la amenaza de la delincuencia organizada transnacional, particularmente en relación con la trata de personas y el tráfico de migrantes. Estos protocolos entraron en vigor a partir de enero de 2004, abriendo un espacio de discusión y colaboración a nivel regional e internacional.

El sistema interamericano cuenta con instrumentos propios de protección de los derechos humanos, tales como la Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre, de 1948, la Convención Interamericana sobre Derechos Humanos, de 1969 y el Protocolo Adicional a la Convención Americana sobre Derechos Humanos en materia de derechos económicos, sociales y culturales, de 1988, conocido como Protocolo de San Salvador. Sin embargo, carece de instrumentos jurídicos específicos para la protección de los derechos humanos de los migrantes (OEA, 2003).

¹³ Aunque a veces se les identifica como parte del mismo grupo, es importante distinguir a los migrantes de los refugiados, grupo ostensiblemente menor que el primero y que puede ejercer su derecho a no ser expulsado y a trabajar una vez adquirido el estatus legal correspondiente.

1. Algunas características de la Convención: fortalezas y debilidades

La Convención reconoce instrumentos internacionales de derechos humanos tales como el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos (en especial los artículos 23 y 24 que se refieren a los derechos de la familia y los niños, respectivamente) y el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (particularmente el artículo 10 sobre la protección de la familia, los niños y los jóvenes). También concuerda con diversas resoluciones e instrumentos especializados, por ejemplo, sobre el bienestar del niño. La Convención no crea nuevos derechos, sino que explicita algunos ya reconocidos y los amplía a todas las personas migrantes (Yau, 2005).

El trabajador migratorio es definido por este instrumento como “toda persona que vaya a realizar, realice o haya realizado una actividad remunerada en un Estado del que no sea nacional”. Comprende diversas categorías de trabajadores, incluidos los que laboran por cuenta propia, cuyas definiciones se estipulan claramente (artículo 2) sin importar su estatus legal. Cabe mencionar que la Convención excluye ciertas categorías de inmigrantes, entre otros la de refugiados y apátridas (artículo 3). Por su parte, el término “familiares” tiene una definición amplia que incluye las uniones legales y las consensuales de conformidad con el derecho aplicable, así como los hijos resultantes de ellas y otras cargas legalmente reconocidas.

Conforme las definiciones anteriores, se establece un conjunto de derechos para los trabajadores migratorios y sus familiares que deben ser respetados y garantizados sin discriminación alguna. En su mayoría, se refieren a los derechos consagrados en el Pacto de Derechos Civiles y Políticos y en el Pacto de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, así como en la Convención sobre la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer y en la Convención sobre los Derechos del Niño.

La Convención entró en vigor precedida de una importante campaña mundial para su ratificación y,¹⁴ aunque logró el número de ratificaciones requerido (20), los 36 Estados partes en julio de 2007 pertenecen a regiones en desarrollo y un tercio de ellos corresponde a países de América Latina y el Caribe. Todavía hay un gran número de naciones que no se han pronunciado al respecto (véase el cuadro V.1). En opinión de muchos analistas, el hecho de que ninguno de los países

¹⁴ El comité directivo estuvo integrado por el ACNUDH, la OIT, la OIM y las organizaciones de la sociedad civil que trabajan por la defensa de los derechos de los migrantes. Véase [en línea] http://www.migrantsrights.org/index_span.htm.

del mundo desarrollado —principales receptores de migrantes— haya ratificado la Convención conspira contra su efectividad. Sus numerosas disposiciones, que exigen un examen cuidadoso antes de su ratificación, y la inquietud de algunos Estados en el sentido de que su aplicación podría fomentar el ingreso de más personas en situación irregular, explicarían esta reticencia (CEPAL, 2002). Por otra parte, en la tardía entrada en vigencia de la Convención hay que considerar factores que posiblemente influyeron para que más países en desarrollo no la ratificaran. Al respecto, se reconoce que las legislaciones nacionales se verían sobrepasadas con las obligaciones que ella entraña en materia de administración de los servicios migratorios. Se indica, además, que la ratificación exige proveer a los migrantes de acceso a los servicios y beneficios sociales en igualdad de condiciones que los ciudadanos, lo que por definición resulta problemático para los países en desarrollo, que ni siquiera han logrado satisfacer las necesidades de sus propios nacionales. A su vez, se menciona que los países emisores podrían perder ventajas comparativas frente a sus competidores en la exportación de fuerza de trabajo que no la ratifiquen (Cholewinski, 2005; Yau, 2005).

Los países desarrollados parecen confiar en sus propias legislaciones y ordenamientos jurídicos para tratar el tema, aunque en las sociedades pertinentes se ha discutido la conveniencia de adherir a la Convención. Muchas organizaciones internacionales y regionales de diversa índole tales como el Parlamento Europeo y la OEA han instado a sus miembros a ratificarla, lo que sugiere que sus efectos en la comunidad internacional no han sido menores. La Comisión Mundial sobre las Migraciones Internacionales reconoció el papel de la Convención, planteando la alternativa de complementar su vigencia con el cumplimiento más eficaz de los acuerdos sobre protección de los derechos humanos en general suscritos por los países, tales como la ratificación y puesta en práctica de los Protocolos de Palermo (GCIM, 2005).

Cuadro V.1
ESTATUS DE LA CONVENCIÓN INTERNACIONAL SOBRE LA PROTECCIÓN DE LOS
DERECHOS DE TODOS LOS TRABAJADORES MIGRATORIOS Y DE
SUS FAMILIARES, SITUACIÓN A JULIO DE 2007

País	Firma	Ratifica	País	Firma	Ratifica
Argelia		2005	Indonesia	2004	
Argentina		2007	Jamahiriya Árabe Libia		2004
Azerbaiyán		1999	Kirguistán		2003
Bangladesh	1998		Lesotho		2005
Belice		2001	Liberia	2004	
Benin	2005		Malí		2003
Bolivia		2000	Marruecos		1993
Bosnia y Herzegovina		1996	Mauritania		2007
Burkina Faso		2003	México		1999
Camboya	2004		Montenegro	2006	
Cabo Verde		1997	Nicaragua		2005
Chile		2005	Paraguay	2000	
Colombia		1995	Perú		2005
Comoras	2000		Santo Tomé y Príncipe	2000	
Ecuador		2002	Senegal		1999
Egipto		1993	Serbia	2004	
El Salvador		2003	Seychelles		1994
Filipinas		1995	Sierra Leona	2004	
Gabón	2004		Sri Lanka		1996
Ghana		2000	Siria		2005
Guatemala		2003	Tayikistán		2002
Guinea		2000	Timor-Leste		2004
Guinea-Bissau	2000		Togo	2001	
Guyana	2005		Turquía		2004
Honduras		2005	Uganda		1995
			Uruguay		2001

Fuente: Portal para la promoción y protección de los derechos de los migrantes [en línea] www.december18.net.

Es indispensable promover la ratificación de la Convención y convencer a los países desarrollados de la necesidad de adoptar sus preceptos para la cooperación internacional. Como se señaló en la campaña mundial pertinente, la importancia de la Convención se resume en los siguientes aspectos:¹⁵

- “A los trabajadores migratorios los considera como algo más que simple mano de obra o entes económicos: son seres sociales con familias, y por consiguiente tienen derechos, incluido el de la reunión familiar”.
- “Reconoce que los trabajadores migratorios y sus familiares, siendo no nacionales residentes en un Estado de empleo o en

¹⁵ Véase [en línea] http://www.migrantsrights.org/about_campaign_span.htm.

tránsito, están desprotegidos. Sus derechos a menudo no se contemplan en las legislaciones nacionales de los Estados a los que emigran ni tampoco en sus países de origen. Por consiguiente, la comunidad internacional tiene la responsabilidad de proveer medidas de protección mediante la ONU”.

- “La convención establece, por primera vez, una definición internacional de trabajador migratorio, de categorías de trabajadores migratorios y de familiares de los mismos. Además fija normas internacionales de tratamiento mediante la exposición detallada de los derechos humanos específicos de los trabajadores migratorios y sus familiares. Tales normas servirían para defender los derechos humanos fundamentales de otros migrantes vulnerables, además de los derechos de los trabajadores migratorios”.
- “Los derechos humanos fundamentales se extienden a todos los trabajadores migratorios, tanto documentados como indocumentados, reconociéndoseles derechos adicionales a los documentados y a sus familiares, en especial el derecho a la igualdad de trato con los ciudadanos de los Estados de empleo en diversas áreas jurídicas, políticas, económicas, sociales y culturales”.
- “La convención internacional tiene la finalidad de jugar un papel en la prevención y eliminación de la explotación de todos los trabajadores migratorios y sus familiares, incluso poner coto a sus movimientos ilegales o clandestinos y a las situaciones irregulares y de carencia de documentación”.
- “La convención intenta establecer normas mínimas de protección para los trabajadores migratorios y los familiares de ellos reconocidos como tales universalmente. Sirve de instrumento para alentar a los Estados que carecen de normas nacionales a que armonicen en mayor medida su legislación con las normas internacionales reconocidas”.

En síntesis, ratificar la Convención es un imperativo para los gobiernos de la región. La CEPAL ha expresado que, con la fuerza que emana del compromiso establecido, estos gobiernos podrán solicitar que el instrumento sea ratificado también por los países receptores de la migración regional (CEPAL, 2002).

I. Evidencias y sugerencias de los Relatores Especiales

En su primer informe de gestión presentado a la Comisión de Derechos Humanos de las Naciones Unidas la ex Relatora Especial Gabriela Rodríguez explicaba que no existe en el derecho internacional ningún concepto jurídico de migrante de carácter genérico, por lo que no es lo mismo ser refugiado que migrante. Para zanjar esta diferencia, propuso que se considere migrantes a las personas que se encuentran fuera del territorio del Estado de su nacionalidad o ciudadanía y que no son sujetos de su protección jurídica. Tampoco disfrutan del reconocimiento jurídico general de los derechos inherentes a la condición de refugiado, residente permanente, naturalizado u otra forma análoga, ni son sujetos de la protección jurídica general en virtud de acuerdos diplomáticos, visados u otros. Agregó que una categoría especial son los migrantes no documentados o que se encuentran fuera de su Estado de origen en situación irregular, debido a su exposición a discriminaciones de todo tipo o a la denegación de sus derechos y sus libertades fundamentales (Naciones Unidas, 2005b).

La protección de las personas migrantes exige una visión más amplia e integral que la de los refugiados. La situación de residentes fuera de su propio Estado es compleja, ya que además de las dificultades que tienen por las diferencias de idioma, costumbres y culturas enfrentan presiones económicas, sociales y obstáculos para regresar a sus respectivos países de origen (Naciones Unidas, 2005b). Al respecto, se ha debatido bastante sobre la vulnerabilidad del migrante, a partir de su condición jurídica desigual en un Estado que no es el propio por nacimiento o nacionalidad. De acuerdo con la percepción de que la migración es fuente de vulnerabilidad —no solo para los individuos, sino también para hogares y comunidades— se reconoce, además, el contrapunto con las oportunidades que se generan (CELADE, 2002).

Jorge Bustamante (2001 y 2003) ha señalado que por definición la vulnerabilidad del migrante compromete el interés de la comunidad internacional, es decir, que la aceptación de los estándares internacionales sobre derechos humanos que deriva del proceso de globalización puede conducir a un empoderamiento de jure de los inmigrantes que les permita enfrentarla.

Como lo subraya la ex Relatora Especial Gabriela Rodríguez, es importante entender que el concepto de vulnerabilidad del migrante no es sinónimo de debilidad, sino más bien de una situación de impotencia o desamparo. Para las Naciones Unidas, los derechos tienen por esencia una capacidad habilitadora y entienden la vulnerabilidad como una situación de falta de poder, una condición impuesta por las estructuras de poder de

un país. Existen dos formas de vulnerabilidad: una de tipo estructural, que obedece a la existencia de una estructura de poder a la que acceden solo algunos sujetos, y otra cultural que se explica por el conjunto de elementos culturales (usos y costumbres, estereotipos, prejuicios, racismo, xenofobia, ignorancia, discriminación institucional) que al utilizarse en forma despectiva tienden a justificar las diferencias entre los nacionales y los no nacionales, extranjeros o migrantes (Naciones Unidas, 2005b).

Con frecuencia, las mujeres migrantes enfrentan más agudamente ambos tipos de vulnerabilidad, en razón de su condición migratoria y de género, e incluso en situación de pobreza. La violación de sus derechos no necesariamente acarrea costos económicos, sociales o políticos para quienes incurren en estos actos, de manera que atacar la impunidad es un desafío de primer orden tanto para los Estados de origen, tránsito y recepción como para la comunidad internacional que trabaja en favor de los derechos humanos de la población migrante. Rodríguez complementa esta definición haciendo hincapié en la vulnerabilidad como característica que rodea a la migración irregular, dado que muchas personas están expuestas a ser víctimas de bandas organizadas que se aprovechan de su necesidad de encontrar trabajo para subsistir y que las hace estar dispuestas a migrar sin documentos. Cuando esta característica afecta a mujeres y menores de edad, los hace extremadamente propensos a caer en las redes del tráfico y la trata de personas. La clandestinidad, explica Rodríguez, es consecuencia de la falta de información, del chantaje o del engaño, entre otras cosas.

Gran parte de los riesgos y de las situaciones extremas comienzan en el país de origen de los migrantes, pues guardan relación con la incapacidad de esas sociedades de ofrecerles y garantizarles el ejercicio de sus derechos en comunidades, ciudades y regiones, brindándoles en cambio escasas oportunidades laborales, espacios reducidos de ciudadanía y de realización de los proyectos de vida y desinformación sobre los riesgos de la indocumentación. En casos más extremos, los factores involucrados son abiertamente coercitivos, ya que vulneran los derechos de las personas mediante persecuciones y amenazas a la vida, obligándolas al desplazamiento forzado y contribuyendo a que se establezca una relación entre el problema de la migración y el derecho de asilo y refugio (Bicudo, 2000). Las personas deberían tener la opción de emigrar libremente y, para ello, los Estados deben asegurar las condiciones adecuadas para que puedan realizar sus expectativas de vida en su propio país, si así lo desean. Las enormes dificultades que existen en muchas naciones para retener a los posibles migrantes se entrelazan con el creciente rechazo a la inmigración, que obedece usualmente a la percepción —no siempre correcta— de que se ha producido un aumento de la migración irregular, y a la xenofobia estimulada por los sectores

minoritarios de opinión de muchos países receptores, que explotan eficazmente la imagen de una migración descontrolada.

En los países receptores, la inmigración suele vincularse a la percepción que tendrá consecuencias sociales y económicas negativas y por lo tanto indeseadas, aunque las evidencias empíricas, el conocimiento acumulado y la historia reciente demuestran lo contrario (CEPAL, 2002). Los migrantes de los países en desarrollo son vistos por algunos sectores como una amenaza a la seguridad laboral de los nativos, una carga para los servicios sociales y, en los últimos años, como promotores sospechosos de delitos tales como el narcotráfico y el terrorismo. Según Abella (2000), se trata de un factor que se opone tenazmente a la construcción de un ambiente que asegure la protección de los derechos de los migrantes.

Al asumir el cargo de Relator Especial sobre los derechos humanos de los migrantes de las Naciones Unidas, en 2005, Jorge Bustamante manifestó su profunda preocupación por los sentimientos anti-inmigrantes de los países industrializados. Mencionó también que la economía estadounidense seguirá necesitando la mano de obra de los migrantes —entre ellos, los mexicanos—, por lo cual deben combatirse la xenofobia y el apoyo que se le ha dado a las acciones de las patrullas privadas (los *minutemen*) de control fronterizo en Arizona y California, que se combinan con un ambiente político “ideal” para proponer medidas tales como la creación de cuerpos de “milicias” voluntarias destinadas a colaborar con la patrulla fronteriza y que implican un riesgo previsible para los latinoamericanos y caribeños (Bustamante, 2005a).

Bustamante ha señalado además que los antecedentes sobre violaciones de los derechos humanos de los inmigrantes mexicanos en Estados Unidos no le impiden referirse a las violaciones de igual o peor tenor de los derechos humanos de los centroamericanos en México, en particular en la vasta región de la frontera sur. Este reconocimiento complementa el informe de la ex Relatora Especial Gabriela Rodríguez sobre la difícil situación que se registra en ambos países y la actitud favorable de las autoridades pertinentes para resolverla (véase el recuadro V.2).

Bustamante ha propuesto abordar —mediante los mecanismos de comunicación y consulta a los gobiernos de los que disponen las Naciones Unidas— los siguientes cinco grandes fenómenos que afectan a los países desarrollados receptores de migrantes: i) la resistencia de los gobiernos y la sociedad civil de los países de recepción a reconocer expresamente sus necesidades de fuerza laboral migrante, ii) el surgimiento de ideologías anti-inmigrantes o de manifiestas tendencias xenófobas y racistas, iii) el aumento de los casos de impunidad por la violación de los derechos humanos y laborales de los migrantes, iv) la mayor preocupación de la

comunidad internacional al respecto y el nivel de rechazo ante el agravamiento de tal impunidad y v) el surgimiento de normas internacionales que crean la obligación de que los países reconozcan, mediante un informe a las Naciones Unidas, la magnitud y características de la demanda real de trabajadores migratorios según sectores y períodos de su economía (Bustamante, 2005b).

Recuadro V.2
FRONTERAS PELIGROSAS: LA MIGRACIÓN EN LA ZONA LIMÍTROFE
DE MÉXICO Y ESTADOS UNIDOS

Pese a los esfuerzos de ambos países, el caso de la frontera entre México y Estados Unidos es un ejemplo de los riesgos vinculados a la migración, tal como lo demuestran los testimonios presentados en el informe de la ex Relatora Especial sobre los derechos humanos de los migrantes sobre su visita a la zona entre el 7 y el 18 de marzo de 2002.

Según lo observado por Gabriela Rodríguez, parte significativa de los migrantes que llegan a Estados Unidos a través de su frontera meridional lo hace de manera indocumentada y tras recorrer largos kilómetros de zonas inhóspitas. Muchos de ellos han contratado a traficantes, invirtiendo todos sus ahorros en el viaje. Cruzan el área fronteriza en un estado psicofísico delicado, con signos de agotamiento, deshidratados, desnutridos y sin más pertenencias que lo puesto. Los principales riesgos a que se ven expuestos los migrantes —recopilados a partir de sus propios testimonios— son la falta de protección ante el tráfico de migrantes; la trata de personas vinculada al cruce irregular; el tránsito por zonas peligrosas; la vulnerabilidad de la niñez; las actitudes racistas, xenófobas y discriminatorias; el uso excesivo de la fuerza por parte de los funcionarios de seguridad y las condiciones de detención de los migrantes indocumentados, sobre todo cuando se encuentran bajo la custodia de entidades de seguridad privadas.

Los migrantes traficados tienen altas probabilidades de ser objeto de extorsión, de morir por abandono, de secuestro, violación y asesinato. La ex Relatora Especial informó de un caso ocurrido el 23 de mayo de 2001, cuando en el desierto de Yuma, Arizona, se encontraron 14 cuerpos sin vida de migrantes que habían fallecido a causa del agotamiento, el calor y la deshidratación después de haber sido engañados y abandonados por traficantes. En relación con la trata de personas, Rodríguez recibió antecedentes sobre la existencia de redes que reclutan a migrantes para trabajar en condiciones casi de esclavos en los campos agrícolas o fábricas de Estados Unidos. Este cuadro se agrava ante la certeza de que los migrantes que denuncian estar siendo víctimas de la trata son detenidos preventivamente, lo cual desincentiva las denuncias.

Recuadro V.2 (conclusión)

Entre los abusos que suelen cometerse contra los migrantes en la frontera mexicano-estadounidense se cuenta el maltrato que reciben de parte de algunos miembros de las patrullas fronterizas o del Servicio de Inmigración y Naturalización (*Inmigration and Naturalization Service*, INS). En el documento se citan casos como el de un joven campesino mexicano de 26 años: “un agente fronterizo le habría disparado, hiriéndole gravemente con una bala expansiva el 22 de agosto de 2000 en San Diego (California), cuando éste intentaba cruzar la frontera de manera irregular.... el Gobierno de los Estados Unidos informó (a la ex Relatora) que el agente que habría disparado habría sido previamente atacado con piedras. El Federal Bureau of Investigation (FBI) habría llevado a cabo una investigación pero el agente fronterizo no habría sido llevado a juicio por falta de pruebas sobre su intención o uso excesivo de la fuerza. El INS habría concluido que las circunstancias justificaban el uso de la fuerza por el agente”.

Las actitudes xenófobas también despertaron la preocupación de la ex Relatora. Arrogándose funciones policiales, grupos de hacendados estadounidenses han realizado detenciones de indocumentados que transitan a través de sus tierras, para luego entregarlos a las autoridades migratorias. Estos actos de violencia tienen como trasfondo un profundo sentimiento anti-inmigratorio, especialmente en California y Texas. Según Rodríguez, en una de estas detenciones un joven migrante mexicano de 23 años “habría muerto el 23 de mayo de 2000 al ser herido por un rancharo de Texas. Eusebio de Haro y otro migrante habrían tocado a la puerta de la casa del rancharo para pedirle agua. Éste les habría ordenado irse y tras llamar a la Patrulla Fronteriza les habría perseguido y disparado hiriéndolo en la ingle... El rancharo habría sido acusado de homicidio pero habría salido en libertad tras pagar una fianza de diez mil dólares”.

No cabe duda de que ambos gobiernos están realizando esfuerzos por mejorar la situación de los migrantes en su frontera común, de manera que la ex Relatora recomendó a Estados Unidos “fortalecer los acuerdos de migración y poner en marcha nuevas regularizaciones de trabajadores migrantes y de sus familias”, sobre todo teniendo en cuenta la importante demanda de mano de obra existente en ese país. Además, sostuvo que un tratado de libre comercio “debería contemplar también la circulación segura y justa de los trabajadores migrantes entre sus Estados parte”. Otro de los reconocimientos que hizo Rodríguez en el informe fue la existencia de una importante política consular de México.

Fuente: Naciones Unidas, *Grupo e individuos específicos: trabajadores migrantes. Informe presentado por la Relatora Especial, Sra. Gabriela Rodríguez Pizarro, de conformidad con la resolución 2002/62 de la Comisión de Derechos Humanos (E/CN.4/2003/85/Add.3)*, 30 de octubre de 2002.

Se trataría de reconocer no solo la demanda de fuerza laboral que es preciso satisfacer mediante la inmigración, sino la responsabilidad del Estado. Con esto, el Relator se refiere al costo político de la falta de reconocimiento de esas necesidades y el surgimiento conexas de ideologías anti-inmigrantes que preceden a la impunidad de las violaciones de los

derechos humanos y laborales de los migrantes. Reconoce que en este ámbito el derecho internacional no contempla la responsabilidad de Estado, puesto que no existen normas que obliguen a los países a dar cuenta del surgimiento de ideologías que justifican la violación de los derechos de los migrantes vistos como extranjeros, lo que daría lugar a la impunidad de esas violaciones (Bustamante, 2005b).

Las propuestas de Bustamante deberán seguir discutiéndose. No obstante, hay que destacar al menos dos hechos. Primero, que este planteamiento no es del todo inédito: Lelio Mármora (2002), sintetizando muchos debates en la región, concluía que en el ámbito de la gobernabilidad migratoria es indispensable que “las causas reales de la migración indeseable sean reconocidas por aquellos países o fuerzas económicas que han contribuido... a la profunda brecha entre el mundo rico y el mundo pobre... Las respuestas claras y contundentes de la comunidad internacional, los Estados y la sociedad civil a la paranoia racista y xenofóbica todavía no son muy visibles” (p. 399). En segundo lugar, que en las actividades relacionadas con la gobernabilidad migratoria, sobre todo en los procesos de consulta, se ha ido aceptando paulatinamente la necesidad de responsabilidad compartida para la protección de los migrantes, que involucra el reconocimiento del papel fundamental que desempeñan los países de origen y tránsito de la migración internacional.

J. Las mujeres también migran: promoción y defensa de sus derechos humanos

En su primer informe de actividades, la ex Relatora Especial Gabriela Rodríguez examinó el tema de la feminización de la migración y del creciente interés que despierta este fenómeno en la comunidad internacional (Rodríguez, 2001). En particular, hizo hincapié en la necesidad de abordar el problema de la violencia contra las trabajadoras migratorias en el ámbito tanto doméstico como laboral, que se traduce en salarios inferiores al mínimo legal establecido, maltrato físico, psicológico o sexual, desnutrición, confiscación de su pasaporte y falta de atención médica y sanitaria, entre los más recurrentes. Según Rodríguez, este tipo de trabajadoras predomina en el mercado laboral informal de la mayoría de los países receptores y realiza tareas domésticas, industriales, agrícolas o relacionadas con el sector de servicios que generalmente son mal remuneradas y las conducen a una situación de aislamiento, subordinación y estigmatización.

Para la ex Relatora Especial, esta situación se ve agravada cuando el Estado receptor la tolera implícitamente. Por ejemplo, debido a los vacíos jurídicos las trabajadoras migrantes quedan sujetas a la dependencia de su empleador, quien las puede amenazar con negarles el permiso de residencia y el derecho a trabajar en la sociedad de acogida, todo esto en un contexto de vulnerabilidad de las migrantes caracterizado por la dificultad para encontrar empleos alternativos, el desconocimiento de sus derechos como trabajadoras migrantes, las obligaciones financieras respecto de su familia o las deudas en que incurrieron para realizar su desplazamiento, el miedo a la deportación, las restricciones a su libertad de circulación, la falta de documentos de identidad y el temor a las represalias, por nombrar algunos (véase [en línea] <http://www.ohchr.org/spanish/issues/migration/rapporteur>).

Diversas resoluciones de la Comisión de Derechos Humanos de las Naciones Unidas se han preocupado de esta realidad y han recomendado medidas al respecto (Cortés, 2005). Por ejemplo, la resolución 58 de 2002 insta a que los países de origen busquen condiciones objetivas para que sus ciudadanos tengan empleo y seguridad económica, desincentivando los flujos migratorios irregulares. Es imprescindible y urgente que los países de origen y de acogida establezcan sanciones penales para los autores de actos de violencia contra las trabajadoras migrantes, además de prestar a las víctimas asistencia inmediata en forma de asesoramiento, vivienda temporal y otras medidas que les permitan estar presentes en los procedimientos judiciales, que se vele por que el regreso a su país de origen tenga lugar en condiciones dignas y que se establezcan planes para su reinserción y rehabilitación laboral. Igualmente, la resolución llama a los Estados parte a hacerse cargo del mandato de la Convención de Viena sobre Relaciones Consulares en relación con el derecho que tienen los extranjeros de comunicarse con un funcionario consular de su propio Estado en caso de ser detenidos y la obligación del Estado en cuyo territorio ocurre la detención de informarle sobre ese derecho. Otras resoluciones de esta Comisión han hecho hincapié en estas exhortaciones y agregado nuevos aspectos al marco de protección de las migrantes, como las garantías para eliminar los obstáculos ilegales que impidan la transferencia rápida, sin restricciones y segura de los ingresos, bienes y pensiones de los migrantes a los países de origen o a cualquier otro país. Existe preocupación por que los Estados adopten medidas eficaces contra la trata de personas y la introducción ilegal de migrantes a nivel internacional (Cortés, 2005).

En este sentido, se solicitó a los Estados que pongan término a la detención y el encarcelamiento arbitrarios de los migrantes irregulares, especialmente las mujeres y los niños. También se ha estimulado a los Estados de origen a promover y proteger los derechos humanos de los

familiares que permanecen en ellos, especialmente de los niños y adolescentes cuyos padres hayan emigrado. Se exhortó a los Estados y a las organizaciones intergubernamentales y no gubernamentales a celebrar el 18 de diciembre de cada año el Día Internacional del Migrante proclamado por la Asamblea General de las Naciones Unidas, difundiendo información sobre los derechos humanos y las libertades fundamentales de los migrantes, destacando su contribución económica, social y cultural a los países de acogida y de origen, además del intercambio de experiencias y la adopción de disposiciones que garanticen su protección y promuevan una mayor armonía entre los migrantes y las sociedades en que viven.

K. La sociedad civil y los migrantes

Los compromisos y políticas de los Estados —en especial en materia de cooperación bilateral o multilateral— son indispensables para proteger eficazmente los derechos humanos de los migrantes. La participación de la sociedad civil puede enriquecer el diálogo y aportar nuevas visiones y alternativas para su consolidación (Rodríguez, 2005). Entre las organizaciones de la sociedad civil se cuentan las entidades eclesióásticas y de derechos humanos de los migrantes y de sus familias, que desempeñan un papel crucial en sus demandas, puesto que los migrantes tienen menos posibilidades de representación debido, por ejemplo, a que en muchos Estados la legislación restringe el derecho de sindicalización y asociación de los extranjeros, incluso de aquellos que cuentan con documentación adecuada (García Castro, 2000). La variedad de organizaciones obedece a los numerosos objetivos e intereses en juego; sin embargo, su creación y accionar permite también construir y desarrollar nuevas formas de ciudadanía, vinculadas a la pertenencia a más de un Estado o a una sociedad global.

En el ámbito migratorio y de los derechos humanos en América Latina y el Caribe, muchas iniciativas de las organizaciones de la sociedad civil se han realizado en forma aislada, y hasta hace poco los gobiernos han mostrado debilidad para tratar los asuntos migratorios de importancia. Sin embargo, se ha producido un acercamiento progresivo entre ellas y los gobiernos, que han tomado conciencia de la necesidad del trabajo conjunto. Este hecho se ha traducido en la creación de mesas nacionales, foros y observatorios regionales y contactos a nivel continental, así como en la participación en los foros intergubernamentales sobre migración (Santillo, 2005). Debido a su conocimiento de las condiciones locales y de los problemas inmediatos y prácticos que enfrentan los migrantes, las organizaciones de la sociedad civil pueden ofrecer aportes relevantes a la

discusión. En la región existe, por lo tanto, una tendencia a aunar esfuerzos entre las distintas organizaciones en pro de una causa común, aunque debe reconocerse que el proceso es muy reciente (Duschinsky, 2000; Santillo, 2005). Una de las primeras organizaciones regionales de la sociedad civil que abordaron las problemáticas derivadas del incumplimiento de los derechos humanos de los migrantes es la Red Regional de Organizaciones Civiles para las Migraciones (RROCM), fundada en 1996. Está formada por una red de foros nacionales de organizaciones civiles que operan en los países centroamericanos, Canadá, Estados Unidos y República Dominicana (Santillo, 2005) y participa como observador en las reuniones de la Conferencia Regional sobre Migración.

En América del Sur, la Red Sudamericana para la Promoción y Defensa de los Derechos Humanos de los Inmigrantes fue la primera en formarse a nivel subregional. Surgió en 2000 y la integraron organizaciones de la sociedad civil de Argentina, Chile, Perú y la República Bolivariana de Venezuela. Sin embargo, tuvo muy breve duración. Este tipo de entidades también han participado en las reuniones de la Conferencia Sudamericana sobre Migraciones, y se reconoce su importancia para la difusión de programas conjuntos sobre los derechos humanos de los migrantes. Con ocasión de la Tercera Conferencia Sudamericana sobre Migraciones que tuvo lugar en Quito, en 2002, se realizó la primera reunión de la sociedad civil en que se discutió una agenda regional de cooperación entre las distintas organizaciones, se hicieron observaciones y propuestas a los gobiernos y se aprobó la creación de una nueva red sudamericana (Santillo, 2005).

Algunas organizaciones y clubes de inmigrantes latinoamericanos y caribeños en Estados Unidos, además de ofrecer apoyo a la comunidad de inmigrantes residentes en el país, han desarrollado proyectos de envío de remesas colectivas (donaciones) a las comunidades de origen, promoviendo la celebración de fiestas locales, la construcción de escuelas o proyectos de infraestructura social. Recientemente se ha iniciado un proceso de acercamiento y unificación de estas organizaciones mediante la creación de la Alianza Nacional de Comunidades Latinoamericanas y Caribeñas (*National Alliance of Latin American and Caribbean Communities*, NALACC), que ha propuesto un programa de reformas a la ley de inmigración y a otros ámbitos de la política pública relacionados con esta norma en el país (Chacón, 2005).

Entre las organizaciones de la sociedad civil que cabe mencionar en forma especial se cuenta la Iglesia Católica, que mediante la orden Scalabriniana y el Servicio Jesuita, así como sus organizaciones regionales, nacionales y locales, ha encabezado las iniciativas en materia de protección y promoción de los derechos humanos de los migrantes en

muchos países de la región. A partir del Concilio Vaticano II, en 1965, se produjo un fortalecimiento de su acción local y de su apoyo a las comunidades de base entre los sectores menos favorecidos, y a todas las corrientes comunitarias y solidarias con los pobres. El carácter transnacional de la Iglesia Católica facilita la preocupación y participación de las iglesias locales en la asistencia a los migrantes. Las congregaciones religiosas completan y muchas veces adelantan el trabajo de las iglesias nacionales en distintos problemas (Vono, 2003).

El papel de las organizaciones de la sociedad civil es claramente relevante en la defensa de los derechos humanos de los migrantes. Sin embargo, falta mucho para seguir avanzando en este proceso y se reconoce la necesidad de fortalecer a las comunidades de inmigrantes —tanto dentro como fuera de la región—, pues todavía existe heterogeneidad de intereses y falta de institucionalización. Ejemplo de ello es el insuficiente desarrollo de las organizaciones de inmigrantes y de aquellas que los asisten en España.

Hay grandes campos de acción que deben desarrollar las organizaciones de la sociedad civil, como la promoción de mecanismos de información a las personas, tanto en el país de origen como en los de tránsito y destino de los migrantes, y el fomento de la denuncia de las violaciones de los derechos humanos, lo que tal vez constituye su principal aporte (Rodríguez, 2005).

Los Estados de los países de origen de los migrantes pueden apoyar significativamente a las organizaciones de la sociedad civil, por ejemplo, en la articulación y coordinación de sus iniciativas, contribuyendo a la creación de una agenda política conjunta en que se compatibilicen sus intereses con la voluntad del Estado. En la región hay varios países que han aplicado iniciativas de esta naturaleza, conocidas genéricamente como programas de vinculación con las comunidades del exterior y que buscan promover o facilitar la interacción de los emigrados con su país. Suele asignarse un papel primordial a los servicios consulares o dependencias vinculadas a los servicios exteriores, aunque al parecer todavía no están preparados para enfrentar los requerimientos de los diversos intereses y actores institucionales, de manera que queda mucho por avanzar en los próximos años. En todo caso, hay varios ejemplos de buenas prácticas, como los comités de consulta de Perú, que operan a través de los consulados en los distintos países receptores de inmigrantes, el Programa Colombia Nos Une, que articula una alianza interinstitucional, y un sinnúmero de iniciativas desarrolladas a partir de los años noventa en México, varios países centroamericanos —con el ejemplo de las remesas— y Chile, por citar algunos.

L. El compromiso de América Latina y el Caribe con los derechos humanos de los migrantes

La magnitud de la migración internacional, sus tendencias y los riesgos crecientes que enfrentan los migrantes latinoamericanos y caribeños sugieren que es preciso continuar avanzando activamente en la promoción y defensa de sus derechos humanos. Ello implica preguntarse en qué condiciones podría realizarse esta tarea permanente y cuáles son las estrategias que podrían adoptar al respecto los países.

En general, en la región existe un nivel relativamente elevado de adhesión y compromiso con los instrumentos internacionales de derechos humanos, que se ha reflejado en la alta participación de los países en los procesos de formulación pertinentes (Ferrer, 2005). No obstante, un tema distinto es su aplicación eficaz en el derecho nacional, pues ello es condición necesaria para la protección de los derechos humanos. Hay países que aún no adhieren al instrumento específico de los migrantes, en tanto otros que ya lo ratificaron no han incorporado ni reglamentado sus preceptos en su legislación nacional.

El cuadro se complica al constatarse que existen diversos grados de violación de los derechos humanos de los migrantes en los propios países de la región. Estas limitaciones al progreso de una agenda de derechos humanos de los migrantes exigen el concurso decidido de los países de origen, como lo demuestra la existencia de poblaciones migrantes dispuestas a sacrificar las vías regulares de la migración y renunciar a sus derechos y deberes fundamentales. Por lo tanto, es preciso reforzar el compromiso con los derechos humanos de los migrantes. La ex Relatora Especial Gabriela Rodríguez comentaba que el diálogo con América Latina en relación con el fenómeno migratorio y los derechos humanos fue escaso en comparación con la evolución de las iniciativas de este tipo en Asia y Europa. Este diálogo incompleto tendría sus raíces en la estrecha vinculación del tema de los derechos humanos con la historia reciente de dictaduras militares y el reclamo de reparaciones, particularmente en las naciones del Cono Sur (Martínez y Stang, 2005).¹⁶

¹⁶ Estas opiniones corresponden a las intervenciones de Gabriela Rodríguez durante el Taller sobre migración internacional y procesos de integración y cooperación regional organizado por la CEPAL en diciembre de 2004, en Santiago de Chile. La ex Relatora Especial señaló también que en la región hay quienes realizan una división ideologizada entre los migrantes por razones políticas y los migrantes "económicos". Con ello se establecería una separación entre la mirada benévola sobre quienes migran por razones forzadas respecto de quienes lo hacen por otras aparentemente menos inducidas (Martínez y Stang, 2005).

Una mirada más optimista indica que la región exhibe un registro único: aparte los Relatores Especiales de las Naciones Unidas, ambos latinoamericanos, los órganos de la OEA han desarrollado diversas iniciativas que también han servido para apoyar el proceso de la Cumbre de las Américas. Además, en los foros intergubernamentales sobre migración y en los acuerdos subregionales de integración tales como el MERCOSUR, los países han dado muestras de entendimiento en relación con los aspectos que afectan la integridad de las personas migrantes, aunque no se ha tratado de acciones vinculantes. Por último, hay importantes compromisos suscritos en el proceso de la Cumbre Iberoamericana, en especial a partir de los acuerdos de Salamanca, de 2005.

1. Las actividades de la OEA

En 2003, un grupo de trabajo de la Comisión de Asuntos Jurídicos y Políticos del Consejo Permanente de la OEA presentó el “Programa Interamericano para la Promoción y Protección de los Derechos Humanos de las Personas Migrantes en el marco de la Organización de los Estados Americanos”,¹⁷ propuesta que junto con el Informe anual de 2003 de la CIDH en el capítulo sobre los migrantes internacionales condujo a que en junio de 2003 la Asamblea General de la Organización adoptara la resolución AG/RES.1928 (XXXIII-O/03) relativa a los Derechos Humanos de Todos los Trabajadores Migratorios y los miembros de sus Familias. En ella se insta a los países a firmar, ratificar o adherir a los instrumentos americanos de derechos humanos y a tomar las medidas necesarias para garantizar los derechos humanos de todos los trabajadores migratorios. También se exhorta a los Estados Miembros a que consideren la firma y ratificación, según sea el caso, de la Convención Internacional sobre la Protección de los Derechos de todos los Trabajadores Migratorios y de sus Familiares.

De manera resumida, el Programa Interamericano surgió a partir de la inquietud de los Estados de la región “por tomar medidas concretas para garantizar la protección y el bienestar de las personas migrantes” (OEA, 2003). Reconoce que los migrantes son sujetos de gran vulnerabilidad, por lo que pretende centrarse en algunos aspectos donde considera que esta es mayor: falta de acceso a garantías y protección judicial; discriminación, racismo y xenofobia; restricciones a la libertad personal y derechos laborales. Incorpora interesantes elementos para la promoción de los derechos humanos de las personas migrantes: i) las personas migrantes deben participar en el programa, ii) utiliza un enfoque transversal de género, iii) busca eliminar la discriminación de los pueblos originarios y afroamericanos, iv) considera indispensable

¹⁷ Véase [en línea] <http://www.oas.org/consejo/sp/CAJP/Migrantesdocumentos.asp>.

coordinar las actividades, v) los objetivos y actividades deben realizarse de manera conjunta entre los actores estatales, de la sociedad civil, de los organismos internacionales y los propios migrantes y vi) debe sostenerse a mediano y largo plazos (OEA, 2003).

El tema de la migración internacional comenzó a formar parte de los informes anuales de la CIDH en 1996, especialmente en materia de derechos humanos. Además de visitas específicas, ha enviado cuestionarios a todos los países miembros a fin de indagar sobre las condiciones de la migración y de los trabajadores migrantes (véase [en línea] <http://www.cidh.org/que.htm>). En los informes se han analizado distintos temas: en el correspondiente a 2001, la CIDH destaca, a partir de la información entregada por los países, que “si bien en el hemisferio americano los incidentes de xenofobia, racismo y discriminación en contra de extranjeros no han adquirido la misma resonancia que en otras regiones, dichas manifestaciones son bastante comunes” (CIDH, 2001). También señala que esto “refleja la ausencia de una reflexión sincera y la falta de una discusión abierta y franca frente al tema en gran parte de los países del hemisferio” (CIDH, 2001). Además, subraya que son los Estados los que deben ofrecer las garantías necesarias para asegurar que los procedimientos judiciales y administrativos sean justos. En relación con este tema, la CIDH advierte que pese a los vacíos de información se constatan condiciones preocupantes de detención en los países visitados, ya que los migrantes detenidos “son sometidos a abusos y reclusos en condiciones deplorables, sobre todo en cárceles comunes, algo que no se condice con su situación legal” (CIDH, 2001).¹⁸

Los estudios de la CIDH muestran la coincidencia de los Estados de la región en el interés por incluir el tema de la migración en la agenda de seguridad pública. A su vez, se constata que la mayor parte de los países del hemisferio declaran tener una legislación muy desarrollada y generosa hacia los inmigrantes: por ejemplo, un número elevado de Estados indica que respeta las garantías judiciales y las normas del debido proceso de los trabajadores migratorios, independientemente de su situación legal. Sin embargo, testimonios y decenas de informes de diversas organizaciones contradicen estas aseveraciones, sumado al hecho de que hay legislaciones que todavía no se han reformado. En opinión de la CIDH, en la región coexisten dos situaciones extremas: hay normas jurídicas bastante avanzadas de protección de los derechos fundamentales de los trabajadores migratorios y sus familias, pero al mismo tiempo se

¹⁸ En los informes de la Comisión correspondientes a los años 2002 (CIDH, 2003a) y 2003 (CIDH, 2003b), se abordan principalmente las visitas realizadas a Costa Rica (2002), Guatemala (2002) y México (2003).

registran violaciones sistemáticas y muy graves de esos derechos (véase [en línea] <http://www.cidh.oas.org/Migrantes/cap.8.2000sp.htm>).

Los estudios muestran que la mayoría de los países niega enfáticamente la existencia de manifestaciones de intolerancia contra los trabajadores migratorios, pero por otra parte un número significativo de Estados señala que sus nacionales son víctimas de tratos discriminatorios en otros países. Esto demuestra que en los países de la región se están vulnerando los derechos humanos de los migrantes.

En el hemisferio, los Estados reconocen la importancia de desarticular las redes de tráfico y trata de personas y de restringir la acción de empleadores inescrupulosos; coinciden además con la impresión de que ha aumentado el número de migrantes en tránsito. La Relatoría Especial sobre trabajadores migratorios y miembros de sus familias de la OEA “constata con preocupación que la gran mayoría de los países cuenta con una legislación poco efectiva que no prodiga real protección a los trabajadores migratorios y sus familias, un grupo que por su vulnerabilidad estructural, necesita que los Estados colaboren a prevenir que se cometan abusos en su contra. Especialmente grave nos parece la falta de reconocimiento por parte de muchos Estados de violaciones al debido proceso y de serios incidentes de discriminación, racismo y xenofobia que afectan a los trabajadores migratorios y a sus familias en la región” (véase [en línea] <http://www.cidh.oas.org/Migrantes/cap.8.2000sp.htm>).

2. La Cumbre de las Américas

En el proceso de la Cumbre de las Américas, la temática migratoria ha estado presente desde la primera reunión que tuvo lugar en Miami, en 1994, principalmente en relación con la protección de los derechos humanos de los migrantes. En la Declaración de Miami, los Estados participantes acordaron garantizar la protección de los derechos humanos de todos los trabajadores migrantes y de sus familias. Cuatro años más tarde, en la Cumbre de Santiago de Chile, se presentó la Iniciativa del Trabajador Migrante, que incluía temas vinculados con la promoción de los derechos humanos de los migrantes y sus familias, y se acordó la creación de un relator especial sobre el tema en un marco de promoción de las reformas democráticas a nivel regional y local. Si bien el Plan de acción reafirmó el derecho soberano de cada Estado de aplicar sus propias políticas de migración, incorporó la protección de los derechos humanos de los migrantes y la lucha contra la discriminación. Otras actividades más específicas en relación con el trabajador migrante son asegurar el acceso igualitario a la protección legal en materias laborales, recibir el pago de salarios al retornar al país de origen e impulsar acuerdos sobre la transferencia de beneficios de seguridad social, entre otros.

En la tercera Cumbre de las Américas que tuvo lugar en Québec, en 2001, los Estados participantes reafirmaron los compromisos asumidos en Santiago, y lo mismo sucedió en la Cumbre Extraordinaria de Nueva León, Monterrey, realizada en 2004, en que se señaló la importancia de la cooperación entre los países de origen, tránsito y destino para asegurar la protección de los derechos humanos de todos los migrantes y la necesidad de cumplir con las leyes laborales que les sean aplicables. Se apoyó además la adopción de programas de migración ordenada como factor de desarrollo económico y social y se comprometió la cooperación en la lucha contra la trata de personas (véase [en línea] www.summit-americas.org).

Durante la Cumbre de Mar del Plata, de 2005, se avanzó en la adopción del compromiso de los países, incluido en la declaración final, cuyo texto subrayó nuevamente la necesidad de proteger los derechos de los migrantes y de observar las normativas laborales que se aplican al respecto, tales como la Declaración relativa a los principios y derechos fundamentales en el trabajo de la OIT. Se mencionó el compromiso de promover el trabajo decente para los trabajadores migrantes y fomentar el apoyo al Programa Interamericano aprobado mediante la Resolución AG/RES.2141 (XXXV-O/05) de la OEA. También los Estados partes de la Convención Internacional sobre la Protección de los Derechos de todos los Trabajadores Migratorios y de sus Familiares han reiterado la importancia de su plena aplicación.

Para reducir y desalentar la migración indocumentada, los Jefes de Estado y de Gobierno instaron a incrementar la cooperación y el diálogo interamericano y a promover los procesos migratorios de acuerdo con el orden jurídico interno de cada Estado y el derecho internacional. Se sugirió también un diálogo orientado a reducir el costo y facilitar las transferencias de remesas, incrementar los esfuerzos para combatir el tráfico ilícito de migrantes y la trata de personas, facilitar el retorno digno, ordenado y seguro de los migrantes e intercambiar buenas prácticas sobre el establecimiento de programas bilaterales para los trabajadores migrantes (véase [en línea] (http://www.oas.org/documents/OEA_Argentina/DeclaracionFinal_MardelPlata.pdf)). El seguimiento de estos compromisos constituye una tarea primordial que habrá de enfrentarse conjuntamente con los acuerdos de carácter iberoamericano.

3. La Conferencia Iberoamericana

En el proceso de la Conferencia Iberoamericana de Jefes de Estado y de Gobierno se han suscrito importantes compromisos sobre migración internacional. En la XV Cumbre Iberoamericana que tuvo lugar en Salamanca, en octubre de 2005, se apoyó explícitamente el reconocimiento de “la plena vigencia y el compromiso con los propósitos y principios consagrados en la Carta de las Naciones Unidas, la adhesión al Derecho Internacional, la profundización de la democracia, el desarrollo, la promoción y protección universal de los derechos humanos, el fortalecimiento del multilateralismo y de las relaciones de cooperación entre todos los pueblos y naciones, y el rechazo a la aplicación de medidas coercitivas unilaterales contrarias al Derecho Internacional”.¹⁹

El punto siete de la Declaración de Salamanca apunta al carácter global, intenso, diverso y complejo de las migraciones y su influencia en la configuración política, económica, social y cultural de nuestras sociedades, señalando que es un fenómeno que plantea desafíos relacionados con el reconocimiento y aceptación de la diversidad —parte importante de los grupos involucrados son indígenas y afrodescendientes—, la integración socioeconómica, el desarrollo del capital humano y el tratamiento de las remesas para convertirlas en elementos productivos y de transformación positiva de los países receptores. Gestionar con éxito este complejo fenómeno demanda capacidad para diseñar un marco iberoamericano de migraciones “basado en la canalización ordenada y la regularización inteligente de los flujos migratorios, la cooperación contra el tráfico y la trata de personas, y, además, en la responsabilidad de cada país por el diseño de las políticas públicas al respecto” (véase [en línea] www.ciberamerica.org).

La Declaración prosigue con varios compromisos:

- coordinar políticas comunes para la canalización y el tratamiento ordenado de los flujos migratorios;
- desarrollar, con el apoyo de la sociedad civil, un programa de acciones públicas que promuevan el respeto a los derechos humanos de los migrantes y de sus familias, su integración, y el respeto de los derechos en los países de destino;
- promover el valor de la diversidad y el respeto a la dignidad humana, en el marco del Estado de Derecho, como elementos esenciales del trato a los emigrantes, y erradicar cualquier modalidad de discriminación en su contra;

¹⁹ Véase [en línea] <http://www.oei.es/rvcumbredc.htm>.

- promover experiencias de desarrollo que vinculen a los inmigrantes y sus familiares con los esfuerzos para potenciar el desarrollo en sus áreas de origen;
- desarrollar políticas conjuntas entre países emisores, receptores y de tránsito que favorezcan y faciliten también procesos temporales de migración laboral, con estímulos adecuados de promoción, capacitación y ahorro para su retorno en mejores condiciones.

Para avanzar en esos objetivos, se encargó a la Secretaría General Iberoamericana la preparación y convocatoria de un Encuentro Iberoamericano sobre Migraciones, realizado en 2006 antes de la Cumbre Iberoamericana de Madrid. El encuentro, que contó con el apoyo de la CEPAL, a través del CELADE, de la OIM y de la Fundación Carolina de España, reunió a representantes de los 22 países miembros de la Conferencia Iberoamericana, de los organismos multilaterales y regionales, de los gobiernos de países receptores de la emigración regional, de las redes de la sociedad civil y de personalidades del mundo académico vinculados a la temática migratoria. La reunión buscó fortalecer el espacio iberoamericano mediante el intercambio de experiencias sobre la migración internacional y la identificación y promoción de mejores prácticas para la gobernabilidad migratoria (véase [en línea] www.ciberamerica.org; www.cepal.org/celade).

Las valiosas contribuciones presentadas al Encuentro Iberoamericano sobre Población y Desarrollo y las conclusiones del debate (SEGIB, 2006) sirvieron de insumo para la XVI Cumbre Iberoamericana celebrada en Montevideo, en 2006, que tuvo como tema central los vínculos entre la migración y el desarrollo. Como fruto de esta Cumbre se adoptó el Compromiso de Montevideo sobre Migraciones y Desarrollo de los Jefes de Estado y de Gobierno de la Comunidad Iberoamericana, que comienza por señalar que “las migraciones han impregnado la historia de Iberoamérica; marcan nuestro presente y constituirán un factor fundamental en nuestro futuro. Nuestros pueblos se han enriquecido con el aporte cultural, científico, académico, económico, político y social de los migrantes. Es nuestra obligación y nuestra responsabilidad continuar garantizando el impacto positivo de las migraciones en nuestros países, a la luz de lo dispuesto en el presente Compromiso”.

Continuando la senda abierta por la Declaración de Salamanca, el Compromiso adoptado en Montevideo identifica una amplia gama de asuntos que requieren de un tratamiento concertado entre los países iberoamericanos. Así, los Jefes de Estado y de Gobierno destacaron la necesidad de abordar las relaciones entre la migración y el desarrollo bajo

una óptica integral que propicia el reforzamiento de la cooperación bi y multilateral, principalmente en materia de remesas, gestión ordenada de los flujos migratorios, promoción y protección de los derechos humanos, prevención y lucha contra la trata de personas y el tráfico ilícito de migrantes, migración indocumentada, importancia del diálogo multilateral y participación de la sociedad civil. Además, “con el objeto de dar efectivo cumplimiento a las directrices contenidas en la Declaración de Salamanca y en este Compromiso”, los Jefes de Estado y de Gobierno de la Comunidad decidieron “establecer y convocar, para el año 2008, un Foro Iberoamericano sobre Migración y Desarrollo, que constituirá un espacio de intercambio de buenas prácticas y coordinación para articular consensos y acciones compartidas por las naciones iberoamericanas en esas materias”.

En la XVII Cumbre Iberoamericana realizada en 2007, los Jefes de Estado y de Gobierno decidieron incluir en la Declaración de Santiago el siguiente párrafo: “Reiterar el Compromiso de Montevideo sobre Migración y Desarrollo, convencidos de que la atención integral y multidimensional de las migraciones es un elemento indispensable para asegurar la cohesión social y enfatizando la necesidad de un enfoque multidisciplinario de acuerdo al principio de responsabilidad compartida entre los países de origen, tránsito y destino, en el marco de la cooperación internacional para el desarrollo. Se comprometen a garantizar plenamente los derechos humanos de los migrantes en el marco del ordenamiento jurídico de cada Estado, independiente de su condición migratoria”. En el punto 8, la Declaración establece que “en cumplimiento de los acuerdos de las XV y XVI Cumbres Iberoamericanas, los países miembros adoptan en esta ocasión el texto del Convenio Multilateral Iberoamericano de Seguridad Social y se comprometen a impulsar los procedimientos internos para su pronta entrada en vigencia”. El Programa de Acción consensuado en la XVII Cumbre Iberoamericana, en el número 21, acuerda entre otros “instruir al Foro de Cuenca ... el diseño de un programa de acción sobre migración que, de acuerdo con el Compromiso de Montevideo sobre Migración y Desarrollo, promueva la protección de los derechos humanos de los migrantes”.

M. Incertidumbres y desafíos

Ante la impactante realidad de muchos migrantes como consecuencia de la falta de oportunidades laborales y de los riesgos de vulneración de sus derechos presentados en los informes de los relatores especiales de las Naciones Unidas y del Sistema Interamericano, está claro que la comunidad internacional y particularmente los países latinoamericanos y caribeños

enfrentan grandes incertidumbres y desafíos al respecto. La Comisión Mundial sobre las Migraciones Internacionales también reconoce estos hechos, descritos en las audiencias regionales (GCIM, 2005). Parte de ellos ya han comenzado a asumirse a nivel multilateral, como por ejemplo, en el proceso de la Cumbre de las Américas y en la Conferencia Iberoamericana. Lo mismo puede proyectarse al plano nacional mediante la ratificación de los instrumentos de derecho internacional creados para la protección de los derechos de los migrantes y la lucha contra la trata de personas. Son señales de avance en la construcción de una agenda latinoamericana y caribeña de los derechos de los migrantes, al ofrecer el mínimo fundamento necesario para encarar el hecho de que el problema pasa inadvertido y suministrar mecanismos para la gobernabilidad de la migración.

Al mismo tiempo, persisten brechas y obstáculos por sortear. Para que los instrumentos internacionales constituyan normas de observancia generalizada se requiere una revisión acuciosa de las legislaciones internas en procura de establecer su correspondencia con los compromisos adquiridos. Al reconocer que sus emigrados son discriminados y objeto de explotación, los países dan prueba, de manera contundente, de la vulnerabilidad de los migrantes y de la necesidad de cooperación entre los Estados. Las organizaciones de la sociedad civil pueden desempeñar un papel importante en la aplicación de las normas legales mediante la denuncia y la vigilancia. Un complemento indispensable para la vigencia plena de los instrumentos de protección es sensibilizar y capacitar al personal responsable de ponerlos en práctica.

En general, estas necesidades coinciden con las que identifica la Comisión Mundial sobre las Migraciones Internacionales. En su informe, esta señala que los países de origen deben hacerse responsables del buen gobierno, la democracia y el empoderamiento de las mujeres, así como de los factores del desarrollo y la desigualdad que han transformado a la migración en un fenómeno que no necesariamente deriva de opciones informadas para la población. Los países receptores, continúa el informe, deben realizar esfuerzos por asegurar el respeto de los derechos humanos de las personas que cruzan sus fronteras —particularmente las víctimas de la persecución en sus países— en conjunto con el derecho de los Estados a controlarlas y proteger la seguridad de sus ciudadanos. Deberán, además, desarrollar normativas y prácticas de protección de los derechos humanos de los migrantes de acuerdo con los tratados internacionales que han ratificado (GCIM, 2005, pp. 58, 59 y 60).

Por lo tanto, la Convención Internacional sobre la Protección de los Derechos de todos los Trabajadores Migratorios y de sus Familiares es el régimen central de protección de los migrantes (OIM, 2005b). El hecho de que no alcance un número adecuado de ratificaciones puede dificultar la

enorme tarea de protegerlos. Es importante considerar que la renuencia de los países desarrollados a ratificar este instrumento no debe constituir necesariamente un impedimento para alentar este trámite en los países latinoamericanos y caribeños que no lo han hecho. Los países que ya la ratificaron pueden exigir reciprocidad, beneficiarse de un marco uniforme para las legislaciones migratorias y plantear con firmeza sus preocupaciones ante la comunidad internacional. Las organizaciones de la sociedad civil han desempeñado un papel protagónico en la defensa de los derechos humanos y la asistencia a los migrantes, pero la principal responsabilidad al respecto es de los Estados. Evitar el desconocimiento de sus instrumentos, erradicar los prejuicios que se esgrimen para su aprobación y mostrar su validez como parte de la historia del derecho internacional es un imperativo en la región, cuya superación establecerá una plataforma realista y eficaz para la protección de los migrantes.

Si bien los estudios sobre la migración subrayan la vulnerabilidad de las mujeres y de los niños como un factor que permite convertirlos fácilmente en víctimas del abuso, la explotación o la violación de sus derechos humanos y libertades fundamentales, también reconocen los aspectos positivos de la movilidad internacional. Cabe destacar, por ejemplo, el aporte que realizan los migrantes a sus países de origen mediante el envío de remesas. Esto lleva a preguntarse por la relación entre los derechos humanos y los efectos económicos de la migración, teniendo presente el esfuerzo de los migrantes como agentes de mantenimiento de sus hogares y comunidades de origen, e incluso como agentes potenciales del crecimiento de sus países de origen, al menos si se considera que estos recursos superan a los provenientes de la ayuda internacional. Al respecto, Rodríguez (2001) señala el hecho de que las y los migrantes son personas que tienen habilidades, fortalezas y potencialidades que deben estimularse y desarrollarse, respetando su dignidad cultural, su religiosidad y todas sus expresiones culturales. La migración es primordial para muchos países, de manera que ni los derechos de los migrantes ni las situaciones que los afectan pueden tratarse como asuntos marginales. Por lo tanto, es importante valorar la migración desde un punto de vista positivo, reconociendo la contribución de los migrantes tanto a su propio país como a la sociedad que los acoge cuando logran integrarse a ella.

En este sentido, destacan los esfuerzos que realizan los países de acogida por integrar a los migrantes. El ejemplo de Canadá surge siempre como un conjunto de buenas prácticas destinadas a reforzar la cohesión social y propender al multiculturalismo. En España se están aplicando nuevas iniciativas muy prometedoras. La Comisión Mundial sobre las Migraciones Internacionales ha destacado varios ejemplos en el mundo, y es importante difundirlos (GCIM, 2005).

Bibliografía

- Abella, Manolo (2000), "Los derechos de los migrantes y el interés nacional", *La migración internacional y el desarrollo en las Américas, Simposio sobre migración internacional en las Américas. San José, Costa Rica, septiembre de 2000*, serie Seminarios y conferencias, N° 15 (LC/L.1632-P), Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL). Publicación de las Naciones Unidas, N° de venta: S.01.II.G.170.
- Alonso, Guillermo (2003), "Human rights and undocumented migration along the Mexican-U.S. border", *UCLA Law Review*, vol. 51, octubre, California, Universidad de California.
- Artigas, Carmen (2002), "El crimen organizado como una forma grave de violación de los derechos humanos: el protocolo para prevenir, reprimir y sancionar la trata de personas, especialmente mujeres y niños", *Derechos humanos y trata de personas en las Américas, Resumen y aspectos destacados de la Conferencia Hemisférica sobre Migración Internacional*, serie Seminarios y conferencias, N° 33 (LC/L.2012-P/E), Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL). Publicación de las Naciones Unidas, N° de venta: S.03.II.G.174.
- Bhabha, Jacqueline (2005), "Trafficking, smuggling, and human rights", Migration Policy Institute [en línea] www.migrationinformation.org.
- Bicudo, Helio (2000), "Derechos humanos y migraciones a la luz del Sistema Interamericano de Derechos Humanos", *La migración internacional y el desarrollo en las Américas, Simposio sobre migración internacional en las Américas. San José, Costa Rica, septiembre de 2000*, serie Seminarios y conferencias, N° 15 (LC/L.1632-P), Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL). Publicación de las Naciones Unidas, N° de venta: S.01.II.G.170.
- Bustamante, Jorge (2005a), "Nueva advertencia", *MILENIO diario*, México, D.F.
- ____ (2005b), "Propuesta de trabajo", *MILENIO diario*, México, D.F.
- ____ (2003), "A virtual contradiction between international migration and human rights", *serie Población y desarrollo*, N° 36 (LC/L.1873-P), Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL). Publicación de las Naciones Unidas, N° de venta: E.03.II.G.43.
- ____ (2001), "Proposition 187 and operation gatekeeper: cases for the sociology of international migrations and human rights", *Migraciones internacionales*, vol. 1, N° 1, Tijuana, El Colegio de la Frontera Norte.
- Castillo, Manuel Ángel (2005), "Migración y derechos humanos" [en línea] <http://www.conapo.gob.mx/publicaciones/migra3/10.pdf>.
- ____ (2003), "Migraciones en el hemisferio. Consecuencias y relación con las políticas sociales", *serie Población y desarrollo*, N° 37 (LC/L.1908-P), Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL). Publicación de las Naciones Unidas, N° de venta: S.03.II.G.66.
- CELADE (Centro Latinoamericano y Caribeño de Demografía-División de Población de la CEPAL) (2003), "Resumen y aspectos destacados de la Conferencia hemisférica sobre migración internacional: derechos humanos y trata de personas en las Américas", *serie Seminarios y conferencias*, N° 33 (LC/L.2012-P), Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).

- el Caribe (CEPAL). Publicación de las Naciones Unidas, N° de venta: S.03.II.G.174.
- (2002), *Vulnerabilidad sociodemográfica: viejos y nuevos riesgos para comunidades, hogares y personas* (LC/R.2086), Santiago de Chile.
- CEPAL (Comisión Económica para América Latina y el Caribe) (2002), *Globalización y desarrollo* (LC/G.2157(SES.29/3), Santiago de Chile.
- Chacón, Oscar (2005), “Obstáculos y desafíos de los inmigrantes latinos en los Estados Unidos”, *Migraciones: reflexiones y propuestas de la sociedad civil. Memorias de la Jornada hemisférica sobre políticas migratorias*, Martha Ruiz (ed.), Quito, Centro de Documentación en Derechos Humanos Segundo Montes Mozo S. J. (CSMM), julio.
- Chiarotti, Susana (2004), “La trata de mujeres y sus conexiones con la migración y los derechos humanos”, *Women in Action*, año 2, vol. 10, noviembre, Asociación de mujeres hispanas contra la discriminación y la violencia de género <http://www.mujaresenaccion.com>.
- (2003), “La trata de mujeres: sus conexiones y desconexiones con la migración y los derechos humanos”, *serie Población y desarrollo*, N° 39 (LC/L.1910-P), Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL). Publicación de las Naciones Unidas, N° de venta: S.03.II.G.68.
- Cholewinski, Ryszard (2005), “Protecting migrant workers in a globalized world”, Migration Policy Institute [en línea] www.migrationinformation.org.
- CIDH (Comisión Interamericana de Derechos Humanos) (2003a), “Cuarto informe de progreso de la situación de los trabajadores migratorios y sus familias en el hemisferio”, *Informe Anual de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos 2002* (OEA/Ser.L/V/II.117) <http://www.cidh.org/annualrep/2002sp/cap.6.htm>.
- (2003b), “Quinto informe de progreso de la situación de los trabajadores migratorios y sus familias en el Hemisferio”, *Informe Anual de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos 2003* (OEA/Ser.L/V/II.118) [en línea] <http://www.cidh.org/annualrep/2003sp/cap.5.htm>.
- (2001), “Trabajadores migratorios”, *Informe Anual de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos 2000* (OEA/Ser./L/V/II.111) [en línea] <http://www.cidh.org/annualrep/2000sp/cap.6.htm>.
- Cortés, Patricia (2005), “Mujeres migrantes de América Latina y el Caribe: derechos humanos, mitos y duras realidades”, *serie Población y desarrollo*, N° 61 (LC/L.2426-P), Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL). Publicación de las Naciones Unidas, N° de venta: S.05.II.G.173.
- Duschinsky, Peter (2000), “El papel de las organizaciones no gubernamentales: la experiencia del Proceso de Puebla”, *La migración internacional y el desarrollo en las Américas. Simposio sobre migración internacional en las Américas. San José, Costa Rica, septiembre de 2000*, serie Seminarios y conferencias, N° 15 (LC/L.1632-P), Santiago de Chile. Publicación de las Naciones Unidas, N° de venta: S.01.II.G.170.
- Ferrer, Marcela (2005), “La población y el desarrollo desde un enfoque de derechos humanos: intersecciones, perspectivas y orientaciones para una agenda regional”, *serie Población y desarrollo*, N° 60 (LC/L.2425-P), Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL). Publicación de las Naciones Unidas, N° de venta: S.05.II.G.172.

- Frelick, Hill (2005), "US detention of asylum seekers and human rights", Migration Policy Institute [en línea] www.migrationinformation.org.
- García Castro, Mary (2000), "Comentarios de secciones B y C", *La migración internacional y el desarrollo en las Américas, Simposio sobre migración internacional en las Américas*. San José, Costa Rica, septiembre de 2000, serie Seminarios y conferencias, N° 15 (LC/L.1632-P), Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL). Publicación de las Naciones Unidas, N° de venta: S.01.II.G.170.
- GCIM (Comisión Mundial sobre las Migraciones Internacionales) (2005), *Las migraciones en un mundo interdependiente: nuevas orientaciones para actuar. Informe de la Comisión Mundial sobre las Migraciones Internacionales* [en línea] <http://www.gcim.org>.
- Grant, Stefanie (2005), "Migrant's human rights: from the margin to the mainstream", Migration Policy Institute [en línea] www.migrationinformation.org.
- Incalcaterra, Amerigo (2002), "Movilidad y derechos humanos", *Derechos humanos y trata de personas en las Américas, Resumen y aspectos destacados de la Conferencia Hemisférica sobre Migración Internacional*, serie Seminarios y conferencias, N° 33 (LC/L.2012-P/E), Santiago de Chile, CEPAL. Publicación de las Naciones Unidas, N° de venta: S.03.II.G.174.
- Magally, S. (2002), "Distintos fines los del comercio humano, pero sobre todo sexuales. Práctica cotidiana la venta y el tráfico de mujeres en todo el mundo" [en línea] <http://www.cimacnoticias.com>.
- Mármora, Lelio (2002), *Las políticas de migraciones internacionales*, Buenos Aires, Paidós.
- (1983), "Amnistía migratoria de 1974 en Argentina", *Migraciones internacionales con fines de empleo*, N° 9, Ginebra, Programa Mundial del Empleo, Organización Internacional del Trabajo (OIT).
- Martínez, Jorge y Fernanda Stang (2005), "Lógica y paradoja: libre comercio, migración limitada. Memorias del Taller sobre migración internacional y procesos de integración y cooperación regional", *serie Seminarios y conferencias*, N° 45 (LC/L.2272-P), Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL). Publicación de las Naciones Unidas, N° de venta: S.05.II.G.99.
- Monreal, P. (2001), "El tráfico de menores y mujeres a EU, una actividad cotidiana en Michoacán", *Colectivo Comunicación e información de la mujer*, [en línea] <http://www.cimac.org.mx>.
- Mora, Luis (2002), "Las fronteras de la vulnerabilidad: género, migración y derechos reproductivos", *serie Seminarios y conferencias*, N° 33 (LC/L.2012-P), Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL). Publicación de las Naciones Unidas, N° de venta: S.03.II.G.174.
- Naciones Unidas (2005a), *Estudio mundial sobre el papel de la mujer en el desarrollo. La mujer y la migración internacional* (A/59/287/Add.1), Nueva York, Departamento de Asuntos Económicos y Sociales.
- (2005b), *Grupo e Individuos específicos: trabajadores migrantes. Informe presentado por la Relatora Especial sobre los derechos humanos de los migrantes, Sra. Gabriela Rodríguez Pizarro* (E/CN.4/2005/85/Add.4), 13 de enero.
- (2002a), *Grupo e Individuos específicos: trabajadores migrantes. Informe presentado por la Relatora Especial, Sra. Gabriela Rodríguez Pizarro, de conformidad con la resolución*

- 2002/62 de la Comisión de Derechos Humanos (E/CN.4/2003/85/Add.3), 30 de octubre.
- ___ (2002b), *Grupo e Individuos específicos: trabajadores migrantes. Informe presentado por la Relatora Especial, Sra. Gabriela Rodríguez Pizarro, de conformidad con la resolución 2002/62 de la Comisión de Derechos Humanos (E/CN.4/2003/85/Add.2)*, 30 de octubre.
- ___ (1996), "Los derechos de los trabajadores migratorios", *Folleto informativo*, N° 24, Ginebra.
- OEA (Organización de Estados Americanos) (2003), *Programa interamericano para la promoción y protección de los derechos humanos de la personas migrantes en el marco de la Organización de los Estados Americanos (CP/CAJP-2038/3)*, Consejo Permanente de la Organización de Estados Americanos, Comisión de Asuntos Jurídicos y Políticos, marzo.
- OIM (Organización Internacional para las Migraciones) (2005a), *Estudio sobre la trata de personas en Paraguay: diagnóstico exploratorio sobre el tráfico y/o trata de personas en Paraguay, énfasis destino internacional*, Buenos Aires.
- ___ (2005b), "Migraciones y protección de los derechos humanos", *Derecho internacional sobre migración*, vol. 4, Ginebra.
- ___ (2004), *Agenda Internacional para la Gestión de la Migración. Identificación de los principios comunes y de las prácticas efectivas para una perspectiva planificada, equilibrada y global de la gestión de la migración interestatal*, Berna, diciembre.
- Perruchoud, Richard (2002), "Migración y derechos humanos", *Derechos humanos y trata de personas en las Américas, Resumen y aspectos destacados de la Conferencia Hemisférica sobre Migración Internacional*, serie Seminarios y conferencias, N° 33 (LC/L.2012-P/E), Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL). Publicación de las Naciones Unidas, N° de venta: S.03.II.G.174.
- ___ (2001), "Legal standards for the protection of migrants workers", *La migración internacional y el desarrollo en las Américas. Simposio sobre migración internacional en las Américas*, serie Seminarios y conferencias, N° 15 (LC/L. 1632-P), Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL). Publicación de las Naciones Unidas, N° de venta: S.01.II.G.170.
- Rodríguez, Gabriela (2005), "Derechos de los/las migrantes y gobernabilidad migratoria", *Migraciones: reflexiones y propuestas de la sociedad civil. Memorias de la Jornada hemisférica sobre políticas migratorias*, Martha Ruiz (ed.), Quito, Centro de Documentación en Derechos Humanos Segundo Montes Mozo S. J. (CSMM), julio.
- ___ (2001), "Informe sobre trabajadores migrantes", documento presentado en el quincuagésimo séptimo período de sesiones de la Comisión de Derechos Humanos, Nueva York.
- ___ (2000), "Comentarios sobre derechos humanos de los migrantes", documento presentado en el Simposio sobre migración internacional en las Américas, La migración internacional y el desarrollo en las Américas, San José, septiembre.
- Santibáñez, Jorge (2005), "¿Récord de migrantes muertos en la frontera?", *MILENIO diario*, México, D.F., 14 de septiembre.
- Santillo, Mario (2005), "Diálogo de la sociedad civil y los gobiernos en los procesos migratorios de Sudamérica", *Migraciones: reflexiones y propuestas de la sociedad civil. Memorias de la Jornada hemisférica sobre políticas migratorias*, Martha Ruiz

- (ed.), Quito, Centro de Documentación en Derechos Humanos Segundo Montes Mozo S. J. (CSMM), julio.
- Sassen, Saskia (2001), *¿Perdiendo el control? La soberanía en la era de la globalización*, Barcelona, Bellaterra.
- SEGIB (Secretaría General Iberoamericana) (2006), *Encuentro iberoamericano sobre migración y desarrollo, unidos por las migraciones*, Madrid, julio.
- Thomas, Rebekah (2005), "Biometrics, migrants, and human rights", Migration Policy Institute, [en línea] www.migrationinformation.org.
- Vono, Daniela (2003), "Actores y migraciones transnacionales: política de derechos humanos de la Iglesia Católica hacia los migrantes en la frontera sur de México", tesis para optar al grado de magíster en Estudios latinoamericanos, Santiago de Chile, Universidad de Chile.
- Yau, Jennifer (2005), "Promise and prospects of the UN's Convention on Migrant Workers", Migration Policy Institute [en línea] www.migrationinformation.org.
- Zard, Monette (2005), "Human rights strengthen migration policy framework", Migration Policy Institute [en línea] www.migrationinformation.org.