



Asamblea General

Distr. general
14 de noviembre de 2003
Español
Original: inglés

Quincuagésimo octavo período de sesiones

Tema 119 b) del programa provisional**

**Cuestiones relativas a los derechos humanos: cuestiones
relativas a los derechos humanos, incluidos distintos
criterios para mejorar el goce efectivo de los derechos
humanos y las libertades fundamentales**

Derechos humanos de los migrantes

Nota del Secretario General

El Secretario General tiene el honor de transmitir a los miembros de la Asamblea General un informe sobre los derechos humanos de los migrantes presentado por Gabriela Rodríguez Pizarro, Relatora Especial de la Comisión de Derechos Humanos, de conformidad con la resolución 57/218 de la Asamblea General y la resolución 2003/46 de la Comisión de Derechos Humanos.

* Publicado nuevamente por razones técnicas.

** A/58/150.



Informe sobre los derechos humanos de los migrantes presentado por la Relatora Especial de la Comisión de Derechos Humanos

Resumen

Este informe se presenta de conformidad con la resolución 57/218 de la Asamblea General y la resolución 2003/46 de la Comisión de Derechos Humanos.

Durante el período que abarca el informe, la Relatora Especial participó en una serie de conferencias, seminarios y consultas sobre asuntos relacionados con la migración. Además, celebró consultas con representantes de organizaciones internacionales, organizaciones no gubernamentales (ONG) y gobiernos, en las que se trató el tema de la promoción y protección de los derechos humanos de los migrantes. La Relatora Especial siguió recibiendo información sobre la situación de los migrantes en todo el mundo y siguió intercambiando comunicaciones con los gobiernos.

La Relatora Especial proyecta visitar España, Marruecos, Bélgica e Italia durante el segundo semestre de 2003 y el primer semestre de 2004. Recibió una invitación del Gobierno de Burkina Faso para visitar el país durante la primera mitad de 2003. Al mismo tiempo, proyecta visitar Côte d'Ivoire y Malí a fin de estudiar la situación y la dinámica de la migración en esa región. También proyecta efectuar una visita oficial a la República Islámica del Irán en febrero de 2004.

Las políticas y estrategias aplicadas por los gobiernos en respuesta a los problemas planteados por las dimensiones actuales de la migración no han logrado en muchos casos asegurar que cumplan sus obligaciones en cuanto a la protección de los derechos humanos de los migrantes. En estas circunstancias, la Relatora Especial considera cada vez más una prioridad la promoción de un criterio basado en los derechos humanos a la hora de llevar a cabo actividades y políticas relacionadas con la migración.

Durante el período que abarca el informe, la Relatora Especial ha observado que el fortalecimiento de las políticas de seguridad y la tendencia a considerar la migración como un asunto relacionado con los planes estatales de seguridad representan una amenaza para los derechos humanos de los migrantes. La Relatora Especial opina que la migración no debe considerarse únicamente un asunto de seguridad. La participación de los ministerios de relaciones exteriores, salud, educación, bienestar social y trabajo, así como de la sociedad civil, en la elaboración de los planes y las políticas nacionales de migración es necesaria a fin de asegurar la protección de los derechos humanos y la dignidad de los migrantes.

La Relatora Especial hace hincapié en la necesidad de intensificar la cooperación y el diálogo internacionales con el fin de elaborar políticas de migración que tengan en cuenta los derechos humanos y sistemas globales, coordinados y armonizados de gestión de la migración para luchar contra la migración irregular, el tráfico, la trata y las violaciones de los derechos humanos de los migrantes.

La Relatora Especial considera que el aumento de la cooperación entre todas las organizaciones internacionales pertinentes, junto con la creciente participación de la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos (ACNUDH), es la mejor manera de asegurar la incorporación de la perspectiva de los

derechos humanos en las actividades de la comunidad internacional relacionadas con la migración. Esto comprendería, entre otras cosas, la cooperación para la elaboración de políticas, la formación y el fomento de la capacidad. La Relatora Especial señala la importancia de los programas que ejecuta la Organización Internacional del Trabajo (OIT) en numerosas regiones del mundo en relación con la migración laboral, las mujeres migrantes, la igualdad entre hombres y mujeres y la prevención de la trata, y desearía alentar una estrecha cooperación entre su mandato, el ACNUDH y la OIT. La Relatora Especial considera también positivo el interés que ha demostrado el Secretario General en la cuestión de la migración.

La Relatora Especial alienta a que se intensifique el seguimiento de la aplicación de las recomendaciones de los procedimientos especiales y los órganos creados en virtud de tratados en relación con los derechos humanos de los migrantes en los planos nacional e internacional. La Relatora Especial acoge con beneplácito las conversaciones que ha entablado el ACNUDH a este respecto para dar seguimiento a la ejecución del programa del Secretario General para profundizar el cambio (A/57/387 y Corr.1).

La Relatora Especial opina que, en el contexto del fortalecimiento de la cooperación, se debería tratar de elaborar directrices e instrumentos de evaluación de las políticas de migración utilizando como referencia las normas internacionales vigentes en materia de derechos humanos. Dichos instrumentos deberían servir de base para la prestación de servicios de asesoramiento y cooperación técnica para el fomento de la capacidad y la mejora del diálogo y la cooperación internacionales con miras a elaborar un criterio basado en los derechos humanos para tratar las cuestiones de migración. Todos los organismos y departamentos de las Naciones Unidas y las organizaciones internacionales pertinentes deberían participar en ese esfuerzo.

La Relatora Especial recomienda que se aumente la asistencia internacional para promover la adhesión de un mayor número de países a los instrumentos internacionales vigentes de protección de los derechos humanos de los migrantes, así como la aplicación de dichos instrumentos. A este respecto, la entrada en vigor, el 1º de julio de 2003, de la Convención Internacional sobre la protección de los derechos de todos los trabajadores migratorios y de sus familiares constituye un gran adelanto en el proceso de establecimiento de un marco jurídico internacional amplio para la protección de los derechos humanos de todos los trabajadores migratorios. La Relatora Especial recomienda a la comunidad internacional que intensifique sus esfuerzos para promover la ejecución y aplicación de dicha Convención, incluso mediante el examen de los obstáculos que dificultan su ratificación.

La Relatora Especial también alienta a que se fortalezca la cooperación y el diálogo internacionales para la aplicación de la Declaración y Plan de Acción de Durban, aprobados por la Conferencia Mundial contra el Racismo, la Discriminación Racial, la Xenofobia y las Formas Conexas de Intolerancia. Asimismo, apoya el fomento de una imagen positiva de la migración y la sensibilización de la sociedad acerca de su potencial positivo.

Con respecto a la lucha contra la trata y el tráfico, la Relatora Especial recomienda que se estudien más las causas de estos fenómenos. Alienta al ACNUDH, a la Organización Internacional para las Migraciones (OIM), a la OIT y al Fondo de Desarrollo de las Naciones Unidas para la Mujer (UNIFEM) a que prosigan sus actividades de lucha contra la trata y de protección de las víctimas de la trata, en los planos nacional y regional.

La Relatora Especial alienta además a que se fortalezcan la cooperación y el intercambio de información entre todos los mecanismos relacionados con los derechos humanos, incluidos todos los procedimientos especiales y órganos creados en virtud de tratados pertinentes, en lo que respecta a la situación de los migrantes. En particular, expresa su satisfacción por el intercambio que mantuvo con los miembros del Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer. Los gobiernos, las ONG y las organizaciones internacionales deben tener en cuenta a este respecto las recomendaciones, conclusiones y observaciones de los órganos creados en virtud de tratados y los procedimientos especiales a la hora de formular y ejecutar actividades, políticas y programas. Dichas recomendaciones, conclusiones y observaciones deberían servir también como instrumento para supervisar el seguimiento y los progresos realizados en la protección y promoción de los derechos humanos de los migrantes.

El presente informe contiene recomendaciones para promover y proteger los derechos humanos de los migrantes durante todo el proceso de migración. La Relatora Especial considera que los temas que tratan dichas recomendaciones merecen mayor atención en los planos nacional e internacional. Asimismo, espera en particular que se apoye a nivel internacional el intercambio y la recopilación de buenas prácticas y experiencias fructíferas con miras a facilitar la elaboración de instrumentos de promoción de un criterio basado en los derechos humanos para tratar las cuestiones de migración.

La Relatora Especial subraya la necesidad de fortalecer las medidas de prevención de la migración irregular, incluso en los países de origen. En particular, alienta a los Estados a que ratifiquen la Convención Internacional sobre la protección de los derechos de todos los trabajadores migratorios y de sus familiares, y los dos Protocolos, relativos a la trata de personas y el tráfico de migrantes, respectivamente, que complementan la Convención de las Naciones Unidas contra la Delincuencia Organizada Transnacional. Además, recomienda que se tomen medidas especiales para luchar contra la corrupción de los funcionarios de los servicios de inmigración y eliminar la impunidad de los miembros de las redes de trata y tráfico. También recomienda que los países de origen apliquen medidas para proporcionar documentación adecuada y mayor protección consular a sus nacionales en el extranjero a fin de impedir algunas de las violaciones que se mencionan en el informe.

Índice

	<i>Párrafos</i>	<i>Página</i>
I. Introducción.....	1–2	6
II. Actividades de la Relatora Especial.....	3–5	6
III. Derechos humanos de los migrantes en 2003	6–51	8
A. Observaciones generales de la Relatora Especial.....	6–8	8
B. Dificultades que presenta la protección de los derechos humanos de los migrantes	9–51	9
IV. Buenas prácticas observadas por la Relatora Especial	52–73	18
V. Conclusiones y recomendaciones.....	74–85	23

I. Introducción

1. La Relatora Especial sobre los Derechos Humanos de los Migrantes, Gabriela Rodríguez Pizarro, presenta este informe a la Asamblea General conforme a la resolución 57/218 de la Asamblea General, titulada “Protección de los migrantes”, y a la resolución 2003/46 de la Comisión de Derechos Humanos, titulada “Derechos humanos de los migrantes”.

2. En el presente documento, la Relatora Especial informa a la Asamblea General sobre sus actividades durante el período examinado y le transmite sus observaciones principales respecto de la situación de los derechos humanos de los migrantes.

II. Actividades de la Relatora Especial

3. Durante el período que abarca el informe, la Relatora Especial participó en las siguientes actividades:

a) Del 20 al 22 de noviembre de 2002, asistió a la Conferencia Hemisférica sobre la migración internacional, los derechos humanos y la trata de personas en América, celebrada en Santiago, donde habló sobre los derechos humanos en relación con la trata de personas en América y sobre los mecanismos de protección existentes;

b) Del 3 al 5 de diciembre de 2002, la Relatora Especial viajó a Ginebra para celebrar consultas con el personal de la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos (ACNUDH) y participar en el 84° período de sesiones del Consejo de la Organización Internacional para las Migraciones (OIM). En la reunión, se refirió a los abusos que sufrían los migrantes y a la necesidad de examinar más a fondo sistemas de control de la migración que tuvieran en cuenta la necesidad de respetar los derechos humanos y la dignidad de los migrantes. También participó en un acto organizado paralelamente por el Comité Directivo para la ratificación de la Convención Internacional sobre la protección de los derechos de todos los trabajadores migratorios y de sus familiares. En esa ocasión, la Relatora Especial hizo hincapié en la necesidad de disponer de un marco jurídico amplio y fiable para la protección de los derechos de todos los trabajadores migratorios y destacó cómo las diversas disposiciones de la Convención podían asegurar la protección contra el abuso generalizado;

c) Los días 24 y 25 de marzo de 2003, la Relatora Especial participó en el primer Seminario Internacional de Comunidades Peruanas en el Exterior, que se celebró en Lima. La Relatora Especial habló sobre las tendencias observadas en materia de política de migración y sus efectos sobre los derechos humanos de los migrantes. En Lima, también se reunió con representantes gubernamentales, de la Organización Internacional del Trabajo (OIT), de las instituciones financieras y del ámbito académico;

d) Del 4 al 6 de abril de 2003, la Relatora Especial participó en el Tercer Encuentro Ciudadano Internacional, celebrado en Barcelona (España) y dedicado al tema “Para una nueva ciudadanía: alternativas al discurso único”. En esa reunión, destacó los retos y oportunidades que planteaba la mundialización en lo que respecta a los derechos humanos de los migrantes;

e) Del 7 al 12 de abril de 2003, la Relatora Especial viajó a Ginebra para presentar su informe (E/CN.4/2003/85 y Add.1 a 4) a la Comisión de Derechos Humanos en su 59º período de sesiones. También celebró consultas con el Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos, el personal del ACNUDH y otros agentes pertinentes, incluidos representantes de la OIM, la OIT, asociaciones de migrantes y organizaciones no gubernamentales, así como representantes gubernamentales. El informe principal de la Relatora Especial se centró en la cuestión de la detención administrativa de los migrantes, mientras que las adiciones se refirieron, respectivamente, a las comunicaciones con los gobiernos y sus visitas a México, a la frontera entre México y los Estados Unidos de América y a Filipinas;

f) Del 6 al 9 de mayo de 2003, la Relatora Especial participó en el segundo Seminario Regional sobre la trata de personas y los derechos humanos, organizado por la OIM y otras organizaciones en Bogotá. Asistieron al seminario académicos, representantes de gobiernos y de ONG de América Latina, Norteamérica, Europa y Asia, así como periodistas de Bolivia, el Brasil, Colombia, Costa Rica, El Salvador, España, los Estados Unidos, Guatemala, Honduras, México, el Perú, la República Dominicana y Tailandia. El objetivo de la reunión fue definir claramente, de conformidad con las normas internacionales, los conceptos de trata y tráfico, reconociendo los vínculos entre ambos fenómenos. La Relatora Especial informó a los participantes sobre las disposiciones de la Convención Internacional sobre la protección de los derechos de todos los trabajadores migratorios y de sus familiares y sobre la pertinencia de dicha Convención dada la vulnerabilidad de muchos migrantes;

g) Del 7 al 9 de mayo de 2003, la Relatora Especial participó en el Primer Encuentro Continental sobre Globalización, Migración y Refugio, organizado por el Consejo de Obispos Latinoamericanos, que se celebró también en Bogotá. En el Encuentro se examinaron los efectos de la globalización sobre la migración y el asilo en América y se proporcionó una oportunidad para el intercambio de experiencias sobre las formas en que la Iglesia Católica, en cooperación con la sociedad civil, podía ayudar a mejorar la calidad de vida de los migrantes y los refugiados;

h) Del 26 al 30 de mayo de 2003, la Relatora Especial participó en la séptima reunión de la Conferencia Regional sobre Migración, conocida también como el Proceso de Puebla, que se celebró en Cancún (México). La Conferencia es un foro regional para el diálogo y el debate sobre el fenómeno de la migración en Norteamérica y América Central;

i) Del 23 al 28 de junio de 2003, la Relatora Especial participó en la Reunión Anual de Relatores Especiales de la Comisión de Derechos Humanos en Ginebra;

j) El 1º de julio de 2003 participó en un acto de celebración de la entrada en vigor de la Convención Internacional para la protección de los derechos humanos de todos los trabajadores migratorios y de sus familiares;

k) Los días 2 y 3 de julio de 2003, la Relatora Especial participó en las Consultas de la Iniciativa de Berna sobre "Un programa internacional para el control de la migración";

l) El 10 de julio de 2003, la Relatora Especial asistió a una reunión con los expertos del Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer, organizada por el Fondo de Desarrollo de las Naciones Unidas para la Mujer (UNIFEM) en Nueva York;

m) En septiembre y octubre de 2003, la Relatora Especial participará también en una serie de consultas regionales con ONG en Asia.

4. Al establecer su programa de visitas, la Relatora Especial decidió otorgar prioridad a los países europeos y africanos a fin de mantener un equilibrio geográfico en el desempeño de sus actividades. Por esta razón, emprenderá visitas a España, Marruecos, Bélgica e Italia durante el segundo semestre de 2003 y el primer semestre de 2004. La Relatora Especial recibió una invitación del Gobierno de Burkina Faso para que visitara el país durante la primera mitad de 2003. La Relatora Especial respondió que desearía realizar una visita subregional a fin de estudiar la situación y la dinámica de la migración y con ese fin solicitó invitaciones de los Gobiernos de Côte d'Ivoire y Malí. También envió una solicitud al Gobierno de la República Islámica del Irán para realizar una visita oficial a ese país en febrero de 2004.

5. La Relatora Especial siguió recibiendo información sobre la situación de los migrantes en todo el mundo y siguió intercambiando comunicaciones con diversos gobiernos. Presentará a la Comisión de Derechos Humanos, en su 60° período de sesiones, un resumen de las comunicaciones transmitidas a los gobiernos durante el período que abarca el informe, junto con las respuestas recibidas de ellos. El informe principal de la Relatora Especial a la Comisión en su 60° período de sesiones se centrará en la situación de los trabajadores migratorios domésticos, tanto hombres como mujeres. En junio de 2003 se envió un cuestionario sobre este tema a gobiernos, expertos y ONG.

III. Derechos humanos de los migrantes en 2003

A. Observaciones generales de la Relatora Especial

6. Durante el período que abarca el informe, la Relatora Especial ha observado que el fortalecimiento de las políticas de seguridad y la tendencia a considerar la migración como un asunto relacionado con los planes de seguridad estatal, suponen una amenaza para los derechos humanos de los migrantes. Las estrategias y políticas adoptadas por los gobiernos para responder a los problemas relacionados con las dimensiones actuales de la migración a menudo no han logrado asegurar que los gobiernos cumplan sus obligaciones en cuanto a los derechos humanos de los migrantes. En estas circunstancias, la Relatora Especial considera cada vez más importante promover la aplicación de un criterio basado en los derechos humanos, a la hora de llevar a cabo actividades y políticas relacionadas con la migración.

7. La comunidad internacional está demostrando un creciente interés en la cuestión de la migración. La Relatora Especial ha observado con satisfacción el aumento del número de foros regionales consultivos sobre la migración. Entre ellos figuran el Proceso de Puebla, en Norteamérica y América Central, el Proceso de Budapest, en Europa, el Proceso de Manila y la Declaración de Bangkok, en Asia, y el Diálogo sobre Migración, en el marco del Proceso del África meridional. Aparte de las iniciativas regionales, también se han aplicado medidas para promover la cooperación internacional en este ámbito. En este contexto, la Relatora Especial acoge con beneplácito la decisión del Consejo de Administración de la OIT de dedicar el debate general de la Conferencia Internacional del Trabajo en 2004 al tema de los trabajadores migratorios, así como la mayor atención que se ha prestado a los derechos humanos en

el diálogo internacional de la OIM sobre política de migración. La Relatora Especial también acoge favorablemente la Iniciativa de Berna, un proceso consultivo iniciado con el fin de evaluar la conveniencia y viabilidad de elaborar una serie de principios rectores basados en el derecho internacional y las mejores prácticas en materia de migración para estrechar la cooperación entre los Estados.

8. A nivel de las Naciones Unidas, se trató de determinar los principales problemas planteados por la migración, tanto para los Estados como para la comunidad internacional, y de proponer arreglos institucionales para afrontar mejor esos problemas. La Relatora Especial considera alentador este nuevo avance.

B. Dificultades que presenta la protección de los derechos humanos de los migrantes

9. En los siguientes párrafos se resumen las observaciones y recomendaciones de la Relatora Especial con respecto a algunas de las principales dificultades que presenta la realización de los derechos humanos en el contexto de la migración.

1. Prevenir la migración irregular y combatir la trata, especialmente de mujeres y de menores no acompañados

10. La Relatora Especial ha observado varios factores importantes que impulsan a las personas a buscar mejores condiciones de vida en otros países, por ejemplo, las violaciones generalizadas de los derechos humanos, el desempleo, los bajos niveles de educación, la inestabilidad política, la desigual distribución de la riqueza, la falta de equidad entre los géneros y los desastres naturales en los países de origen, y también información falsa sobre las oportunidades de empleo en los países de destino. Cuando estos importantes factores se combinan con políticas restrictivas de asilo y de inmigración, puede aumentar el uso de cauces alternativos de migración, incluida la trata, lo que conlleva graves consecuencias para los derechos humanos de las personas afectadas.

11. Detrás de las violaciones de los derechos humanos, la explotación y los casos de discriminación aparece la inmigración irregular como principal trasfondo. Como ha informado la Relatora Especial en forma detallada, los migrantes irregulares están expuestos a la explotación y a todo tipo de abusos debido a que, por miedo a ser detenidos y deportados, no pueden denunciar las prácticas abusivas de los empleadores y a que carecen de toda protección social o laboral y de acceso a la atención de la salud, los servicios sociales y la asistencia letrada.

12. La Relatora Especial está muy preocupada por las violaciones de los derechos de los migrantes que cometen las redes de tráfico de migrantes y trata de personas, y ha abordado esta cuestión en muchas actividades. Desde el inicio de su mandato, la Relatora Especial se ha remitido a las definiciones de tráfico y trata que figuran en el Protocolo para prevenir, reprimir y sancionar la trata de personas, especialmente mujeres y niños, y el Protocolo contra el tráfico ilícito de migrantes por tierra, mar y aire, que complementan la Convención de las Naciones Unidas contra la Delincuencia Organizada Transnacional. Cada uno de los Protocolos se refiere a un fenómeno distinto dentro de la misma Convención. La diferencia entre ambos fenómenos se expresa claramente en estos documentos: a diferencia de la definición de tráfico, en la definición de trata se incluye la coacción como uno de sus elementos y se afirma

que la trata puede llevarse a cabo en el contexto de la migración regular. En la definición de trata se hace hincapié en la explotación posterior, mientras que en la definición de tráfico el elemento esencial es la facilitación de la entrada irregular de una persona a otro país.

13. La Relatora Especial ha observado que el tráfico puede aumentar el riesgo de trata. Los migrantes que recurren a los servicios de traficantes pueden encontrarse en una posición extremadamente vulnerable a causa de su situación irregular, o porque pueden haber contraído deudas en sus países de origen, o debido a la impunidad con la que suelen operar las redes de trata y de tráfico. En ocasiones, el hecho de ser indocumentados los expone a sufrir cambios en los contratos o a ser obligados a realizar trabajos degradantes y humillantes, con frecuencia en condiciones equivalentes a la esclavitud. En consecuencia, pasan de ser migrantes irregulares a ser víctimas de trata. Aunque la trata puede también llevarse a cabo dentro de los países, la Relatora Especial siempre se refiere a estos delitos en el marco de la migración internacional.

14. La existencia de corrientes en que confluyen las personas que buscan asilo y los migrantes plantea otro problema. Los migrantes indocumentados o irregulares con frecuencia utilizan los procedimientos de asilo, porque consideran que es la única forma de obtener un permiso temporario para permanecer en el país de asilo. Al mismo tiempo, hay personas que tienen legítimo derecho a solicitar asilo y que no lo hacen por miedo a que se les niegue la condición de refugiados y se los envíe de regreso a sus países. La Relatora Especial ha observado con preocupación que, con frecuencia, las autoridades de los países de asilo tienen poco conocimiento de los requisitos que se deben cumplir para tener derecho al asilo.

15. La complejidad de los dos fenómenos interrelacionados han hecho más vulnerables a las personas afectadas. La Relatora Especial ha observado que los migrantes indocumentados o irregulares están expuestos al abuso, la discriminación y la explotación tanto en los países de tránsito como en los de destino. Quienes acuden a traficantes lo hacen voluntariamente, pero se arriesgan a ser víctimas de abusos en el proceso de migración, incluida la extorsión por parte de funcionarios de los servicios de migración o de otros funcionarios corruptos encargados de hacer cumplir la ley. Además, las condiciones inhumanas en las que se lleva a cabo el tráfico ponen a los migrantes en grave peligro. Como ya se ha mencionado, su situación irregular los suele exponer a ser víctimas de tratantes. Los solicitantes de asilo que utilizan cauces irregulares de migración para abandonar sus países de origen son tan vulnerables como los migrantes indocumentados.

16. La Relatora Especial considera que, a fin de afrontar esta situación compleja, se necesitan tres series distintas de medidas, que se relacionan entre sí y se refuerzan mutuamente: medidas para evitar la migración irregular y luchar contra las redes de tráfico; medidas para combatir la trata y proteger a sus víctimas; y medidas para preservar la integridad del sistema de protección por medio del asilo.

17. La Relatora Especial señala que entre las medidas para evitar la migración irregular se cuentan: la elaboración de políticas de inmigración que tengan en cuenta la situación real del mercado de trabajo y permitan aumentar las oportunidades de migración regular cuando existe una demanda real de trabajadores migratorios; la cooperación internacional para generar oportunidades de trabajo en las comunidades de origen de los migrantes; y la provisión de información a posibles migrantes sobre

oportunidades de trabajo, cauces regulares de migración y los riesgos de recurrir a cauces irregulares de migración.

18. A fin de combatir el tráfico, la Relatora Especial considera que se deben abordar la cuestión de la impunidad de las redes delictivas de tráfico y la corrupción de algunos funcionarios de los servicios de inmigración en los países de origen, de tránsito y de destino, incluso mediante la tipificación del tráfico como delito penal en la legislación nacional, y el fortalecimiento de la cooperación entre los organismos de aplicación de la ley pertinentes. Estas medidas deberían ir acompañadas de un riguroso control de las agencias de contratación y la regulación de la participación del sector privado en la contratación y colocación de trabajadores a través de un sistema de licencias y registros.

19. Los programas amplios de protección de testigos en países de origen, de tránsito y de acogida también son una medida efectiva para combatir las prácticas ilegales de contratación. La Relatora Especial observa que es difícil acceder a estos programas, en los países donde existen, porque los requisitos para ello suelen ser muy estrictos y muchas víctimas, por miedo a que se les niegue la protección y a sufrir, por lo tanto, una detención prolongada o la deportación, o ambas cosas, deciden no denunciar las prácticas ilegales.

20. La Relatora Especial considera que la adopción de medidas para fortalecer el respeto de las obligaciones de los Estados respecto de los refugiados y la capacitación adecuada de los funcionarios de inmigración en lo relativo al sistema de protección por medio del asilo y a las obligaciones nacionales e internacionales en materia de derechos humanos ayudaría, en parte, a reforzar la protección de los solicitantes de asilo. Considera alentador que haya más debates a nivel internacional sobre las formas de resolver los problemas del sistema de asilo, teniendo en cuenta el alcance y la magnitud actuales de los desplazamientos de personas y el vínculo entre el asilo y la migración.

21. La Relatora Especial considera que un aumento del diálogo y de la cooperación internacionales, al igual que la coordinación de todos los departamentos pertinentes en el plano nacional, incluidos los funcionarios de seguridad y de inteligencia, la policía de fronteras, la policía de migración y otros funcionarios encargados de la aplicación de la ley, son medidas positivas para combatir la trata.

22. La Relatora Especial ha afirmado reiteradas veces que no se tienen en cuenta las necesidades de asistencia médica, psicológica o letrada específicas de las víctimas. Con frecuencia se detiene o deporta a las víctimas de la trata, incluidos los menores no acompañados, sin tener en cuenta su situación ni los riesgos que pueden enfrentar al ser devueltos a sus países de origen. La Relatora Especial ha recibido información en que se establecía que, por miedo a ser deportadas o a recibir una sanción penal, las víctimas de la trata, especialmente las mujeres, a menudo no denunciaban a sus tratantes ni intentaban lograr que las autoridades locales las protegieran de quienes abusaban de ellas.

23. La legislación de algunos países prevé algunas formas de asistencia y protección de las víctimas de la trata. Sin embargo, en muchos casos, a fin de obtener protección, las víctimas deben antes huir de sus explotadores, cooperar con el gobierno en la investigación y demostrar que su vida estaría en peligro si fueran deportadas. Además, muchas personas eligen no participar en los programas de protección de testigos

existentes, porque un componente de estos programas es a menudo el ingreso en centros de detención.

24. La Relatora Especial considera que, independientemente de que estén dispuestas a colaborar con el poder judicial para el enjuiciamiento de los responsables de la trata, se deberían conceder a todas las víctimas permisos temporarios de residencia, junto con la asistencia médica, psicológica, social y letrada apropiadas y un nivel adecuado de protección policial para ellas y sus familiares. Además, la Relatora Especial considera que es necesario proporcionar a las víctimas un período de tiempo razonablemente largo para reflexionar y decidir si cooperarán o no con las autoridades. Esto les daría tiempo para recuperarse, llegar a confiar en quienes las ayudan y cooperar para recabar información sobre la forma de proceder de los tratantes.

2. Protección consular

25. La Relatora Especial ha declarado en repetidas ocasiones que los países de origen desempeñan una importante función en la protección de sus nacionales frente a las violaciones de sus derechos en todas las etapas del proceso de migración. También ha señalado que muchas veces esos países no destinan fondos para la protección consular. Frecuentemente existe una desproporción entre las remesas enviadas por los migrantes y la protección que les ofrecen sus consulados. A ese respecto, la Relatora Especial desea subrayar que es importante que los defiendan debidamente los derechos de sus nacionales migrantes, especialmente las mujeres y los menores no acompañados. También es importante vigilar la aplicación de las leyes de los países receptores en materia de trabajo y seguridad social, en particular respecto de cuestiones como la asistencia letrada y la remisión a especialistas médicos, y prestar asistencia a los migrantes y a sus familiares para garantizar que los organismos y los empleadores cumplan sus obligaciones contractuales.

26. La Relatora Especial observa que en los países de tránsito o de destino donde hay importantes corrientes de migración, muchas veces falta una política consular coordinada o acuerdos bilaterales entre consulados. La Relatora Especial ha recomendado repetidamente a los gobiernos que, para reforzar la protección de sus ciudadanos en el extranjero, especialmente de las mujeres, consideren la posibilidad de impartir formación sobre derechos humanos y cuestiones de género para el personal de las embajadas y los consulados y el envío de personal especializado, como médicos, asistentes sociales y psicólogos, a los países con un gran número de migrantes.

27. La Relatora Especial reitera que, en caso de que los migrantes pierdan su trabajo, deseen escapar de situaciones abusivas o quieran ser repatriados por problemas de salud, también debe prestarse asistencia para la repatriación. Los consulados y las embajadas deberían tener la capacidad financiera suficiente para hacerse cargo de esos casos, así como para prestar asistencia a la repatriación de las víctimas de la trata de personas cuando lo soliciten expresamente. En particular, se debería dedicar especial atención a los menores no acompañados y garantizar su protección.

3. Protección de los migrantes empleados en el sector no estructurado

28. La Relatora Especial ha documentado muchos casos de explotación, malos tratos, discriminación y xenofobia contra los migrantes, principalmente las mujeres y en especial las que trabajan en la esfera privada, como las empleadas domésticas. En muchos casos, los trabajadores son obligados a entregar sus pasaportes u otra

documentación a su empleador, que pueda entonces retener esos documentos si el trabajador amenaza abandonar el puesto o cambiar de trabajo. La retención de los documentos, la frecuente situación de endeudamiento en el país de origen, la falta de la información necesaria, el temor a ser denunciados ante las autoridades, la falta de asesoramiento y apoyo médico y psicológico y la falta de asistencia letrada por parte de los consulados y las embajadas son algunos de los factores que influyen para que los migrantes que trabajan en el sector no estructurado, en particular las mujeres y los menores, sean especialmente vulnerables a las violaciones de sus derechos. Muchos empleados domésticos trabajan largas horas por un sueldo de miseria, en condiciones verdaderamente inhumanas y degradantes, que en algunos casos equivalen a la esclavitud.

29. La Relatora Especial se felicita de que algunos Estados hayan tomado medidas para prevenir la explotación y la discriminación de sus nacionales migrantes en el extranjero. Ciertos Estados lo han hecho adoptando, entre otras medidas, la política de permitir la contratación únicamente en los países que tienen un buen historial de derechos humanos, o de permitir únicamente la contratación de trabajadores calificados, para evitar el empleo en la industria del sexo o en trabajos humillantes y degradantes. Sin embargo, se ha observado que, en ocasiones, esas medidas no dan resultado si no van acompañadas de acuerdos con los Estados de destino, especialmente cuando en ellos existe una poderosa industria del sexo o una importante demanda de mano de obra no especializada.

30. La Relatora Especial ha observado la necesidad de dar reconocimiento jurídico al trabajo de los trabajadores migratorios domésticos. Ha hecho hincapié en que es fundamental que los trabajadores del sector no estructurado, al igual que sus hijos, tengan acceso a la seguridad social, la educación, los servicios de salud, la asistencia letrada, los servicios de asesoramiento y las prestaciones socioeconómicas. También es necesario ofrecer información antes de la partida al extranjero y disponer de mecanismos de vigilancia y mecanismos de reclamación accesibles para lograr la necesaria protección contra los abusos y su prevención. Para la Relatora Especial es motivo de especial preocupación la existencia en algunos países de agencias o sitios en la Internet que ofrecen jóvenes dispuestas a contraer matrimonio y la vulnerabilidad de las menores que recurren a esos servicios, con lo que quedan expuestas a la explotación y la trata. Deberían adoptarse medidas especiales para proteger a las personas contra esos riesgos.

31. Además, la Relatora Especial subraya que debe hacerse lo posible por luchar contra la corrupción y sancionar a los empleadores abusivos. El primer paso en ese sentido es un contrato de empleo completo y detallado, escrito en un idioma que el migrante pueda entender. En él debería figurar información respecto del lugar de trabajo, la duración del contrato, el sueldo mensual, el horario laboral y las condiciones de estancia (en particular, documentos de residencia y permiso de trabajo, vivienda adecuada y en buenas condiciones sanitarias, alimentación suficiente y servicios médicos). También debería tener una cláusula por la que se diera al empleado el derecho de rescindir el contrato en determinadas condiciones, así como información sobre dónde hallar asistencia en caso de problemas.

4. Organismos nacionales de migración

32. La Relatora Especial observa que muchas veces hay corrupción en los organismos que se ocupan de la migración, por lo cual los migrantes carecen totalmente

de protección y los responsables de violar sus derechos quedan impunes. La Relatora Especial ha recibido varios testimonios de extorsión y abuso de migrantes, especialmente mujeres, por parte de funcionarios. Además, ha observado con frecuencia que las convenciones ratificadas no siempre se reflejan en la legislación nacional. Los Estados deben tener en consideración el carácter complejo y generalizado de la corrupción en todos los niveles.

33. La Relatora Especial ha subrayado la necesidad de dotar de la capacitación y los recursos necesarios a los organismos nacionales de migración, la policía de fronteras y todos los organismos y funcionarios de orden público que se ocupan de asuntos de migración. La instrucción no debería limitarse a la enseñanza teórica de las disposiciones jurídicas nacionales e internacionales, sino incluir capacitación práctica. Debería incluir módulos para aumentar la conciencia sobre los problemas concretos que deben enfrentar los migrantes indocumentados y su vulnerabilidad a las violaciones de los derechos humanos, además de capacitación práctica en la investigación de los grupos de delincuentes que se dedican a la trata y al tráfico. También debe capacitarse a los funcionarios responsables y a quienes se ocupan de los migrantes para que proporcionen orientación práctica e información a los migrantes. La Relatora Especial recomienda que se les sensibilice respecto de las dificultades sociales, culturales y psicológicas que enfrentan los migrantes y respecto de la dimensión humana del fenómeno de la migración.

5. Interceptación, detención, deportación y repatriación

34. La Relatora Especial dedicó el informe principal que presentó a la Comisión en su 59º período de sesiones a la cuestión de la detención administrativa de los migrantes, ya que le preocupa la vulnerabilidad de los migrantes a la privación de libertad y a las violaciones que experimentan en los centros de detención. De hecho, se tiende a tipificar como delito las infracciones de la normativa sobre inmigración y a castigarlas severamente, mientras que un gran número de países recurre a la detención administrativa de los migrantes irregulares antes de la deportación.

35. La Relatora Especial lamenta que se recurra a la privación de libertad sin la debida consideración por el historial individual de las personas afectadas. A menudo, las víctimas de la trata, incluso los menores, son detenidas por infracciones cometidas como resultado de su situación de víctimas. Muchas veces se detiene a niños y a miembros de otros grupos vulnerables en condiciones perjudiciales para su salud física y mental, debido a la falta de instalaciones que garanticen el respeto de sus derechos humanos. Existe la tendencia a permitir que los funcionarios de los servicios de inmigración decidan si detener o no a ciertos migrantes, al tiempo que los motivos jurídicos que justifican la detención administrativa de los migrantes a menudo son demasiado amplios.

36. Esa situación obedece muchas veces a la falta de mecanismos automáticos de examen judicial o administrativo. Además, la Relatora Especial ha observado que otras garantías procesales, como el acceso a intérpretes y abogados, el derecho a ser informado de los motivos de la detención, el derecho a apelar a los mecanismos adecuados y el derecho a que los representantes del consulado o de la embajada sean informados de la detención, son derechos básicos que se niegan con frecuencia a los migrantes. La legislación y la práctica establecidas permiten que la detención administrativa sea muy prolongada o, a veces, indefinida, pese a que los establecimientos contruidos o utilizados a tal fin no están equipados para la detención de largo plazo.

37. Las infracciones de las leyes y normas de inmigración son consideradas con frecuencia delitos penales en el derecho nacional. Respecto de los menores no acompañados, la Relatora Especial ha hecho hincapié en que sólo debería permitirse la detención de niños como último recurso, únicamente cuando se haga en interés del niño y sólo por el plazo más breve posible y en condiciones en que se garantice el disfrute de los derechos consagrados en la Convención sobre los Derechos del Niño. La Relatora Especial también ha insistido en la necesidad de evitar el enjuiciamiento, la detención y el castigo de las víctimas de la trata por entrada o residencia ilícitas en el país o por las actividades en que hayan participado como consecuencia de su situación de personas que han sido objeto de trata. También recomienda que se apliquen a todos los tipos de detención las salvaguardias y garantías procesales establecidas por el derecho internacional en materia de derechos humanos y por el derecho nacional en el caso de los procesos penales.

38. La Relatora Especial atribuye el aumento de las detenciones administrativas al número cada vez mayor de migrantes irregulares y a las medidas restrictivas unilaterales que adoptan a menudo los Estados para atajar o prevenir esas corrientes de migración irregular. Sugiere que la adopción de medidas para luchar contra las causas de las corrientes de migración irregular sería la manera más eficaz de abordar los problemas que genera la detención administrativa de los migrantes. Además, esas medidas contribuirían a preservar la integridad de la seguridad nacional y, al mismo tiempo, ayudarían a proteger los derechos humanos de los migrantes.

39. La Relatora Especial considera que las iniciativas encaminadas a concertar acuerdos bilaterales y multilaterales para facilitar la circulación de personas y su regreso, siempre que sea necesario, también son importantes a este respecto. En realidad, el proceso de deportación puede resultar especialmente prolongado cuando no hay representación diplomática del país de que sea ciudadano el extranjero, cuando el país de destino no puede o no quiere financiar la deportación o cuando el Estado de origen u otro país se niega a aceptar al migrante. En esos casos, los migrantes a la espera de ser deportados pueden permanecer en detención administrativa por períodos prolongados. Las iniciativas bilaterales y multilaterales como las mencionadas más arriba ofrecerían garantías contra la deportación arbitraria y contra los posibles abusos y violaciones tras la deportación a los países de origen o a terceros países.

40. La Relatora Especial señala que los funcionarios de los servicios de inmigración y de otros servicios que se ocupen de asuntos de migración deben recibir capacitación adecuada sobre las leyes de inmigración y sobre las consecuencias humanas de la detención, especialmente cuando los motivos de la detención sean amplios. Además, es necesario vigilar la aplicación de las leyes de inmigración. La reunión de disposiciones independientes, y a veces contradictorias, que figuran en diferentes reglamentos, instrucciones administrativas y leyes y su aclaración y compilación en un único texto legislativo podría contribuir a proporcionar una mejor orientación jurídica a las autoridades competentes. También tendría el efecto de reducir las facultades discrecionales que se conceden a las autoridades.

41. La Relatora Especial ha documentado numerosos incidentes ocurridos en el proceso de deportación, algunos de los cuales provocaron el fallecimiento de los migrantes afectados. A ese respecto, la Relatora Especial subraya que los funcionarios que se ocupan de las deportaciones deben recibir formación para desempeñar su labor respetando los derechos y la dignidad de las personas de que se trate. Cabe subrayar que, la mayoría de las veces, los migrantes sometidos a procedimientos de

deportación no han cometido más que infracciones administrativas; sin embargo, a menudo se tiende a tratarlos como delincuentes peligrosos.

42. La Relatora Especial subraya también que debe dedicarse especial atención a los niños y a las mujeres en el proceso de deportación, a fin de no exponerlos a nuevos riesgos. De hecho, la Relatora Especial ha documentado incidentes de mujeres y niños que eran víctimas de violencia y represalias a manos de la policía al regresar a su país de origen, casos de niños no acompañados que fueron presa de los traficantes en el proceso de repatriación y casos de niños indocumentados que fueron devueltos de forma arbitraria a países distintos del suyo. Muchas veces, los niños que no son devueltos al amparo de su familia o su comunidad no tienen más opción que buscar la manera de migrar de nuevo.

6. Reintegración

43. La Relatora Especial señala a la atención la importancia de asegurar la reintegración de los migrantes que regresan a su país, sea voluntaria o involuntariamente. En los programas de reintegración deberían tenerse en cuenta los aspectos sociales y humanos de la migración, por ejemplo, los efectos psicológicos del desarraigo, las dificultades de la reinserción en el mercado de trabajo y los problemas relacionados con las deudas contraídas en el país de origen.

44. A su regreso, los migrantes muchas veces carecen de ahorros y tienen pocas oportunidades de empleo. Muchos pueden haber perdido su pericia profesional después de haber estado empleados una larga temporada en un sector en que no la utilizaban. Muchos se ven obligados a regresar a su país prematuramente, por lo que es posible que todavía tengan deudas relacionadas con su partida. Además, la reintegración en la familia no siempre resulta fácil: no es raro que el cónyuge o la pareja hayan iniciado nuevas relaciones y que los hijos hayan sufrido problemas psicológicos debidos a la ausencia del padre o la madre. Puede haberse creado una dependencia de los ingresos del trabajador migrante, de modo que muchas veces las familias no emprenden otras actividades para generar ingresos. Si la persona que ha regresado encuentra empleo, por lo general el sueldo no es suficiente para atender a las necesidades de su familia. Muchas veces, incluso si los migrantes consiguen ahorrar dinero e intentan poner en marcha un negocio a su regreso, pueden fracasar por falta de planificación, capacitación e información sobre las condiciones empresariales en sus países. Con frecuencia, el conjunto de estas circunstancias no deja otra opción a los migrantes retornados que migrar de nuevo, ya sea de forma regular o irregular.

45. La Relatora Especial recomienda que se pongan en marcha amplios programas de reintegración en que participen los migrantes, sus familias, los gobiernos y la sociedad civil en general. Los migrantes y sus familias deben recibir asistencia para constituir organizaciones como grupos de apoyo y cooperativas. Las comunidades de migrantes deben ayudar a poner en marcha iniciativas comerciales y empresas sociales que generen empleo a largo plazo. Los gobiernos deben ayudar a los migrantes a invertir sus ahorros, por ejemplo, dando incentivos para la creación de empresas y organizando actividades de formación empresarial y de gestión. Si se ofrecieran incentivos a los migrantes para regresar a sus países de origen al terminar sus contratos, disminuiría la probabilidad de que permanecieran después del vencimiento de sus visados o permisos de trabajo, convirtiéndose así en migrantes irregulares, vulnerables a la explotación.

46. La Relatora Especial ha observado con preocupación que muchas veces los migrantes, sobre todo los que han sido deportados, regresan a su país de origen sin ahorros y sin el dinero ganado en los centros de detención. Debería hacerse lo posible por evitar la extorsión, el pillaje y la imposición ilícita de gravámenes.

47. La Relatora Especial ha observado que, con frecuencia, las remesas no se utilizan para actividades productivas, por ejemplo, para generar empleo o para el desarrollo de las comunidades locales en los países o las zonas de origen. Ello puede deberse a varios factores, como las dificultades para transferir dinero, especialmente para los migrantes irregulares, y los costos que suponen las transferencias. Deberían ofrecerse medios dignos de confianza, seguros y accesibles para transferir las remesas. Si los trabajadores migrantes contribuyen a los planes de seguridad social, es importante garantizar que las contribuciones y las prestaciones puedan transferirse al país de origen, por ejemplo mediante acuerdos específicos entre los países de origen y de destino.

48. La Relatora Especial considera que también deben mitigarse los efectos sociales y psicológicos que causa la migración en los migrantes y sus familias. Por ello, el Estado de origen y el Estado de destino deben procurar que haya mejor comunicación y mayor contacto entre los migrantes y sus familias, en particular facilitando las visitas.

49. La Relatora Especial sugiere que los gobiernos también hagan mayores esfuerzos por poner en funcionamiento sistemas de registro para sus ciudadanos que emigran y se mantengan al corriente de su regreso. De esa forma, sería posible seguir de cerca los problemas que enfrentan las personas que regresan y, sobre esa base, adoptar las estrategias necesarias para facilitar su integración social y económica.

7. Instituciones nacionales de derechos humanos y organizaciones no gubernamentales

50. Las instituciones nacionales de derechos humanos, las ONG y las universidades pueden desempeñar un papel decisivo en la protección de los derechos humanos de los migrantes analizando la legislación nacional, vigilando su repercusión en los derechos de los migrantes y formulando recomendaciones concretas al respecto. También es imprescindible que las autoridades y los organismos competentes vigilen la aplicación de la legislación nacional, puesto que es frecuente que se cometan abusos, trato arbitrario y discriminación contra migrantes en nombre de la legislación o las normas vigentes. Las instituciones nacionales de derechos humanos también pueden hacer contribuciones muy valiosas a la formulación de políticas nacionales que repercutan en los derechos humanos de los migrantes. También pueden fomentar el diálogo en el ámbito nacional y aumentar la conciencia sobre la situación de los migrantes. Por medio de campañas y actividades públicas, las instituciones nacionales de derechos humanos pueden asimismo contribuir a luchar contra los estereotipos negativos y promover una imagen positiva de la migración, previniendo así el racismo y la xenofobia.

51. Las instituciones nacionales de derechos humanos y las ONG pueden prestar asistencia letrada y psicológica a los migrantes. Pueden ayudar a los migrantes que deseen presentar quejas facilitando su puesta en contacto con los organismos y las autoridades competentes. También pueden prestarles asistencia en los procedimientos jurídicos y administrativos contra las autoridades y pueden seguir de cerca la evolución de los distintos casos. A ese respecto, la Relatora Especial considera importante que los representantes de las instituciones nacionales de derechos humanos

visiten los centros de detención u otros establecimientos en que se mantenga a los migrantes en detención administrativa.

IV. Buenas prácticas observadas por la Relatora Especial

52. En el cumplimiento de su mandato, la Relatora Especial tuvo conocimiento de una serie de iniciativas, proyectos y actividades de interés llevados a cabo por los gobiernos y la sociedad civil para hacer frente a los desafíos a que se hace referencia en el capítulo II de este informe. Los ejemplos que se mencionan a continuación no son exhaustivos. Sin embargo, la Relatora Especial considera importante que se intensifiquen los esfuerzos por intercambiar información sobre la manera en que los gobiernos, las ONG y las organizaciones internacionales y regionales de todo el mundo tratan de promover el respeto de los derechos humanos de los migrantes durante el proceso de migración.

Prevención de la migración en condiciones irregulares y lucha contra la trata de personas

53. En algunos países de Asia se han creado comisiones o comités encargados de examinar la cuestión de los trabajadores migratorios en situación irregular, y se les ha encomendado emprender estudios sobre las estructuras de ocupación y empleo a fin de determinar si los migrantes irregulares pueden cubrir las vacantes del mercado de trabajo. Después de la visita realizada por la Relatora Especial, el Gobierno de México informó de que había puesto en marcha un programa de oportunidades de desarrollo humano para promover el desarrollo local con miras a impedir la migración irregular. El programa tiene carácter interinstitucional y su objetivo es fomentar las capacidades de las comunidades más pobres mediante la prestación de asistencia directa en los ámbitos de la salud, la alimentación y la educación. El Instituto de la Mujer también participa en el programa.

54. Durante su visita a Filipinas, se informó a la Relatora Especial de algunas medidas de interés propuestas para luchar contra la contratación ilegal y otras prácticas. Entre esas medidas cabe mencionar la creación de oficinas destinadas a luchar contra la contratación ilegal en todas las ciudades, la aplicación de un programa de protección de testigos, la pronta resolución de los casos de contratación ilegal, el establecimiento de un grupo de abogados encargados de ocuparse de esas causas, la imposición de medidas más estrictas de control de salida en todos los aeropuertos internacionales y el nombramiento por el Tribunal Supremo de tribunales especiales que conocerán causas relativas a la contratación ilegal y adoptarán decisiones al respecto.

55. El diálogo y la cooperación internacional son fundamentales para luchar contra la trata de personas. Resultan muy provechosas las iniciativas del tipo del Seminario nacional sobre derechos humanos de los migrantes ecuatorianos, celebrado en Cuenca en febrero de 2001, y al que asistieron representantes de organizaciones de la sociedad civil, del Ministerio de Relaciones Exteriores y de la OIM. Durante su visita a Filipinas, la Relatora Especial tomó nota con reconocimiento de que se estaban concertando acuerdos bilaterales y multilaterales para que las víctimas de la trata de personas no fueran tratadas como delincuentes. Como parte del Proceso de Puebla, se creó una red integrada por funcionarios de los servicios de inmigración de todos los países de América Central para reforzar la cooperación en la lucha contra la trata

de personas. En Bangkok se estableció un organismo internacional para funcionarios encargados de hacer cumplir la ley, que debe servir de centro regional de formación para dichos funcionarios y facilitar el intercambio de información para la represión de la delincuencia transnacional.

56. En Filipinas, el Centro de Lucha contra la Delincuencia Transnacional se encarga de formular y ejecutar un plan de acción coordinado en el que participarán todos los organismos encargados de hacer cumplir la ley, los servicios de inteligencia y otros organismos gubernamentales para prevenir y controlar, entre otras cuestiones, la trata de mujeres y niños, en particular, mediante una mayor coordinación e investigación y la reunión y centralización de datos. Algunos países han establecido grupos de trabajo gubernamentales encargados de elaborar estrategias nacionales de lucha contra la trata y el tráfico de personas.

57. El Gobierno de Tailandia ha elaborado directrices para que los organismos pertinentes las apliquen en los casos de mujeres y niños que son víctimas de trata, a fin de establecer una perspectiva común y prácticas normalizadas entre los organismos nacionales competentes. El Gobierno de Croacia ha creado un Comité nacional de lucha contra la trata de seres humanos. En algunos países se han formulado planes de acción concretos para que haya una mayor coordinación entre los ministerios y organismos encargados de luchar contra la trata y el tráfico de personas. Numerosos gobiernos han contado con la participación de las ONG en esas iniciativas, en particular, mediante su inclusión en grupos interministeriales e interdepartamentales. En Sri Lanka, las ONG, los organismos gubernamentales y los propios migrantes han creado un foro para debatir las medidas para luchar contra la trata de personas. En Colombia, las personas que han sido víctimas de trata, una vez rehabilitadas, participan en iniciativas similares.

58. En los Países Bajos se regulariza provisionalmente la situación de las víctimas de trata y se les brinda protección y ayuda a fin de que decidan si desean cooperar con las autoridades encargadas de hacer cumplir la ley. En Bélgica, la Ley sobre la trata de seres humanos prevé la concesión de permisos de residencia y la prestación de asistencia social a las víctimas de trata que decidan testificar contra los responsables. En enero de 2002 se creó en los Estados Unidos el programa de visados de tipo "T" para las víctimas de trata. Mediante este procedimiento, ciertas víctimas de la trata de personas pueden llegar a obtener la residencia permanente si cooperan con los organismos encargados de hacer cumplir la ley a fin de enjuiciar a los responsables de su esclavización. Al cabo de tres años en ese régimen, las víctimas pueden solicitar la residencia permanente. En Bélgica, Italia y los Países Bajos, se concede a las víctimas un período de reflexión y un permiso de residencia provisional para que decidan si desean cooperar en el proceso de enjuiciamiento de los responsables de la trata.

59. En diciembre de 2002, los ministros de Albania, Bosnia y Herzegovina, Bulgaria, Croacia, la ex República Yugoslava de Macedonia, Hungría, la República de Moldova, Turquía y Yugoslavia acordaron mejorar el proceso de identificación de las posibles víctimas de trata, abstenerse de expulsar inmediatamente a las posibles víctimas, facilitarles albergue y ofrecerles asistencia social, letrada y de salud.

Protección consular

60. Habida cuenta de los problemas a que se enfrentan los migrantes irregulares en tránsito por el territorio de México, así como de la inadecuada representación

consular de sus países de origen, en el marco del Proceso de Puebla, se decidió establecer un consulado de los países de América Central en Veracruz (México). Los consulados de este tipo, si tuvieran una dotación de personal especializado en materia de migración, en particular, en cuestiones relativas a la protección consular, podrían contribuir a mejorar considerablemente la protección que se brinda a los migrantes e impedir los abusos y las infracciones. A lo largo de la frontera con los Estados Unidos, los consulados mexicanos llevan un registro de los incidentes de que han sido víctimas los migrantes mexicanos, y exigen reparación por la violación de sus derechos. También como parte del Proceso de Puebla, se estableció una red de protección consular en todos los países de América Central. Las autoridades de migración y las organizaciones no gubernamentales forman parte de esta red que, entre otras cosas, favorece el intercambio de información y la elaboración de políticas y propuestas para luchar contra la trata de personas.

61. En Filipinas, la Relatora Especial recibió información sobre el Programa de asistencia social general en el extranjero, mediante el cual se proporcionan servicios de carácter médico y jurídico, así como asesoramiento, en los países que cuentan con un gran número de migrantes filipinos. El programa contempla el envío de asistentes sociales y personal médico que ofrecen servicios sobre el terreno. El Gobierno también ha hecho gestiones para establecer acuerdos con sus homólogos y con organizaciones no gubernamentales de otros países a fin de proporcionar asistencia a ciudadanos filipinos que se hallan en situaciones difíciles, en particular mujeres y niños, y que necesitan viviendas provisionales, asesoramiento, ser repatriados y recibir tratamiento médico inmediato. Asimismo, las embajadas de Filipinas en el país de que se trate hacen recomendaciones con respecto a los viajes y proporcionan información sobre las condiciones de trabajo y empleo.

62. Se señaló a la atención de la Relatora Especial una importante medida consistente en el establecimiento, por iniciativa del Ministerio de Relaciones Exteriores del Perú, de Consejos de Consulta en todos los consulados peruanos. Su objeto es establecer un foro de diálogo y consulta entre las comunidades peruanas en el extranjero y la Dirección de la Oficina Consular respecto de la mejora de los servicios consulares, las tareas de protección y la integración de los peruanos en las comunidades donde viven.

Prevención de la violación de los derechos y protección de los trabajadores migrantes en el sector no estructurado

63. En algunos países de Asia, la ley estipula que los contratos de los trabajadores domésticos rigen los términos de empleo, el sueldo, los días de descanso y las prestaciones médicas. En algunos casos, es obligatorio que los empleadores de trabajadores domésticos extranjeros los aseguren contra accidentes personales. Algunos países han establecido números telefónicos gratuitos a fin de proporcionar información a los trabajadores domésticos extranjeros sobre cuestiones como el derecho a vacaciones en el país de origen, los procedimientos para cambiar de empleadores, y el costo de la repatriación. Se publican materiales informativos y manuales para empleadores y trabajadores extranjeros. Las medidas para controlar mejor a las agencias de contratación incluyen sistemas de acreditación para asegurar que las agencias cumplan las normas empresariales y éticas mínimas. Por ejemplo, en Kuwait se creó la Dependencia de Empleados Domésticos para supervisar las agencias que se dedican a la contratación y se impusieron condiciones concretas a los empleadores, entre ellas el pago de un depósito al ministerio competente, que los trabajadores podrían utilizar

para regresar a su país de origen. Además, todas las demandas entabladas por trabajadores domésticos en virtud del Código de Trabajo estaban exentas de las tasas judiciales. La Relatora Especial señala con satisfacción que en Costa Rica los trabajadores migrantes, independientemente de su situación migratoria, tienen acceso a los tribunales del trabajo para denunciar las violaciones de sus derechos laborales.

64. También son valiosos los esfuerzos encaminados a fomentar las buenas iniciativas existentes y fortalecer la protección mediante la renovación de asociaciones. La Relatora Especial participó en la Cumbre Regional de Trabajadores Domésticos Migratorios Extranjeros, celebrada del 26 al 28 de agosto de 2002 en Colombo. En la reunión participaron representantes de gobiernos, sindicatos, ONG y organizaciones internacionales. El resultado de la reunión fue la “Declaración de Colombo”, publicada en diciembre de 2002. La Cumbre ofreció una muy buena oportunidad para elaborar un marco propicio al diálogo sobre la base de los principios de respeto de los derechos humanos sin discriminación, a fin de velar por el reconocimiento, la protección y la dignidad de los trabajadores domésticos extranjeros. En febrero de 2003, la OIT organizó una reunión de consulta sobre protección de los trabajadores domésticos contra la amenaza del trabajo forzoso y la trata.

Organismos nacionales de migración

65. La Relatora Especial acogió con agrado el establecimiento de grupos especializados encargados de proporcionar información y orientación a los migrantes en México, como forma innovadora de protección en la gestión de la migración transfronteriza. Asimismo, la Relatora Especial se enteró con satisfacción de que el Instituto Nacional de Migración de México ha iniciado una campaña contra la extorsión y el abuso de migrantes, que incluye la creación de un sitio en la Web sobre los derechos de los migrantes, una campaña por radio para la protección de los derechos humanos de los nacionales en el extranjero, y la organización de un taller sobre los derechos humanos de los migrantes con participantes de diversas esferas, incluidas las autoridades encargadas de la aplicación de la ley y los organismos gubernamentales pertinentes.

Detención/deportación

66. Con respecto a la detención, las recomendaciones de la Relatora Especial figuran en el informe principal que presentó a la Comisión de Derechos Humanos en su 59º período de sesiones (E/CN.4/2003/85). Como seguimiento a sus visitas y sus comunicaciones con los Gobiernos, la Relatora Especial recibió información de que varios países estaban dedicando recursos para mejorar las condiciones de los migrantes privados de libertad y construir centros de albergue provisional que respetaran los derechos y la dignidad de los detenidos.

67. Durante su visita a la frontera entre México y los Estados Unidos, la Relatora Especial se enteró de la existencia de acuerdos bilaterales que regulan los horarios de deportación de mujeres y menores no acompañados para evitar que se realicen por la noche, exponiendo a ambos grupos a la violencia y al abuso. El Gobierno de Tailandia y los países vecinos están colaborando para velar por que los niños regresen directamente al cuidado de sus familias o comunidades.

Reintegración

68. En algunos países de Asia, las ONG han iniciado programas interesantes como videoconferencias y otros servicios, para facilitar la comunicación entre los migrantes y sus familias a bajo costo. En Tailandia, las ONG han organizado cursos de capacitación para que los migrantes aprendan a utilizar las tecnologías de las comunicaciones. Además, a fin de amortiguar los efectos psicológicos de la migración sobre las familias de los migrantes, en algunas escuelas se han utilizado módulos pedagógicos sobre la situación de los migrantes y los efectos positivos y negativos de la migración.

69. En Bohol (Filipinas), las ONG, en cooperación con las autoridades municipales y el gobierno central, iniciaron programas orientados a lograr la participación de las familias de los migrantes en cooperativas y programas que generen ingresos con miras a la inversión productiva de las remesas.

70. Un número cada vez mayor de países, en especial el Ecuador, el Perú y Filipinas, han aplicado programas y han establecido políticas que facilitan la transferencia de las remesas a bajo costo y estipulan que un porcentaje de ellas se dedique a la inversión productiva en las comunidades locales con miras a desarrollar la capacidad local en las comunidades de origen de los migrantes. En algunos casos, una cantidad fija de las remesas transferidas por conducto de bancos estatales se invierte en aumentar y fortalecer la protección consular o facilitar créditos a bajos tipos de interés para la creación de cooperativas y otras actividades productivas.

Instituciones nacionales de derechos humanos

71. Algunas oficinas de los defensores del pueblo han trabajado muy activamente en la vigilancia del cumplimiento de las leyes nacionales de migración de conformidad con las normas internacionales y nacionales de derechos humanos. Por ejemplo, el Defensor del Pueblo de Bolivia logró que el Tribunal Constitucional revocara algunas disposiciones de la legislación sobre migración sobre la base de que restringían el disfrute de los derechos fundamentales de los migrantes.

72. Diversas instituciones nacionales de derechos humanos, incluida la Comisión Nacional de Derechos Humanos de Grecia, han iniciado campañas encaminadas a lograr la ratificación de la Convención Internacional sobre la protección de los derechos de todos los trabajadores migratorios y de sus familiares. La Comisión Nacional de Derechos Humanos e Igualdad de Oportunidades de Australia presentó propuestas encaminadas a establecer políticas de asilo y gestión de la migración que tengan en cuenta los derechos humanos. El Defensor del Pueblo de España también ha elaborado notables medidas para la protección y la promoción de los derechos humanos de los migrantes.

73. El Defensor del Pueblo del Ecuador ha abierto oficinas en los Estados Unidos y España a fin de proporcionar asesoramiento jurídico a los migrantes ecuatorianos que residen en esos dos países. Esas oficinas trabajan en estrecha cooperación con los consulados del Ecuador. El Defensor del Pueblo de Bolivia coordina con las oficinas de los defensores del pueblo de los países de acogida a fin de facilitar la tramitación de cada caso. A tal fin se firmó un acuerdo especial entre el Defensor del Pueblo de Bolivia y el Defensor del Pueblo de la Argentina.

V. Conclusiones y recomendaciones

74. La contribución económica de los migrantes a los países de origen y de destino es ampliamente reconocida. Las remesas que se envían a los países de origen constituyen un componente valioso y positivo de la migración, en particular si se utilizan para desarrollar la capacidad local de las comunidades de origen. Con la feminización de la migración, muchas más mujeres dejan sus hogares para trabajar en el extranjero y se convierten en la principal fuente de ingresos para sus hogares. No obstante, la Relatora Especial observa que los beneficios económicos frecuentemente eclipsan los valiosos aportes sociales y culturales de los migrantes. Teniendo en cuenta que los expertos coinciden en que las corrientes migratorias aumentarán a un ritmo acelerado en los próximos años, es indispensable hacer hincapié en los planos nacional e internacional en la dimensión humana de la migración y adoptar un enfoque del fenómeno basado en los derechos humanos.

75. La Relatora Especial estima que la migración no debe considerarse solamente como una cuestión de interés para la seguridad nacional. La participación de los ministerios de relaciones exteriores, salud, educación, bienestar social y trabajo, así como de la sociedad civil, en la formulación de políticas y planes nacionales de migración es necesaria para asegurar la protección de los derechos humanos y la dignidad de los migrantes.

76. La Relatora Especial destaca que para luchar contra la migración irregular, el tráfico y la trata de personas y las violaciones de los derechos humanos de los migrantes es necesario aumentar la cooperación y el diálogo internacionales para formular políticas de migración fundadas en los derechos humanos y crear sistemas de gestión migratoria amplios, coordinados y armonizados. Tales políticas y sistemas deberán tener en cuenta diversas esferas normativas que están estrechamente vinculadas o que se superponen entre sí, como los derechos humanos, la demografía, las prácticas comerciales, las políticas de empleo, las cuestiones relativas a la seguridad y la cooperación para el desarrollo. Abordar únicamente uno o algunos de los aspectos del fenómeno de la migración sin tener en cuenta sus complejas características actuales puede representar una amenaza para los derechos humanos y la dignidad de los migrantes, así como para la integridad del sistema de asilo. Por ello, es fundamental que los distintos ministerios y departamentos gubernamentales, la sociedad civil, las instituciones nacionales de derechos humanos y las organizaciones internacionales participen en los esfuerzos por hacer frente a los problemas que plantea la migración contemporánea en todas sus dimensiones.

77. La Relatora Especial se siente alentada por las palabras pronunciadas por el Director General de la OIM ante la Comisión de Derechos Humanos en su 59º período de sesiones y acoge con beneplácito la sugerencia de que se fortalezca la cooperación entre la OIM y el ACNUDH. El fortalecimiento de la cooperación entre las organizaciones internacionales pertinentes, con una participación cada vez mayor del ACNUDH, es la mejor forma de asegurar que se incorporen los derechos humanos en la labor de la comunidad internacional en materia de migración. Ello incluiría, entre otros aspectos, la cooperación en la formulación de políticas, la formación y la creación de capacidad. La Relatora Especial también señala la importancia que revisten en muchas regiones del mundo los programas de la OIT sobre la migración laboral, las mujeres

migrantes, la equidad entre los géneros y la prevención de la trata, y alienta a que se estreche la cooperación entre su oficina, el ACNUDH y la OIT. La Relatora Especial también se siente alentada por el interés que demostró el Secretario General por la cuestión de la migración.

78. La Relatora Especial insta a que se refuercen en los planos nacional e internacional las actividades de seguimiento de las recomendaciones sobre los derechos humanos de los migrantes formuladas por los mecanismos de procedimientos especiales y los órganos creados en virtud de tratados. Expresa su satisfacción por las deliberaciones iniciadas por el ACNUDH a ese respecto como actividad complementaria del programa para profundizar el cambio propugnado por el Secretario General (A/57/387).

79. La Relatora Especial considera que, en el contexto del fortalecimiento de la cooperación, se deben tomar medidas para elaborar directrices e instrumentos que permitan evaluar las políticas migratorias a la luz de las normas internacionales de derechos humanos vigentes. Esos instrumentos deben servir de base para prestar servicios de asesoramiento y cooperación técnica en materia de creación de capacidad y para intensificar el diálogo y la cooperación internacionales con el fin de elaborar un enfoque de la migración basado en los derechos humanos. Todos los organismos y departamentos de las Naciones Unidas y las organizaciones internacionales pertinentes deberían participar en esos esfuerzos.

80. La Relatora Especial recomienda que se proporcione mayor asistencia internacional para conseguir una adhesión más amplia a los instrumentos internacionales vigentes en materia de protección de los derechos humanos de los migrantes y lograr su aplicación. A ese respecto, la entrada en vigor, el 1º de julio de 2003, de la Convención Internacional sobre la protección de los derechos de todos los trabajadores migratorios y de sus familiares es un gran paso hacia el establecimiento de un marco jurídico internacional amplio de protección de los derechos humanos de todos los trabajadores migratorios. La Relatora Especial recomienda que la comunidad internacional redoble sus esfuerzos por promover la aplicación y ejecución de la Convención, en particular realizando estudios sobre los obstáculos que impiden su ratificación.

81. La Relatora Especial también alienta a que se intensifiquen la cooperación y el diálogo internacionales para aplicar la Declaración y el Programa de Acción de Durban, aprobados por la Conferencia Mundial contra el Racismo, la Discriminación Racial, la Xenofobia y las Formas Conexas de Intolerancia, y a que se promueva una imagen positiva de la migración y la concienciación de sus posibles aportes positivos.

82. La Relatora Especial recomienda que se estudien más las causas del tráfico y la trata de personas. Alienta también al ACNUDH, la OIM, la OIT y el UNIFEM a que sigan realizando actividades de lucha contra la trata y de protección de sus víctimas, en los planos nacional y regional.

83. La Relatora Especial alienta a todos los mecanismos de derechos humanos, incluidos todos los mecanismos de procedimientos especiales de la Comisión de Derechos Humanos y órganos creados en virtud de tratados, a que intensifiquen la cooperación y el intercambio de información sobre la situación de los migrantes. Expresa su satisfacción, en particular, por el intercambio que sostuvo con los miembros del Comité para la Eliminación de la Discriminación

contra la Mujer. En la preparación y ejecución de actividades, políticas y programas, los gobiernos, las ONG y las organizaciones internacionales deben tener en cuenta las recomendaciones, conclusiones y observaciones de los órganos creados en virtud de tratados y los mecanismos de procedimientos especiales, que también deberían utilizarse como instrumentos para supervisar las actividades de seguimiento y los progresos que se alcancen en la esfera de la promoción y protección de los derechos humanos de los migrantes.

84. El presente informe contiene recomendaciones concretas para promover y proteger los derechos humanos de los migrantes durante todo el proceso migratorio. La Relatora Especial considera que las cuestiones tratadas en dichas recomendaciones merecen ser objeto de otros debates en los planos nacional e internacional. También alienta a la comunidad internacional a que apoye la compilación y el intercambio de las prácticas recomendadas y las experiencias fructíferas, a fin de facilitar la elaboración de instrumentos para promover un enfoque de la migración basado en los derechos humanos.

85. Por último, la Relatora Especial hace hincapié en la necesidad de reforzar las medidas para prevenir la migración irregular, incluso en los países de origen. En particular, la Relatora Especial alienta a los Estados a que ratifiquen la Convención Internacional sobre la protección de los derechos de todos los trabajadores migratorios y de sus familiares y los dos protocolos que complementan la Convención de las Naciones Unidas contra la Delincuencia Organizada Transnacional. También recomienda que se desplieguen esfuerzos especiales por combatir la corrupción de los funcionarios de los servicios de inmigración y eliminar la impunidad de las redes de trata y tráfico. La Relatora Especial recomienda asimismo que los países de origen se esfuercen por proporcionar a sus ciudadanos en el extranjero documentación adecuada y mayor protección consular a fin de impedir algunas de las violaciones señaladas en este informe.