

# OCTAVA CONFERENCIA INTERNACIONAL DE INSTITUCIONES NACIONALES PARA LA PROMOCIÓN Y PROTECCIÓN DE LOS DERECHOS HUMANOS

## *Migración:*

### *El rol de las instituciones nacionales de derechos humanos*

23 a 27 de octubre  
Santa Cruz (Bolivia)

#### DOCUMENTO DE ANTECEDENTES

- I - Introducción ..... 2
- II - Los Principios de París como guía ..... 3
- III - La migración internacional, los derechos humanos y el rol de las instituciones nacionales de derechos humanos ..... 4
  - A. Migración, derechos humanos y desarrollo ..... 7
    - 1. Migración, derechos humanos y desarrollo: sus vínculos ..... 7
    - 2. Remesas ..... 8
    - 3. Migración de retorno y circular ..... 10
    - 4. El rol de las INDH ..... 12
  - B. La inclusión de los migrantes en las sociedades de acogida, en particular la prevención del racismo y la xenofobia ..... 13
    - 1. Integración de los migrantes ..... 13
    - 2. Mujeres y niños migrantes ..... 15
    - 3. El rol de las INDH ..... 16
  - C. Migración irregular ..... 17
    - 1. Contexto ..... 17
    - 2. Los efectos negativos de la migración irregular ..... 18
    - 3. Normas internacionales ..... 19
    - 4. Resolución de la situación de los migrantes irregulares: repatriación o regularización ..... 20
    - 5. El rol de las INDH ..... 22
  - D. Trafico ilícito y trata de personas ..... 23
    - 1. Antecedentes ..... 23
    - 2. Nuevas normas ..... 24
    - 3. Enfoque basado en los derechos humanos ..... 24
    - 4. El rol de las INDH ..... 26
  - E. Grupos que requieren especial atención ..... 27
    - 1. Niños no acompañados ..... 27
    - 2. Minorías ..... 31
    - 3. Desplazados internos ..... 33
    - 4. Pueblos indígenas ..... 36
- IV - Objetivos y resultados esperados ..... 39

## I - INTRODUCCIÓN

El siguiente estudio se ha elaborado a modo de breve documento de antecedentes para los participantes de la 8ª Conferencia Internacional de Instituciones Nacionales de Derechos Humanos. No pretende ser exhaustivo y, aunque se ha procurado que sea lo más completo posible, también tiene por objeto ayudar a los participantes en sus debates, al mismo tiempo que les permite enriquecer esos debates con sus propias experiencias particulares.

La migración internacional ha ido cobrando progresivamente más protagonismo en el panorama internacional. Al mismo tiempo que ha ido aumentando la complejidad y la escala de la migración, también ha ido creciendo la conciencia común entre los Estados, la sociedad civil y otras entidades internacionales acerca de los desafíos y oportunidades que plantea este fenómeno. Se está forjando un consenso sobre los efectos positivos que generan los flujos migratorios cuando se gestionan de forma adecuada. No obstante, aunque sigue siendo necesario reducir al mínimo sus aspectos negativos, todavía se hace necesaria una realización más efectiva de los efectos beneficiosos de la migración.

El pasado decenio fue testigo del incremento de la escala y el alcance de la migración internacional. Según la División de la Población de las Naciones Unidas, el número de migrantes internacionales hoy día asciende a casi 200 millones, lo cual equivale a la población del Brasil, quinto país más poblado del mundo.<sup>1</sup> Casi todos los países participan en este proceso, ya sea como países de origen, países de tránsito y/o países de destino y, lo que es más importante, es muy probable que la migración internacional continúe al alza en los años venideros. Según la Comisión Mundial sobre las Migraciones, “en el mundo actual, las principales fuerzas que provocan las migraciones internacionales son las ‘3D’: diferencias de desarrollo, demografía y democracia.” La Comisión ha concluido que debido a que estas diferencias están aumentando, el número de personas que intenta migrar seguirá aumentando en el futuro.<sup>2</sup> Por lo tanto, es crucial comprender y gestionar adecuadamente esta tendencia a fin de velar por que esa creciente escala migratoria aporte beneficios reales no sólo a los países de origen y destino, sino también a los propios migrantes.

Todavía no se reconocen plenamente muchas de las ventajas que la migración reporta a los migrantes y sus familias, y a las sociedades de origen y destino. La migración genera intensos debates, en los cuales cuestiones como la integración de los migrantes suelen pasar a ser el punto central de una intensa controversia. Asimismo, también se entablan discusiones acerca de la explotación del flujo de migrantes a través del tráfico ilícito y la trata, así como del modo de gestionar la migración irregular. Se ha dedicado una atención especial a los migrantes más vulnerables, como los desplazados internos, los niños no acompañados, los pueblos indígenas y las minorías. En ese sentido, es necesario comprender mejor la perspectiva del género y el niño.

---

<sup>1</sup> Comisión Mundial sobre las Migraciones Internacionales. *Las migraciones en un mundo interdependiente: Nuevas orientaciones para actuar*, octubre de 2005, p. 1.

<sup>2</sup> Comisión Mundial sobre las Migraciones Internacionales. *Las migraciones en un mundo interdependiente: Nuevas orientaciones para actuar*, octubre de 2005, p. 12.

Los beneficios de la migración internacional dependen de la protección de los derechos de los migrantes. Es evidente que las contribuciones que los migrantes pueden realizar para sí mismos y sus familias, así como para sus países de origen y de acogida, aumentan significativamente cuando se protegen sus derechos humanos, y, al contrario, su contribución se ve reducida cuando esos derechos no se respetan. Por lo tanto, se debe prestar atención al papel de los derechos humanos en los procesos migratorios y, en este sentido, es sumamente importante adoptar medidas encaminadas a proteger los derechos humanos de todos los migrantes.

Por regla general, se cree que la migración internacional no se puede gestionar de forma unilateral, y que las asociaciones entre países son realmente necesarias. Por consiguiente, está aumentando el número de acuerdos bilaterales y multilaterales en materia de migración. Es en ese contexto donde las instituciones nacionales de derechos humanos tienen que desempeñar un papel clave, tanto para promover los aspectos positivos de la migración como para abordar mejor sus consecuencias negativas a través de la protección de los migrantes. El presente documento de debate se ha concebido para introducir a los participantes en la 8ª Conferencia Internacional de Instituciones Nacionales de Derechos Humanos (INDH) a la importante cuestión de la migración y el papel de las INDH. La Conferencia tiene por objeto familiarizar a las INDH con su papel en ese contexto por medio del debate y el intercambio de información y experiencias entre todos los participantes.

## II - LOS PRINCIPIOS DE PARÍS COMO GUÍA

Las Instituciones Nacionales de Derechos Humanos se rigen por los Principios de París, aprobados por unanimidad en la Asamblea General de las Naciones Unidas de 1993. En los Principios se indica que una INDH será competente en el ámbito de la promoción y protección de los derechos humanos. A modo de resumen, los seis criterios clave que establecen los Principios de París son los siguientes:

- independencia garantizada mediante estatutos o constitución;
- autonomía respecto del gobierno;
- pluralismo, en particular con respecto a sus miembros;
- un mandato amplio, basado en normas universales de derechos humanos;
- poderes adecuados de investigación; y
- recursos apropiados.

Los Principios de París establecen una amplia gama de funciones para las INDH:

- asesorar al gobierno, al parlamento y a cualquier órgano competente sobre cualquier asunto relacionado con la promoción y protección de los derechos humanos;
- difundir su asesoramiento, opiniones, recomendaciones, propuestas e informes sobre los asuntos relativos a los derechos humanos;
- examinar la legislación y las disposiciones administrativas en vigor, los proyectos de ley y de propuestas, informar sobre los mismos, y efectuar recomendaciones, según estimen oportuno, para velar por que dichas disposiciones se ajusten a los principios fundamentales de los derechos humanos;

- recomendar la adopción de una nueva legislación, enmiendas a la legislación en vigor y la adopción o enmienda administrativa de medidas;
- investigar sobre toda situación de violación de los derechos humanos, informar sobre las mismas e intentar solucionarlas;
- preparar informes sobre la situación en su país en relación con los derechos humanos en general así como con asuntos más concretos;
- prestar atención a las situaciones de cualquier parte de su país en las que se produzca una violación de los derechos humanos y formular propuestas para adoptar iniciativas que pongan fin a tales situaciones y, cuando proceda, expresar su opinión sobre las posturas y reacciones del gobierno;
- promover y garantizar la armonización de legislación, reglamentos y prácticas con el derecho internacional de los derechos humanos y su aplicación efectiva;
- cooperar con el Alto Comisionado para los Derechos Humanos y cualquier otra organización del sistema de las Naciones Unidas, las instituciones regionales y las instituciones de otros países que sean competentes en el ámbito de la promoción y protección de los derechos humanos;
- asistir en la formulación de programas para la enseñanza y la investigación en materia de derechos humanos y tomar parte en su ejecución en escuelas, universidades y círculos profesionales; y
- difundir información sobre los derechos humanos y los esfuerzos encaminados a combatir todas las formas de discriminación, en particular la discriminación racial y étnica, mediante la sensibilización del público, especialmente a través de información y educación y la utilización de todos los medios de comunicación.

A la luz de estas funciones, las INDH disponen de diversos medios para promover y proteger los derechos humanos en las cuestiones relacionadas con la migración. De hecho, sus propios mandatos tienen en cuenta esa posibilidad, ya que gozan de una posición ideal como instituciones independientes y cuentan con el conocimiento interno necesario de los contextos comunitarios, locales, históricos y culturales que se precisa para la aplicación efectiva en sus respectivas sociedades de los derechos humanos en las cuestiones relacionadas con la migración. Gracias a sus campañas de concienciación y educación sobre los derechos humanos, así como al mandato que poseen, con atribuciones casi judiciales, las INDH son capaces de influir estratégicamente en las políticas y prácticas nacionales relacionadas con la migración.

### III - LA MIGRACIÓN INTERNACIONAL, LOS DERECHOS HUMANOS Y EL ROL DE LAS INSTITUCIONES NACIONALES DE DERECHOS HUMANOS

El programa de derechos humanos de las Naciones Unidas ofrece una amplia gama de herramientas que las INDH pueden utilizar al abordar las cuestiones migratorias. Los derechos contenidos en los principales tratados internacionales de derechos humanos son de aplicación universal para todas las personas, incluidos todos los migrantes, con independencia de su situación como inmigrantes. En concreto, se refieren a derechos civiles y políticos (Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos), derechos económicos, sociales y culturales (Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales), derechos de los niños (Convención sobre los Derechos del Niño), prohibición de la discriminación racial (Convención Internacional para la eliminación de todas las formas de discriminación racial), eliminación de la

discriminación contra la mujer (Convención para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer) y prevención de la tortura (Convención contra la Tortura), y también están consagrados en la Declaración Universal de Derechos Humanos. Al aplicar los derechos consagrados en los instrumentos internacionales, las INDH pueden contribuir a la labor de organismos como los Comités creados en virtud de tratados por medio de la presentación de informes y casos individuales a aquellos comités competentes para aceptar quejas (el Comité de Derechos Humanos, el Comité de la Convención internacional sobre la eliminación de todas las formas de discriminación racial, el Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer y el Comité contra la Tortura).

El principal tratado internacional que aborda la situación de los trabajadores migrantes y sus familias es la Convención Internacional sobre la Protección de los Derechos de Todos los Trabajadores Migratorios y de sus Familiares. Este tratado reconoce el derecho de los migrantes independientemente de que su situación sea regular o irregular (parte III), y en derechos específicos dirigidos a migrantes regulares (parte IV). La Convención ofrece a los Estados el marco más completo para la protección de los derechos humanos de los migrantes. Sin embargo, el nivel de ratificación del tratado es muy bajo. Además, la mayoría de los países que lo han ratificado son países de origen, lo que limita gravemente la efectividad del marco de protección al que los migrantes se pueden acoger. Por lo tanto, es importante que las INDH den prioridad a hacer campaña para que sus respectivos gobiernos ratifiquen y apliquen este y otros tratados de derechos humanos. Merece la pena señalar que las INDH desempeñaron un papel muy activo para pedir la ratificación de la Convención en sus Conferencias Internacionales, incluida la de Rabat, en 2000, la de Copenhague, en 2003 y en Seoul en 2004.

En el marco de los mandatos de procedimientos especiales del Consejo de Derechos Humanos, existen diferentes mandatos que tratan, directa o indirectamente, las cuestiones migratorias y, lo que es más importante, éstos son el Relator Especial de las Naciones Unidas sobre los derechos humanos de los migrantes, el Relator Especial sobre la situación de los derechos humanos y las libertades fundamentales de los indígenas, el Representante del Secretario General sobre la cuestión de los derechos humanos de los desplazados internos, el Experto Independiente sobre cuestiones de minorías, el Relator Especial sobre las formas contemporáneas de racismo, discriminación racial, xenofobia y formas conexas de intolerancia, el Relator Especial sobre la trata de personas, especialmente mujeres y niños, el Relator Especial sobre la violencia contra la mujer, sus causas y sus consecuencias, y el Relator Especial sobre la venta de niños, la prostitución infantil y la utilización de niños en la pornografía.

Las INDH pueden desempeñar un destacado papel en la mejora de la labor de los Relatores Especiales, ya que, por ejemplo, gozan de una posición ideal para proporcionar a los titulares de los mandatos información sobre la situación de los derechos humanos de los migrantes en sus países. La mayoría de los titulares de mandatos también tienen autoridad para recibir información sobre acusaciones específicas por violación de los derechos humanos y envían apelaciones o cartas de denuncia a los gobiernos pidiéndoles explicaciones al respecto. Las INDH pueden ser las encargadas de transmitir esa información, y también pueden asistir a los titulares de los mandatos a realizar visitas al país con objeto de valorar la situación de los derechos humanos en determinados países.

En la 7ª Conferencia Internacional de las INDH, celebrada en Seúl (República de Corea), en septiembre de 2004, las INDH hicieron hincapié en su compromiso de examinar más a fondo la cuestión de la migración en el contexto de los conflictos y el terrorismo a través de las siguientes medidas:

- a) promover y garantizar la aplicación nacional de normas internacionales sobre trabajadores migrantes, refugiados, solicitantes de asilo, desplazados internos y víctimas de la trata de seres humanos;
- b) defender la ratificación de la Convención Internacional sobre la protección de los derechos de todos los trabajadores migratorios y de sus familiares, en particular en los países de acogida, y comprometerse de forma más activa en el proceso de vigilancia de los órganos creados en virtud de tratados cuando éstos estudian cuestiones relacionadas con los trabajadores migrantes así como las cuestiones que afectan más particularmente a las mujeres migrantes y a los niños;
- c) alentar a los Estados a que ratifiquen el protocolo adicional sobre los niños en conflictos armados de la Convención Internacional sobre los derechos del niño;
- d) establecer una cooperación bilateral y regional entre INDH ubicadas en los países de origen, tránsito y destino con el fin de abordar mejor las cuestiones de los migrantes irregulares;
- e) vigilar la observancia de los derechos económicos, sociales y políticos de los refugiados, solicitantes de asilo, trabajadores migrantes y desplazados internos, entre otros, en relación con procedimientos justos, el trato de la policía y las autoridades de inmigración, las condiciones de detención, el acceso a servicios, las condiciones de empleo y la reunificación familiar, en colaboración con la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados (ACNUR) y otros organismos de las Naciones Unidas y regionales, y ONG; y
- f) promover programas de concienciación sobre los derechos humanos para los trabajadores migrantes, refugiados, solicitantes de asilo, desplazados internos y víctimas de la trata, así como programas de integración y reintegración, cuando proceda, especialmente en el caso de las mujeres migrantes que vuelven a sus países.<sup>3</sup>

El presente documento examina el potencial de las INDH en el contexto de las políticas migratorias en las siguientes esferas: migración; derechos humanos y desarrollo; integración de los migrantes en las sociedades de acogida, en particular en la prevención del racismo y la xenofobia; migración irregular; tráfico y trata de personas, y grupos que requieren especial atención.

---

<sup>3</sup> La Declaración de Seúl. Séptima Conferencia Internacional de Instituciones Nacionales para la Promoción y Protección de los Derechos Humanos, Seúl (República de Corea), 14 a 17 de septiembre de 2004, capítulo IV.

## A. Migración, derechos humanos y desarrollo

### 1. Migración, derechos humanos y desarrollo: sus vínculos

El fenómeno de la migración y el desarrollo sigue siendo importante en el programa mundial de políticas. Cada vez más, las comunidades nacionales e internacionales perciben que la migración puede contribuir sustancial y positivamente al desarrollo, siempre que se emprendan las políticas adecuadas. El Diálogo de Alto Nivel sobre la migración y el desarrollo, celebrado los días 14 y 15 de septiembre de este año, da fe de la importancia que ha cobrado este asunto, un asunto en el que muchos países tienen un gran interés. Según la Comisión Mundial sobre las Migraciones Internacionales, “las cuestiones migratorias internacionales, el crecimiento económico y el desarrollo están vinculadas de diversas maneras. Primero, (...) las carencias de desarrollo, en particular la falta de empleo y de medios de subsistencia sostenibles, son algunas de las principales razones por las que las personas migran. En segundo lugar, las migraciones internacionales contribuyen al desarrollo de los países de destino colmando las brechas en el mercado de trabajo, proporcionando competencias esenciales y aportando dinamismo social, cultural e intelectual a las sociedades donde se establecen los migrantes. (...) Se examina un tercer vínculo, la incidencia de las migraciones en el crecimiento, el desarrollo y la reducción de la pobreza en los países de origen.”<sup>4</sup>

En la Conferencia Internacional de las Naciones Unidas sobre la Población y el Desarrollo, celebrada en El Cairo en 1994, se instó a los gobiernos a que hicieran viable la posibilidad de *no* migrar –‘quedarse en el propio país’– para ‘toda la población’. Por lo tanto, el desarrollo nacional debe brindar la posibilidad de que las personas de un país permanezcan y puedan vivir en él. A este respecto, se pidió a los gobiernos que respetasen los derechos de las minorías y los pueblos indígenas, así como el Estado de derecho, con el fin de promover los derechos humanos y el buen gobierno, para así fortalecer la democracia y facilitar un apoyo mayor a la seguridad alimentaria, la educación, la nutrición y la salud. Al hacer suyo este enfoque, la Comisión Mundial sobre las Migraciones Internacionales, en su informe de 2005, defendió la “migración por elección, no por necesidad”.

Se ha prestado menos atención al rol de los derechos humanos durante los procesos migratorios y al modo en que una falta de respeto por los derechos humanos de los migrantes reduce su capacidad para contribuir al desarrollo.<sup>5</sup> Es evidente que las contribuciones al desarrollo de los migrantes son mucho mayores cuando se protegen sus derechos humanos; por el contrario, su contribución se reduce cuando no se respetan sus derechos humanos. Por consiguiente, es imprescindible crear vías que aumenten el impacto positivo de la migración y reduzcan sus impactos negativos. Se deberían identificar las medidas y las estrategias concretas que mejoren la capacidad de los migrantes para contribuir al desarrollo de sus propias vidas y de las vidas de sus familiares, así como al de sus países de acogida y origen.

---

<sup>4</sup> Comisión Mundial sobre las Migraciones Internacionales. *Las migraciones en un mundo interdependiente: Nuevas orientaciones para actuar*, octubre de 2005, p. 24.

<sup>5</sup> Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos. *Migration and Development: a Human Rights Approach* (en inglés solamente). Se puede consultar en: <http://www.ohchr.org/english/bodies/cmw/HLMigration.htm>

Tal como se reconoce en la Declaración sobre el derecho al desarrollo, aprobada por la Asamblea General el 4 de diciembre de 1986, “la persona humana es el sujeto central del proceso de desarrollo y toda política de desarrollo debe por ello considerar al ser humano como participante y beneficiario principal del desarrollo”. Además, la Declaración y Programa de Acción de Viena hace hincapié en que la democracia, el desarrollo y el respeto de los derechos humanos y las libertades fundamentales se refuerzan mutuamente. En consecuencia, se debe abordar la cuestión de la migración y el desarrollo desde una perspectiva de los derechos humanos, de conformidad con la Declaración Universal de Derechos Humanos y las obligaciones de los Estados en el marco de los principales tratados internacionales de derechos humanos –teniendo en mente que el desarrollo no es sólo un factor económico, sino que también conlleva un desarrollo cultural, social y político.

Los migrantes, al igual que cualquier persona, tienen derecho al disfrute de todos los derechos humanos establecidos en la Declaración Universal de Derechos Humanos y los convenios internacionales de derechos humanos. Tan sólo en contadas excepciones, como las relacionadas con ciertos derechos políticos, se permiten las distinciones en los derechos humanos de los ciudadanos y los extranjeros. Por desgracia, todavía sigue siendo grande la brecha que separa esta norma de la práctica real.

Es igualmente importante adoptar una perspectiva de género cuando se aborda la cuestión de la migración, el desarrollo y los derechos humanos. En muchas sociedades, la situación de la mujer es muy inferior a la del hombre. Las mujeres migrantes suelen tener que enfrentarse a desafíos y peligros en el proceso de migración. Según el informe del Secretario General, “aunque ambos sexos pueden impulsar los cambios, las mujeres migrantes tienen más probabilidades que los varones migrantes de encontrarse en situaciones que restrinjan su desarrollo. El hecho de que tengan una mayor probabilidad de ser admitidas como “familiares a cargo” en la migración familiar, su falta de acceso al mercado laboral cuando son admitidas como cónyuges acompañantes, su marginación hacia ocupaciones femeninas tradicionales y mal pagadas cuando migran como trabajadoras y su mayor vulnerabilidad a la explotación sexual son legítimos motivos de preocupación y son realidades que con demasiada frecuencia generan unos resultados insatisfactorios de la migración para las mujeres.”<sup>6</sup>

## **2. Remesas**

Una de las contribuciones más visibles de los trabajadores migrantes a sus países de origen se realiza a través de las remesas que envían a sus familias. El volumen de las remesas de los migrantes registrado en los últimos años ha aumentado de forma significativa. Según la Comisión Mundial sobre las Migraciones Internacionales, “las remesas hoy representan casi el triple del valor de la ayuda oficial al desarrollo proporcionada a los países con bajos ingresos y constituyen, después de la inversión directa extranjera, la segunda fuente de financiamiento externo para los países en

---

<sup>6</sup> Informe del Secretario General: *Migración internacional y desarrollo*, A/60/871, 2006, p. 78.

desarrollo.”<sup>7</sup> Sin embargo, hay que hacer hincapié en que las remesas son transferencias privadas y no pueden reemplazar la ayuda oficial para el desarrollo. Además, a pesar de su volumen, las remesas no ofrecen una solución milagrosa para el desarrollo.

Aunque resulta difícil cuantificar el impacto de las remesas en términos de reducción de la pobreza, los estudios realizados siguen demostrando que las remesas se gastan principalmente en las viviendas, la educación y la atención sanitaria. Por lo tanto, en muchos aspectos, las remesas son una herramienta eficaz para elevar los ingresos de los más pobres en los países de origen, y pueden cumplir un importante rol para fortalecer el disfrute de los derechos humanos de quienes reciben las transferencias de remesas. La Oficina del Alto Comisionado para los Derechos Humanos ha informado de que, en el ámbito de los hogares, las remesas contribuyen a mejorar la educación de los hijos y a disfrutar de una mejor salud, hogar y bienestar familiar. Del mismo modo, cuando aumentan las asociaciones de migrantes y éstas envían fondos para construir escuelas o centros de salud comunitarios, ello aumenta la disponibilidad y accesibilidad de la educación y la salud. Lo mismo se aplica a los proyectos que asisten a docentes, médicos o abogados de las comunidades de diásporas a aportar a sus países de origen las aptitudes que han adquirido en el extranjero, por ejemplo, a través del programa de migración para el desarrollo de la OIM, en el que profesionales migrantes proporcionan asistencia técnica a corto plazo en sus países de origen. Esos proyectos fortalecen la educación, los servicios de salud y el estado de derecho.<sup>8</sup>

Por consiguiente, existen dos esferas principales en las que la adopción concertada de medidas políticas en relación con las remesas mejora su valor como herramienta de desarrollo: hacer que las transferencias sean menos onerosas y más seguras y fomentar su repercusión en el desarrollo en los países receptores.

La disminución del costo de las remesas transferidas hace que aumente su beneficio, y un modo de lograrlo es fomentando la competencia y realizando la transparencia del sistema de transferencia. Se debería poder disponer con facilidad de la información sobre el costo y las condiciones de los distintos canales de envío, lo que permitiría que los migrantes realizaran comparaciones entre los costos de transferencia de las remesas propuestos por los distintos proveedores de servicios. Asimismo, esas medidas incentivarían que los migrantes transfirieran su dinero a través de sistemas formales, que son preferibles a las vías informales, y de este modo se reduciría el riesgo de explotación por parte de las redes clandestinas de blanqueo de dinero.

A fin de aumentar las repercusiones de las remesas en los países receptores, es preciso que los beneficiarios sean capaces de realizar elecciones con conocimiento de causa y percibir los estímulos de los requisitos. Esto se podría lograr por medio de una formación apropiada y un acceso mejorado a los servicios de microcrédito. Además, “las asociaciones de ciudadanos oriundos de la misma ciudad y las asociaciones de diásporas pueden ayudar a recaudar y transferir remesas colectivas a su localidad de

---

<sup>7</sup> Comisión Mundial sobre las Migraciones Internacionales. *Las migraciones en un mundo interdependiente: Nuevas orientaciones para actuar*, octubre de 2005, p. 27.

<sup>8</sup> Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos. *Migration and Development: a Human Rights Approach* (en inglés solamente). Se puede consultar en: <http://www.ohchr.org/english/bodies/cmw/HLMigration.htm>, p. 8.

origen, remesas que pueden utilizarse para proyectos de infraestructura y de otra índole, aportando beneficios a comunidades enteras y no solo a algunos hogares.”<sup>9</sup>

### **3. Migración de retorno y circular**

En los últimos años, la migración temporal ha aumentado significativamente. Una proporción cada vez mayor de la migración es de tipo circular (migrantes que regresan a sus países de origen, una o muchas veces durante un período de tiempo) y "transnacional" (migrantes que se trasladan a comunidades migrantes en uno o más países receptores sin dejar de mantener fuertes vinculaciones sociales, empresariales y políticas con el país de origen)<sup>10</sup>. Estas formas de migración son particularmente útiles para fomentar el desarrollo y, por lo tanto, es necesario maximizar las oportunidades de desarrollo que proporcionan esas formas de migración para los migrantes y sus familias tanto en los países de origen como de destino.

Si los migrantes vuelven a sus países de origen, aunque sea de forma temporal, aumentan las oportunidades de que transfieran sus conocimientos técnicos a las comunidades de origen. Además, existen más posibilidades de que se transfiera el capital financiero y social adquirido en el extranjero, lo que genera fuertes beneficios en esos países.

En los países de destino, los migrantes que participan en programas de migración temporal pueden cubrir vacantes en sectores donde exista una demanda de trabajadores migrantes. A este respecto, es necesario que los países de acogida gestionen adecuadamente la demanda de trabajadores migrantes. Tal como ha señalado la Comisión Europea, “las políticas destinadas a optimizar el impacto, en términos de desarrollo, de las migraciones temporales, además de las recomendaciones generales sobre las remesas, deben centrarse en fomentar la migración circular, concediendo prioridad a nuevos empleos temporales para los trabajadores que ya trabajaron bajo este tipo de régimen y regresaron a su país al final del contrato, y también a ofrecer una gratificación conveniente a los emigrantes que participan en este sistema.”<sup>11</sup>

Los programas de migración temporal son, en la actualidad, más numerosos en muchos países receptores. Estos programas “abren más vías legales a la migración y brindan oportunidades a la migración circular: una situación doblemente beneficiosa. Esos programas también pueden brindar oportunidades para que los trabajadores con

---

<sup>9</sup> Comisión Mundial sobre las Migraciones Internacionales. *Las migraciones en un mundo interdependiente: Nuevas orientaciones para actuar*, octubre de 2005, p. 29.

<sup>10</sup> O'NEIL, Kevin. “Using Remittances and Circular Migration to Drive Development”, en *Migration Information Source*, Capítulo II (en inglés solamente).

<sup>11</sup> Comunicación de la Comisión al Consejo, al Parlamento Europeo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones. *El nexo entre migración y desarrollo: algunas orientaciones concretas para la cooperación entre la UE y los países en vías de desarrollo*, p. 8 y Anexo 3.

escasa capacitación participen en programas de trabajadores temporales. Así contribuyen también a reducir la migración irregular.”<sup>12</sup>

La ejecución de todos los programas de migración temporal debe estar en plena conformidad con los derechos humanos de los migrantes. Además, es importante que existan leyes y reglamentos laborales y que los trabajadores migrantes puedan recurrir a ellos. Es fundamental que los Estados ratifiquen los tratados internacionales de derechos humanos, y en especial la Convención Internacional sobre los derechos de los trabajadores migrantes. Sin embargo, los análisis empíricos de algunos programas de migración temporal realizados hasta la fecha indican la existencia de consecuencias negativas que requieren atención, entre otras:

a) La emergencia de “sectores inmigrantes”, es decir, sectores que emplean principal o exclusivamente mano de obra extranjera en el mercado laboral del país de acogida.

b) La vulnerabilidad de los trabajadores migrantes a varias formas de explotación en la contratación y el empleo. Se ha observado que hay casos en que empleadores sin escrúpulos ofrecen trabajos en peores condiciones laborales. Asimismo, algunas agencias de contratación se han aprovechado de los migrantes cobrándoles honorarios excesivos. Algunas de las reclamaciones recibidas por el Relator Especial sobre los derechos humanos de los migrantes provienen del contexto de la migración temporal y están relacionadas con la deducción de salarios para sufragar honorarios de mediación para agencias privadas de contratación y con cambios realizados en países de acogida a las disposiciones de contratos previamente acordados.<sup>13</sup> El requisito habitual de que los trabajadores migrantes acogidos a programas temporales sólo puedan trabajar para el empleador estipulado en su permiso de trabajo se traduce en que tienen menos posibilidades de reclamar sus derechos cuando se ven expuestos a condiciones laborales insatisfactorias. Una alternativa a esta situación podría consistir en ofrecer a los migrantes cierta libertad para elegir y cambiar de empleador dentro de una misma categoría definida de puesto de trabajo una vez que hayan permanecido un determinado período de tiempo en el país de acogida.<sup>14</sup>

---

<sup>12</sup> International Labour Migration and Development: The ILO Perspective (en inglés solamente). 61º período de sesiones de la Asamblea General. Diálogo de Alto Nivel sobre Migración y Desarrollo, Nueva York, 14 y 15 de septiembre de 2006, p. 4.

<sup>13</sup> “Las denuncias más frecuentes se refieren a las largas horas extras no remuneradas, el pago de salarios a niveles muy inferiores a los acordados en el momento de la contratación, el cobro ilegal de comisiones, el impago de salarios devengados y la denegación de vacaciones remuneradas. En varios casos, inmigrantes de ambos sexos han denunciado malos tratos y restricciones de su libertad de movimiento, como la retención por parte de sus empleadores. La situación de las migrantes presenta a menudo problemas específicos, particularmente denuncias de abusos sexuales. En muchos casos, los trabajadores son expuestos a condiciones de trabajo peligrosas. Por ejemplo, los trabajadores migratorios que han obtenido un visado (H2B) para trabajar temporalmente en los Estados Unidos, como los llamados pineros, han denunciado muchos abusos, en particular en relación con accidentes laborales y lesiones”. Informe del Relator Especial sobre los derechos humanos de los migrantes, Jorge Bustamante: Grupos e individuos específicos. Trabajadores migratorios. E/CN.4/2006/73, 2005, p. 13.

<sup>14</sup> RUHS, Martin. “The potential of temporary migration programmes in future international migration policy”. Documento preparado para programa de análisis e investigación sobre políticas de la Comisión Mundial sobre las Migraciones Internacionales, septiembre de 2005, p. 15.

c) El surgimiento de trabajadores extranjeros irregulares que permanecen en un país una vez que el programa de trabajo ha terminado,<sup>15</sup> lo que puede ocasionar dificultades puesto que esos trabajadores están más dispuestos a aceptar peores condiciones salariales y de empleo.

En la facilitación del retorno de los migrantes, se debe prestar atención a esferas como la posibilidad de transferencia de los derechos de pensiones, los beneficios de atención sanitaria y el reconocimiento de calificaciones. A su vez, esas esferas requieren el establecimiento de acuerdos de aplicación efectiva entre países de origen y de destino. Los migrantes que pueden disfrutar de esos beneficios en sus países de origen tienen un incentivo para regresar, así como para mejorar su calidad de vida e invertir en su propio país. Además, los migrantes que participan en programas temporales estarán más capacitados para moverse con relativa libertad entre los países de origen y de acogida, facilitándose así el mantenimiento de contactos con su país de origen.

Otro asunto que conviene estudiar respecto de la aplicación de los programas de migración temporal es la promoción de la circulación de migrantes calificados. Según el informe del Secretario General,<sup>16</sup> “como elementos indispensables del desarrollo conjunto se están buscando medidas que faciliten la circulación de migrantes calificados, que sean capaces de efectuar importantes aportaciones a la economía de sus países durante períodos cortos de trabajo en ellos”.<sup>17</sup> A modo de ejemplo, menciona los programas elaborados por el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) y la Organización Internacional para las Migraciones (OIM) que promueven el regreso temporal por cortos períodos de los expatriados altamente calificados, a fin de que impartan clases en la universidad o realicen otras labores útiles.

#### **4. El rol de las INDH**

Con respecto al rol de las INDH en lo que atañe a los derechos humanos, la migración y el desarrollo, las INDH podrían, entre otras cosas:

- Recopilar, analizar y difundir información pertinente sobre los distintos servicios de transferencia disponibles para aquellas personas que deseen enviar remesas.
- Difundir información sobre los riesgos a que se exponen los migrantes de ser explotados por redes clandestinas de blanqueo de dinero.
- Organizar campañas para presionar a los Estados para que reduzcan los costos de transferencia de las remesas.

---

<sup>15</sup> RUHS, Martin. “Temporary foreign worker programmes: Policies, adverse consequences, and the need to make them work”, en *Perspectives on Labour Migration 6*, Programa sobre Migraciones Internacionales, Oficina Internacional del Trabajo, Ginebra, p. 31.

<sup>16</sup> Informe del Secretario General: *Migración internacional y desarrollo*, A/60/871, 2006, p. 76.

<sup>17</sup> Informe del Secretario General: *Migración internacional y desarrollo*, A/60/871, 2006, p. 76.

- Proporcionar información sobre los derechos y las condiciones de empleo para los migrantes temporales antes de que salgan de sus países de origen.
- Velar por que los migrantes puedan disfrutar de los mismos derechos que los nacionales con respecto a sus salarios, horas de trabajo, atención sanitaria, etc.
- Garantizar el cumplimiento de la legislación en materia de inmigración y empleo, haciendo especial hincapié en los empleadores que emplean migrantes en situación irregular y no respetan sus derechos laborales, como salario mínimo, cantidad de horas de trabajo, etc.
- Vigilar la contratación migrante realizada por agencias, y velar por que actúen conforme a las normas nacionales e internacionales de derechos humanos.
- Asegurarse de que las mujeres tienen las mismas posibilidades de acceso que los hombres a los programas temporales de migración laboral.
- Apoyar la reintegración de los trabajadores migrantes que vuelvan a sus países de origen tras la expiración de los contratos de trabajo temporal.
- Supervisar los acuerdos bilaterales entre Estados que establecen programas de migración temporal, y velar por que éstos incluyan disposiciones en relación con la transferencia de los derechos de pensiones, los beneficios de atención sanitaria y el reconocimiento de calificaciones, así como por que sean conformes a las normas nacionales e internacionales de derechos humanos.

## **B. La inclusión de los migrantes en las sociedades de acogida, en particular la prevención del racismo y la xenofobia**

### **1. Integración de los migrantes**

El fenómeno de la migración ha conducido a sociedades cada vez más diversificadas. En la actualidad, cada vez más personas con distintas nacionalidades, diferentes idiomas y costumbres, religiones y culturas diversas tienen contacto entre ellas en el ámbito local. Este fenómeno plantea, al mismo tiempo, oportunidades y problemas. Las distintas sociedades, sin lugar a dudas, experimentan un dinamismo social y una innovación cultural, así como progresos económicos desconocidos hasta el momento. Por otro lado, los migrantes, en particular aquellos en situación irregular, o los migrantes que llegan en grandes cantidades y parecen competir con los ciudadanos en el mercado laboral, pueden ser víctimas de la discriminación por parte de los ciudadanos del país. Esos factores plantean la cuestión de la integración.

La integración de los migrantes a menudo ha planteado un debate políticamente delicado. Diversos países han adoptado distintos modelos de integración de los migrantes que van desde el multiculturalismo hasta la asimilación. Asimismo se han adoptado distintos enfoques al tratar con diferentes grupos de migrantes (migrantes forzosos, migrantes por motivos económicos, mujeres, etc.).

- Asumir la educación en materia de derechos humanos específicamente centrada en los niños migrantes.
- Entablar procedimientos judiciales para reivindicar los derechos de los migrantes, en especial los de las mujeres y los niños y facilitarles asistencia jurídica.
- Realizar investigaciones sobre cualquier situación de violación de los derechos de los migrantes, en particular en el caso de mujeres y niños, por denuncias o por su propia iniciativa, en el marco de su mandato.
- Formar a la policía, los funcionarios de la inmigración y los funcionarios del Estado con miras a aumentar la sensibilización cultural y a velar por que se conceda a los migrantes un trato no discriminatorio.
- Velar por que se apliquen las medidas adecuadas para que se enseñe a los migrantes el idioma del país.

## C. Migración irregular

### 1. Contexto

La migración irregular constituye un fenómeno diverso y complejo que plantea muchos problemas a los Estados y que expone a los migrantes a la inseguridad y vulnerabilidad. La mayoría de los Estados no han conseguido tratar la migración irregular de una forma eficaz. Por consiguiente, se necesitan nuevos enfoques más eficaces y coherentes para abordar la cuestión de la migración irregular que reconozcan tanto las preocupaciones de los Estados sobre este particular como la necesidad de proteger los derechos de los migrantes irregulares.<sup>20</sup> A este respecto, las instituciones nacionales de derechos humanos pueden desempeñar una función decisiva para asegurar el equilibrio de intereses entre los Estados y los migrantes cuando se aborda la migración irregular.

Debido a la escasez de datos fiables, resulta complicado realizar un análisis de las tendencias y la escala de la migración irregular entre regiones del mundo. La Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos (OCDE) estima que “entre 10 y 15 por ciento de los 56 millones de migrantes de Europa se encuentran en situación irregular y que cada año alrededor de medio millón de migrantes indocumentados llegan a la UE. Las migraciones irregulares no se limitan a los países desarrollados. Es bien sabido que Asia cuenta con numerosos migrantes en situación irregular, solo en India hay 20 millones, según algunas estimaciones. Se estima también que los migrantes en situación irregular representan a la mayoría de los migrantes en África y América Latina.”<sup>21</sup> Esta categoría de migrantes puede incluir a personas que entran o

---

<sup>20</sup> KOSER, Khalid. “Irregular migration, state security and human security”. Documento preparado para el programa de análisis e investigación sobre políticas de la Comisión Mundial sobre las Migraciones Internacionales, septiembre de 2005, p. 2.

<sup>21</sup> Comisión Mundial sobre las Migraciones Internacionales. *Las migraciones en un mundo interdependiente: nuevas orientaciones para actuar*, octubre de 2005, pp. 32-33.

de grupos de la población "no ciudadanos", especialmente por parte de los políticos, los funcionarios, los educadores y los medios de comunicación, en Internet y otras redes de comunicaciones electrónicas y en la sociedad en general".<sup>18</sup> Además, al adoptar políticas antiterroristas, algunos países las han relacionado con el control de la inmigración en el contexto de la 'guerra del terror', creando un clima de desconfianza y sospecha de los extranjeros que afecta a migrantes de regiones determinadas del mundo. Por el contrario, se debería fomentar un debate responsable sobre migración e integración. Asimismo, las comunidades migrantes deberían estar debidamente representadas, de ser posible, en la vida política, social, económica y cultural de la sociedad de acogida.

En algunos países, la naturalización se considera tanto por parte de la sociedad de acogida como por los propios migrantes como una prueba de una integración satisfactoria. Aunque no todos los países brindan esa oportunidad a las personas que llevan mucho tiempo residiendo en el país, la perspectiva de la naturalización suele considerarse un importante incentivo para que los migrantes se integren plenamente en la sociedad de acogida.

Sin lugar a dudas, la integración de los migrantes es un proceso largo y complejo que exige el compromiso tanto de la sociedad de acogida como de los propios migrantes. También es bien sabido que es difícil de medir. Sea como fuere, la promoción de la integración de los migrantes, al tiempo que se respeta la diversidad cultural, no sólo beneficiará a los migrantes sino que también recompensará a la sociedad de acogida en los ámbitos económico, social y cultural.

## **2. Mujeres y niños migrantes**

Las mujeres y los niños migrantes se enfrentan a problemas particulares en el proceso de migración ya que suelen ser más vulnerables, menos visibles y más susceptibles de ser víctimas de la explotación. En particular, el nivel de violencia contra las mujeres migrantes en algunos países receptores se ha convertido en un problema grave con pocas soluciones eficaces.

Muchas mujeres migran como trabajadoras migrantes domésticas. De conformidad con el antiguo Relator Especial sobre Migración, los trabajadores/as migrantes empleados/as domésticos/as (TMEDs) suelen ser víctimas de racismo y xenofobia y de abusos verbales por parte de todos los miembros de la familia, lo que tiene graves

---

<sup>18</sup> Comité para la Eliminación de la Discriminación Racial: *Recomendación general N° 30: Discriminación contra los no ciudadanos*, Capítulo III.

consecuencias psicológicas para las trabajadoras migrantes domésticas.<sup>19</sup> A ese respecto, la aplicación de políticas sobre la migración debe hacer especial hincapié en la situación social y la inclusión de las mujeres migrantes, garantizando que la migración sea una experiencia potenciadora para la mujer.

Algunas mujeres tienen problemas para integrarse en las sociedades de acogida en situaciones en las que han migrado con sus cónyuges y no tienen trabajo. Algunas son víctimas del aislamiento social y dependen totalmente de su marido. Este caso se da, en particular, si no hablan el idioma del país. Además, ese aislamiento las hace más vulnerables a la violencia doméstica. Aunque la reunificación familiar facilita la integración de los migrantes, también es importante que se adopten medidas específicas para facilitar la integración de los familiares de los trabajadores migrantes.

Los hijos de los migrantes suelen ser víctimas de distintos tipos de discriminación y pueden tener muchos problemas para integrarse en una nueva sociedad. Esos niños tienen que estudiar en un idioma distinto y en un entorno cultural diferente y, por consiguiente, pueden tener problemas para aprender. Además, en algunos países se discrimina a los niños migrantes en las escuelas como resultado de la oposición de los padres locales que temen que los principios generales de la educación se deterioren con la admisión de niños migrantes. Los hijos de los migrantes que se quedan en los países de origen también pueden ser víctimas de distintos tipos de problemas. Es necesario velar por que todos los miembros de la sociedad respeten plenamente los derechos humanos de los niños. Las políticas de integración brindan a los niños migrantes la oportunidad de mantener un estrecho contacto con su país de origen y su cultura, y de ser plenamente conformes a los tratados internacionales de derechos humanos, como la Convención sobre los Derechos del Niño.

### **3. El rol de las INDH**

El papel de las Instituciones Nacionales de Derechos Humanos de velar por la inclusión de los migrantes en las sociedades también puede consistir en:

- Supervisar la aplicación de las medidas destinadas a abolir las leyes y suprimir las prácticas que discriminen, directa o indirectamente, a los migrantes en todos los aspectos, en particular en el empleo y la vivienda.
- Ejecutar programas educativos para evitar el racismo y la xenofobia.

---

<sup>19</sup> En ese contexto, la Relatora Especial añade que: “Muchas mujeres acaban siendo víctimas de abusos sexuales por parte del empleador o de sus hijos o familiares o por parte de otros trabajadores domésticos que viven en la casa. Muchas se ven obligadas a quedarse en la misma casa del violador y la violencia sexual contra ellas se repite regularmente. Algunas mujeres han declarado que no se atrevían a hablar de la violencia ni siquiera con la esposa o madre del violador por miedo a que no le creyeran o que se enfadaran con ellas. También se reporta un número importante de suicidios entre TMEDs, que frecuentemente sufren de depresión. En muchos casos se viola el derecho a la privacidad de las TMEDs: se les abre la correspondencia, se escuchan las llamadas telefónicas, se les requisa la habitación. La invasión de la privacidad es una forma de acoso contra las TMEDs que viola su dignidad y fortalece la percepción de inferioridad e irrespeto. Todos estos abusos fortalecen la relación de dominación y sumisión entre el empleador y la TMED”. Informe presentado por la Relatora Especial sobre derechos humanos de los migrantes, Sra. Gabriela Rodríguez Pizarro, E/CN.4/2004/76, 2004, p. 9.

- Asumir la educación en materia de derechos humanos específicamente centrada en los niños migrantes.
- Entablar procedimientos judiciales para reivindicar los derechos de los migrantes, en especial los de las mujeres y los niños y facilitarles asistencia jurídica.
- Realizar investigaciones sobre cualquier situación de violación de los derechos de los migrantes, en particular en el caso de mujeres y niños, por denuncias o por su propia iniciativa, en el marco de su mandato.
- Formar a la policía, los funcionarios de la inmigración y los funcionarios del Estado con miras a aumentar la sensibilización cultural y a velar por que se conceda a los migrantes un trato no discriminatorio.
- Velar por que se apliquen las medidas adecuadas para que se enseñe a los migrantes el idioma del país.

## C. Migración irregular

### 1. Contexto

La migración irregular constituye un fenómeno diverso y complejo que plantea muchos problemas a los Estados y que expone a los migrantes a la inseguridad y vulnerabilidad. La mayoría de los Estados no han conseguido tratar la migración irregular de una forma eficaz. Por consiguiente, se necesitan nuevos enfoques más eficaces y coherentes para abordar la cuestión de la migración irregular que reconozcan tanto las preocupaciones de los Estados sobre este particular como la necesidad de proteger los derechos de los migrantes irregulares.<sup>20</sup> A este respecto, las instituciones nacionales de derechos humanos pueden desempeñar una función decisiva para asegurar el equilibrio de intereses entre los Estados y los migrantes cuando se aborda la migración irregular.

Debido a la escasez de datos fiables, resulta complicado realizar un análisis de las tendencias y la escala de la migración irregular entre regiones del mundo. La Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos (OCDE) estima que “entre 10 y 15 por ciento de los 56 millones de migrantes de Europa se encuentran en situación irregular y que cada año alrededor de medio millón de migrantes indocumentados llegan a la UE. Las migraciones irregulares no se limitan a los países desarrollados. Es bien sabido que Asia cuenta con numerosos migrantes en situación irregular, solo en India hay 20 millones, según algunas estimaciones. Se estima también que los migrantes en situación irregular representan a la mayoría de los migrantes en África y América Latina.”<sup>21</sup> Esta categoría de migrantes puede incluir a personas que entran o

<sup>20</sup> KOSER, Khalid. “Irregular migration, state security and human security”. Documento preparado para el programa de análisis e investigación sobre políticas de la Comisión Mundial sobre las Migraciones Internacionales, septiembre de 2005, p. 2.

<sup>21</sup> Comisión Mundial sobre las Migraciones Internacionales. *Las migraciones en un mundo interdependiente: nuevas orientaciones para actuar*, octubre de 2005, pp. 32-33.

permanecen en un país sin autorización, a solicitantes de asilo a los que se les deniega la condición de refugiado y no cumplen una orden de expulsión, y a quienes se introducen en el país de acogida clandestinamente.

Entre las causas profundas de la migración irregular se pueden contar violaciones de derechos económicos y sociales tales como la ausencia de atención sanitaria, educación y alojamiento adecuados, al igual que violaciones de derechos civiles y políticos, en particular durante conflictos civiles.<sup>22</sup> La demanda de trabajo poco remunerado y flexible en los países de destino junto con el fracaso de los gobiernos para proporcionar mecanismos legales de migración suelen ser las causas principales de la migración irregular.

En los últimos años, muchos Estados han adoptado o endurecido sus políticas de control fronterizo para hacer frente a la migración irregular, que incluyen, entre otras, un mayor despliegue de guardias fronterizos y funcionarios de inmigración, la construcción de barreras en las fronteras y la imposición de requisitos de visado más estrictos. Aunque los Estados tienen derecho a controlar sus fronteras, y esas medidas desempeñan una función importante en la lucha contra la migración irregular, los controles de frontera deben aplicarse de plena conformidad con los objetivos de derechos humanos. Por consiguiente, los Estados que ejercen su “derecho soberano a determinar quién ingresa y permanece en su territorio, deben cumplir con su responsabilidad y obligación de proteger los derechos de los migrantes y de readmitir a los ciudadanos que desean o están obligados a regresar a su país de origen. Los Estados deben cooperar activamente entre sí para encauzar las migraciones irregulares sin que sus esfuerzos comprometan los derechos humanos, incluido el derecho de los refugiados a solicitar asilo.”<sup>23</sup>

## **2. Los efectos negativos de la migración irregular**

Durante todas las etapas del proceso migratorio, los migrantes irregulares son vulnerables a violaciones de los derechos humanos: en su país de origen, durante el tránsito y en el país de destino. También existen numerosos informes de migrantes irregulares que se enfrentan a situaciones de abuso, incluidos malos tratos y extorsión, provocadas por funcionarios encargados de hacer cumplir la ley en los países de tránsito.<sup>24</sup> Además, tanto en los países de destino como de tránsito, los migrantes irregulares pueden ser objeto de detención administrativa prolongada, a menudo con pocas o ninguna posibilidad de que se realice un examen judicial independiente. A menudo, las condiciones de detención y los procedimientos de expulsión no cumplen las normas internacionales, tales como los elementos más fundamentales de un proceso justo. Por ejemplo, las personas expulsadas han informado a menudo de que se les negó la oportunidad de recuperar sus propiedades o los salarios que se les debía y a veces fueron sometidos a un uso excesivo de la fuerza. Además, en los países de

---

<sup>22</sup> GRANT, Stephanie, “Migrants' Human Rights: From the Margins to the Mainstream”, Migrant Information Source en: <http://www.migrationinformation.org/Feature/display.cfm?id=291>

<sup>23</sup> Comisión Mundial sobre las Migraciones Internacionales. *Las migraciones en un mundo interdependiente: nuevas orientaciones para actuar*, octubre de 2005, p. 34.

<sup>24</sup> E/CN.4/2006/73/Add.1. Informe del Relator Especial sobre los derechos humanos de los migrantes basado en las quejas recibidas en 2006.

empleo, los migrantes irregulares tienen más posibilidades de sufrir explotación grave por parte de empleadores y contratistas sin escrúpulos.<sup>25</sup>

En muchos países, la posición vulnerable de los migrantes irregulares les obliga a aceptar empleos difíciles, peligrosos o insalubres en sectores como el de la agricultura, la construcción o la hostelería, al igual que en el del hogar o del sexo. Estos migrantes suelen ser víctimas de las condiciones de trabajo más desfavorables, con poca seguridad y bajos salarios, a la par que disponen de pocos medios para buscar soluciones. Además, su participación en la economía irregular suele traducirse en que están excluidos de las garantías u obligaciones jurídicas, lo que implica que no pagan impuestos ni realizan contribuciones a la seguridad social, y por lo tanto es menos probable que se quejen de los abusos, ante el temor de ser detenidos y deportados. Y al igual que ocurre con otros migrantes, tienen muchas posibilidades de ser víctimas de la discriminación. Como respuesta al problema, la Corte Interamericana de Derechos Humanos formuló observaciones sobre el principio de igualdad y no discriminación en su opinión consultiva OC-18/03, y resaltó que: "(...) la calidad migratoria de una persona no puede constituir, de manera alguna, una justificación para privarla del goce y ejercicio de sus derechos humanos, entre ellos los de carácter laboral. El migrante, al asumir una relación de trabajo, adquiere derechos por ser trabajador, que deben ser reconocidos y garantizados, independientemente de su situación regular o irregular en el Estado de empleo. Estos derechos son consecuencia de la relación laboral."

Por último, los migrantes irregulares son especialmente vulnerables al crimen organizado y a las redes de trata de personas, que crean relaciones de dependencia que suelen llevar a situaciones de alto riesgo, como cruces de frontera peligrosos o explotación extrema en forma de trabajo forzoso o de tráfico.<sup>26</sup>

### **3. Normas internacionales**

La Convención Internacional sobre la protección de los derechos de todos los trabajadores migratorios trata de velar por el reconocimiento de los derechos fundamentales de los trabajadores migratorios. En la Parte III de la citada Convención se establece una serie de derechos para todos los migrantes y sus familiares, independientemente de su condición migratoria, en particular los derechos básicos garantizados por el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos y por el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales. La Convención también trata algunas necesidades de protección específicas de todos los migrantes, tales como la protección frente a la privación arbitraria de la propiedad (artículo 15); la defensa frente a la confiscación y destrucción de documentos de identidad (artículo 21); la protección contra la expulsión colectiva y garantías mínimas para los migrantes que vayan a ser expulsados (artículos 22 y 20.2); el derecho a recurrir a la protección de las autoridades consulares o diplomáticas siempre que los derechos reconocidos en la Convención queden menoscabados (artículo 23); el derecho a recibir atención médica urgente (artículo 28); y el derecho para los hijos de los trabajadores migratorios de acceso a la educación (artículo 30).

---

<sup>25</sup> Informe del Relator Especial sobre los derechos humanos de los migrantes E/CN.4/2001/83, párr. 54.

<sup>26</sup> Informe del Relator Especial sobre los derechos humanos de los migrantes E/CN.4/2001/83, párr. 53.

La Convención también intenta desalentar la migración irregular. En virtud de la Convención, se exige a los Estados partes, incluidos los Estados de tránsito, que colaboren para eliminar los movimientos y el empleo clandestinos de los migrantes irregulares. Algunas de las medidas adoptadas por la Convención consisten en evitar la difusión de información engañosa en lo concerniente a la emigración y la inmigración e imponer sanciones efectivas a las personas o grupos que organicen movimientos clandestinos. También impone sanciones a las personas o grupos que hagan uso de la violencia, amenazas o intimidación contra los migrantes en situación irregular. Se afronta de manera similar el empleo irregular mediante la imposición de sanciones a los empleadores.<sup>27</sup>

#### **4. Resolución de la situación de los migrantes irregulares: repatriación o regularización**

##### **4.1 Repatriación**

Es necesario adoptar medidas para resolver la situación de migrantes que viven en un país sin autorización legal. Existen dos posibilidades que deberían evaluarse: la repatriación y la regularización.

En el contexto de la migración irregular puede ser necesario aplicar medidas de repatriación eficaces. En algunos casos, la repatriación de los migrantes irregulares es la opción más apropiada. Sin embargo, la repatriación debe seguir un proceso reglamentario y no puede ser a países donde la vida del individuo se encuentre bajo amenaza o donde el individuo tema ser torturado o perseguido.

Se ha sugerido que la devolución de los migrantes irregulares a sus países de origen podría ser una vía de disuasión útil respecto de la futura migración irregular. Este punto de vista se cuestiona en la investigación llevada a cabo sobre esta materia, que resalta el

“riesgo de devolver a los individuos a una situación precaria. Esto se refiere más obviamente a los solicitantes de asilo que pueden enfrentarse a problemas de protección a su regreso incluso si no se hubiera confirmado su demanda de asilo. Pero también se refiere a la cada vez mayor proporción de migrantes irregulares que aparentemente son desplazados por transportistas clandestinos y, por lo tanto, pueden volver a sus países de origen con deudas... Una consecuencia de volver a una situación precaria es que los mismos migrantes que son repatriados pueden tener un incentivo para salir otra vez enseguida. La idea de que la repatriación disuade a otros del país de origen de la migración irregular probablemente también subestima las fuerzas que mueven a una proporción significativa de migración irregular. Las personas que creen que su vida o sustento está en peligro es improbable que opten por no emigrar simplemente porque hayan repatriado a un vecino. Lo que sí

---

<sup>27</sup> Artículo 68 de la Convención Internacional sobre la protección de los derechos de todos los trabajadores migratorios. Véanse también los artículos 67 y 69.

podrían verse animados a hacer es, sin embargo, emplear un traficante alternativo o dirigirse a otro destino.”<sup>28</sup>

Por lo tanto, la repatriación sólo debería emplearse como estrategia contra la migración irregular en paralelo con otros métodos alternativos y ateniéndose plenamente a los objetivos de derechos humanos. La migración irregular requiere un estrecho diálogo y cooperación entre los países de origen, tránsito y destino. A fin de abordar esta situación, algunos Estados han establecido acuerdos de readmisión bilaterales. Los países de origen deberían cooperar proporcionando servicios consulares a los migrantes irregulares que pueden ser expulsados y readmitiendo a sus propios ciudadanos. Finalmente, la consideración primordial debe ser facilitar los retornos de manera voluntaria.

## 4.2 Regularización

Al tratar la migración irregular, muchos Estados de diferentes partes del mundo han adoptado programas de regularización. Esos programas proporcionan a los migrantes sin autorización la posibilidad de conseguir una situación regular de manera permanente o temporal. La regularización puede basarse en diversos criterios, tales como la presencia del migrante en un país durante períodos significativos de tiempo o la existencia de un contrato laboral.

Los programas de regularización han generado debates controvertidos entre Estados y sociedad civil. Un argumento contra la regularización es que puede llegar a ser un incentivo, fomentando así una mayor migración irregular. En cambio, la regularización puede proporcionar a los migrantes una vida digna mejor. Asimismo, puede facilitar la integración de los migrantes y contribuir así a una mejor comprensión y aceptación pública de la realidad de la migración. Además, puede aportar una serie de beneficios a los países de destino, por ejemplo, mayores beneficios sociales -mayor bienestar y aumento de las prestaciones sociales a los ciudadanos- provenientes de la migración, como resultado de una mayor base imponible y mayores fondos de la seguridad social, niveles más altos de iniciativa empresarial, diversidad cultural y una población más joven en términos demográficos. En consecuencia, la Comisión Mundial sobre las Migraciones Internacionales ha recomendado que la regularización se realice caso por caso. Además la Comisión observa que:

Es esencial un proceso de decisión transparente para los programas de regularización, con criterios claros, como, por ejemplo, los antecedentes de empleo del solicitante, el conocimiento de la lengua, la ausencia de antecedentes penales y la presencia de niños que hayan crecido en el país. En otras palabras, los criterios de regularización deben definirse en función del nivel de integración del migrante en la sociedad.<sup>29</sup>

---

<sup>28</sup> KOSER, Khalid. “Irregular migration, state security and human security”. Documento preparado para el programa de análisis e investigación sobre políticas de la Comisión Mundial sobre las Migraciones Internacionales, septiembre de 2005, pp. 21 y 22.

<sup>29</sup> Comisión Mundial sobre las Migraciones Internacionales. *Las migraciones en un mundo interdependiente: nuevas orientaciones para actuar*, octubre de 2005, p. 41.

## **5. El rol de las INDH**

Las INDH pueden cumplir un rol importante en el tratamiento de la migración irregular. Algunas de las áreas en las que las INDH pueden mostrarse activas a este respecto son las siguientes:

- Desarrollo de campañas informativas con el objetivo de hacer comprender a los posibles migrantes los riesgos de la migración irregular.
- Asistencia a los migrantes para encontrar oportunidades de migración regular.
- Control del cumplimiento de los derechos humanos de los migrantes en la legislación sobre migración.
- Asistencia en la introducción de nuevas leyes, políticas y prácticas sobre cuestiones migratorias.
- Asistencia en el desarrollo de directrices o en la capacitación de las autoridades y funcionarios competentes del Estado, tales como los funcionarios de policía, de fronteras o de inmigración y otros que participan en la detección, detención y recepción de migrantes en situación irregular o en la tramitación de sus casos.
- Comprobación de que se adoptan sanciones administrativas, civiles e incluso penales contra los empleadores que conscientemente explotan la situación irregular de los migrantes y les expongan a peligros.
- Supervisión del cumplimiento de los derechos laborales de los migrantes irregulares y prestación de asistencia legal a los mismos.
- Aliento a los Estados a proporcionar más oportunidades de migración regulada (basadas en necesidades del mercado de trabajo y mediante procesos de contratación claros y transparentes).
- Investigación para evaluar la eficacia de los acuerdos de readmisión bilaterales.
- Comprobación de que en las repatriaciones se cumplen los objetivos de derechos humanos.
- Visitas a centros de detención de inmigración para velar por que la detención de los migrantes irregulares respete las normas internacionales y que los procedimientos de expulsión se apliquen con el debido respeto a los elementos mínimos de un proceso justo y de la justicia natural.
- Aplicación de programas de ayuda a la reincorporación de los migrantes que regresan.

- Supervisión de programas de regularización, garantizando que son transparentes y que contienen criterios bien definidos y flexibles para que los migrantes soliciten su regularización.

## **D. Trafico ilícito y trata de personas**

### **1. Antecedentes**

Aunque apenas se dispone de datos o estadísticas fiables sobre la trata y el tráfico ilícito de personas, los datos e informes existentes revelan que el fenómeno afecta cada vez más a prácticamente todos los países de todas regiones del mundo. Las víctimas de la trata de personas mejor identificadas han sido mujeres y niños que son especialmente vulnerables a la explotación sexual con fines comerciales. Además, cantidades significativas de seres humanos son objeto de trata para explotación laboral en el trabajo doméstico, la agricultura, la construcción, pequeñas industrias y otras ocupaciones de la economía informal.

La trata se produce frecuentemente en el contexto de la migración. Los migrantes transportados ilegalmente son especialmente susceptibles de ser víctimas de trata. Esta situación de irregularidad en los países de tránsito o destino hace que los migrantes transportados ilegalmente sean especialmente vulnerables a la trata. En otros casos, los posibles migrantes se ven tentados por falsas promesas de oportunidades de una vida mejor en el extranjero. En otros, se modifican las condiciones de empleo una vez en el país de destino. Incluso los migrantes que lo hacen de manera regular pueden ser objeto de explotación, que en algunos casos puede considerarse trata, especialmente cuando está implicada una tercera parte.

Tanto el tráfico ilícito de migrantes como la trata de seres humanos son formas de migración irregular. De acuerdo con la Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito (UNDOC), aunque parecidos en algunos aspectos, existen tres diferencias importantes que distinguen el tráfico ilícito de la trata:

- a) consentimiento: el tráfico ilícito de migrantes, aunque a menudo se realiza en condiciones peligrosas o degradantes, implica a migrantes que han consentido con dicho tráfico ilícito. Las víctimas de la trata, por el contrario, o no han consentido nunca o, aunque en un principio hayan consentido, ese consentimiento ha quedado sin valor por las acciones coercitivas, engañosas o abusivas de los tratantes;
- b) explotación: el tráfico ilegal finaliza con la llegada de los migrantes a su destino, mientras que la trata de personas implica la explotación continua de las víctimas de manera que generen beneficios ilícitos para los tratantes. Desde un punto de vista práctico, las víctimas de la trata de seres humanos también tienden a resultar afectadas más gravemente, a traumatizarse más por sus experiencias y necesitar ser más protegidas de recaídas y otras formas de abuso que los migrantes objeto de tráfico ilegal; y
- c) transnacionalidad: finalmente, el tráfico ilegal es siempre transnacional, mientras que la trata de personas puede no serlo. La trata de seres

humanos se puede producir independientemente de que las víctimas sean llevadas a otro país o sólo desplazadas de un lugar a otro dentro del mismo país.<sup>30</sup>

Sin embargo, de acuerdo con la Comisión Mundial sobre los Derechos Humanos, “puede haber convergencias entre el tráfico ilícito de migrantes y la trata de seres humanos y no siempre puede realizarse una distinción clara entre ambos fenómenos.”<sup>31</sup>

## **2. Nuevas normas**

Últimamente se han establecido normas cruciales. En septiembre de 2003 entró en vigor la Convención de las Naciones Unidas contra la Delincuencia Organizada Transnacional, y posteriormente, los dos Protocolos de Palermo sobre trata de personas y tráfico ilegal de migrantes. Éstos constituyen instrumentos vitales para abordar la cuestión de la trata de seres humanos, tráfico ilegal y cuestiones conexas. Además, en julio de 2003 entró en vigor la Convención Internacional sobre la protección de los derechos de todos los trabajadores migratorios y de sus familias. Por último, entre marzo y abril de 2004, los miembros del sexagésimo período de sesiones de la Comisión de Derechos Humanos nombraron a un Relator Especial y le asignaron un nuevo mandato para informar sobre la trata de seres humanos, especialmente mujeres y niños.

En el marco de la elaboración de respuestas detalladas basadas en los derechos humanos para cada etapa del ciclo de la trata, el Alto Comisionado para los Derechos Humanos declaró en julio de 2002 los *Principios y directrices recomendados sobre los derechos humanos y la trata de personas*, herramienta clave que pretende integrar los derechos humanos de las víctimas de la trata en todos los niveles de las intervenciones contra ésta. En su conjunto, los *Principios y directrices recomendados* son una contribución potencialmente útil al desarrollo de un enfoque basado en el respeto de los derechos humanos sobre la trata de personas, tanto en su aplicación práctica como en su evaluación.

## **3. Enfoque basado en los derechos humanos**

Las cuestiones del tráfico ilegal y la trata tienen una dimensión de derechos humanos abrumadora y, en lo que se refiere a la trata, representa la negación de prácticamente todos los derechos humanos.

Con respecto a la trata “las infracciones de los derechos humanos son a la vez causa y consecuencia de la trata de personas. Por lo tanto, es indispensable que la protección de todos los derechos humanos ocupe un lugar central en las medidas que se adopten para prevenir esa trata y ponerle término. Las medidas para combatir la trata de personas no deben redundar en desmedro de sus derechos humanos y su dignidad y, en particular, de los derechos de quienes han sido víctimas de ella, los migrantes, las

---

<sup>30</sup> Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito. *Trafficking in Persons: Global Patterns*, abril de 2006, p. 52 (en inglés solamente).

<sup>31</sup> Comisión Mundial sobre las Migraciones Internacionales. *Las migraciones en un mundo interdependiente: nuevas orientaciones para actuar*, octubre de 2005, p. 42.

personas desplazadas internamente, los refugiados y quienes soliciten asilo”.<sup>32</sup> ¿Qué sentido tiene que los derechos humanos sean la cuestión central de la lucha contra la trata? En primer lugar y sobre todo, significa el reconocimiento de que la trata y las prácticas conexas como la servidumbre por deudas, el trabajo forzoso, la explotación sexual y las prácticas análogas a la esclavitud son por sí mismas violaciones de los derechos humanos fundamentales.

En segundo lugar, aumenta la responsabilidad de los gobiernos de los países de destino, lo que idealmente se traduce en la creación de normas de trabajo que se puedan aplicar, persecución eficaz de los infractores y, sobre todo, pleno apoyo y asistencia a las personas víctimas de la trata. A este respecto, es fundamental que se entiendan los aspectos complejos de la oferta y la demanda para conseguir la cooperación entre países de origen y de destino.

En tercer lugar, asegura la identificación apropiada de las víctimas basada en distinciones claras entre migrantes irregulares, personas víctimas de trata o de tráfico ilegal. Por ejemplo, no se deberían llevar a cabo deportaciones sumarias con las personas víctimas de trata ni mantenerlas detenidas, ni siquiera por detención inmigratoria. Ni deberían ser perseguidas por actividades que fueran resultado directo de su condición de persona víctima de trata.

En cuarto lugar, un enfoque basado en los derechos humanos garantiza que todas las medidas contra la trata vayan dirigidas a dotar de independencia a sus víctimas para que recobren su personalidad y sus derechos en reconocimiento de su condición humana, en vez de restringir su movilidad, negándoles el derecho a tomar decisiones, o persiguiéndolas y estigmatizándolas.

Por último, conlleva un especial cuidado para la protección de los derechos de los niños (hasta la edad de 18 años) en todas las fases. Se deberían crear procedimientos para la identificación rápida de los niños víctimas de la trata. Es preciso adoptar otras medidas que tengan en cuenta la edad para reunir a estos niños con sus familias o, al menos, que satisfagan sus intereses superiores, de acuerdo con la Convención sobre los Derechos del Niño y su Protocolo Facultativo.

Con respecto al tráfico ilegal, una gran cantidad de personas muere cada año tratando de atravesar fronteras por tierra y mar utilizando medios de transporte inseguros y pagando a menudo altos precios a los transportistas clandestinos. La Comisión Mundial sobre las Migraciones Internacionales afirma que los migrantes que emplean los servicios de los transportistas clandestinos “se han ahogado en el mar, han sofocado en contenedores herméticos o han sido víctimas de violaciones y abusos durante el tránsito.”<sup>33</sup> Para proteger los derechos de las víctimas debe adoptarse un enfoque basado en los derechos humanos respecto al tráfico ilegal que consiste en intentar que las personas no utilicen los servicios de los transportistas clandestinos para cruzar fronteras y en perseguir a estos últimos.

---

<sup>32</sup> Principios y directrices recomendados sobre los derechos humanos y la trata de personas, establecidos por la Oficina del Alto Comisionado para los Derechos Humanos en julio de 2002.

<sup>33</sup> Comisión Mundial sobre las Migraciones Internacionales. *Las migraciones en un mundo interdependiente: nuevas orientaciones para actuar*, octubre de 2005, p. 36.

En resumen, para abordar los complejos problemas del tráfico ilícito de migrantes y de la trata de seres humanos, se recomiendan las siguientes medidas: a) procesamiento de los autores, entre ellos los que contratan y albergan a las víctimas de la trata, y confiscación de sus activos; b) campañas de información e iniciativas educativas y refuerzo de las leyes nacionales; y c) adopción de una perspectiva de derechos humanos, centrada en la protección eficaz de las víctimas y en actuar contra los responsables del tráfico ilícito y la trata.<sup>34</sup>

#### **4. El rol de las INDH**

En el ámbito nacional, las INDH pueden desempeñar un papel decisivo en la promoción de un enfoque basado en los derechos en relación con la trata y el tráfico ilícito, especialmente mediante la garantía de que las estrategias creadas para asistir y proteger a las personas víctimas de la trata y el tráfico ilegal, así como las acciones dirigidas a prevenir y combatir dicha trata y tráfico ilícito, respetan los derechos humanos. En este sentido, las INDH pueden, si lo estiman oportuno, considerar los siguientes ámbitos de trabajo:

- Velar por que las leyes, políticas, programas e intervenciones adoptadas con el propósito de prevenir y combatir la trata de seres humanos y el tráfico ilegal no tengan repercusiones negativas en los derechos humanos y la dignidad de las víctimas.
- Garantizar que las medidas contra la trata no se aplican de manera discriminatoria, haciendo especial hincapié en la discriminación por motivo de género.
- Asistir a la elaboración de directrices y/o impartir capacitación a las autoridades y funcionarios competentes del Estado, tales como los funcionarios de policía, de fronteras o de inmigración y otros que participen en la detección, detención y recepción de migrantes en situación irregular, o en la tramitación de sus casos, a fin de permitir la identificación rápida y exacta de las víctimas de trata de personas y concienciar a las autoridades y los funcionarios encargados de hacer cumplir la ley de que su responsabilidad primaria es velar por la seguridad y el bienestar inmediato de las víctimas de la trata de personas.
- Velar por que las víctimas de la trata de personas no sean procesadas por infracciones de las leyes de inmigración o por actividades en que participen como consecuencia directa de su situación.
- Visitar centros de detención para inmigrantes para asegurarse de que las víctimas de la trata de personas no son objeto de detención ni de ninguna otra forma de custodia, bajo ninguna circunstancia.

---

<sup>34</sup> Comisión Mundial sobre las Migraciones Internacionales. *Las migraciones en un mundo interdependiente: nuevas orientaciones para actuar*, octubre de 2005, p. 42.

- Ayudar en la identificación de aspectos de la legislación nacional que necesiten modificarse o ampliarse de conformidad con las normas internacionales, cerciorándose de que los delitos de trata y tráfico ilegal queden definidos con precisión en el derecho interno y haya orientación pormenorizada acerca de sus diversos elementos penales.
- Asistir en la revisión de la legislación, los controles administrativos y las condiciones vigentes que se refieran a la concesión de autorización y al funcionamiento de empresas que puedan servir para encubrir la trata de personas, por ejemplo, agencias matrimoniales, de empleo o de viaje, hoteles o servicios de acompañantes.
- Ayudar a incorporar en la legislación contra la trata de personas disposiciones para proteger a las víctimas de ésta y del tráfico ilegal, que comprendan la protección respecto de la deportación sumaria o la repatriación cuando haya motivos razonables para llegar a la conclusión de que la deportación o repatriación constituiría un gran riesgo de seguridad para la víctima de la trata o del tráfico ilegal o su familia.
- Ayudar a garantizar que las víctimas de la trata o el tráfico ilegal reciban información jurídica útil.
- Iniciar procedimientos legales para hacer valer los derechos de las víctimas de la trata y del tráfico ilegal o para proporcionarles asistencia jurídica.
- Cerciorarse de que las víctimas de la trata de personas son protegidas efectivamente de daños, amenazas o actos de intimidación por parte de los tratantes y personas asociadas a ellos.
- Vigilar el regreso en condiciones de seguridad y, de ser posible voluntario, de las víctimas de la trata de personas, cerciorándose de que reciben asistencia y ayuda adecuadas para facilitar su integración social e impedir que vuelvan a ser objeto de trata.
- Lanzar campañas informativas dirigidas a promover la concienciación del público general de los peligros asociados con el tráfico ilegal y la trata.

## **E. Grupos que requieren especial atención**

### **1. Niños no acompañados**

Se entiende por niños no acompañados (llamados también menores no acompañados), de acuerdo con la definición del artículo primero de la Convención sobre los Derechos del Niño, los menores que están separados de ambos padres y otros parientes y no

están al cuidado de un adulto al que, por ley o costumbre, incumbe esa responsabilidad.<sup>35</sup>

Pueden existir diferentes razones por las que un menor esté en situación de no acompañado o separado de su familia y algunas de ellas son:<sup>36</sup> (miedo de) la persecución del menor o de sus padres, un conflicto internacional o una guerra civil, violaciones de los derechos humanos o conflicto civil en sus países de origen, la trata en diversos contextos y manifestaciones, sin olvidar la venta por parte de los padres. Otros pueden haber emigrado, voluntaria o involuntariamente, en busca de mejores oportunidades económicas para asegurar un futuro mejor para ellos y sus familias. Sin embargo, independientemente de la razón de su estado, los menores no acompañados a menudo no tienen ninguna elección o muy poca en la decisión que les llevó a su vulnerabilidad y tienen necesidades especiales que se deben reconocer y satisfacer.<sup>37</sup>

De hecho, los menores no acompañados y separados de su familia son víctimas de una serie de lagunas en lo que concierne a la protección y están más expuestos, entre otras cosas, a la explotación y abusos sexuales, reclutamiento en fuerzas armadas, trabajo infantil, adopción irregular, trata, discriminación, detención y ausencia de acceso a la educación. En algunos casos, estos menores no pueden obtener documentos de identidad apropiados, no tienen acceso a registros, su edad no puede determinarse, ni tampoco pueden solicitar documentos, pedir la localización de la familia ni acceder a sistemas de tutela o asesoramiento jurídico. En muchos países, se deniega sistemáticamente la entrada a los menores no acompañados o separados de su familia o son detenidos por funcionarios de los servicios de fronteras o de inmigración. En otros casos, son admitidos, pero se les deniega el acceso a los procedimientos de solicitud de asilo o sus solicitudes no se tramitan teniendo en cuenta su edad y sexo.

---

<sup>35</sup> Comité de los Derechos del Niño, Observación General n° 6 de 2005, '*Trato de los menores no acompañados y separados de su familia fuera de su país de origen*', CRC/GC/2005/6, § 7. Esta definición se basa en la incluida en el § 3.1 del documento *Guía del ACNUR sobre políticas y procedimientos en la atención a menores no acompañados solicitantes de asilo* (febrero de 1997) que definió al niño no acompañado como: persona menor de dieciocho años, a menos que, bajo la ley aplicable al niño, la mayoría se alcance antes, que está separado de ambos padres y no está al cuidado de un adulto al que, por ley o costumbre, incumbe esa responsabilidad. También se utilizó una definición similar en el documento *Niños refugiados: directrices sobre protección y cuidado* (1994) del ACNUR.

<sup>36</sup> Cabe resaltar que existe una diferencia entre niños 'no acompañados' y 'separados'. Se entiende por niños separados, en el sentido del artículo 1 de la Convención, los menores separados de ambos padres o de sus tutores legales o habituales, pero no necesariamente de otros parientes. Por tanto, puede tratarse de menores acompañados por otros miembros adultos de la familia. Véanse, por ejemplo, la Observación General n° 6, § 7-8, y las Directrices Generales Inter-Agenciales sobre niñas y niños no acompañados y separados, 2004, pp. 9 y 10, del Comité de los Derechos del Niño.

<sup>37</sup> El Comité de los Derechos del Niño, órgano de supervisión de la Convención de los Derechos del Niño, ha elaborado recientemente una observación general sobre esta cuestión (véase nota 35 *supra*). La publicación de esta observación general surgió porque el Comité constató un aumento del número de niños en esta situación e identificó una serie de lagunas en el tratamiento de dichos niños. Aunque la observación general sólo se aplica a los menores no acompañados y separados de su familia que se encuentran fuera de su país de nacionalidad o, si fueren apátridas, fuera del país de residencia habitual, y no se aplica a los menores que no hayan cruzado una frontera internacional, el Comité es consciente de los numerosos problemas análogos que plantean los menores no acompañados y separados de su familia en situación de desplazados internos. Por lo tanto, el Comité anima vivamente a los Estados a que adopten los aspectos pertinentes de la observación general de cara a la protección, asistencia y trato de los menores no acompañados y separados de su familia que se encuentran en situación de desplazados dentro de su propio país.

En algunos países se prohíbe que los menores separados que han sido reconocidos como refugiados soliciten la reunificación familiar; en otros, se permite la reunificación, pero se imponen unas condiciones tan restrictivas que resulta prácticamente imposible conseguirla. Por último, las menores no acompañadas y separadas de sus familias, están particularmente expuestas a la violencia de género y, en particular, a la violencia doméstica.<sup>38</sup>

Con arreglo a las normas internacionales de derechos humanos, el derecho internacional relativo a los refugiados, el derecho internacional humanitario y diversos instrumentos regionales, los niños no acompañados tienen derecho a recibir protección internacional, y es esencial que disfruten de una protección y una asistencia efectivas de manera sistemática, amplia e integrada.<sup>39</sup> Por ejemplo, algunas de las obligaciones dimanantes de la Convención en lo que concierne a los menores no acompañados y separados de su familia<sup>40</sup> son la obligación de promulgar legislación, crear estructuras administrativas, y articular las actividades de investigación, información, recopilación de datos y formación general, necesarias para apoyar estas medidas. Estas obligaciones jurídicas tienen carácter tanto negativo como positivo, ya que no sólo obligan a los Estados a abstenerse de medidas que infrinjan los derechos del menor, sino también a tomar medidas que garanticen el disfrute de estos derechos sin discriminación.<sup>41</sup> Por lo tanto, entre las medidas necesarias para el cuidado y la protección del menor no acompañado se deberían incluir medidas para prevenir la separación, determinación temprana de la condición de menor no acompañado, inscripción apropiada en el registro, disposiciones temporales de atención, localización de los miembros de la familia, evaluación de la posibilidad de reunificación familiar y una solución duradera como la reunificación familiar (si resulta posible y redundante en el interés superior del menor) o, en caso contrario, asentamiento a largo plazo.<sup>42</sup> Debería estudiarse la situación específica de cada menor caso por caso (antecedentes étnicos o migratorios, diversidad cultural, etc.). Todas las medidas y decisiones relacionadas con los menores no acompañados deberían adoptarse en un marco de protección y respeto por los principios de no discriminación, el interés superior del menor, el derecho a expresar su opinión libremente, así como los principios de confidencialidad y unidad familiar.

---

<sup>38</sup> Comité de los Derechos del Niño, Observación General n° 6, § 3.

<sup>39</sup> El artículo 22(1) de la Convención sobre los Derechos del Niño reza: "Los Estados Partes adoptarán medidas adecuadas para lograr que el niño que trate de obtener el estatuto de refugiado o que sea considerado refugiado de conformidad con el derecho y los procedimientos internacionales o internos aplicables reciba, tanto si está solo como si está acompañado de sus padres o de cualquier otra persona, **la protección y la asistencia humanitaria adecuadas para el disfrute de los derechos pertinentes** enunciados en la presente Convención y en otros instrumentos internacionales de derechos humanos o de carácter humanitario en que dichos Estados sean partes". El artículo 20(1) dice además que: "los niños temporal o permanentemente privados de su medio familiar, o cuyo superior interés exija que no permanezcan en ese medio, **tendrán derecho a la protección y asistencia especiales del Estado**".

<sup>40</sup> De acuerdo con el Comité, "el disfrute de los derechos estipulados en la Convención no está limitado a los menores que sean nacionales del Estado Parte, de modo que, salvo estipulación expresa en contrario en la Convención, serán también aplicables a todos los menores -sin excluir a los solicitantes de asilo, los refugiados y los niños migrantes- con independencia de su nacionalidad o apatridia, y situación en términos de inmigración", Comité de los Derechos del Niño, Observación General n° 6, § 12.

<sup>41</sup> Comité de los Derechos del Niño, Observación General n° 6, § 13.

<sup>42</sup> Véase también "Asistencia a los menores refugiados no acompañados", Informe del Secretario General, 24 de agosto de 2005, A/60/300.

## El rol de las INDH

Las Observaciones Generales del Comité sobre los Derechos del Niño son útiles para ilustrar cómo las INDH, en su papel de supervisión independiente, pueden desempeñar una función importante de velar por que se adopten las medidas apropiadas con respecto a la prevención, protección, asistencia y trato de los menores no acompañados.<sup>43</sup> Por ejemplo, las INDH pueden, si lo estiman oportuno, examinar cuáles deberían ser sus funciones y cómo las podrían desempeñar mejor en los siguientes ámbitos:

- Realizar indagaciones e investigaciones sobre cualquier situación de violación de los derechos del niño, ya sea por denuncia o por propia iniciativa, en el marco de su mandato; y preparar y dar a conocer opiniones, recomendaciones e informes sobre cualquier asunto relacionado con la promoción y protección de los derechos del niño, incluidos los menores no acompañados, lo que puede ser importante, por ejemplo, en los casos de falta de acceso adecuado a la reunificación familiar, procedimientos de asilo u otros mecanismos complementarios que proporcionan protección internacional a los niños que solicitan asilo, o en los casos de privación arbitraria de su libertad;
- Continuar examinando la adecuación y eficacia de la ley y la práctica en relación con la protección del menor no acompañado; y promover la armonización, y aplicación efectiva, de la legislación, los reglamentos y las prácticas nacionales con la Convención sobre los Derechos del Niño y demás instrumentos internacionales de derechos humanos aplicables a los menores no acompañados, en particular los derechos humanos y el derecho relativo a los refugiados;
- Examinar cómo aplica el gobierno la Convención y vigila la situación de los menores no acompañados e informar al respecto, procurando que las estadísticas estén debidamente desglosadas y que periódicamente se recopilen otras informaciones de las que se pueda disponer.
- Promover una participación significativa de las ONG, incluidas las organizaciones integradas por niños, y colaborar estrechamente con ellas en la elaboración de la legislación nacional y las políticas sobre cuestiones que afectan a los menores no acompañados.

---

<sup>43</sup> Comité de los Derechos del Niño, Observación General No. 2, CRC/GC/2002/2, sobre “El papel de las instituciones nacionales independientes de derechos humanos en la promoción y protección de los derechos del niño”. De acuerdo con el Comité, cada Estado necesita una institución de derechos humanos independiente para promover, proteger y supervisar los derechos de los niños. Se deben conferir a estas instituciones las facultades necesarias para que puedan desempeñar su mandato con eficacia, tales como la facultad de examinar las quejas y peticiones individuales y llevar a cabo las investigaciones correspondientes, inclusive en el caso de quejas presentadas en nombre de niños o directamente por niños. Además, las INDH deben ser accesibles a todos los niños desde los puntos de vista geográfico y físico y tienen la obligación de velar por que los niños dispongan de recursos efectivos ante cualquier conculcación de sus derechos. Véase también Observación General No. 2, § 13, del Comité de los Derechos del Niño.

- Empezar procedimientos judiciales para reivindicar derechos o brindar a los menores no acompañados asistencia jurídica; y facilitar a los tribunales sus conocimientos especializados sobre los derechos del niño.

## **2. Minorías**

Las personas que pertenecen a minorías nacionales o étnicas, religiosas y lingüísticas a menudo están entre los grupos más desfavorecidos de la sociedad. Muchas de las violaciones de los derechos civiles, políticos, económicos, sociales y culturales surgen a raíz de la discriminación, el racismo y la exclusión por motivos de características étnicas, religiosas y lingüísticas de personas que pertenecen a minorías. La Conferencia Mundial contra el Racismo, la Discriminación Racial, la Xenofobia y las Formas Conexas de Intolerancia, celebrada en 2001, y el seminario paralelo sobre cuestiones relativas a las minorías, celebrado en Durban (informe incluido en el documento E/CN.4/2002/92) y al que asistieron representantes de INDH, reconocieron que las minorías a menudo se enfrentan al racismo en su vida cotidiana y que su exclusión y marginación se deben a factores estructurales, históricos y culturales que normalmente están muy arraigados en la sociedad.

Al mismo tiempo, las nuevas prácticas en la esfera de los derechos humanos, en particular para la promoción de los derechos económicos, sociales y culturales, hacen hincapié en el valor de la diversidad y la integración para la estabilidad política y social. En las sociedades integradas, las comunidades nacionales, étnicas, religiosas y lingüísticas pueden convivir con seguridad, comunicarse con eficacia, y practicar sus idiomas, religiones y costumbres. En estas sociedades, las comunidades, ya sean mayoría o minoría, reconocen y conceden un valor a sus diferencias y a la diversidad cultural de la sociedad.

En relación con la protección complementaria que ofrecen las normas sobre los migrantes y las minorías, respectivamente, se ha señalado que la duración de residencia o domicilio en un Estado no restringe necesariamente las protecciones en el marco de normas internacionales relacionadas con las minorías (es decir, es posible beneficiarse de diferentes normas simultáneamente). El Comité de Derechos Humanos, en la Observación General No. 23, manifestó que los grupos minoritarios con residencia reciente en el país y los extranjeros también tienen derecho a la protección de los derechos de las minorías según dispone el artículo 27 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, siempre que pertenezcan a un grupo que se pueda distinguir por sus características étnicas, religiosas o lingüísticas.<sup>44</sup> La Declaración sobre los derechos de las personas pertenecientes a minorías nacionales o étnicas, religiosas y lingüísticas de 1992, entre otras normas internacionales, ofrece un marco amplio, reitera principios relativos a la no discriminación e igualdad ante la ley, la protección y promoción de la identidad y la participación efectiva en todas las circunstancias de la vida del país en el que viva la persona, y en especial en lo que concierne a las decisiones que le afecten.<sup>45</sup> El artículo 2 de la Declaración también

---

<sup>44</sup> Véase el Comentario General No. 23 del Comité de Derechos Humanos: Derechos de las minorías (Art. 27), Documento de las Naciones Unidas CCPR/C/21/Rev.1/Add.5., párr. 5.2.

<sup>45</sup> Para consultar el texto de la Declaración sobre los derechos de las personas pertenecientes a minorías nacionales o étnicas, religiosas y lingüísticas de 1992, véase

<http://www.ohchr.org/english/law/minorities.htm>.

hace referencia a derechos específicos de las personas que pertenecen a minorías a disfrutar de su propia cultura, profesar y practicar su propia religión y utilizar su propio idioma.

A lo largo de los años, las Naciones Unidas han ido acumulando información a través de estudios, informes y testimonios verbales, e incluso a través de las reuniones y actividades del Grupo de Trabajo sobre las minorías. Asimismo, la información proporcionada a los órganos creados en virtud de tratados da fe de la discriminación a la que deben hacer frente estos grupos en todos los ámbitos socioeconómicos, en particular la educación, el empleo, el hogar y la salud. En julio de 2005 se estableció el primer mandato de procedimientos especiales en cuestiones de minorías y se designó a la Sra. Gay McDougall para el cargo de Experta Independiente en cuestiones de minorías. La Experta Independiente ha considerado la reducción de la pobreza como una de sus prioridades temáticas, y ha señalado que “sin un esfuerzo más coherente para erradicar la pobreza a través de estrategias específicamente dirigidas a las comunidades minoritarias, la comunidad internacional no logrará ni mantendrá las importantes metas establecidas en los objetivos de desarrollo del Milenio”.<sup>46</sup> La Experta Independiente también considera que la recopilación y utilización de datos desglosados, que revelan las desigualdades entre comunidades, es otra herramienta importante más en el campo del desarrollo y para las comunidades minoritarias en general.<sup>47</sup>

Muchos de los informes, declaraciones y estudios presentados por minorías a las Naciones Unidas son testimonio de los desafíos a los que deben enfrentarse éstas respecto de cuestiones de no reconocimiento de elementos constitutivos de su identidad, como su idioma, religión o historia. Las minorías manifiestan preocupación por la desproporcionada desventaja de sus miembros en lo que atañe al empleo, el servicio público y las instituciones políticas, así como en lo que respecta al acceso inadecuado a los recursos que les permiten conservar su identidad. Los representantes de las minorías también señalan la necesidad que tienen de contar con programas de desarrollo que no pongan trabas a su identidad y cultura y que no les obliguen a desplazarse. Otras consideraciones se refieren a peticiones para el reconocimiento del idioma y el establecimiento de disposiciones que prevean su enseñanza en las escuelas, la libertad de profesar y practicar la religión, la concesión de formas de autonomía cultural y de otro tipo, así como la participación en la planificación, supervisión y evaluación con el fin de garantizar que se compartan los beneficios del desarrollo.

### **El rol de las INDH**

Las INDH disponen de muchos modos para promover y proteger de forma efectiva los derechos de las personas que pertenecen a minorías. Las contribuciones más importantes emanan del ejercicio de poderes entre los que cabe destacar:

---

<sup>46</sup> Informe de la Experta independiente en cuestiones de las minorías, E/CN.4/2006/74, párr. 65.

<sup>47</sup> Informe de la Experta independiente en cuestiones de las minorías, E/CN.4/2006/74, párr. 68. Si desea más información sobre la Experta independiente en cuestiones de las minorías, incluido el mandato y el informe sobre actividades, consulte

<http://www.ohchr.org/english/issues/minorities/expert/index.htm>.

- Evaluar la situación de las minorías y proporcionar asesoramiento a los poderes ejecutivo, legislativo y judicial, así como a otras instituciones competentes en materia legislativa, de políticas y de programas para promover el respeto de los derechos de las minorías y supervisar su aplicación.
- Asesorar a los gobiernos sobre los medios y modos de llevar a la práctica las normas pertinentes sobre derechos humanos, en particular a través de mecanismos regionales y la elaboración efectiva de políticas y su ejecución realista. Ello puede conllevar la preparación de datos desglosados y estadísticas exactas sobre las minorías, y sugerencias sobre políticas con miras a la integración de la diversidad.
- Elaborar mecanismos para la participación de los grupos minoritarios en los procesos de formulación de políticas y de consultas sobre los asuntos que les conciernen.
- Fomentar la concienciación pública sobre los derechos de las minorías mediante campañas de sensibilización respecto de las normas pertinentes y las prestaciones a las minorías. Ello puede conllevar la adopción de medidas especiales destinadas a grupos no dominantes y la distribución de información sobre sus procesos, prestando particular atención al acceso a éstos por parte de los grupos minoritarios.
- Realizar actividades educativas para el público general, así como para jueces, funcionarios encargados del cumplimiento de las leyes y dirigentes de la comunidad.
- Velar por la conformidad con las normas de derechos humanos en la esfera del empleo, incluso mediante el reconocimiento de prácticas culturales, por ejemplo, en relación con las minorías y la evolución constante de la mano de obra debido a la migración, así como con la persistencia de estereotipos para las ocupaciones de las minorías.
- Recibir reclamaciones y llevar a cabo investigaciones sobre presuntas violaciones de derechos y realizar encuestas públicas. Algunas INDH pueden investigar los casos de presuntas violaciones de derechos humanos, y remitir los asuntos para su enjuiciamiento o para que el gobierno y/u otras instituciones públicas adopten medidas al respecto. Ello puede conllevar que se facilite asistencia letrada a las víctimas de violaciones de derechos humanos en instancias en las cuales éstas no disponen de suficientes recursos para intentar obtener una solución jurídica.

### **3. Desplazados internos**

Hay muchos factores que han contribuido a que aumente la preocupación internacional sobre la cuestión de los desplazados internos. El estallido de guerras civiles y luchas étnicas en el último decenio ha obligado a un gran número de personas a abandonar sus hogares y a desplazarse hacia otros lugares en busca de seguridad y posibilidades de supervivencia. La lejanía de sus familias y el entorno

comunitario los han hecho especialmente vulnerables a las violaciones de los derechos humanos.

Los *Principios rectores de los desplazamientos internos*<sup>48</sup> constituyen el primer instrumento internacional, en forma de marco normativo exhaustivo, que está específicamente dirigido a los desplazados internos. Estos principios definen los derechos y garantías relacionados con la protección de las personas frente al desplazamiento forzoso y su protección y asistencia durante el desplazamiento, así como durante su regreso o reestablecimiento e integración.

Aunque el documento no tiene en sí mismo carácter vinculante, los *Principios rectores* reformulan normas existentes con carácter vinculante del derecho internacional sobre los derechos humanos, el derecho humanitario y el derecho de los refugiados. Además, el documento ha cobrado un importante reconocimiento internacional y es una herramienta y una norma importante de uso para abordar situaciones de desplazamiento interno, por lo que se ha fomentado su difusión, promoción y aplicación. La OIM, el ACNUDH, el ACNUR y otros importantes organismos internacionales dedicados a la migración, el derecho humanitario, los derechos humanos y el desarrollo han hecho suyos los Principios y enfocan las actividades de sus organizaciones a aplicarlos para mejorar la situación de los desplazados internos.

En los *Principios rectores* se define el fenómeno de los desplazados internos como "*personas o grupos de personas que se han visto forzadas u obligadas a escapar o huir de su hogar o de su lugar de residencia habitual, en particular como resultado o para evitar los efectos de un conflicto armado, de situaciones de violencia generalizada, de violaciones de los derechos humanos o de catástrofes naturales o provocadas por el ser humano, y que no han cruzado una frontera estatal internacionalmente reconocida*". Ésta no es una definición jurídica, sino más bien una descriptiva, al no conferir al desplazado interno ninguna condición jurídica pues su condición sigue siendo la de ciudadano de un Estado particular. Esto no quiere decir que sus necesidades sean las mismas que las de otros ciudadanos. Los desplazados internos tienen necesidades especiales que es necesario satisfacer dadas las condiciones de peligro y privación que son propias de su situación, ya que están alejados de la base de sus recursos y, por lo tanto, desprovistos de sus recursos básicos en materia de seguridad y supervivencia. Además, los desplazados internos a menudo están atrapados en zonas de conflicto armado y están amenazados por posibles ataques armados, agresión física, violencia sexual y servicio militar obligatorio. Pueden ser especialmente vulnerables a la trata de personas. Muchos carecen de alimentos, agua, cobijo y asistencia médica adecuados. De hecho, los mayores índices de mortalidad y malnutrición registrados el pasado decenio en las emergencias humanitarias han estado relacionados con desplazamientos internos.

Existen muchas medidas de apoyo y prácticas que se pueden adoptar para proteger y ayudar a los desplazados internos. Además de dar a conocer los abusos de los derechos humanos y los fallos de la protección, y tratar de conseguir cambios en las políticas y las leyes, también es necesario que los desplazados internos participen en

---

<sup>48</sup> Fue elaborado por el Representante del Secretario General de las Naciones Unidas para los desplazados internos, y la Asamblea General lo aprobó en 1998.

las decisiones que les afectan, tales como la distribución en el suministro de alimentos, la administración de los campamentos y la ejecución de programas de asistencia.

### **Mujeres y niños**

Según un informe de Roberta Cohen,<sup>49</sup> las mujeres y los niños desplazados en el interior de un país representan más del 70 por ciento de la población mundial de desplazados internos. Se necesita asistencia y protección eficaces para esas mujeres y niños, que están separados de sus familias y no disponen de las estructuras de apoyo de la comunidad por lo que son especialmente vulnerables a los ataques físicos y sexuales. Además, es bien sabido que en repetidas ocasiones se enfrentan a discriminación en lo que atañe a los suministros de socorro, a menudo sólo unos pocos se benefician de la educación y la formación, y sus posibilidades de participar en actividades que generen ingresos y empleo suelen ser escasas o nulas.

Los *Principios rectores* contienen disposiciones específicas para proteger a los desplazados internos que tienen necesidades especiales, es decir, niños, mujeres, en particular mujeres embarazadas, madres con niños pequeños, mujeres cabeza de familia, personas con discapacidades, personas de edad, y grupos como pueblos indígenas o pastores. Algunas de las disposiciones proteccionistas consisten en: prohibir la violencia por motivos de género; exigir la plena participación de las mujeres en la planificación y distribución de los suministros básicos; fomentar la participación plena e igualitaria de las mujeres y las niñas en los programas de enseñanza y formación; prestar especial atención a las necesidades de las mujeres en materia de salud reproductiva y psicológica; exigir la igualdad de oportunidades de empleo y otras actividades económicas; garantizar el derecho a disponer de un documento personal de identidad y de otros documentos de vital importancia. Con respecto a los niños, en especial los menores no acompañados, los *Principios rectores* contienen disposiciones especiales sobre la reunificación familiar y la prohibición de que se recluten niños y participen en hostilidades.

### **El rol de las INDH**

Las personas desplazadas, aunque desarraigadas, permanecen en sus propios países y bajo la jurisdicción de su gobierno, por lo que la responsabilidad primordial de asistencia y protección de las personas desplazadas sigue recayendo en el Estado. Las INDH desempeñan una importante función de apoyo al gobierno para ofrecer respuestas nacionales eficaces en relación con los desplazados internos. La incorporación de esta cuestión en la labor de las INDH incluye:

- Aumentar la concienciación nacional sobre la difícil situación de los desplazados internos y las correspondientes responsabilidades.

---

<sup>49</sup> COHEN, Roberta. *Protecting Internally Displaced Women and Children*", disponible en: [http://www.nrc.no/global\\_idp\\_survey/rights\\_have\\_no\\_borders/cohen.htm](http://www.nrc.no/global_idp_survey/rights_have_no_borders/cohen.htm).

- Apoyar iniciativas de capacitación sobre el desplazamiento interno y los *Principios rectores de los desplazamientos internos* para los funcionarios del gobierno, así como para las organizaciones conexas locales e internacionales y los propios desplazados internos.
- Recopilar datos sobre el número y las condiciones de los desplazados internos para velar por que sus necesidades particulares se conozcan y se puedan satisfacer como es debido.
- Crear un marco jurídico nacional que respete los derechos de los desplazados internos y preste especial atención a la promoción y protección de los derechos de las mujeres, niños y miembros de pueblos indígenas desplazados en el interior del país, que constituyen la mayoría de este grupo con necesidades especiales.
- Adoptar una política nacional sobre el desplazamiento interno con el fin de promover que los derechos de los desplazados internos queden consagrados en la ley.
- Nombrar a un coordinador institucional para las INDH que facilite la coordinación de la cuestión tanto dentro del gobierno como con los asociados locales e internacionales.
- Alentar y facilitar la participación de las INDH en las decisiones que afecten a las vidas de los desplazados internos para que las consultas con ellos se traduzcan en una asistencia adecuada que satisfaga del mejor modo sus necesidades.
- Apoyar soluciones duraderas para el desplazamiento interno, en particular mediante el establecimiento de condiciones y medios que permitan que los desplazados internos regresen de forma voluntaria, en condiciones seguras y dignas, a sus lugares habituales de residencia, o bien se establezcan por su propia voluntad en algún otro lugar del país.

#### **4. Pueblos indígenas**

La cuestión de la situación de los pueblos indígenas y el disfrute de sus derechos humanos sigue siendo importante en el plano internacional. Las Naciones Unidas y la Organización Internacional del Trabajo (OIT) reconocen que el establecimiento y la protección de los derechos de los pueblos indígenas son una parte esencial de los derechos humanos y una preocupación legítima de la comunidad internacional. La OIT fue la primera organización internacional que adoptó medidas en relación con las cuestiones indígenas. En 1953 la OIT aprobó el Convenio núm. 107, y en junio de 1989 aprobó una versión revisada del mismo, titulado Convenio sobre pueblos indígenas y tribales (en la actualidad Convenio núm. 169), que sirve de base para las actividades de aplicación y de asistencia técnica de la OIT a los pueblos indígenas.

Se han emprendido muchas y variadas iniciativas en el marco de las Naciones Unidas, entre ellas el establecimiento del Grupo de Trabajo sobre Pueblos Indígenas en 1982, la proclamación por parte de la Asamblea General de las Naciones Unidas del

Decenio Internacional de las Poblaciones Indígenas del Mundo (1995-2004), y el Segundo Decenio Internacional que comenzó en 2005, o el establecimiento del Foro Permanente para las Cuestiones Indígenas en 2000. En 2001 la Comisión de Derechos Humanos nombró a Rodolfo Stavenhagen, de México, Relator Especial sobre la situación de los derechos humanos de los indígenas. Durante la primera reunión del Consejo de Derechos Humanos, se adoptó la Declaración sobre los derechos de las poblaciones indígenas y se recomendó que la Asamblea General la aprobara.

A pesar de que se han realizado progresos en los planos internacional y nacional, la situación de los pueblos indígenas dista mucho de ser satisfactoria. Según el Relator Especial sobre la situación de los derechos humanos de los indígenas, un asunto de vital importancia es “la creciente brecha entre la legislación en materia de derechos indígenas (reformas constitucionales, leyes indígenas, ratificación de convenios y acuerdos internacionales, etc.) y la situación real de los indígenas en sus comunidades en la vida cotidiana”.<sup>50</sup>

En la mayoría de las regiones del mundo la situación de los derechos humanos de los pueblos indígenas es insatisfactoria y es motivo de preocupación especial. Los pueblos indígenas experimentan un alto grado de marginación y bajos índices de desarrollo social, económico y humano. Según el Relator Especial, “la información disponible señala que la pobreza y la pobreza extrema afectan a las poblaciones indígenas en mayor grado que al resto de la población, tanto en sus comunidades de origen como en el medio urbano. Los índices de pobreza de los indígenas se encuentran por lo general por encima de la media nacional y salvo excepciones, la pobreza es más intensa entre los indígenas”.<sup>51</sup> Los pueblos indígenas tradicionalmente han sido víctimas de la extrema pobreza, la exclusión y la discriminación, que son reflejo de una historia de negación de sus derechos humanos.

Algunos de los motivos para la migración de los pueblos indígenas se derivan de sus desproporcionados niveles de pobreza, así como de su necesidad de acceso a servicios básicos como la atención sanitaria, la educación, un entorno saludable y una nutrición adecuada. Otros motivos apuntan a cuestiones de desarrollo y de pérdida de tierras. Según el Relator Especial:

En otros varios foros de las Naciones Unidas, las organizaciones indígenas han señalado su preocupación por los efectos negativos que los grandes proyectos de desarrollo tienen sobre el medio ambiente, sus formas de subsistencia, su modo de vida y su supervivencia. Uno de los problemas más frecuentes que sufren las comunidades indígenas es el de la pérdida de tierras y de territorios. La falta de control sobre sus recursos naturales se ha convertido en una preocupación generalizada. Muchas veces, esos proyectos entrañan el desplazamiento y el reasentamiento involuntario de las comunidades indígenas que habitaban en el lugar de construcción de una presa, un aeropuerto, una reserva de

---

<sup>50</sup> Asamblea General de las Naciones Unidas. *La situación de los derechos humanos y las libertades fundamentales de los indígenas*. Informe del Relator Especial sobre la situación de los derechos humanos de los indígenas, Rodolfo Stavenhagen. A/60/358, 2005, p. 17.

<sup>51</sup> Asamblea General de las Naciones Unidas. *La situación de los derechos humanos y las libertades fundamentales de los indígenas*. Informe del Relator Especial sobre la situación de los derechos humanos de los indígenas, Rodolfo Stavenhagen. A/60/358, 2005, p. 12.

caza, un centro turístico, una mina o una autopista importante. Así pues, las violaciones de los derechos civiles y políticos y de los derechos económicos, sociales y culturales son cada vez más frecuentes.<sup>52</sup>

Además, en las situaciones de conflicto armado que tienen lugar en el territorio de pueblos indígenas, éstos suelen sufrir graves violaciones de sus derechos civiles, políticos, económicos, sociales y culturales, lo que puede forzarlos a desplazarse de su territorio. Por lo tanto, los migrantes indígenas a menudo se encuentran en una situación más vulnerable. También pueden enfrentarse a dificultades para mantener su cultura tradicional en el proceso de integración en los países receptores. A este respecto, es necesario adoptar y aplicar políticas nacionales que tomen en consideración las necesidades particulares de los pueblos indígenas y que garanticen la protección de sus derechos humanos.

### **El rol de las INDH**

- Asesorar a los gobiernos sobre los medios y modos de llevar a la práctica las normas pertinentes sobre derechos humanos, en particular a través de mecanismos regionales y la elaboración efectiva de políticas y su aplicación realista.
- Continuar examinando la pertinencia y efectividad de las leyes y prácticas relacionadas con la protección de los pueblos indígenas; y promover la armonización, y aplicación efectiva, de la legislación, los reglamentos y las prácticas nacionales con el Convenio núm. 169 de la OIT y otros instrumentos internacionales de derechos humanos aplicables a los pueblos indígenas.
- Elaborar mecanismos para la participación de las comunidades indígenas en los procesos de formulación de políticas y de consultas sobre los asuntos que les afectan.
- Realizar encuestas públicas, reclamaciones sobre la recepción e investigaciones sobre supuestas violaciones de los derechos humanos de las comunidades indígenas.
- Realizar estudios sobre la situación real de los migrantes indígenas, con el fin de mejorar las políticas sociales que se dirigen a ellos.
- Ejercer presión sobre los Estados para que adopten medidas de emergencia que garanticen la prestación de servicios básicos a las comunidades indígenas que apenas disponen o no disponen en absoluto de acceso a tales servicios.
- Enfocar la educación en materia de derechos humanos en los pueblos indígenas.

---

<sup>52</sup> Comisión de Derechos Humanos. *Derechos humanos y cuestiones indígenas*. Informe del Relator Especial sobre la situación de los derechos humanos y las libertades fundamentales de los indígenas, Rodolfo Stavenhagen. E/CN.4/2003/90, 2003, p. 9.

#### **IV – OBJETIVOS Y RESULTADOS ESPERADOS**

El presente documento de antecedentes ha intentado hacer hincapié en el importante rol que cumplen las INDH independientes en el apoyo de los migrantes y sus derechos. Gracias a sus distintas competencias y funciones, sus relaciones con el Estado, el gobierno y la sociedad civil, así como a su composición pluralista, son los asociados naturales de los migrantes. La 8ª Conferencia Internacional de INDH tiene por objeto lograr distintos objetivos, entre los que cabe mencionar:

- Aumentar la concienciación hacia las cuestiones relacionadas con la migración y el papel que pueden desempeñar las INDH en la promoción y protección de los derechos de los migrantes.
- Contribuir a planificar una estrategia común para abordar la migración y fomentar una relación internacional más firme entre las INDH en lo que respecta a las cuestiones relativas a la migración.
- Estudiar la posibilidad de adoptar un plan de acción producido por INDH en relación con su papel para promover los aspectos positivos de la migración y para poner en práctica medidas encaminadas a la promoción y protección de los derechos humanos en las cuestiones relativas a la migración.
- Aprobar y aplicar la Declaración y las Directrices de Santa Cruz.