



Asamblea General

Distr. general
11 de septiembre de 2006
Español
Original: inglés

Sexagésimo primer período de sesiones

Tema 66 b) del programa provisional*

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

Derechos humanos de los migrantes

Nota del Secretario General**

El Secretario General tiene el honor de transmitir a los miembros de la Asamblea General el informe provisional del Relator Especial sobre los derechos humanos de los migrantes, Sr. Jorge Bustamante, presentado de conformidad con la decisión 1/102 del Consejo de Derechos Humanos, en virtud de la cual el Consejo decidió prorrogar excepcionalmente por un año los mandatos y titulares de mandatos de todos los procedimientos especiales de la Comisión de Derechos Humanos.

* A/61/150.

** El informe se presentó con retraso para poder incluir en él información reciente.



Informe del Relator Especial sobre los derechos humanos de los migrantes

Resumen

En el presente informe se da cuenta de la labor realizada por el Relator Especial sobre los derechos humanos de los migrantes desde la presentación de su último informe a la Asamblea General (A/60/357) y su informe a la Comisión de Derechos Humanos (E/CN.4/2006/73 y Add.1 y 2), y se presta una atención especial a las cuestiones planteadas por el Relator Especial en el marco del Diálogo de alto nivel de la Asamblea General sobre la migración internacional y el desarrollo.

Índice

	<i>Párrafos</i>	<i>Página</i>
I. Introducción.....	1–2	3
II. Mandato.....	3–4	3
III. Actividades.....	5–16	3
A. Resumen de las actividades.....	5	3
B. Observaciones.....	6–16	4
IV. Derechos humanos de los migrantes: evolución de la situación en el período 2005-2006.....	17–23	6
V. Observaciones acerca del Diálogo de alto nivel sobre la migración internacional y el desarrollo.....	24–54	7
A. Algunas cuestiones abarcadas por el mandato del Relator Especial sobre los derechos humanos de los migrantes.....	33–42	10
B. Consecuencias de no reconocer la demanda de trabajadores migrantes...	43–54	12
VI. Conclusiones y recomendaciones.....	55–59	15

I. Introducción

1. El presente informe es el quinto que presenta a la Asamblea General el Relator Especial sobre los derechos humanos de los migrantes y el segundo que presenta el actual titular del mandato, Sr. Jorge Bustamante.

2. El informe comprende las actividades realizadas en el período transcurrido entre el 1° de agosto de 2005 y el 30 de agosto de 2006. Además, en el informe se analizan detenidamente los asuntos tratados por el Relator Especial en el Diálogo de alto nivel de la Asamblea General sobre la migración internacional y el desarrollo y se exponen también varios avances importantes relacionados con la protección de los derechos humanos de los migrantes que se produjeron durante el período que se examina.

II. Mandato

3. Las actividades del Relator Especial se llevan a cabo de conformidad con lo establecido en la resolución 1999/44 de la Comisión de Derechos Humanos, en que la Comisión creó el mecanismo y definió sus funciones. En su 62° período de sesiones, la Comisión decidió, en su resolución 2005/47, prorrogar por un período de tres años el mandato de la Relatora Especial. El Consejo de Derechos Humanos, en virtud de su decisión 1/102, prorrogó el mandato por un año.

4. El marco jurídico internacional de referencia para la labor del Relator Especial y sus métodos de trabajo, que se examinaron en el informe presentado este año a la Comisión de Derechos Humanos (E/CN.4/2006/73 y Add.1 y 2), se basan en gran medida en la labor realizada por la anterior Relatora Especial, Sra. Gabriela Rodríguez Pizarro (véanse E/CN.4/2001/83 y Add.1 y A/57/292).

III. Actividades

A. Resumen de las actividades

5. En el informe presentado por el Relator Especial a la Comisión de Derechos Humanos figura un resumen de las reuniones y actividades en que tomó parte el Relator Especial entre agosto y diciembre de 2005. Con posterioridad a esa fecha, el Relator Especial participó en las siguientes actividades:

a) El 1° de junio de 2006, el Relator Especial dio una conferencia magistral en la VII Asamblea General de la Confederación Parlamentaria de las Américas (COPA), que se celebró en Quito;

b) El 27 de junio de 2006, participó en un curso práctico sobre la migración y los derechos humanos organizado por el Instituto de las Naciones Unidas para Formación Profesional e Investigaciones (UNITAR), el Fondo de Población de las Naciones Unidas (UNFPA) y la Organización Internacional para las Migraciones (OIM), que tuvo lugar en Nueva York;

c) Los días 18 y 19 de julio de 2006, participó en una reunión celebrada en Madrid, titulada “Encuentro Iberoamericano sobre Migración y Desarrollo”, organizada por la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) y

el Centro Latinoamericano y Caribeño de Demografía (CELADE) como parte de los preparativos para la cumbre de Jefes de Estado iberoamericanos que se celebrará en Montevideo en 2007;

d) Del 23 al 27 de julio de 2006, asistió a una reunión celebrada en Yakarta, organizada por el Foro de Asia y el Pacífico sobre la Mujer, el Derecho y el Desarrollo, sobre las migrantes que trabajan en el servicio doméstico y su vulnerabilidad como sujetos de derechos humanos.

B. Observaciones

1. Visitas

6. Desde que asumió el cargo en julio de 2005, el Relator Especial ha pedido que se le invite a visitar los siguientes países: Australia, Indonesia, el Japón, Malasia, la República de Corea y Sudáfrica. Ante los numerosos casos de que se ha tenido noticia este año de desplazamientos en masa de personas en embarcaciones y de migrantes fallecidos en el mar, en su mayoría africanos de origen subsahariano que intentaban llegar a Europa, el Relator Especial solicitó también visitar Mauritania y viajar a España, concretamente a las Islas Canarias, para realizar una visita de seguimiento. También pidió poder realizar visitas de seguimiento al Canadá, los Estados Unidos de América y Filipinas.

7. Australia, los Estados Unidos de América, la República de Corea y Sudáfrica contestaron afirmativamente a las solicitudes del Relator Especial. La visita a la República de Corea está programada para los días 4 a 12 de diciembre de 2006. Se están negociando las fechas de las demás visitas.

8. El Relator Especial quisiera dar las gracias a los gobiernos que han accedido a que visite sus países e instar a los gobiernos que aún no hayan respondido a sus solicitudes a que lo hagan. El Relator Especial quisiera señalar que las visitas le brindan una oportunidad única para evaluar en persona la situación de los países de que se ocupa y reunirse con los distintos interesados para tratar cuestiones relacionadas con su mandato.

2. Estudios

9. En su resolución 2005/47, la Comisión de Derechos Humanos pidió a la Relatora Especial que incluyera en sus informes anuales “un capítulo sobre las repercusiones de la legislación y las medidas adoptadas por algunos Estados Miembros que restringen los derechos y las libertades fundamentales de los migrantes”. En su informe correspondiente a 2006 (E/CN.4/2006/73, párr. 78), el Relator Especial lamentó no haber tenido tiempo para tratar esa cuestión debido a lo reciente de su nombramiento y señaló que lo haría en el informe del año siguiente.

10. Tras estudiar detenidamente la petición de la Comisión, el Relator Especial decidió solicitar información por medio de un cuestionario centrado en una serie de cuestiones concretas relativas a posibles lagunas o deficiencias en la legislación que, según la información recibida, podían tener consecuencias negativas para los migrantes. El Relator Especial está a la espera de recibir las respuestas al cuestionario y confía en poder incluir un estudio sobre la materia en su próximo informe al Consejo de Derechos Humanos.

3. Casos de violaciones de los derechos humanos de los migrantes

11. Durante el período a que se refiere el informe, el Relator Especial continuó recibiendo denuncias de presuntas violaciones de los derechos humanos de los migrantes. En la adición 1 del último informe presentado a la Comisión figuran las comunicaciones sobre denuncias que se enviaron a los gobiernos entre enero y diciembre de 2005, así como las respuestas recibidas. Las comunicaciones enviadas y recibidas después de esa fecha se resumirán en el informe que presentará el Relator Especial al Consejo.

12. De conformidad con los métodos de trabajo establecidos, se dio traslado de las denuncias recibidas a los gobiernos afectados en forma de llamamientos urgentes o cartas de denuncia. Entre las situaciones que, por suponer una presunta conculcación de los derechos humanos de este grupo, han dado lugar a la intervención del Relator Especial durante el período examinado, se incluyen casos de: a) detención arbitraria, incluso de menores; b) condiciones de detención inhumanas; c) malos tratos en el contexto del control de fronteras; d) muertes a causa del uso excesivo de la fuerza por agentes de los cuerpos de policía y seguridad; e) deportaciones colectivas, expulsiones sumarias y vulneraciones de los derechos humanos de los deportados; f) impunidad por delitos cometidos contra inmigrantes; y g) violencia de género.

13. En sus comunicaciones a los gobiernos, el Relator Especial ha expresado también su preocupación por una serie de situaciones que conculcan los derechos humanos de los trabajadores migrantes, tales como: a) abusos en las condiciones de trabajo por parte de los empleadores, que en ocasiones suponen condiciones análogas a la esclavitud o al trabajo forzoso; b) retención de pasaportes; c) impago de salarios; d) restricciones a la libertad de circulación, abusos verbales y físicos y condiciones precarias en el alojamiento que los empleadores pueden estar obligados a proporcionar; e) negación del derecho de asociación y reunión; y f) abusos por parte de las agencias de contratación de trabajadores migrantes como consecuencia de la falta de regulación de ese sector.

14. Por medio del procedimiento de las cartas de denuncia, el Relator Especial ha solicitado a determinados gobiernos información sobre las leyes y medidas que se aplican a los migrantes y sobre los acuerdos bilaterales para la contratación de trabajadores migrantes directamente en sus países de origen. Como en el pasado, este tipo de comunicaciones tiene por objeto comprobar que se respetan las normas mínimas de protección de los derechos humanos de este grupo vulnerable.

15. En el período examinado, el Relator Especial envió comunicaciones conjuntas con los siguientes procedimientos especiales: el Relator Especial sobre las ejecuciones extrajudiciales, sumarias o arbitrarias; el Relator Especial sobre la cuestión de la tortura; el Relator Especial sobre las formas contemporáneas de racismo, discriminación racial, xenofobia y formas conexas de intolerancia; la Relatora Especial sobre la libertad de religión o de creencias; la Relatora Especial sobre la violencia contra la mujer, sus causas y consecuencias; el Relator Especial sobre la venta de niños, la prostitución infantil y la utilización de niños en la pornografía; la Relatora Especial sobre la trata de personas, especialmente mujeres y niños; y el Relator Especial sobre el derecho de toda persona al disfrute del más alto nivel posible de salud física y mental.

16. El Relator Especial está preparando su próximo informe al Consejo de Derechos Humanos, en el que, como se ha señalado anteriormente, examinará la cuestión de las leyes y otras medidas que afectan a los migrantes.

IV. Derechos humanos de los migrantes: evolución de la situación en el período 2005-2006

17. El Relator Especial quisiera destacar una serie de novedades que han tenido lugar en 2005 y 2006.

18. A lo largo de 2006 se han organizado numerosas reuniones y actividades como preparación para el Diálogo de alto nivel sobre la migración internacional y el desarrollo, incluida una serie de mesas redondas y audiencias oficiosas interactivas con representantes de organizaciones no gubernamentales, la sociedad civil y el sector privado. El Secretario General publicó un informe detallado como parte de los preparativos del Diálogo de alto nivel (A/60/871). Estas actividades e iniciativas han sido de suma importancia para concienciar a la opinión pública sobre los muchos problemas que pueden afectar a los migrantes y, con independencia de la forma en que se dé seguimiento al Diálogo, deberían redundar en beneficio de los asuntos relacionados con el mandato.

19. Además, a principios de 2006, con el apoyo del Secretario General, se amplió el número de miembros del Grupo de Ginebra sobre la Migración, al que se incorporaron el Departamento de Asuntos Económicos y Sociales de la Secretaría, el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, el Fondo de Población de las Naciones Unidas y el Banco Mundial. También se revisó el mandato del Grupo, que pasó a denominarse Grupo Mundial sobre la Migración. El Grupo de Ginebra sobre la Migración fue establecido en abril de 2003 por los jefes de la Organización Internacional del Trabajo (OIT), la Organización Internacional para las Migraciones, la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados, la Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo y la Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito. El Grupo está preparando un programa de trabajo que le permita centrar su atención en cuestiones de migración prioritarias con respecto a las cuales sería conveniente que se intensificaran las consultas y la colaboración interinstitucionales.

20. En marzo de 2006, el Consejo de Administración de la OIT autorizó a su Director General a que hiciera público el contenido del Marco multilateral de la OIT para las migraciones laborales, aprobado por la Reunión tripartita de expertos que se celebró entre octubre y noviembre de 2005. Esos principios y directrices no vinculantes para un enfoque de las migraciones laborales basado en los derechos deberían proporcionar una importante orientación a los gobiernos y a las organizaciones de empleadores y trabajadores y mejorar la protección de los migrantes en todo el mundo¹.

¹ Se puede consultar en:
<http://www.ilo.org/public/english/protection/migrant/download/tmmflm-sp.pdf>.

21. Por último, el 1º de julio de 2006, entró en vigor una serie de enmiendas a los convenios marítimos² destinadas a mejorar la protección de los migrantes en el mar. Desde hace mucho tiempo, las embarcaciones tienen la obligación de socorrer a las personas que se encuentren en situación de riesgo en el mar. Sin embargo, no es infrecuente que quienes cumplen con esa obligación se vean en problemas, ya que a veces los Estados se niegan a permitir el desembarco de los migrantes y refugiados rescatados en el mar, sobre todo de los que están indocumentados, lo que pone a los armadores y empresas navieras en una situación muy difícil y ha llegado a hacer peligrar en alguna ocasión la tradición humanitaria de prestar auxilio a las personas que se encuentran en peligro en el mar.

22. Conscientes de la gravedad de la situación, los Estados partes en los convenios marítimos internacionales pertinentes aprobaron una serie de enmiendas para que a la obligación del capitán de una embarcación de prestar auxilio vaya unida la obligación de los Estados de cooperar en las situaciones de salvamento. En virtud de esas enmiendas, la responsabilidad de atender a los supervivientes dejará de recaer exclusivamente en el capitán, de manera que las personas rescatadas en el mar en esas circunstancias puedan ser trasladadas a un lugar seguro cuanto antes.

23. Al Relator Especial le ha causado especial preocupación la alarmante cantidad de noticias recibidas en 2006 sobre migrantes que pierden la vida en el mar, en particular en el Mediterráneo, por lo que acoge con gran satisfacción la entrada en vigor de las enmiendas mencionadas, que espera que brinden una mayor protección a quienes, movidos por la desesperación, arriesgan su vida en el mar.

V. Observaciones acerca del Diálogo de alto nivel sobre la migración internacional y el desarrollo

24. El Diálogo de alto nivel es una ocasión única e importante para deliberar sobre algunas de las múltiples cuestiones que plantea la migración internacional y reconocer los muchos aspectos positivos de la migración para los migrantes y sus familias, los países de origen y los países de destino.

25. En su resolución 60/227 sobre la migración internacional y el desarrollo, la Asamblea General estableció los principales temas que debían examinarse durante el Diálogo: los efectos de la migración internacional para el desarrollo económico y social; los aspectos multidimensionales de la migración internacional y el desarrollo, incluidas las remesas de fondos; la promoción del establecimiento de alianzas y el fomento de la capacidad y el intercambio de las mejores prácticas en todos los planos, incluidos los planos bilateral y regional; y las medidas para asegurar el respeto y la protección de los derechos humanos de todos los migrantes.

26. El hecho de que la Asamblea General destacara la protección de los derechos humanos de los migrantes como uno de los temas principales de las deliberaciones sobre la cuestión de la migración internacional y el desarrollo constituye una importante decisión por parte de ese órgano. Ciertamente, en los últimos años ha crecido la concienciación de varios agentes internacionales acerca de la contribución positiva de la migración al desarrollo. Esta atención a menudo se centra en las

² El Convenio internacional para la seguridad de la vida humana en el mar, de 1974, y el Convenio internacional sobre búsqueda y salvamento marítimos, de 1979. Véase el comunicado de prensa al respecto de la Organización Marítima Internacional en <http://www.imo.org/home.asp>.

remesas de fondos y otras cuestiones financieras vinculadas a la migración, y en la transferencia de los conocimientos y aptitudes de los migrantes a sus países de origen, entre otras cosas. Sin embargo, aunque la atención que se presta a estos aspectos generalmente positivos de la migración sea un elemento importante que puede contrarrestar algunos de los numerosos mitos y percepciones de signo negativo que se asocian con el fenómeno, en ocasiones puede dar la impresión de que en esos análisis no se tiene suficientemente en cuenta la dimensión humana que constituye el núcleo de la experiencia de la migración.

27. La Asamblea General ha reconocido que los migrantes son un grupo particularmente vulnerable. Efectivamente, en el preámbulo de su resolución 60/169, relativa a la protección de los migrantes, la Asamblea enumeraba muchas de las causas subyacentes de esta vulnerabilidad:

“Consciente de que el número de migrantes es cada vez mayor en todo el mundo, y teniendo presente la situación de vulnerabilidad en que pueden encontrarse los migrantes y los familiares que los acompañan cuando están fuera de sus Estados de origen debido, entre otras cosas, a las dificultades que enfrentan a causa de su discriminación en la sociedad, las diferencias de idioma, costumbres y culturas, así como las dificultades económicas y sociales y los obstáculos para regresar a sus Estados de origen, especialmente en el caso de los migrantes indocumentados o en situación irregular,”

28. En el examen de cualquier aspecto de la migración debe siempre tenerse en cuenta hasta qué punto son vulnerables los migrantes. Un claro ejemplo de esta vulnerabilidad es el grado en que en muchos países los migrantes y otros no nacionales detenidos por las autoridades administrativas o de inmigración sólo tienen derechos restringidos. Así lo señaló la Alta Comisionada de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos en las observaciones que formuló ante el grupo de alto nivel convocado como preparación del Diálogo de alto nivel³. En muchos países, los migrantes, con frecuencia incluso niños no acompañados y otros niños, pueden permanecer en ocasiones detenidos por la administración durante largos períodos sin que el Estado esté obligado a presentar pruebas razonables de que el detenido pudiera fugarse o incumplir las órdenes de expulsión. Se limita el derecho de los migrantes a impugnar la legalidad de la detención, que a veces está sujeta a procedimientos de revisión de los que no se ocupan los tribunales ni los órganos judiciales. Con frecuencia, la restricción de su derecho a la libertad no se aplica como último recurso, sino que se considera normal y rutinaria y raramente se discute. Como resultado, en varios países los derechos de los migrantes detenidos por las autoridades de inmigración pueden estar más restringidos que los de las personas acusadas de un delito penal.

29. El debate durante el Diálogo de alto nivel puede ser la ocasión de abordar el “déficit” de múltiples derechos (económicos, sociales y culturales, así como civiles y políticos, y el derecho al desarrollo) que suele encontrarse en la base de la migración y que puede acompañar a los migrantes en todo el proceso migratorio. Este déficit puede comenzar en los países de origen con violaciones de sus derechos, ya sean económicos, sociales y culturales o civiles y políticos; puede tratarse de abusos y violaciones en los países de tránsito, sufridos en particular por los migrantes en situación irregular, que pueden ser víctimas de vulneraciones

³ Véase www.unhcr.ch/hurricane/hurricane.nsf/view01/A2E8520F882D1F16C12571A200351406?opendocument.

cometidas por las autoridades fronterizas, o incluso abusos como la extorsión por tales autoridades; y finalmente en los países de destino, en los que los migrantes suelen encontrar condiciones de trabajo injustas y abusivas y discriminación.

30. Hasta cierto punto, este déficit de derechos puede persistir a nivel internacional, como demuestran los intentos de algunos países por limitar la aplicación de garantías fundamentales a los migrantes y la extrema reticencia expresada por muchos Estados a ratificar la Convención Internacional sobre la protección de los derechos de todos los trabajadores migratorios y de sus familiares⁴. Ese ritmo relativamente lento de ratificación es también característica de los convenios de la OIT que tratan directamente de la migración⁵ y de la Convención europea sobre la condición jurídica de los trabajadores migrantes⁶.

31. En este contexto, es importante recordar que la mayoría de los principios que se enuncian en esos instrumentos también figuran en varios instrumentos internacionales complementarios que han sido ampliamente ratificados. Con arreglo a esos últimos instrumentos, por regla general no puede ejercerse discriminación respecto de la garantía de los derechos fundamentales. Naturalmente, también pueden ser aplicables a la situación de los migrantes varios principios del derecho consuetudinario. Por consiguiente, los Estados están obligados a proteger a todos los migrantes presentes en su territorio de toda violación de sus derechos fundamentales.

32. A pesar de este déficit de derechos y de su mayor vulnerabilidad, los migrantes han pasado a desempeñar una función importante y creciente en el desarrollo internacional. Así lo demuestran el Diálogo de alto nivel y el aumento del interés prestado por numerosos organismos internacionales a esta cuestión. Sin embargo, el mayor interés por los aspectos económicos y de desarrollo de la migración debe venir acompañado de una mayor protección de los derechos de los migrantes y de un esfuerzo genuino por erradicar las situaciones que los hacen vulnerables a los abusos y una sucesión de violaciones de los derechos humanos. En varios documentos que se han presentado como preparación para el Diálogo se aduce que la protección de los derechos de los migrantes está justificada económicamente y que con una verdadera protección no se lograría sino aprovechar al máximo las oportunidades de desarrollo⁷. Aunque el Relator Especial coincide con este análisis, quisiera subrayar que aunque no se demostrase o no fuera cierta esta ventaja económica, todo debate sobre la migración debe basarse en la protección de los

⁴ Al 17 de julio de 2006 habían ratificado la Convención 34 Estados.

⁵ El Convenio relativo a los trabajadores migrantes (revisado) de 1949 (No. 97) y el Convenio sobre las migraciones en condiciones abusivas y la promoción de la igualdad de oportunidades y de trato de los trabajadores migrantes (disposiciones complementarias) de 1975 (No. 143) tienen relativamente pocas ratificaciones (el Convenio No. 97 tiene 45 ratificaciones y el Convenio No. 143 sólo 19). En 1999, la OIT llevó a cabo un estudio general sobre la cuestión de la ratificación. Véase http://www.migrantsrights.org/ILO_report101199.htm.

⁶ Nueve de los 46 Estados miembros del Consejo de Europa han ratificado la Convención europea sobre la condición jurídica de los trabajadores migrantes o se han adherido a ella.

⁷ En su informe, el Secretario General subraya que “los beneficios de la migración internacional, no sólo para los propios migrantes sino también para las sociedades de acogida, dependen de la protección de los derechos de los migrantes” (A/60/871, párr. 66). Véanse también, por ejemplo, algunas contribuciones presentadas el día del debate general organizado el 15 de diciembre de 2005 por el Comité de protección de los derechos de todos los trabajadores migratorios y de sus familiares sobre La protección de los derechos de todos los trabajadores migrantes como herramienta de desarrollo.

migrantes. La migración es en esencia una experiencia humana y aunque el examen de esta cuestión pueda salir enormemente beneficiado de un análisis desde una perspectiva económica o más general, nunca deben tomarse medidas en esta esfera sin centrarse en las personas afectadas.

A. Algunas cuestiones abarcadas por el mandato del Relator Especial sobre los derechos humanos de los migrantes

33. A menudo el mandato del Relator Especial sobre los derechos humanos de los migrantes se ha ocupado de las repercusiones económicas, sociales y de desarrollo que tiene la migración. La anterior Relatora Especial observó en reiteradas ocasiones que los factores sociales y económicos estaban entre las causas fundamentales de la migración⁸ e indicó cinco factores principales que hacían que las personas migraran: la exclusión social y económica, los efectos de la guerra generalizada, la demanda de migrantes en los países de acogida, la atracción que ejercen estos países y los desastres naturales⁹.

34. Con frecuencia, los factores sociales, económicos y culturales son la causa de la vulnerabilidad especial de determinadas categorías de migrantes, como los migrantes en situación irregular, las mujeres y los niños.

35. Los migrantes en situación irregular son particularmente vulnerables a las redes de delincuencia organizada que suelen aprovechar factores sociales y económicos como la falta de oportunidades en los países de origen para establecer relaciones de dependencia que a menudo conducen a situaciones de alto riesgo, como el cruce de fronteras en condiciones peligrosas o la explotación extrema, como en el caso del trabajo forzoso y la trata¹⁰. Esta vulnerabilidad de los migrantes en situación irregular también puede conducir a su explotación por empleadores y contratistas sin escrúpulos en los países de empleo¹¹. El Representante Especial estima importante adoptar una perspectiva más amplia en relación con la migración irregular que comprenda estrategias de protección para quienes migran por graves carencias socioeconómicas y de desarrollo, en particular en sus países de origen¹².

36. En la actualidad, una creciente proporción de migrantes son mujeres¹³ y por consiguiente ahora es esencial una perspectiva de género para comprender tanto las causas como la repercusión de la migración internacional y muchos de los aspectos ligados a esta cuestión. Cada vez se reconoce más que la discriminación, la extrema desigualdad de género y los abusos de los derechos sociales y económicos, así como civiles y políticos, son factores determinantes de la decisión de emigrar y que ello es especialmente así en el caso de la trata y el contrabando de personas. Cuando las mujeres se encuentran en circunstancias sociales que les dificultan encontrar un

⁸ Véanse E/CN.4/2000/82, párr.14; E/CN.4/2001/83, párrs. 43 a 47; E/CN.4/2002/94; E/CN.4/2005/85, párr. 74.

⁹ Véase E/CN.4/2002/94, párr. 24.

¹⁰ Véase E/CN.4/2001/83, párr. 53.

¹¹ Véase *ibíd.*, párr. 54.

¹² Véase E/CN.4/2004/76/Add.3, párr. 75.

¹³ Véase el informe de la Comisión Mundial sobre las Migraciones Internacionales *Las migraciones en un mundo interdependiente: nuevas orientaciones para actuar*, Comisión Mundial sobre las Migraciones Internacionales, 2005, párrs. 19 y 20 en: <http://www.gclm.org/attachements/gclm-complete-report-2005.pdf>.

trabajo remunerado pueden convertirse en presas fáciles de los grupos de la delincuencia organizada y caer víctimas de la trata¹⁴.

37. Entre los factores que contribuyen a la feminización de la migración están el reagrupamiento familiar, las inequidades de los países de origen en los niveles de empleo e ingresos a los que las mujeres pueden acceder y la incorporación de la mujer a la población activa en los países de acogida, que favorece la integración laboral de la mujer migrante en sectores como el servicio doméstico, el cuidado de ancianos y otro tipo de trabajos no calificados.

38. A menudo se ha señalado que, debido a su doble marginación como mujeres y como migrantes, las mujeres migrantes pueden encontrarse fácilmente en situaciones que las hagan vulnerables a la explotación, la violencia y los abusos, tanto en el hogar como en el trabajo¹⁵. Los trabajadores migrantes del servicio doméstico, que suelen ser en su mayoría mujeres, son una de las categorías más vulnerables a diversas formas de abusos como restricciones de la libertad de circulación, horarios de trabajo excesivos, baja remuneración, deducciones salariales ilegales y formas de servidumbre por deudas, por lo que a menudo su situación ha sido objeto de especial atención en relación con el mandato del Relator Especial¹⁶. Frecuentemente, estas trabajadoras reciben escasa protección jurídica y en ciertos casos su situación puede considerarse equivalente a la de las víctimas de la trata.

39. Los niños migrantes son otra categoría particularmente afectada por los factores sociales, económicos y de desarrollo. Muchas familias de los países de origen se sienten forzadas a mandar a sus hijos al extranjero a estudiar o trabajar ante la falta de oportunidades en esos países y, en algunos casos, por las muchas ventajas que ofrecen las agencias a los cabezas de familia. Además, las limitaciones que existen para la reintegración familiar pueden llevar a los padres a adoptar medidas desesperadas para reunirse con sus hijos, como el recurso a tratantes. En muchos casos, los agentes abandonan a los menores en países de tránsito una vez las familias han pagado grandes sumas de dinero. En otros casos, son detenidos por períodos prolongados o bien expulsados o deportados por las autoridades de los países de acogida y de tránsito, muchos de los cuales carecen de medidas adecuadas de protección que tengan en cuenta la situación de especial vulnerabilidad de los menores. Estos menores corren el peligro de ser sometidos a abusos muy graves¹⁷, incluidos los abusos sexuales y el trabajo degradante o en condiciones de esclavitud o ser víctimas de situaciones de trata.

40. Otra importante cuestión social y económica es el efecto de la migración en los países de origen y, concretamente, la situación de los familiares que se quedan y en particular de los ancianos, jóvenes y niños. Naturalmente, este tema está estrechamente vinculado a la situación de las mujeres y los niños migrantes. Esas situaciones suelen ser resultado de no haberse regularizado la situación de los migrantes o de la falta de oportunidades de reintegración familiar en los países de acogida¹⁸. En algunos países, este fenómeno ha cobrado particular importancia¹⁹.

¹⁴ Véase E/CN.4/2005/85, párr. 37.

¹⁵ Véase E/CN.4/2000/82, párr. 56.

¹⁶ Véanse E/CN.4/2004/76 y E/CN.4/2006/73/Add.1.

¹⁷ Véase E/CN.4/2006/73, párr. 71. Véase también E/CN.4/2001/83, párr. 62.

¹⁸ Véase E/CN.4/2001/83, párr. 65.

41. En cuanto a los países de destino, en ocasiones el mandato del Relator Especial ha recomendado a los gobiernos que emprendan campañas de sensibilización sobre la situación de los migrantes y su contribución a la economía, la cultura y el desarrollo²⁰. Entre las recomendaciones de carácter más general cabe mencionar el inicio de un diálogo intersectorial para encontrar caminos y desarrollar políticas particulares sobre la problemática de la migración y sus implicaciones para el desarrollo, la equidad de género, y el retorno e integración de migrantes repatriados²¹.

42. En conclusión, los factores sociales y económicos son tanto una de las causas de la migración como un elemento que contribuye a los abusos y las violaciones de los derechos humanos que sufren los migrantes²². Sin embargo, además de acrecentar la vulnerabilidad a los abusos, los factores sociales y económicos pueden determinar no sólo las condiciones de la migración, sino también las ventajas del proceso migratorio en última instancia, tanto para la condición personal del migrante como para la sociedad en general.

B. Consecuencias de no reconocer la demanda de trabajadores migrantes

43. En su último informe, el Relator Especial enumeró varias cuestiones que preocupan particularmente para su mandato. En el contexto del Diálogo de alto nivel, el Relator Especial quisiera destacar que muchos países no reconocen la existencia de una demanda de trabajadores migrantes y que ello tiene consecuencias negativas para los migrantes, porque alienta la migración irregular, con todas las violaciones de derechos humanos que ello comporta, o alimenta los sentimientos contrarios a los inmigrantes entre determinados sectores de la población, que perciben a los migrantes como una carga en vez de como miembros activos y necesarios de la sociedad.

44. La existencia de una demanda de fuerza de trabajo en los países de acogida y el no reconocimiento de esta demanda se ha señalado en varios informes y documentos recientes sobre la migración internacional. En un informe de 2004, la OIT observaba que las nuevas tendencias económicas y demográficas contribuyen conjuntamente a aumentar la demanda real de mano de obra extranjera en muchos países industrializados y que la demanda de trabajadores migrantes da un vigoroso impulso a los flujos laborales y fomenta el recurso a trabajadores migrantes indocumentados en detrimento de la protección formal de la seguridad en el lugar de trabajo, de la salud, del salario mínimo y de lo dispuesto en otras normas²³.

¹⁹ Véanse por ejemplo las recomendaciones formuladas en los informes sobre las visitas al Ecuador (E/CN.4/2002/94/Add.1, párrs. 77 y 78), y Filipinas (E/CN.4/2003/85/Add.4, párr. 80).

²⁰ Véase E/CN.4/2004/76/Add.2, párr. 86 g).

²¹ Véase E/CN.4/2000/82, párr. 91 g) y h).

²² Véanse, por ejemplo, los informes sobre las visitas al Ecuador (E/CN.4/2002/94/Add.1, párr. 74), México (E/CN.4/2003/85/Add.2, párr. 49), España (E/CN.4/2004/76/Add.2/, párr. 78), Italia (E/CN.4/2005/85/Add.3, párr. 80) y el Perú (E/CN.4/2005/85/Add.4, párr. 70).

²³ OIT, *En busca de un compromiso equitativo para los trabajadores migrantes en la economía globalizada*, Conferencia Internacional del Trabajo, 92ª reunión, 2004, párr. 140.

45. En su documento de mensajes claves para el Diálogo de Alto Nivel, la OIM señaló que “se necesitan mejores mecanismos para que la oferta y la demanda laboral se equilibren globalmente”²⁴.

46. Uno de los temas principales tratados en el informe de la Comisión Mundial sobre las Migraciones Internacionales es el desafío de la migración irregular. En su análisis sobre este tema, la Comisión destacaba la cuestión de la demanda de trabajo migrante irregular afirmando que “en algunas partes del mundo, ciertos sectores de la economía ... dependen en gran medida de los migrantes en situación irregular, dispuestos a aceptar trabajos difíciles, peligrosos, sucios, inseguros y mal pagados”²⁵. A continuación, la Comisión exhortaba a los Estados a que se ocuparan de esta cuestión y advertía que “los Estados deben arremeter contra las condiciones que promueven las migraciones irregulares ofreciendo oportunidades adicionales de migraciones autorizadas y tomando medidas contra los empleadores que contratan a migrantes en situación irregular”²⁶.

47. Los gobiernos reunidos en el marco de la Iniciativa de Berna también resaltaron esta cuestión como una de las “prácticas efectivas en relación con las migraciones de fuerza laboral” y señalaron que la migración laboral reglamentada podía contribuir a “dar seguridad y estabilidad a los migrantes, regularizar la corriente de remesas de fondos de los trabajadores migrantes” y “contribuir a prevenir la migración irregular”²⁷.

48. Por último, en su informe sobre la migración internacional y el desarrollo, el Secretario General señalaba que: “En último término, las leyes y normas que vayan contra las fuerzas de la oferta y la demanda tenderán a mostrarse ineficaces en el control del mercado laboral. Cuando existe una legítima necesidad de trabajadores, previendo una vía legal para su empleo y garantizando la protección de sus derechos laborales se consiguen los mejores resultados para todos” (A/60/871, párr. 262).

49. Ciertamente, la demanda existente de trabajadores migrantes, su insuficiente reconocimiento por los gobiernos y la subsiguiente falta de vías legales para la migración están entre las causas fundamentales de la migración irregular, que suele ser un factor coadyuvante para las violaciones de los derechos humanos y las situaciones de abusos sufridas por los migrantes. Entre las situaciones extremas denunciadas en el contexto de la migración irregular cabe mencionar:

- a) Situaciones de contrabando y trata de personas, que en muchos casos afectan a personas particularmente vulnerables, como las mujeres y los niños;
- b) Cruce de fronteras en condiciones peligrosas (a menudo en relación con el contrabando), que en ocasiones provoca pérdida de vidas;
- c) Abusos cometidos por funcionarios públicos, como la extorsión, la violación del derecho a la integridad personal y la violación del derecho a la vida;

²⁴ OIM, *Diálogo de Alto Nivel sobre la migración internacional y el desarrollo; mensajes claves de la OIM*, en: www.un.int/iom/Key%20IOM%20Messages.pdf.

²⁵ Informe de la Comisión Mundial sobre las Migraciones Internacionales, *Las migraciones en un mundo interdependiente: nuevas orientaciones para actuar*, Comisión Mundial sobre las Migraciones Internacionales, 2005, pág. 38, en: www.gcim.org/mm/File/Spanish.pdf.

²⁶ *Ibid.*, pág. 80, recomendación 14.

²⁷ Agenda Internacional para la Gestión de la Migración, Iniciativa de Berna, Organización Internacional para las Migraciones y la Oficina Federal de Migración, Suiza, 2005, pág. 41 en: www.iom.int/DOCUMENTS/OFFICIALTXT/EN/IAMM_E.pdf.

d) Violaciones o restricciones del derecho a la libertad de circulación y a la seguridad, en particular cuando se mantiene a los migrantes en detención administrativa y cuando las condiciones de detención son inadecuadas, incluso por falta de protección a las personas vulnerables, como niños no acompañados, refugiados y víctimas de la trata;

e) Procedimientos y procesos de expulsión indebidos, incluidos la denegación de un juicio justo o de la oportunidad de percibir los salarios adeudados o los bienes poseídos antes de ser expulsado, y de ser sometido a un uso excesivo de la fuerza durante la expulsión;

f) Diversas formas de abusos de los derechos económicos, sociales y culturales cometidos por particulares o empresas, como horarios laborales excesivamente prolongados, sueldos muy por debajo de los niveles mínimos establecidos por la ley, impago de salarios o deducciones salariales ilegales y condiciones de trabajo duras y peligrosas, entre otras cosas. En algunos casos, estas situaciones equivalen a la trata de personas o al trabajo forzoso;

g) La falta de acceso a servicios sociales muy básicos como la atención de la salud, incluso en emergencias, o la enseñanza para los hijos de los inmigrantes en situación irregular.

50. La extrema explotación que a menudo sufren estos trabajadores reduce al mínimo su contribución a la familia y, por consiguiente, al desarrollo de sus países de origen. Además, en muchos casos la participación de estos inmigrantes en la economía sumergida los pone al margen de la ley y de sus protecciones y deberes, por lo que no pagan impuestos o no tiene forma de hacerlo, ni tampoco de contribuir a la seguridad social o denunciar los abusos.

51. La percepción de algunos sectores de la población de los países receptores o de acogida de que los inmigrantes no contribuyen a las sociedades en que viven y de que más bien se benefician de los servicios sociales y otras infraestructuras existentes, a menudo en detrimento de la población "autóctona", alimenta el racismo y los sentimientos contra los inmigrantes. Según parece, esa sensación suele basarse en graves prejuicios sobre la participación y la contribución de los inmigrantes a las economías de los países en que viven.

52. Como ocurre con las demás cuestiones relacionadas con la migración, no existe o no se divulga debidamente información detallada sobre la existencia de una demanda de mano de obra migrante o sobre la participación de los inmigrantes en las economías de los países de acogida. Esta carencia es particularmente grave cuando se trata de información sobre la participación de migrantes indocumentados o en situación irregular en las economías de los países de acogida.

53. A menudo se ha observado una falta de datos completos y de definiciones armonizadas en la reunión de datos sobre la migración²⁸. En documentos recientes en que se analiza el fenómeno de la migración, como el informe del Secretario General o los informes de la Comisión Mundial sobre las Migraciones Internacionales, se reconoce el problema que plantean las actividades de reunión, análisis, intercambio y divulgación de la información y se hacen propuestas sobre el

²⁸ Véase, por ejemplo, Recomendaciones sobre estadísticas de las migraciones internacionales, revisión 1, Departamento de Asuntos Económicos y Sociales, División de Estadística, Informes estadísticos, serie M, No. 58, Rev.1, 1998.

modo de abordar esta cuestión. La creación de nuevas instituciones o estructuras, o el perfeccionamiento de los mecanismos existentes que se ha propuesto probablemente tendrán como resultado, entre otras cosas, el mejoramiento de la reunión, el intercambio y la divulgación de información.

54. El Relator Especial cree que es fundamental que aumenten la comprensión y el reconocimiento de la necesidad de mano de obra migrante y de las numerosas aportaciones positivas que hacen los migrantes a las sociedades en que viven, y reducir así su vulnerabilidad a numerosas violaciones de los derechos humanos. Esta información también desempeñaría una función central en la formulación de políticas de migración acordes con las realidades y necesidades de los países concernidos.

VI. Conclusiones y recomendaciones

55. La información insuficiente y la falta de conocimiento de muchos sectores de la sociedad acerca de las realidades de la migración son factores importantes de la vulnerabilidad de los inmigrantes a los abusos. De particular importancia, como factor que incentiva la migración internacional y, al mismo tiempo, como elemento de esta vulnerabilidad, es la cuestión relativa a la demanda de fuerza de trabajo migrante y la participación de los migrantes en el mercado de trabajo de los países de acogida.

56. El reconocimiento de que existe esta demanda debe comenzar con la reunión y la publicación por los gobiernos de datos sobre la presencia de trabajadores migrantes en sus países, por sectores de la economía, en los últimos cinco años. Debe seguir a esta reunión de datos la adopción de políticas de inmigración compatibles con la demanda real de fuerza de trabajo migrante del país de acogida, lo cual debería conducir, al abrir vías para la migración autorizada, a una reducción de la migración irregular. Por último los gobiernos deben emprender campañas de sensibilización de la opinión pública sobre la necesidad de la fuerza de trabajo migrante y las contribuciones de los migrantes a sus economías para luchar de manera más efectiva contra los sentimientos racistas y los argumentos contrarios a los migrantes de algunos sectores de la población.

57. Por consiguiente, el Relator Especial considera de particular importancia que se establezcan mejores mecanismos para la reunión, el intercambio y la divulgación de información general sobre los migrantes. En particular, como se ha señalado más arriba, la reunión de información sobre la existencia de una demanda de fuerza de trabajo migrante y la participación en la economía de los migrantes en situación irregular debe hacer posible la coherencia y armonización entre las políticas, así como mejorar la sensibilización de la opinión pública acerca de la necesidad de trabajadores migrantes y las contribuciones de los migrantes a la economía de la sociedad en que viven. Este objetivo puede lograrse mediante distintas medidas.

58. Las numerosas iniciativas que se han emprendido como preparación del Diálogo de alto nivel y los debates sobre las medidas posteriores a éste han dado como resultado varias propuestas, como el establecimiento de un foro intergubernamental. En 2006 se estableció el Grupo Mundial sobre las Migraciones (GMG), al ampliarse el número de miembros del Grupo de Ginebra para las Migraciones e incorporarle a varios organismos de las Naciones Unidas que se ocupan de cuestiones pertinentes para el desarrollo. En caso de que la Asamblea General

decidiera establecer ese foro, ambos grupos podrían encargarse de perfeccionar las actividades de reunión e intercambio de información. Sería útil que se centralizase la información y pudiera consultarse en una base de datos que incluyera datos desglosados por género, edad, región, etc.

59. En conclusión, el Relator Especial sugiere que la Asamblea General examine minuciosamente esta cuestión y adopte las medidas oportunas para asegurar la transparencia sobre la existencia de demanda de trabajadores migrantes en los diversos países de acogida, con particular atención a la migración irregular. Esta medida conduciría a la adopción de nuevos criterios de calidad para la reunión y divulgación de información, y sería fundamental para reducir las violaciones de los derechos de los migrantes y fomentar el cumplimiento de las normas internacionales de derechos humanos.
