



Consejo Económico y Social

Distr. general
3 de febrero de 2012
Español
Original: inglés

Comisión de Prevención del Delito y Justicia Penal

21º período de sesiones

Viena, 23 a 27 de abril de 2012

Tema 4 del programa provisional*

**Debate temático sobre “La violencia contra los migrantes,
los trabajadores migratorios y sus familias”**

Guía para el debate temático sobre la violencia contra los migrantes, los trabajadores migratorios y sus familias

Nota de la Secretaría

Resumen

La Secretaría ha preparado la presente nota para orientar las deliberaciones del debate temático de la Comisión de Prevención del Delito y Justicia Penal en su 21º período de sesiones, con arreglo a la decisión 18/1 de la Comisión. En sus decisiones 2010/243 y 2011/257, el Consejo Económico y Social decidió que el tema principal del 21º período de sesiones de la Comisión sería “La violencia contra los migrantes, los trabajadores migratorios y sus familias”. En el presente documento se propone una serie de preguntas relacionadas con los subtemas de debate pertinentes de la Comisión, se destacan algunas cuestiones en las que deberían centrarse las deliberaciones y se presenta información básica adicional. En el documento se describen los problemas más importantes por resolver en lo que respecta a la violencia contra los migrantes, los trabajadores migratorios y sus familias y se sugieren cuestiones que podría examinar la Comisión.

* E/CN.15/2012/1.



I. Introducción

A. Directrices para los debates temáticos de la Comisión de Prevención del Delito y Justicia Penal

1. El Consejo Económico y Social, en su decisión 2010/243, titulada “Informe de la Comisión de Prevención del Delito y Justicia Penal sobre su 19º período de sesiones y programa provisional y documentación de su 20º período de sesiones”, decidió que el tema principal del 21º período de sesiones de la Comisión sería “La violencia contra los migrantes, los trabajadores migratorios y sus familias”, teniendo en cuenta el párrafo 38 de la Declaración de Salvador sobre estrategias amplias ante problemas globales: los sistemas de prevención del delito y justicia penal y su desarrollo en un mundo en evolución (resolución 65/230 de la Asamblea General, anexo). El Consejo reafirmó esto en su decisión 2011/257, titulada “Informe de la Comisión de Prevención del Delito y Justicia Penal sobre su 20º período de sesiones y programa provisional y documentación de su 21º período de sesiones”.

2. La Comisión, en su decisión 18/1, titulada “Directrices para los debates temáticos de la Comisión de Prevención del Delito y Justicia Penal”, decidió que el debate sobre el tema prioritario se basaría en una guía para los debates, incluida una lista de preguntas que habrían de abordar los participantes, y que sería preparada por la Secretaría en los seis idiomas oficiales de las Naciones Unidas, como mínimo un mes antes del período de sesiones. En esa decisión, la Comisión también:

a) Instó a los Estados Miembros y a los grupos regionales a que propusieran panelistas por lo menos dos meses antes de la celebración de cada período de sesiones de la Comisión y decidió que la selección de los panelistas tendría lugar un mes antes del período de sesiones, teniendo presente que cinco lugares del estrado se asignarían a los grupos regionales;

b) Decidió que, de conformidad con el Reglamento del Consejo Económico y Social, podría invitarse a expertos independientes, como representantes del sector privado y de los círculos universitarios, para contribuir a los debates temáticos de la Comisión, teniendo en cuenta, entre otras cosas, las consideraciones y los marcos jurídicos regionales;

c) Decidió también que las directrices para los debates temáticos de la Comisión serían las siguientes:

i) Cada debate temático debería ser moderado bajo la autoridad del Presidente y la Mesa de la Comisión, y dirigido bajo la autoridad del Presidente, de conformidad con el reglamento de las comisiones orgánicas del Consejo Económico y Social;

ii) Las ponencias introductorias de los panelistas deberían ser breves y no exceder de 10 minutos, y debería exhortarse a los panelistas a que comunicaran sus ponencias por adelantado;

iii) Los participantes deberían estar preparados para centrarse en el tema y los subtemas acordados por la Comisión de manera de dar lugar a un intercambio dinámico e interactivo en el curso del debate temático;

- iv) En sus intervenciones los oradores deberían hacer referencia a las experiencias nacionales desde la perspectiva de sus gobiernos en relación con los subtemas. En el marco del reglamento aplicable a la Comisión, las opiniones de las organizaciones intergubernamentales y no gubernamentales serían acogidas con beneplácito;
- v) Las intervenciones de los participantes deberían ser de cinco minutos como máximo;
- vi) El moderador debería intervenir para hacer respetar el tiempo previsto para la duración de las intervenciones y debería mantener una lista de oradores, aunque podrá recurrir a su facultad discrecional para escoger a los oradores en función de la orientación general del debate;
- vii) Al final del debate temático, el Presidente debería preparar un resumen que recogiera las principales cuestiones examinadas.

B. Tema principal y subtemas del debate temático

3. En la continuación de su 20º período de sesiones, celebrada el 13 de diciembre de 2011, la Comisión hizo suyos los siguientes subtemas acordados en el transcurso de consultas oficiosas:

a) Sesión de la mañana: subtemas relacionados con la prevención del problema:

- i) La victimización y explotación de los migrantes, los trabajadores migratorios y sus familias, cuando ocurra, y mejores prácticas para atender a sus vulnerabilidades, teniendo en cuenta las necesidades especiales de las mujeres y los niños migrantes;
- ii) Mejoras en la presentación de informes y la reunión de datos sobre delincuencia y victimización, para comprender mejor las tendencias, las formas, las causas y las consecuencias de la violencia contra los migrantes, los trabajadores migratorios y sus familias;
- iii) Estrategias, medidas, mecanismos e instrumentos de prevención del delito, incluidas la sensibilización acerca de la violencia contra los migrantes, los trabajadores migratorios y sus familias y la función de la coordinación entre los organismos encargados de hacer cumplir la ley, las autoridades laborales y de inmigración, los funcionarios consulares, los organismos de salud y bienestar social y la sociedad civil;

b) Sesión de la tarde: subtemas relacionados con posibles respuestas:

- i) La aplicación de estrategias legislativas, incluidas estrategias de derecho penal, y de estrategias operacionales, incluidas estrategias en materia de aplicación coercitiva de la ley, a fin de prevenir y responder a la xenofobia, el racismo y otras formas conexas de intolerancia y violencia contra los migrantes, los trabajadores migratorios y sus familias, incluidos los migrantes indocumentados;

ii) Medidas destinadas a prestar asistencia y protección a los migrantes, los trabajadores migratorios y sus familias, incluidas la promoción y la protección de sus derechos, independientemente de su situación migratoria;

iii) Cooperación internacional, extradición y asistencia judicial recíproca, incluida la asistencia letrada para casos relacionados con trabajadores migratorios.

4. La Secretaría ha preparado la presente nota para orientar las deliberaciones. Se propone una serie de cuestiones para que sean examinadas por la Comisión y se proporciona información básica para apoyar las deliberaciones.

II. La violencia contra los migrantes, los trabajadores migratorios y sus familias

A. Temas de debate

5. Se sugiere que los Estados Miembros consideren la posibilidad de incluir en sus delegaciones al 21º período de sesiones de la Comisión expertos en el tema de la violencia contra los migrantes, los trabajadores migratorios y sus familias para que examinen los temas de debate propuestos.

1. Victimización y explotación

6. Entre las preguntas que cabría formular en relación con la victimización y explotación de los migrantes, los trabajadores migratorios y sus familias, cuando ocurra, y mejores prácticas para atender a sus vulnerabilidades, teniendo en cuenta las necesidades especiales de las mujeres y los niños migrantes, figuran las siguientes:

a) ¿Qué circunstancias y condiciones hacen que los migrantes, los trabajadores migratorios y sus familias sean vulnerables a la violencia y la explotación?

b) ¿A qué tipos de violencia y delitos conexos se ven expuestos los migrantes, los trabajadores migratorios y sus familias? ¿Cuáles son las vulnerabilidades especiales de las mujeres y los niños migrantes a este respecto?

c) ¿Quiénes infligen violencia a los migrantes, los trabajadores migratorios y sus familias? ¿Ejercen los grupos delictivos organizados determinados tipos específicos de violencia contra los migrantes, los trabajadores migratorios y sus familias?

d) ¿Qué medidas específicas se han adoptado (o podrían adoptarse) para asegurar que se proteja de la violencia a las mujeres migrantes y las trabajadoras migratorias?

e) ¿Qué medidas específicas se han adoptado (o podrían adoptarse), de conformidad con la Convención sobre los Derechos del Niño¹, para asegurar que

¹ Naciones Unidas, *Treaty Series*, vol. 1577, núm. 27531.

se proteja de la violencia a los niños migrantes, incluidos los menores no acompañados?

f) ¿Qué medidas se han adoptado (o podrían adoptarse) para asegurar que se protejan los derechos de los migrantes cuando se persigan los casos de tráfico ilícito de migrantes y que se determine quiénes han sido víctimas de la trata de personas?

g) ¿Qué papel corresponde a la sociedad en general en lo que respecta a la prevención de la violencia y la explotación de los trabajadores migratorios y sus familias?

h) ¿Reciben los profesionales de la justicia penal, incluidos los agentes encargados de la respuesta inicial, capacitación acerca de los derechos de los migrantes, los trabajadores migratorios y sus familias, así como sobre el tráfico ilícito de migrantes y la trata de personas?

i) ¿Qué medidas podrían adoptarse para impedir que los trabajadores migratorios y sus familias se vean sometidos a una victimización secundaria al relacionarse con las instituciones policiales y judiciales?

2. Datos para mejorar la comprensión de las tendencias, formas, causas y consecuencias

7. Entre las preguntas que cabría formular en relación con las mejoras en la presentación de informes y la reunión de datos sobre delincuencia y victimización, para comprender mejor las tendencias, las formas, las causas y las consecuencias de la violencia contra los migrantes, los trabajadores migratorios y sus familias, figuran las siguientes:

a) ¿Qué sistemas de reunión de datos e información se utilizan para medir la prevalencia de delitos contra los migrantes, los trabajadores migratorios y sus familias a escala nacional? ¿Se desglosan esos datos? Si es así, ¿en qué categorías?

b) ¿Se recopila información sobre “la condición de migrante” en el marco de la labor actual de reunión de datos sobre la delincuencia, tanto de fuentes administrativas como de encuestas de muestreo? Por ejemplo, cuando se denuncia un delito a la policía ¿se recoge información sobre la nacionalidad, el país de nacimiento o la situación en lo que respecta a la residencia de las víctimas?

c) ¿Incluyen las encuestas sobre victimización u otros instrumentos para registrar delitos información sobre la situación migratoria de los encuestados?

d) Además de registrarse la victimización en los casos de delincuencia convencional, ¿se ha realizado algún estudio o encuesta para analizar los motivos de los delitos cometidos contra migrantes, en particular para determinar si se basaron en la raza, etnia o religión de la víctima?

e) ¿Qué autoridades participan en la recopilación de datos? ¿Existe una autoridad encargada de los asuntos de los trabajadores migratorios que también se ocupe de la recopilación de datos?

f) ¿Se publican los resultados de las investigaciones de los delitos cometidos contra los migrantes, los trabajadores migratorios y sus familias y sobre su victimización? Si es así, ¿con qué frecuencia?

g) ¿Han participado los Estados en proyectos internacionales, regionales o sectoriales de investigación o asistencia técnica para examinar la prevalencia de actos de violencia contra migrantes, trabajadores migratorios y sus familias? ¿Cuáles fueron los resultados o las conclusiones extraídas?

h) ¿Qué medidas hacen falta para mejorar la denuncia de los delitos contra migrantes, trabajadores migratorios y sus familias? ¿Se necesitan instrucciones técnicas armonizadas a nivel internacional para apoyar a los países en su labor de recopilación de datos sobre la violencia contra los migrantes?

i) ¿Se utilizan los resultados de las investigaciones sobre la delincuencia y la victimización para comprender mejor las tendencias, formas, causas y consecuencias de la violencia contra los migrantes, los trabajadores migratorios y sus familias, como punto de partida para elaborar estrategias con base empírica a fin de prevenir y combatir ese tipo de violencia?

j) ¿Qué medidas se han adoptado para investigar los vínculos entre el tráfico ilícito de migrantes y la trata de personas, por una parte, y la violencia contra los migrantes, los trabajadores migratorios y sus familias, por otra?

k) ¿Recopilan los Estados información sobre las víctimas de la trata de personas registrada oficialmente por el sistema de justicia penal o por otras autoridades nacionales? ¿Se desglosa esa información por año civil o ejercicio económico? ¿Se registran el sexo, la edad y la nacionalidad de las víctimas de la trata de personas?

l) ¿Qué tipo de información recopilan los Estados para determinar cuáles han sido los lugares de destino de las víctimas? ¿Registran información los Estados sobre sus propios nacionales repatriados desde terceros países?

m) ¿Qué tipo de información se reúne para determinar las formas de explotación que sufren las víctimas como consecuencia de la trata?

n) ¿Recopilan los Estados información sobre los autores de delitos de trata de personas procesados o condenados? ¿Se desglosa esa información por año civil o ejercicio económico? ¿Se registran oficialmente el sexo y la nacionalidad de los autores de delitos de trata?

3. Estrategias, medidas, mecanismos e instrumentos de prevención de la delincuencia

8. Entre las preguntas que cabría formular sobre las estrategias, medidas, mecanismos e instrumentos de prevención de la delincuencia, incluidas la sensibilización acerca de la violencia contra los migrantes, los trabajadores migratorios y sus familias y la función de la coordinación entre los organismos encargados de hacer cumplir la ley, las autoridades laborales y de inmigración, los funcionarios consulares, los organismos de salud y bienestar social y la sociedad civil, figuran las siguientes:

a) ¿Qué medidas se han adoptado para asegurar la prevención de la violencia contra migrantes, trabajadores migratorios y sus familias? ¿Qué medidas se refieren específicamente a las mujeres migrantes, las trabajadoras migratorias, los hijos de migrantes y los menores no acompañados?

b) ¿Qué medidas se han adoptado para asegurar que las políticas de migración tengan efectos positivos para la prevención de la trata de personas y del tráfico ilícito de migrantes?

c) ¿Qué medidas se han adoptado para impedir la violencia contra comunidades o grupos de migrantes marginados? ¿Cuáles son las ventajas y los inconvenientes de las medidas que se centran en determinados grupos de población (por ejemplo, los migrantes drogadictos, que se dedican a la prostitución o que no tienen hogar) y de las que se centran en lugares específicos (por ejemplo, barrios, estaciones de ferrocarril o distritos donde prolifera la prostitución)?

d) ¿Qué medidas se han adoptado para lograr que la policía y las comunidades de migrantes colaboren en programas de extensión, actividades deportivas e iniciativas para fomentar unas relaciones positivas con los medios de comunicación, así como para aumentar la presencia de la policía de proximidad?

e) ¿Se formulan estrategias de prevención con base empírica? ¿Se tienen en cuenta en las estrategias las investigaciones relacionadas con la delincuencia y las ciencias sociales, así como los análisis de los riesgos y las evaluaciones de las consecuencias para los derechos humanos?

f) ¿Se asignan suficientes recursos humanos, institucionales y financieros para poder aplicar las medidas necesarias de prevención de la violencia contra los migrantes, los trabajadores migratorios y sus familias?

g) ¿Realizan las organizaciones no gubernamentales internacionales y nacionales una vigilancia periódica independiente de la eficacia de las políticas de prevención de la violencia contra los migrantes, los trabajadores migratorios y sus familias?

h) ¿Se proporciona capacitación, incluida la enseñanza de idiomas, al personal que más contacto suele tener con los migrantes, los trabajadores migratorios y sus familias (por ejemplo, guardias de fronteras, policías, trabajadores sociales y empleados de los servicios médicos y de enseñanza)?

i) ¿Participan las organizaciones internacionales, las organizaciones no gubernamentales y los agentes de la sociedad civil en la preparación y prestación de capacitación periódica en los planos local, nacional e internacional sobre la prevención de la violencia contra los migrantes, los trabajadores migratorios y sus familias?

j) ¿Participan los migrantes, los trabajadores migratorios y sus familias en la preparación y ejecución de campañas de sensibilización? ¿Se ajustan el contenido y el formato de los materiales de las campañas a esos grupos destinatarios?

k) ¿Cooperan los agentes gubernamentales y no gubernamentales, las comunidades locales y los grupos de la sociedad civil en la preparación y ejecución de las campañas?

l) ¿Qué medidas se han adoptado para determinar cuáles son los grupos y comunidades vulnerables dentro de la comunidad de migrantes y formular estrategias de prevención específicas para ellos?

m) ¿Qué medidas han resultado eficaces para impedir la victimización secundaria y la victimización reiterada de migrantes, trabajadores migratorios y sus familias?

4. Estrategias legislativas y operacionales

9. Entre las preguntas que cabría formular sobre la aplicación de estrategias legislativas, incluidas estrategias de derecho penal, y de estrategias operacionales, incluidas estrategias en materia de aplicación coercitiva de la ley, a fin de prevenir y responder a la xenofobia, el racismo y otras formas conexas de intolerancia y violencia contra los migrantes, los trabajadores migratorios y sus familias, incluidos los migrantes indocumentados, figuran las siguientes:

a) ¿En qué medida incluye la legislación nacional de los Estados Miembros disposiciones que penalicen la violencia contra los migrantes, los trabajadores migratorios y sus familias? Se utiliza el derecho penal para tratar los casos de xenofobia, racismo y otras formas conexas de intolerancia?

b) ¿Qué otras disposiciones existen en las leyes nacionales para prevenir la xenofobia, el racismo y la violencia contra los migrantes, los trabajadores migratorios y sus familias? ¿Se han establecido garantías contra la discriminación racial y se aplican dichas garantías a los no ciudadanos independientemente de su situación migratoria? ¿Qué tipo de medidas prevé la legislación nacional para asegurar el respeto y la protección de los trabajadores migratorios y sus familias?

c) ¿En qué medida incluye la legislación nacional de los Estados Miembros disposiciones específicas relativas a las mujeres migrantes, las trabajadoras migratorias, los hijos de migrantes o los menores no acompañados?

d) ¿Qué medidas institucionales se han adoptado para asegurar que se aplique la legislación pertinente? ¿Cómo pueden los Estados Miembros crear o mejorar su respuesta legislativa a esas cuestiones?

e) ¿En qué medida garantizan las leyes nacionales los derechos de los migrantes, los trabajadores migratorios y sus familias? ¿Qué tipos de recursos e instituciones existen para ayudar a los trabajadores migratorios afectados por la violencia a entender y reivindicar sus derechos?

f) ¿Cuál es la función de los organismos encargados de la aplicación coercitiva de la ley en la respuesta a la violencia contra los migrantes, los trabajadores migratorios y sus familias? ¿Qué mejores prácticas pueden destacarse en cuanto a la respuesta de dichos organismos ante esos actos de violencia?

g) ¿Qué tipo de medidas se han adoptado para impedir la reincidencia en los casos de violencia contra migrantes, trabajadores migratorios y sus familias? ¿Se han establecido medidas para asegurar que se enjuicie a los grupos que hayan agredido a trabajadores migratorios o sus familias? ¿De qué forma aseguran los Estados que los migrantes, los trabajadores migratorios y sus familias que han sido víctimas de actos de violencia no vuelvan a convertirse en víctimas por la acción del sistema de justicia penal?

h) ¿Se han adoptado medidas prácticas para proteger de la violencia a los menores no acompañados?

5. Asistencia y protección

10. Entre las preguntas que cabría formular sobre las medidas destinadas a prestar asistencia y protección a los migrantes, los trabajadores migratorios y sus familias, incluidas la promoción y la protección de sus derechos, independientemente de su situación migratoria, figuran las siguientes:

a) ¿Qué medidas se han adoptado (o podrían adoptarse) para asegurar que se protejan los derechos de los migrantes, los trabajadores migratorios y sus familias independientemente de su situación jurídica?

b) ¿Qué medidas se han adoptado para asegurar que los migrantes, los trabajadores migratorios y sus familias tengan acceso a servicios de asistencia y protección independientemente de su situación jurídica? ¿Qué medidas se han adoptado para asegurar que puedan acceder a la justicia si ven violados sus derechos humanos o laborales?

c) ¿Qué medidas se han adoptado para asegurar que la protección y asistencia que se proporcione a migrantes, trabajadores migratorios y sus familias, incluidos los migrantes que hayan sido objeto de tráfico ilícito y las víctimas de la trata de personas, se basen en el respeto del derecho en materia de derechos humanos, migración, refugiados y asistencia humanitaria? ¿Se ajustan esas medidas a las necesidades especiales de sus destinatarios y se aplican con independencia de que se coopere con el proceso de justicia penal en los casos en que proceda?

d) ¿Qué medidas se han adoptado para defender el interés superior del niño en las medidas de protección y asistencia relativas a los migrantes, los trabajadores migratorios y sus familias, incluidos los migrantes que hayan sido objeto de tráfico ilícito y las víctimas de la trata de personas?

e) ¿Se cuenta con instituciones nacionales de derechos humanos o mediadores encargados de vigilar, promover y proteger los derechos de los migrantes, los trabajadores migratorios y sus familias?

f) ¿Qué medidas se han adoptado para aumentar la capacidad del personal de los organismos de policía y de justicia penal para hacer frente a la violencia contra migrantes, trabajadores migratorios y sus familias? ¿Tienen en cuenta esas medidas los derechos humanos y necesidades especiales de esas personas, incluidos los de las mujeres y los niños?

g) ¿Qué medidas se han adoptado para determinar mejor quiénes entre los migrantes, los trabajadores migratorios y sus familias han sido víctimas de violencia, entre otras cosas durante el viaje a sus países de destino, y para aumentar las investigaciones y los enjuiciamientos basados en denuncias de actos de violencia contra migrantes, trabajadores migratorios y sus familias?

h) ¿Qué medidas se han adoptado para asegurar que los migrantes, los trabajadores migratorios y sus familias, incluidos los migrantes que hayan sido objeto de tráfico ilícito, puedan denunciar casos de violencia y presentar quejas contra sus empleadores y otras personas que los hayan sometido a actos de violencia?

i) ¿Qué medidas se han adoptado para asegurar que se impongan sanciones para castigar los actos de violencia cometidos contra los migrantes que hayan sido

objeto de tráfico ilícito y para que los actos de violencia se consideren agravantes en los casos de tráfico ilícito de migrantes?

j) ¿Existen normas apropiadas de conducta que deban cumplir los agentes encargados de hacer cumplir la ley en relación con los migrantes, los trabajadores migratorios y sus familias?

6. Cooperación internacional, extradición y asistencia judicial recíproca

11. Entre las preguntas que cabría formular sobre la cooperación internacional, la extradición y la asistencia judicial recíproca, incluida la asistencia letrada para casos relacionados con trabajadores migratorios, figuran las siguientes:

a) ¿De qué formas han utilizado las autoridades nacionales la cooperación internacional en sus investigaciones y enjuiciamientos de delitos relacionados con la violencia contra los migrantes, los trabajadores migratorios y sus familias?

b) ¿Intercambian las autoridades nacionales información para facilitar la prevención, detección e investigación de esos delitos?

c) ¿Han establecido los Estados Miembros medidas para facilitar investigaciones conjuntas de la violencia contra los migrantes, los trabajadores migratorios y sus familias?

d) ¿Disponen los Estados Miembros de un marco jurídico adecuado para permitir la extradición, la asistencia judicial recíproca y la cooperación internacional para el decomiso del producto del delito en los casos en que proceda?

e) ¿Han utilizado los Estados Miembros con eficacia la extradición, la asistencia judicial recíproca y la cooperación internacional para el decomiso del producto del delito en los casos apropiados de violencia contra migrantes, trabajadores migratorios y sus familias?

f) ¿Han utilizado los Estados Miembros con eficacia la cooperación internacional en los casos relacionados con el tráfico ilícito de migrantes por mar?

g) ¿Han concertado los Estados Miembros tratados o acuerdos bilaterales, regionales o multilaterales para facilitar la cooperación internacional en los casos de violencia contra migrantes, trabajadores migratorios y sus familias?

h) ¿Hay cooperación entre los países de origen y los países de destino para hallar enfoques que beneficien a todos en lo que respecta a la migración y el desarrollo y a la prevención del tráfico ilícito de migrantes y la trata de personas?

i) ¿Qué tipo de información sobre la asistencia judicial se presta a los posibles trabajadores migratorios en sus países de origen (por ejemplo, en los consulados o por conducto de los organismos laborales)?

B. Información básica

1. Sinopsis

12. El problema de la violencia contra los migrantes, los trabajadores migratorios y sus familias se examinó en el 12º Congreso de las Naciones Unidas sobre Prevención del Delito y Justicia Penal, celebrado en Salvador (Brasil) en 2010.

En la Declaración de Salvador sobre estrategias amplias ante problemas globales: los sistemas de prevención del delito y justicia penal y su desarrollo en un mundo en evolución, que la Asamblea General hizo suya en su resolución 65/230, los Estados Miembros afirmaron su determinación de eliminar la violencia contra los migrantes, los trabajadores migratorios y sus familias y exhortaron a los Estados Miembros a que adoptaran medidas para prevenir y tratar de resolver eficazmente los casos de violencia de ese tipo, así como a que aseguraran que esas personas recibieran de los Estados un trato humano y respetuoso, con independencia de su condición. También se invitó a los Estados Miembros a que adoptaran medidas inmediatas para incorporar en las estrategias y normas internacionales de prevención del delito, medidas destinadas a prevenir, enjuiciar y sancionar los delitos en que se actuara con violencia contra los migrantes, así como la violencia relacionada con el racismo, la xenofobia y las formas conexas de intolerancia. Se invitó a la Comisión de Prevención del Delito y Justicia Penal a que siguiera examinando a fondo la cuestión.

2. Marco jurídico internacional

13. A nivel normativo, los derechos humanos, incluidos los derechos de los migrantes, se protegen mediante los instrumentos internacionales pertinentes, entre los que figuran la Declaración Universal de Derechos Humanos (resolución 217 A (III) de la Asamblea General), el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos y el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (resolución 2200 A (XXI), anexo) y el Protocolo Facultativo de este último (resolución 63/117, anexo). En particular, se protege a los migrantes contra los tratos degradantes, la discriminación y la explotación, conforme a lo dispuesto en la Convención contra la Tortura y Otros Tratos o Penas Crueles, Inhumanos o Degradantes². Otras disposiciones pertinentes figuran en la Convención Internacional sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación Racial³, la Convención sobre la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer⁴, la Convención suplementaria sobre la abolición de la esclavitud, la trata de esclavos y las instituciones y prácticas análogas a la esclavitud⁵, y el Convenio para la represión de la trata de personas y de la explotación de la prostitución ajena⁶. Además, se protege a los niños migrantes mediante la Convención sobre los Derechos del Niño y sus Protocolos Facultativos sobre la participación de niños en los conflictos armados⁷ y sobre la venta de niños, la prostitución infantil y la utilización de niños en la pornografía⁸. Hay también otros instrumentos pertinentes, como la Convención para reducir los casos de apatridia⁹ y la Convención sobre el Estatuto de los Refugiados¹⁰.

14. En lo que respecta a los trabajadores migratorios y sus familias, contiene disposiciones específicas la Convención Internacional sobre la protección de los

² Naciones Unidas, *Treaty Series*, vol. 1465, núm. 24841.

³ *Ibid.*, vol. 660, núm. 9464.

⁴ *Ibid.*, vol. 1249, núm. 20378.

⁵ *Ibid.*, vol. 266, núm. 3822.

⁶ *Ibid.*, vol. 96, núm. 1342.

⁷ *Ibid.*, vol. 2173, núm. 27531.

⁸ *Ibid.*, vol. 2171, núm. 27531.

⁹ *Ibid.*, vol. 989, núm. 14458.

¹⁰ *Ibid.*, vol. 189, núm. 2545.

derechos de todos los trabajadores migratorios y de sus familiares¹¹, que es el tratado internacional más amplio en materia de protección de los derechos de los trabajadores migratorios legalizados o en situación irregular. Conforme a esa Convención, los trabajadores migratorios y sus familiares tienen derecho a la protección efectiva del Estado contra toda violencia, daño corporal, amenaza o intimidación por parte de funcionarios públicos o de particulares, grupos o instituciones (artículo 16, párrafo 2); y los Estados parte deben adoptar medidas para imponer sanciones efectivas a las personas, grupos o entidades que hagan uso de la violencia o de amenazas o intimidación contra los trabajadores migratorios o sus familiares en situación irregular (artículo 68, párrafo 1 c)). No obstante (al 24 de enero de 2012), la Convención solo ha sido ratificada por 45 Estados, la mayoría de los cuales son países de origen de migrantes.

15. Existe una serie de convenios y recomendaciones de la Organización Internacional del Trabajo cuyo objetivo es proteger a los migrantes en la esfera del empleo, entre los que cabe destacar los siguientes: el Convenio sobre los trabajadores migrantes (revisado), 1949 (núm. 97); la Recomendación sobre los trabajadores migrantes (revisado), 1949 (núm. 86); la Recomendación sobre los trabajadores migrantes, 1975 (núm. 151); el Convenio sobre los trabajadores migrantes (disposiciones complementarias), 1975 (núm. 143); el Convenio sobre la discriminación (empleo y ocupación), 1958 (núm. 111); el Convenio sobre el trabajo forzoso, 1930 (núm. 29); el Convenio sobre la abolición del trabajo forzoso, 1957 (núm. 105); el Convenio sobre las peores formas de trabajo infantil, 1999 (núm. 182); y el Convenio sobre las trabajadoras y los trabajadores domésticos, 2011 (núm. 189).

16. Entre los instrumentos pertinentes relacionados con la delincuencia organizada transnacional figuran la Convención de las Naciones Unidas contra la Delincuencia Organizada Transnacional¹² y los Protocolos que la complementan, entre ellos el Protocolo contra el tráfico ilícito de migrantes por tierra, mar y aire¹³ y el Protocolo para prevenir, reprimir y sancionar la trata de personas, especialmente mujeres y niños¹⁴.

17. El Protocolo contra el tráfico ilícito de migrantes (que al 24 de enero de 2012 había sido ratificado por 129 Estados) constituye el primer instrumento mundial jurídicamente vinculante que contiene una definición convenida de tráfico ilícito de migrantes bien diferenciada de la de la trata de personas. En el Protocolo figura una serie de disposiciones encaminadas a prevenir y combatir el tráfico ilícito de migrantes y proteger los derechos de los migrantes. Así pues, al penalizar el tráfico ilícito de migrantes y otros delitos conexos, los Estados parte están obligados a considerar circunstancia agravante que se haya puesto en peligro o se pueda poner en peligro la vida o la seguridad de los migrantes afectados o se dé lugar a un trato inhumano o degradante, en particular con el propósito de explotar a estos migrantes (artículo 6, párrafo 3). El artículo 16 del Protocolo obliga a los Estados parte a preservar y proteger los derechos internacionalmente reconocidos de las personas que hayan sido objeto de tráfico ilícito, adoptar medidas apropiadas para protegerlas

¹¹ *Ibid.*, vol. 2220, núm. 39481.

¹² *Ibid.*, vol. 2225, núm. 39574.

¹³ *Ibid.*, vol. 2241, núm. 39574.

¹⁴ *Ibid.*, vol. 2237, núm. 39574.

contra toda violencia y prestarles asistencia apropiada cuando su vida o seguridad se haya puesto en peligro. A este respecto, los Estados parte deben tener en cuenta las necesidades especiales de las mujeres y los niños.

18. El Protocolo sobre la trata de personas (que al 24 de enero de 2012 había sido ratificado por 147 Estados) se aplica a los migrantes, los trabajadores migratorios y sus familias en la medida en que sean víctimas de la trata de personas¹⁵. Los Estados parte tienen la obligación de prevenir y combatir la trata de personas, prestando especial atención a las mujeres y los niños, y de asistir y proteger a las víctimas de la trata. De conformidad con el artículo 6 del Protocolo, esto comprende la aplicación de medidas destinadas a prevenir la seguridad física y la recuperación física, psicológica y social de las víctimas de la trata de personas.

3. Compromisos políticos

19. Se han iniciado varios procesos normativos internacionales y regionales para tratar las cuestiones relativas a la migración y estrechar la cooperación en ese ámbito¹⁶. En la Declaración del Milenio (resolución 55/2 de la Asamblea General), los Estados Miembros decidieron adoptar medidas para garantizar el respeto y la protección de los derechos humanos de los migrantes, los trabajadores migratorios y sus familias, eliminar los actos de racismo y xenofobia cada vez más frecuentes en muchas sociedades y promover una mayor armonía y tolerancia en todas las sociedades.

20. En la Declaración de Viena sobre la delincuencia y la justicia: frente a los retos del siglo XXI (resolución 55/59 de la Asamblea General, anexo) los Estados Miembros observaron que seguían cometiéndose delitos relacionados con el racismo, la xenofobia y otras formas conexas de intolerancia y reconocieron la importancia de adoptar medidas para incorporar en las estrategias y normas de prevención del delito medidas destinadas a prevenir y combatir esos delitos. Estas disposiciones se incluyeron en los planes de acción para la aplicación de la Declaración de Viena (resolución 56/261 de la Asamblea General, anexo).

21. En su resolución 66/172 relativa a la protección de los migrantes¹⁷, la Asamblea General expresó su preocupación por la intensificación de las actividades de las entidades de la delincuencia organizada transnacional y nacional, así como de otros que se lucran de los delitos contra los migrantes sin importarles las condiciones peligrosas e inhumanas a que someten a sus víctimas, así como por el alto nivel de impunidad de que se benefician los traficantes y sus cómplices, así como otros miembros de las entidades de la delincuencia organizada; alentó a los Estados a proteger a las víctimas de la delincuencia organizada nacional y transnacional, entre otras cosas garantizando el acceso a asistencia médica, psicosocial y jurídica; y alentó a los Estados Miembros a combatir la trata de personas y el tráfico ilícito de migrantes a nivel internacional promulgando leyes nacionales y fortaleciendo la cooperación internacional,

¹⁵ Véase la definición de “trata de personas” que figura en el artículo 3 a) del Protocolo sobre la trata de personas.

¹⁶ Puede verse una sinopsis en el documento de trabajo preparado por la Secretaría sobre prevención del delito y respuestas de la justicia penal a la violencia contra los migrantes, los trabajadores migratorios y sus familias (A/CONF.213/11), párr. 18.

¹⁷ Véanse también las resoluciones de la Asamblea General 54/166, 55/92, 56/170, 57/218, 58/190, 59/194, 60/169, 61/165, 62/156, 63/184, 64/166 y 65/212.

reconociendo que esos delitos podrían poner en peligro la vida de los migrantes o exponerlos a daños, servidumbre o explotación, que podían incluir la servidumbre por deudas, la esclavitud, la explotación sexual o los trabajos forzados.

22. En su resolución 66/128 relativa a la violencia contra las trabajadoras migratorias¹⁸, la Asamblea General exhortó a los gobiernos a que, en cooperación con las organizaciones internacionales, las organizaciones no gubernamentales, el sector privado y otras instancias, proporcionaran a las trabajadoras migratorias que fueran víctimas de la violencia todo tipo de asistencia y protección inmediatas; también exhortó a los gobiernos a que establecieran sanciones penales para castigar a quienes cometieran actos de violencia contra trabajadoras migratorias y a los que actuaran como intermediarios, y mecanismos de reparación y justicia en función del género con acceso efectivo para las víctimas, y proteger a las mujeres migrantes víctimas de la violencia para que no volvieran a ser victimizadas, ni siquiera por las autoridades.

23. La Asamblea General también puso de relieve la importancia de prevenir la violencia contra las mujeres migrantes en su resolución 65/228, titulada “Fortalecimiento de las respuestas en materia de prevención del delito y justicia penal a la violencia contra la mujer”, en la que instó a los Estados Miembros a que reconocieran las necesidades y las vulnerabilidades especiales de las mujeres migrantes.

4. Mandato y labor de la Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito

24. Varias entidades diferentes del sistema de las Naciones Unidas se ocupan de la violencia contra los migrantes, los trabajadores migratorios y sus familias de conformidad con sus respectivos mandatos. La Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito (UNODC) responde al problema mediante sus actividades de promoción de las Reglas y normas de las Naciones Unidas en materia de prevención del delito y justicia penal y en cumplimiento de sus mandatos relacionados con la trata de personas y el tráfico ilícito de migrantes.

25. Contar con unos sistemas de justicia penal que funcionen es indispensable para prevenir y combatir la violencia contra los migrantes, los trabajadores migratorios y sus familias. La UNODC ayuda a fortalecer los sistemas de justicia penal de conformidad con las Reglas y normas de las Naciones Unidas en materia de prevención del delito y justicia penal, incluidas las que se refieren a las necesidades especiales de los niños, las mujeres o las víctimas de delitos en general.

26. Algunas reglas y normas hacen referencia expresa a los migrantes¹⁹. Reconocen que determinados grupos de mujeres, incluidas las migrantes, son particularmente vulnerables a la violencia. También reconocen que es necesario intensificar la elaboración y utilización de métodos de reunión de datos sobre victimización. El plan de acción para la aplicación de la Declaración sobre los principios fundamentales de justicia para las víctimas de delitos y del abuso de poder (resolución 1998/21 del Consejo Económico y Social, anexo) contiene

¹⁸ Véanse también las resoluciones de la Asamblea General 48/110, 49/165, 50/168, 51/65, 52/97, 54/138, 56/131, 58/143, 60/139, 62/132 y 64/139.

¹⁹ Véase, por ejemplo, la Declaración sobre la eliminación de la violencia contra la mujer (resolución 48/104 de la Asamblea General) y la versión actualizada de las Estrategias y Medidas Prácticas Modelo para la eliminación de la violencia contra la mujer en el campo de la prevención del delito y la justicia penal (resolución 65/228, anexo).

orientaciones específicas sobre la ampliación de los métodos de reunión de datos sobre victimización, como encuestas de victimización normalizadas para abarcar a grupos específicos de víctimas, como las víctimas de la violencia contra las mujeres, los niños y los migrantes.

27. Las Directrices para la prevención del delito (resolución 2002/13 del Consejo Económico y Social, anexo) establecen que los gobiernos y la sociedad civil deben tratar de analizar y resolver los vínculos entre la delincuencia organizada transnacional y los problemas de delincuencia de ámbito nacional y local, entre otras cosas elaborando estrategias de prevención del delito, cuando corresponda, para proteger a grupos socialmente marginados, especialmente las mujeres y los niños, que sean vulnerables a las actividades de los grupos delictivos organizados, entre ellas la trata de personas y el tráfico ilícito de migrantes. Las Directrices de las Naciones Unidas para la Prevención de la Delincuencia Juvenil (Directrices de Riad) (resolución 45/112 de la Asamblea General, anexo) establecen que deberá prestarse especial atención a los niños de familias afectadas por problemas creados por cambios económicos, sociales y culturales rápidos y desiguales, en especial a los niños de familias indígenas o de inmigrantes y refugiados.

28. Asimismo deben tenerse en cuenta varias reglas y normas relacionadas con la infancia. Las Directrices sobre la justicia en asuntos concernientes a los niños víctimas y testigos de delitos (resolución 2005/20 del Consejo Económico y Social, anexo) incluyen el principio de no discriminación²⁰ y podrían aplicarse también a procesos extrajudiciales y consuetudinarios, como la justicia restaurativa, y en las ramas no penales del derecho, incluidas las leyes relativas a la ciudadanía, la inmigración y los refugiados. Las Directrices de Acción sobre el Niño en el Sistema de Justicia Penal (resolución 1997/30 del Consejo Económico y Social, anexo) establecen que debe prestarse especial atención a los niños que requieran medidas especiales de protección, como los niños pertenecientes a minorías, inmigrantes, poblaciones indígenas u otros grupos vulnerables, y que debe hacerse hincapié en formular planes amplios de prevención, como exigen las Directrices de Riad.

29. La UNODC, como depositaria de la Convención de las Naciones Unidas contra la Delincuencia Organizada Transnacional y los Protocolos sobre la trata de personas y el tráfico ilícito de migrantes que la complementan, tiene el mandato de ayudar a la comunidad internacional a prevenir y combatir esos delitos, enjuiciar a sus autores, proteger y asistir a las víctimas de la trata de personas, proteger los derechos de los migrantes que han sido objeto de tráfico ilícito y promover la cooperación con esos fines. La UNODC también promueve y contribuye a los esfuerzos de los Estados Miembros por pasar a ser partes en la Convención y sus Protocolos y proceder a aplicarlos. En 2011 otros cinco Estados Miembros ratificaron el Protocolo sobre la trata de personas y otros tres ratificaron el Protocolo sobre el tráfico ilícito de migrantes.

30. A fin de mejorar la capacidad de los sistemas nacionales de justicia penal para aplicar las disposiciones de los Protocolos, la Oficina ha preparado y publicado

²⁰ Este principio dice lo siguiente (párr. 8 b)):

“No discriminación. Todo niño tiene derecho a un trato equitativo y justo, independientemente de su raza, etnia, color, sexo, idioma, religión, opiniones políticas o de otra índole, origen nacional, étnico o social, posición económica, impedimentos físicos y linaje o cualquier otra condición del niño, de sus padres o de sus tutores.”

varios instrumentos, manuales y documentos temáticos. La *Ley Modelo contra el tráfico ilícito de migrantes* de la UNODC se puso a disposición de los gobiernos en 2010. En 2011 se publicó un Manual de capacitación a fondo sobre investigación y enjuiciamiento del tráfico ilícito de migrantes (*In-Depth Training Manual on Investigating and Prosecuting the Smuggling of Migrants*). La Oficina también preparó un manual de primeros auxilios para los funcionarios de los servicios de aplicación de la ley encargados de la respuesta inicial en los casos de trata de personas y el Instrumento de Asistencia Lingüística a las Víctimas, concebido para apoyar a los agentes de respuesta inicial que puedan tener que ocuparse de casos de trata de personas y necesiten prestar asistencia básica a las víctimas de la trata de personas. Varios informes técnicos y documentos temáticos se centran en cuestiones específicas, entre ellas el papel de la delincuencia organizada en el tráfico ilícito de migrantes de África occidental a la Unión Europea y las respuestas normativas a la trata de personas en Bangladesh, la India, Nepal y Sri Lanka.

31. La UNODC difunde sus instrumentos y publicaciones por varios cauces, y estos llegan a un público amplio. Más de 80 países reciben asistencia técnica en los ámbitos de la trata de personas y el tráfico ilícito de migrantes. Los recursos electrónicos del sitio web de la UNODC se descargaron más de 80.000 veces. También se distribuyen materiales pertinentes en el contexto de actividades de capacitación, reuniones oficiales y conferencias y por conducto de las oficinas regionales de la UNODC.

32. La capacitación también es importante para aumentar la capacidad de los profesionales de la justicia penal para combatir la trata de personas y el tráfico ilícito de migrantes. Mediante su iniciativa mundial de capacitación sobre la trata de personas, la UNODC impartió capacitación a profesionales de la justicia penal en Egipto, Fiji, Kirguistán, Malí, Portugal y Ucrania para que aprendieran a actuar con eficacia al atender a las víctimas de la trata de personas y en las tareas de investigación, enjuiciamiento y cooperación internacional conexas. La Oficina organizó programas de capacitación sobre la prevención del tráfico ilícito de migrantes en Egipto, Ghana y Marruecos y sigue asistiendo a Estados de Asia oriental y sudoriental a establecer una dependencia de coordinación y análisis de los datos que reúnan sobre el tráfico ilícito de migrantes.

33. La UNODC es miembro del Grupo Mundial sobre Migración y asumirá la presidencia del Grupo en el segundo semestre de 2012. El Grupo Mundial sobre Migración es un foro importante de coordinación interinstitucional en lo que respecta a los asuntos relacionados con la migración. Reúne a los jefes de organismos con el fin de fomentar una aplicación más amplia de todos los instrumentos y normas internacionales y regionales pertinentes sobre migración y alentar la adopción de enfoques más coherentes, amplios y mejor coordinados de la cuestión de la migración internacional. Como integrante del Grupo, la UNODC ayuda a los Estados Miembros a asegurar que se protejan los derechos de las personas que han sido víctimas de trata y los migrantes que han sido objeto de tráfico ilícito, de conformidad con el Protocolo sobre la trata de personas y el Protocolo sobre el tráfico ilícito de migrantes.

34. Entre las conclusiones a que llegó el 12º Congreso cabe mencionar la necesidad de que la UNODC, en cooperación con los asociados pertinentes, desempeñara una función en la reunión y difusión de datos y de información sobre las causas básicas de la violencia contra los migrantes, los trabajadores migratorios

y sus familias, y sobre las modalidades de migración, y prosiguiera su labor de asistencia técnica en la esfera de la lucha contra la trata de personas y el tráfico ilícito de migrantes (A/CONF.213/18, párrafo 169).

5. Problemas actuales²¹

35. Actualmente hay unos 214 millones de migrantes internacionales, que representan más del 3% de la población mundial²². La mayoría de los movimientos migratorios internacionales se producen entre países de igual nivel de desarrollo: aproximadamente el 60% de los migrantes se trasladan desde un país en desarrollo hacia otro o desde un país desarrollado hacia otro. Solo el 37% migra de países en desarrollo a países desarrollados, mientras que un 3% se traslada de países desarrollados a países en desarrollo²³.

36. Los migrantes, los trabajadores migratorios y sus familias son vulnerables a los abusos, la violencia y la explotación durante todo el proceso de migración, desde los preparativos, la partida, el tránsito y todo el período de estancia hasta el regreso a su Estado de origen o de residencia habitual. La violencia puede adoptar muchas formas, incluida la explotación en el contexto de la trata de personas o el peligro para la vida o la seguridad que puede estar vinculado al tráfico ilícito de migrantes. Entre los grupos particularmente vulnerables se encuentran las trabajadoras migratorias, que pueden convertirse en víctimas de abusos, malos tratos y violencia sexual a manos de sus empleadores, y los migrantes indocumentados, especialmente los que son objeto de tráfico ilícito o de trata. La discriminación racial, los delitos racistas y la victimización también pueden desembocar en violencia contra los migrantes, los trabajadores migratorios y sus familias.

37. Comprender la naturaleza y el alcance de la violencia contra los migrantes, los trabajadores migratorios y sus familias es difícil. Se suele considerar que las poblaciones de migrantes no denuncian todos los delitos, incluidos los delitos violentos, lo que impide que pueda hacerse un uso adecuado de los recursos normativos y coercitivos en las comunidades de inmigrantes. Además, los migrantes indocumentados no figuran en los registros oficiales, por lo que no se los suele incluir en los estudios sobre victimización. Incluso en los casos en que se dispone de datos sobre los migrantes que han sido víctimas de delitos, es difícil realizar comparaciones a nivel internacional. Al no haber definiciones aceptadas internacionalmente, los países utilizan distintas categorías y conceptos para la reunión de datos. Otras dificultades se deben a los cambios en la legislación aplicable y a las diferencias entre las leyes y los ordenamientos jurídicos nacionales.

38. Los migrantes, además de verse aislados de los servicios de vigilancia del cumplimiento de la ley y el sistema de justicia penal, pueden tener mayores dificultades durante el proceso de investigación o el procedimiento judicial que los

²¹ Se hace un análisis más exhaustivo de los problemas actuales en el documento de trabajo preparado por la Secretaría sobre prevención del delito y respuestas de la justicia penal a la violencia contra los migrantes, los trabajadores migratorios y sus familias (A/CONF.213/11).

²² Organización Internacional para las Migraciones, *Informe sobre las migraciones en el mundo 2010 - El Futuro de la Migración: Creación de Capacidades para el Cambio* (Ginebra, 2010), pág. 119.

²³ *Informe sobre Desarrollo Humano 2009 – Superando barreras: Movilidad y desarrollo humanos* (publicación de las Naciones Unidas, núm. de venta S.09.III.B.1), pág. 23.

no migrantes cuando denuncian a las autoridades competentes su condición de víctimas. Entre estas dificultades cabe mencionar las barreras lingüísticas, las diferencias culturales y el desconocimiento de un sistema de justicia penal extranjero. Para que el sistema de justicia penal pueda dar una respuesta eficaz a la violencia sufrida por los migrantes, los trabajadores migratorios y sus familias puede ser necesario adoptar programas, políticas o prácticas especializadas de aplicación de la ley, por ejemplo, asistencia multilingüe y presencia de la policía y de los servicios de apoyo a las víctimas en las comunidades de migrantes. Ajustar las estrategias de prevención de la delincuencia a las necesidades de esos grupos es particularmente complicado y exige adoptar enfoques innovadores, por ejemplo iniciativas de base social. El acceso a la asistencia letrada suele ser escaso. En muchos casos, en particular cuando se trata de migrantes indocumentados o que se encuentran en situación irregular, el miedo a la deportación o detención impide que se denuncien los delitos.

39. Los migrantes indocumentados o en situación irregular son especialmente vulnerables y se enfrentan a dificultades particulares, entre ellas la incapacidad de pedir protección y socorro a las autoridades. Como ha señalado el Grupo Mundial sobre Migración, los migrantes en situación irregular corren un mayor riesgo de sufrir discriminación, exclusión, explotación y abusos. En muchos casos no reciben una protección laboral mínima, ni se les ofrecen garantías procesales, seguridad personal ni atención sanitaria. A menudo son víctimas de detenciones prolongadas o de malos tratos, y en algunos casos sufren esclavitud o violación o incluso son asesinados. Los migrantes en situación irregular corren un mayor riesgo de ser agredidos por personas xenófobas y racistas o de convertirse en víctimas de empleadores sin escrúpulos y depredadores sexuales, y pueden caer fácilmente también en manos de traficantes y tratantes.

40. Las autoridades competentes que investigan los delitos de violencia contra los migrantes, los trabajadores migratorios y sus familias también pueden encontrarse con dificultades. En los delitos relacionados con la discriminación racial y la xenofobia suele ser difícil demostrar la existencia de una motivación xenófoba. Aunque esto puede deberse a las dificultades que tienen las víctimas para denunciar esos casos, las autoridades competentes necesitan contar con capacidad suficiente para atender esas circunstancias específicas al investigar y perseguir esos delitos.

6. Medidas de prevención y respuestas de la justicia penal

41. La violencia contra los migrantes, los trabajadores migratorios y sus familias es un problema que afecta a muchos Estados. Las respuestas al problema deben ser multisectoriales y multidisciplinarias, y en ellas deben participar todos los sectores pertinentes del gobierno y la sociedad civil. Dichas respuestas también deben tener en cuenta el marco jurídico internacional y los compromisos políticos pertinentes mencionados más arriba. Entre las medidas pertinentes figuran políticas, programas y leyes para prevenir la violencia, así como el uso del derecho penal y la acción represiva para disuadir y llevar a los delincuentes ante la justicia a fin de aplicar eficazmente la legislación y las políticas en esta esfera.

Medidas de prevención

42. Las disposiciones jurídicas contra la discriminación y la xenofobia son una base importante para prevenir la violencia contra los migrantes, los trabajadores migratorios y sus familias. Aunque varios Estados Miembros cuentan con disposiciones constitucionales sobre la no discriminación, esas disposiciones no siempre se aplican a los migrantes, o su aplicación puede resultar complicada en la práctica. Algunos Estados Miembros han adoptado leyes especiales contra la discriminación. En otros Estados Miembros existen disposiciones jurídicas específicas que prohíben la discriminación de los no ciudadanos.

43. La eficacia de las respuestas coercitivas y la existencia de un sistema de justicia penal que funcione debidamente también pueden ser importantes para la prevención de la violencia contra los migrantes, los trabajadores migratorios y sus familias. No obstante, las medidas jurídicas y la acción represiva por sí solas no son suficientes para prevenir delitos conexos como el tráfico ilícito de migrantes y la trata de personas.

44. El tráfico ilícito de migrantes es un proceso complejo que debe analizarse para elaborar estrategias de prevención eficaces. El aumento de las medidas de control de las fronteras puede hacer que se desvíen las rutas hacia otras partes, lo cual hace más probable que los traficantes utilicen rutas más peligrosas que pongan en peligro la vida de los migrantes. Si los migrantes son devueltos a sus países de origen sin que se tengan en cuenta los problemas de fondo que han motivado su decisión de migrar, es posible que simplemente vuelvan a intentar migrar. Hay factores importantes de rechazo y atracción que llevan a las personas a convertirse en migrante o en traficante de migrantes, y para prevenir el tráfico ilícito de migrantes es preciso adoptar medidas en relación con todos estos factores.

45. La prevención de la trata de personas también exige respuestas coordinadas y amplias. Es preciso combinar la labor de disuasión de los traficantes atajando las causas por las que se convirtieron en traficantes con los efectos disuasorios de la labor de justicia penal. Las actividades de asistencia a las víctimas para romper el ciclo del tráfico ilícito deben ir dirigidas a prevenir que estas vuelvan a ser objeto de tráfico o se conviertan en traficantes. Es preciso reunir datos siempre que se pueda. A medida que se cuente con más información sobre los traficantes y sus métodos de operación, se podrán perfilar mejor las medidas para prevenir el tráfico ilícito.

46. La prevención de la violencia contra los migrantes, los trabajadores migratorios y sus familias debe realizarse desde múltiples niveles, entre ellos el nivel normativo. Una política de inmigración clara e integral, basada en datos estadísticos sólidos, podría contribuir a una mejor integración de los migrantes, lo que los haría menos vulnerables a la violencia y la delincuencia. Otras medidas preventivas pueden ser las campañas de sensibilización para luchar contra la discriminación; el acceso a la justicia, incluida la eliminación de las barreras lingüísticas, sociales y culturales para mejorar el acceso; el apoyo y la asistencia a los migrantes que han sido víctimas; y las medidas para mejorar las relaciones entre los migrantes y la policía y las relaciones entre los medios de información y las comunidades de migrantes.

Medidas de la justicia penal

47. Para combatir la violencia contra los migrantes, los trabajadores migratorios y sus familias, los Estados Miembros deben contar con unos sistemas de justicia penal eficaces, justos y humanos. Las respuestas de los organismos de represión y de justicia penal a este problema deben guiarse por las Reglas y normas de las Naciones Unidas en materia de prevención del delito y justicia penal. Las estrategias nacionales de justicia penal, basadas en los derechos humanos y el estado de derecho, son instrumentos fundamentales para hacer frente a estos problemas y los problemas conexos de una forma integral.

48. Entre las medidas específicas para luchar contra la violencia motivada por la xenofobia o los delitos motivados por prejuicios pueden figurar la aportación de recursos y capacitación a los funcionarios policiales, judiciales y de otros ámbitos pertinentes, una respuesta más enérgica de las autoridades policiales y judiciales para asegurar que los autores de delitos motivados por prejuicios sean llevados ante la justicia, el uso de estadísticas policiales y judiciales como forma de vigilar las tendencias en lo que respecta a esos delitos, la creación de un mecanismo visible y accesible para recibir denuncias de casos de violencia contra extranjeros o el establecimiento de un órgano especial para asegurar una coordinación eficaz de los distintos programas gubernamentales de cohesión social y lucha contra la xenofobia y los delitos motivados por prejuicios.

49. Pueden utilizarse medidas de derecho penal y de otro tipo para ofrecer una protección más eficaz a los migrantes, los trabajadores migratorios y sus familias frente a la discriminación y la violencia. Si bien pocos Estados han tipificado expresamente como delito la discriminación basada en la raza, la etnia o la nacionalidad, algunos han establecido circunstancias agravantes para los delitos cometidos contra personas o bienes debido a la raza, la nacionalidad, la religión, la etnia, la orientación sexual o el sexo de la víctima.

50. Algunos Estados Miembros han adoptado medidas para penalizar la migración irregular. En determinadas circunstancias esto podría afectar a los esfuerzos por prevenir la violencia contra los migrantes, los trabajadores migratorios y sus familias. El Relator Especial sobre los derechos humanos de los migrantes ha expresado reiteradamente su preocupación porque la penalización de la migración irregular hace que todos los migrantes, independientemente de su situación migratoria, sean vulnerables a posibles actos racistas o xenófobos y porque muchos de los mecanismos coercitivos concebidos para prevenir la migración irregular o no autorizada podrían precisamente ser causantes de actos de violencia o tener el efecto secundario de alentar la ampliación de las redes de tráfico ilícito y de trata²⁴.

7. Cooperación internacional

51. La cooperación internacional es fundamental para hacer frente a los problemas de delincuencia transnacional y concretamente a la violencia contra los migrantes, los trabajadores migratorios y sus familias. Los Estados Miembros deberían utilizar y fortalecer todos los cauces oficiales y extraoficiales de cooperación. A nivel operacional, los arreglos informales pueden ayudar a los agentes encargados de hacer cumplir la ley y los investigadores a obtener o transmitir información

²⁴ Véanse, por ejemplo, A/65/222 y A/HRC/17/33.

rápidamente a través de las fronteras. La cooperación oficial para fines de extradición, asistencia judicial recíproca y transferencia de condenados es igualmente importante. En la mayoría de los casos, dicha cooperación se basa en tratados bilaterales o multilaterales, entre ellos los acuerdos regionales o demás acuerdos pertinentes.

52. La UNODC presta asistencia a los Estados Miembros en sus esfuerzos por cooperar y aplicar la Convención de las Naciones Unidas contra la Delincuencia Organizada Transnacional y los Protocolos que la complementan²⁵, así como las Reglas y normas de las Naciones Unidas en materia de prevención del delito y justicia penal que resulten pertinentes, de conformidad con las normas de derechos humanos aplicables. La página web de cooperación internacional de la UNODC incluye los datos de contacto nacionales y regionales y ayuda a las autoridades a establecer vínculos entre ellas. El Programa para redactar solicitudes de asistencia judicial recíproca y el directorio electrónico de autoridades nacionales competentes facilitan la redacción y la tramitación de solicitudes de asistencia judicial recíproca o extradición. La UNODC sigue elaborando leyes modelo y manuales sobre cuestiones relacionadas con la delincuencia organizada transnacional y capacitando a fiscales y agentes policiales y judiciales sobre diversos aspectos de la cooperación internacional.

53. Para promover un intercambio de información que refuerce la eficacia de la cooperación internacional, la UNODC alberga una biblioteca jurídica en línea que proporciona acceso a casos oficialmente documentados de trata de personas, legislación pertinente y jurisprudencia conexas. La biblioteca contiene detalles sobre la nacionalidad de las víctimas y de los delincuentes, las rutas de tráfico, los fallos dictados y otra información relacionada con casos juzgados en todo el mundo.

54. La Oficina sigue prestando apoyo a los Estados Miembros fomentando la cooperación internacional y prestando asistencia técnica, previa solicitud y con arreglo a su mandato, para promover respuestas de justicia penal eficaces frente a la violencia contra los migrantes, los trabajadores migratorios y sus familias y tratar de resolver el problema en lo que respecta a la trata de personas y el tráfico ilícito de migrantes.

²⁵ Véase el informe del Secretario General sobre la cooperación internacional en la lucha contra la delincuencia organizada transnacional y la corrupción (E/CN.15/2012/9).