
seminarios y conferencias

Derechos humanos y trata de personas en las Américas

**Resumen y aspectos destacados
de la Conferencia Hemisférica
sobre Migración Internacional**

**Centro Latinoamericano y Caribeño de
Demografía (CELADE, División de Población de
la CEPAL)**

**Organización Internacional para las Migraciones
(OIM)**

**Fondo de Población de las Naciones Unidas
(UNFPA)**



Santiago de Chile, noviembre de 2003

Derechos humanos y trata de personas en las Américas

**Resumen y aspectos destacados
de la Conferencia Hemisférica
sobre Migración Internacional**

Este documento, para el cual se contó con el apoyo financiero del Fondo de Población de las Naciones Unidas (UNFPA), fue elaborado por el Centro Latinoamericano y Caribeño de Demografía (CELADE)-División de Población de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), en su calidad de Secretaría Técnica de la Conferencia Hemisférica sobre Migración Internacional: derechos humanos y trata de personas en las Américas, realizada en Santiago de Chile, entre el 20 y el 22 de noviembre de 2002.

El texto incluye una síntesis de los trabajos que presentaron los expositores en la Conferencia y fue preparado por Manuel Ángel Castillo, profesor-investigador de El Colegio de México, con la colaboración de Ana González Casillas y Gabriela López Flores. Fue supervisado íntegramente por Miguel Villa, Director del CELADE, y por Jorge Martínez Pizarro, profesional del Área de Población y Desarrollo de la misma División.

Las opiniones expresadas en este documento, que no ha sido sometido a revisión editorial, son de exclusiva responsabilidad de los autores participantes en la Conferencia y pueden no coincidir con las de la organización.

Publicación de las Naciones Unidas

ISSN impreso: 1680-9033

ISSN electrónico: 1680-9041

ISBN: 92-1-322290-4

LC/L. 2012-P

Nº de venta: S.03.II.G.174

Copyright © Naciones Unidas, noviembre de 2003. Todos los derechos reservados

Impreso en Naciones Unidas, Santiago de Chile

La autorización para reproducir total o parcialmente esta obra debe solicitarse al Secretario de la Junta de Publicaciones, Sede de las Naciones Unidas, Nueva York, N. Y. 10017, Estados Unidos. Los Estados miembros y sus instituciones gubernamentales pueden reproducir esta obra sin autorización previa. Sólo se les solicita que mencionen la fuente e informen a las Naciones Unidas de tal reproducción.

Índice

Resumen	7
Introducción	9
A. La migración internacional en las Américas	15
Bloque I. Migración internacional en las Américas	15
1. Expositores.....	15
a) <i>Miguel Villa y Jorge Martínez Pizarro</i> , La migración internacional de latinoamericanos y caribeños en las Américas	15
b) <i>Ricardo Infante</i> , América Latina y el Caribe. Migraciones internacionales y el mercado de trabajo global: antecedentes para la agenda de trabajo decente	18
c) <i>Javier Moctezuma Barragán</i> , Procesos intergubernamentales del diálogo y consulta sobre migración internacional en las Américas.....	20
2. Comentarios	22
3. Puntos destacados del bloque	23
B. Derechos humanos de los migrantes	25
Bloque I. Derechos humanos y movilidad de las personas	25
1. Expositores.....	25
a) <i>Amérigo Incalcaterra</i> , Movilidad y derechos humanos	25
b) <i>Richard Perruchoud</i> , Migración y derechos humanos	26
c) <i>Agni Castro-Pita</i> , Derechos humanos, refugio y asilo.....	28
d) <i>Kelly Ryan</i> , Derechos humanos, migración y seguridad regional	29

2. Comentarios.....	31
3. Puntos destacados del bloque	31
Bloque II. Consideraciones de género y de edad en los derechos humanos de los migrantes	33
1. Expositores.....	33
a) <i>Alfredo Missair</i> , Derechos humanos de los niños migrantes y de los hijos de los migrantes.....	33
b) <i>Luis Mora</i> , Las fronteras de la vulnerabilidad: género, migración y derechos sexuales y reproductivos	34
c) <i>Patrick Taran</i> , Globalización, trabajo y migración: la necesidad de protección.....	37
2. Comentarios	38
3. Puntos destacados del bloque.....	38
Bloque III. Marcos y programas para la promoción y protección de los derechos humanos de los migrantes	40
1. Expositor	40
a) <i>Juan Méndez</i> , Programa interamericano para la promoción de los derechos humanos de las personas migrantes en el marco de la Organización de los Estados Americanos (OEA).....	40
2. Comentarios	42
3. Puntos destacados del bloque.....	43
C. Trata de personas.....	45
Bloque I. Trata de personas y derechos humanos	45
1. Expositores.....	45
a) <i>Carmen Artigas</i> , El crimen organizado como una forma grave de violación de los derechos humanos: el Protocolo para Prevenir, Reprimir y Sancionar la Trata de Personas, Especialmente Mujeres y Niños	45
b) <i>Gabriela Rodríguez</i> , La trata de personas y los derechos humanos de los migrantes	48
2. Comentarios	50
3. Puntos destacados del bloque.....	51
Bloque II. Diagnósticos sobre la trata de personas en las Américas	52
1. Expositores.....	52
a) <i>Mohammed Mattar</i> , Trata de personas, en especial mujeres y niños en los países de América. Un informe regional sobre el alcance del problema y la respuesta gubernamental y no gubernamental	52
b) <i>Susana Chiarotti</i> , Trata de mujeres: conexiones y desconexiones entre género, migración y derechos humanos.....	53
c) <i>Bruce Harris</i> , La trata de niños	55
2. Comentarios	56
3. Puntos destacados del bloque.....	56
Bloque III-A. Prevención y asistencia (mejores prácticas y actividades futuras).....	58
1. Expositores.....	58
a) <i>Guy Bélanger</i> , La experiencia de Canadá en la lucha contra la trata de personas y su prevención	58
b) <i>Melba Martínez</i> , Programa para combatir y prevenir la trata de personas.....	59
c) <i>Victor Wong</i> , Globalización y la respuesta de Canadá ante los refugiados chinos.....	62
2. Comentarios	63

3.	Puntos destacados del bloque.....	65
Bloque III-B. Prevención y asistencia (mejores prácticas y actividades futuras)	.....	67
1.	Expositores.....	67
a)	<i>Jorge Bustamante</i> , Una contradicción virtual entre la migración internacional y los derechos humanos.....	67
b)	<i>Francisco Rico-Martínez</i> , El rol de la sociedad civil en la prevención y combate de la trata de personas.....	70
c)	<i>Diego Beltrand</i> , Trata de personas: un desafío regional	71
2.	Comentarios	72
3.	Puntos destacados del bloque.....	73
D. Informe de las organizaciones de la sociedad civil y panel final con participación de expertos invitados y de las organizaciones de la sociedad civil	.....	75
1.	Informe de las organizaciones de la sociedad civil	75
2.	Expositores del panel final	76
a)	<i>Reynaldo Bajraj</i>	76
b)	<i>Elizabeth Thomas-Hope</i>	76
c)	<i>Fanny Polanía</i>	78
d)	<i>Mario Santillo</i>	79
e)	<i>Richard Perruchoud</i>	80
Síntesis	.....	81
Anexos	.....	87
1.	Informe final	89
2.	Agenda de la Conferencia	95
3.	Lista de participantes	101
4.	Declaración de las organizaciones de la sociedad civil.....	109
Serie Seminarios y conferencias: números publicados	.....	113
Otras publicaciones de la CEPAL	.....	114

Índice de gráficos

Gráfico 1	América Latina y el Caribe: porcentaje de población inmigrante, según procedencia, 1970-1990.....	17
-----------	--	----

Resumen

El presente documento consiste en un resumen y examen de los hechos más relevantes de la Conferencia Hemisférica sobre Migración Internacional: derechos humanos y trata de personas en las Américas, realizada en Santiago de Chile, entre el 20 y el 22 de noviembre de 2002.

En la introducción, se describen los antecedentes, objetivos y aspectos organizativos de la reunión, junto con una reseña de la ceremonia inaugural. A continuación, se incluye una síntesis de las ponencias y de los comentarios de cada sesión, así como de los debates y de las intervenciones de los asistentes, especialmente de los delegados gubernamentales.

El orden de los temas y bloques en que se estructuró el contenido de la reunión fue el siguiente:

- La migración internacional en las Américas.
- Derechos humanos de los migrantes:
 - Derechos humanos y movilidad de las personas;
 - Consideraciones de género y de edad en los derechos humanos de los migrantes;
 - Marcos y programas para la promoción y protección de los derechos humanos de los migrantes.
- Trata de personas:
 - Trata de personas y derechos humanos;

- Diagnósticos sobre la trata de personas;
- Prevención y asistencia (mejores prácticas y actividades futuras).

Finalmente, se entrega un informe de las organizaciones de la sociedad civil y del panel de expertos. Se incluye una síntesis en que se destacan los principales elementos vertidos durante la Conferencia, teniendo en cuenta los contenidos de las ponencias, los comentarios y los debates posteriores. En los anexos se incluyen documentos de referencia.

Introducción

Este documento contiene resúmenes de las ponencias y los comentarios presentados en la Conferencia Hemisférica sobre Migración Internacional: derechos humanos y trata de personas en las Américas, realizada en la sede de la CEPAL en Santiago de Chile, entre el 20 y el 22 de noviembre de 2002. Así mismo, se incluyen los aspectos destacados en los debates de cada una de las sesiones, una síntesis general de lo tratado durante la reunión y un conjunto de anexos con documentos de referencia.

La Conferencia fue organizada conjuntamente por la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) y la Organización Internacional para las Migraciones (OIM); contó con la colaboración de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH) de la Organización de los Estados Americanos (OEA) y de la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos (ACNUDH), y con el coauspicio del Fondo de Población de las Naciones Unidas (UNFPA), del Banco Interamericano de Desarrollo (BID), del Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia (UNICEF), de la Organización Internacional del Trabajo (OIT) y del Sistema Económico Latinoamericano (SELA).

Antecedentes

La Conferencia se realizó en cumplimiento de la resolución 56/203 de 2001 de la Asamblea General de las Naciones Unidas, en que se hace un llamado al sistema de Naciones Unidas y otras organizaciones intergubernamentales para apoyar y cooperar en los procesos y actividades relacionados con la migración internacional, y

de las resoluciones 590 (XXIX) y 592 (XXIX) de 2002 de la CEPAL. La Resolución 590 (XXIX), sobre Población y Desarrollo, acoge entre las actividades prioritarias para el período 2002-2004 la iniciativa de organizar la Conferencia. La Resolución 592 (XXIX) aprueba el Calendario de Conferencias de la CEPAL para el período 2002-2004, en que se incluye la realización de esta Conferencia. Ambas resoluciones se enmarcan en el mandato que tiene la CEPAL, a través del Centro Latinoamericano y Caribeño de Demografía (CELADE)-División de Población, de efectuar el seguimiento de las tendencias de la migración internacional de la población de América Latina y el Caribe y de sus relaciones con el desarrollo; además, se enmarca en las actividades de la División de Desarrollo Social de la CEPAL, mediante la Unidad Conjunta de Derechos Humanos, establecida en virtud de un acuerdo especial con la Oficina de la Alta Comisionada de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos (ACNUDH).

También cabe consignar el mandato permanente de la OIM de colaborar en la administración de la migración internacional, promover el pleno respeto a los derechos fundamentales de las personas migrantes y de luchar contra el tráfico de personas, sustentado en el principio de que la migración en forma ordenada y en condiciones humanas beneficia a los migrantes y a las sociedades.

La Conferencia contribuye a las actividades de seguimiento de la Tercera Cumbre de las Américas, realizada en Quebec (Canadá), en abril de 2002, que asignó prioridad política al tema de la migración y en cuyo Plan de Acción adoptado por los Estados americanos se proponen metas específicas para la promoción de los derechos humanos de los migrantes, incluidos los trabajadores migrantes y sus familias. El Plan aconseja fomentar la cooperación con organismos internacionales especializados para avanzar y coordinar los esfuerzos de ejecución de los mandatos de la Cumbre.

La Conferencia convocó a los gobiernos de los países miembros de la CEPAL, representantes de organismos internacionales y personalidades del mundo académico. También se invitó a un conjunto de organizaciones de la sociedad civil involucradas en la temática migratoria, que realizaron en forma paralela el Foro de la Sociedad Civil de las Américas sobre la Movilidad de las Personas.

Objetivos

El propósito de la reunión fue reforzar la cooperación entre los gobiernos en materia de migración internacional, lo que permitió establecer actividades de coordinación y mecanismos de protección y promoción de los derechos humanos de los migrantes, así como de combate y prevención de la trata de personas.

Objetivos específicos

- Contribuir a una mayor comprensión de los múltiples factores determinantes de la migración internacional y sus consecuencias, de conformidad con las conclusiones, recomendaciones y resoluciones de distintos foros y organismos internacionales que se han pronunciado sobre la materia.
- Examinar y difundir información relativa a los mandatos, las actividades y los acuerdos internacionales sobre derechos humanos de los migrantes.
- Contribuir a la convergencia de los mecanismos regionales de consulta relacionados con la migración internacional, mediante el fomento de la más amplia participación en la Conferencia Hemisférica por parte de gobiernos, representantes de instancias regionales dedicadas al tema de la migración (Conferencia Regional sobre Migración o “Proceso Puebla”, Plan Puebla-Panamá y Conferencia Sudamericana sobre

Migraciones), organizaciones internacionales, organizaciones no gubernamentales, instituciones de la sociedad civil y expertos.

- Identificar problemas relacionados con la migración internacional que podrían considerarse en el proceso de la Cumbre de las Américas.
- Analizar los principales rasgos del Programa interamericano de la Organización de los Estados Americanos para la promoción y protección de los derechos humanos de los migrantes, incluidos los trabajadores migrantes y sus familias, según lo previsto en el Plan de Acción de la Tercera Cumbre de las Américas.
- Examinar los principios rectores y los componentes de un plan de trabajo conjunto destinado a combatir sistemáticamente y evitar la trata de personas en las Américas.

Organización y temario

Los temas centrales de la Conferencia se abordaron en paneles en que se integraron representantes gubernamentales, de organismos internacionales, de organizaciones de la sociedad civil y del ámbito académico. Con anterioridad al evento se solicitó la elaboración de documentos específicos a cada uno de los participantes en dichos paneles y se invitó a diversas personas a comentar el contenido de dichos trabajos. La presidencia de la Conferencia fue asumida por la delegación del Gobierno de México.

A continuación de las presentaciones de cada sesión, la presidencia de la Conferencia abrió debates generales, dándole precedencia a las intervenciones de los representantes de los países miembros de la CEPAL. El temario de la reunión se estructuró en torno a tres temas generales y dos de ellos se subdividieron en bloques:

I. La migración internacional en las Américas

Bloque I: Migración internacional en las Américas

II. Derechos humanos de los migrantes

Bloque I: Derechos humanos y movilidad de las personas

Bloque II: Consideraciones de género y de edad en los derechos humanos de los migrantes

Bloque III: Marcos y programas para la promoción y protección de los derechos humanos de los migrantes

III. Trata de personas

Bloque I: Trata de personas y derechos humanos

Bloque II: Diagnósticos sobre la trata de personas en las Américas

Bloque III: Prevención y asistencia (mejores prácticas y actividades futuras); subdividido en Bloque III-A y Bloque III-B

Posteriormente, se realizó un Panel Final, en cuya primera parte se escuchó el Informe del Foro de las organizaciones de la sociedad civil. A continuación, se efectuó una ronda de presentaciones a cargo de expertos invitados y miembros de la sociedad civil sobre distintos aspectos relacionados con los temas del evento. Finalmente, se procedió a la redacción, discusión y aprobación del documento de Conclusiones Preliminares de la Conferencia. En el anexo 1 se incluyen las conclusiones definitivas, bajo la forma de un informe final.

Intervenciones inaugurales

“La concertación de acuerdos que amplíen la movilidad de la mano de obra y fortalezcan la gobernabilidad de la migración debe ser una de las prioridades de la agenda internacional”.

En la sesión inaugural se contó con las intervenciones de los señores José Antonio Ocampo, Secretario General de la CEPAL; de Richard Perruchoud, Jefe de Gabinete/Asesor de la Dirección General de la Organización Internacional para las Migraciones (OIM), en representación del Director General de la OIM, y de Heraldo Muñoz, Ministro Secretario General del Gobierno de Chile.

En su alocución, el señor Ocampo expresó que el evento no sólo permitiría avanzar en los acuerdos internacionales sobre migración, sino también en los acuerdos adoptados en la reciente Cumbre Iberoamericana de Jefes de Estado y de Gobierno realizada en la República Dominicana (2002). Consideró también que la Conferencia constituye “una contribución emblemática al proceso de consolidación de los objetivos de la Declaración del Milenio, en donde se renovaron y fortalecieron los mandatos del Sistema de Naciones Unidas sobre los derechos humanos y la búsqueda de un orden global más equitativo”. A su vez agregó que los temas de la migración internacional y los derechos humanos han ocupado un lugar destacado dentro de las preocupaciones, los trabajos y las propuestas de la CEPAL en los años recientes. Es el propósito de varios documentos en circulación, así como también de acciones concretas, como la creación de la Unidad de Derechos Humanos y el acuerdo de cooperación suscrito con la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos, el que se materializó en lo inmediato en la designación de un representante de la citada Oficina en la sede de la CEPAL.

La visión del desarrollo que alienta y promueve el trabajo de la CEPAL implica una consideración amplia de los derechos humanos en su versión más comprensiva en materia de derechos civiles, políticos, económicos, sociales y culturales. En ese marco, los procesos migratorios internacionales contemporáneos requieren ser analizados desde esa amplia perspectiva y, además, considerados a partir de los principios de igualdad, solidaridad y no discriminación.

La actual “era de la migración”, como ha sido considerada por muchos analistas, demanda la atención sobre las profundas asimetrías en que ocurren movimientos de población cada vez más significativos y complejos. La presencia simultánea de estímulos y barreras a la movilidad de las personas plantea un serio desafío a los gobiernos de los países involucrados, tanto a los receptores como a los emisores de flujos de población.

Por otra parte, es necesario reconocer y atender complejas situaciones derivadas del producto de la migración contemporánea. Se observa un flujo creciente de recursos, sobre todo en forma de remesas de dinero procedentes de los países de inserción de los migrantes, cuyo aporte es cada vez más significativo para las economías de los países y de las comunidades de origen. Mientras tanto, también se registran indudables repercusiones en las esferas social, política y cultural derivadas de las relaciones que se establecen entre las comunidades de migrantes y sus ámbitos de origen.

El señor Ocampo señaló que las diversas modalidades que asumen los desplazamientos, especialmente los movimientos indocumentados, son fuente de graves riesgos para las personas que migran en busca de mejores oportunidades. La atención de los problemas derivados de estas situaciones, sobre todo de las violaciones a los derechos humanos de los migrantes, requiere la adopción de políticas efectivas en materia de protección y asistencia, especialmente de sectores vulnerables. En ese sentido, se hace perentorio abordar fenómenos asociados a esta evolución de la migración contemporánea, como es el caso del tráfico y la trata, que se han constituido en fuente de enriquecimiento de individuos y grupos organizados. De ahí se deriva la necesidad del diálogo y la cooperación entre los gobiernos de los países de la región, tanto en el plano bilateral como multilateral, con vistas a “la adopción de un acuerdo mundial sobre políticas migratorias”.

Por su parte, el señor Perruchoud comenzó por formular, en nombre del señor Brunson McKinley, Director General de la OIM, los mejores votos por el éxito de la Conferencia y representó sus sentimientos por no haber podido asistir a tan importante evento. Señaló la importancia simbólica de que esta reunión se haya realizado en Chile, país en que la lucha por la defensa de los derechos humanos ha sido particularmente significativa. Destacó el hecho de que muchos gobiernos han comenzado a revisar y debatir las políticas migratorias y el curso que la movilidad humana puede tomar en el futuro. En el contexto multilateral se ubican los esfuerzos expresados en las recientes Cumbres de las Américas, el Simposio sobre Migración Internacional en las Américas (efectuado en San José, Costa Rica, septiembre de 2000) y la Conferencia Internacional Estrategias Innovadoras para el Combate Global a la Trata de Personas para Propósitos de Explotación Sexual.

El señor Perruchoud destacó también que la Conferencia es un esfuerzo más para tomar conciencia de que el fenómeno migratorio debe abordarse desde una perspectiva integral y con la firme creencia de que la protección de los derechos humanos de los migrantes sólo será posible a partir de una cooperación estrecha. Por esa razón, se propone que el evento sea un foro de expresión amplia y diálogo franco sobre el tema de la trata de personas, la que, según su criterio, constituye la forma más grave de violación de los derechos humanos de los migrantes. Para ello, la adhesión generalizada a la Convención Internacional de las Naciones Unidas contra la Delincuencia Organizada Transnacional y sus dos Protocolos contra el tráfico ilícito de migrantes y la trata de personas, puede constituir un marco adecuado para la adopción de un Plan de Acción que la OIM apoya en forma decidida. Así, la Organización ha realizado una serie de actividades en esa dirección, particularmente en los campos de la prevención, el fortalecimiento institucional, la asistencia técnica y la cooperación con los gobiernos para la protección y asistencia a las víctimas de dichos ilícitos.

Además, el señor Perruchoud señaló que la OIM considera que los resultados de instancias multilaterales de diálogo y cooperación, como la Conferencia Regional sobre Migración y la Conferencia Sudamericana sobre Migraciones, permiten avanzar en acuerdos convergentes con los propósitos de esta Conferencia. Para ello, es preciso convocar no solo a la acción decidida de los gobiernos, sino también a las organizaciones de la sociedad civil, cuya presencia en el evento y en el Foro paralelo es una muestra de este interés.

El señor Heraldo Muñoz, Ministro Secretario General del Gobierno de Chile, indicó que el escenario mundial potencia la movilidad de las personas y que, por ejemplo, los cambios demográficos en los países desarrollados actúan en tal sentido, justificando la necesidad de la inmigración. En su intervención destacó que es necesario adoptar políticas comunes y globales frente a la migración internacional, despojándolas de consideraciones basadas exclusivamente en relaciones de costos y beneficios, a favor del establecimiento de consensos internacionales. Agregó que las iniciativas de integración regional deben facilitar la movilidad de las personas y que en América Latina, tradicional tierra de acogida, hay que recuperar esa visión.

Al mismo tiempo, el señor Muñoz expuso la experiencia desarrollada por el Gobierno de Chile en los últimos años en materia de migración internacional y destacó las iniciativas de regularización de los inmigrantes, la concesión de visas de trabajo, los acuerdos bilaterales adoptados con otros países destinados a favorecer la inserción de los inmigrantes y la inquietud del gobierno por establecer vinculaciones con los chilenos en el exterior.

Todos los oradores se refirieron a su compromiso e interés por la realización de la Conferencia y abogaron por el éxito de sus deliberaciones.

A. La migración internacional en las Américas

Bloque I. Migración internacional en las Américas

“La globalización conlleva direcciones contrapuestas, porque por un lado se generalizan las expectativas de movilidad, pero por el otro se endurecen las restricciones para el desplazamiento de las personas”.

Moderador: Joseph-Alfred Grinblat, División de Población de las Naciones Unidas

1. Expositores

a) **Miguel Villa y Jorge Martínez Pizarro, La migración internacional de latinoamericanos y caribeños en las Américas**

La primera ponencia de este bloque fue presentada por los señores Miguel Villa y Jorge Martínez Pizarro.¹ Los autores afirmaron que, en la fase actual de la globalización, existe una paradoja; por un lado, el mundo está más interconectado y los flujos financieros y de comercio se liberan cada vez más; pero, por el otro, la movilidad de las

¹ Funcionarios del Centro Latinoamericano y Caribeño de Demografía (CELADE)-División de Población de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).

personas se enfrenta a serios obstáculos. La permanencia de dichas barreras —relacionadas con las prácticas de resguardo de fronteras y que incluso operan entre países firmantes de acuerdos de libre comercio— propicia el aumento de migrantes indocumentados y de comportamientos delictivos inherentes al tráfico y la trata de personas, lo que se traduce en desprotección y vulnerabilidad de los afectados.

La desigualdad en los niveles de desarrollo es el principal factor de la migración internacional, por lo cual los países de la región deberán convivir con ella, enfrentando sus múltiples secuelas, así como también las oportunidades que ofrece, como, por ejemplo, su contribución a los intercambios culturales.

Las economías desarrolladas siempre han necesitado trabajadores procedentes de países menos desarrollados, que se insertan en diversas esferas laborales y sociales, como los inmigrantes menos calificados, quienes son demandados por empleadores que buscan reducir costos laborales. También existe la migración de profesionales, fenómeno cuya importancia ha aumentado en los países desarrollados, que se han visto obligados a revisar y eliminar las barreras que interfieren en su movilidad. En torno a la emigración de personal calificado existe un fuerte debate por los efectos de la denominada “fuga de cerebros”, dado que se pone énfasis en sus repercusiones negativas, pues se afirma que agudiza las brechas económicas, erosiona la formación de masas críticas y perjudica la distribución del ingreso, entre otras consecuencias.

La globalización conlleva direcciones contrapuestas, porque, por un lado, se generalizan las expectativas de movilidad; pero, por el otro, se endurecen las restricciones para el desplazamiento. Las innovaciones tecnológicas en las comunicaciones y los transportes, las mejoras en la educación y la gran cantidad de información de que se dispone sobre otros países, estimulan la movilidad internacional, por lo que hay un número mayor de personas dispuestas a migrar.

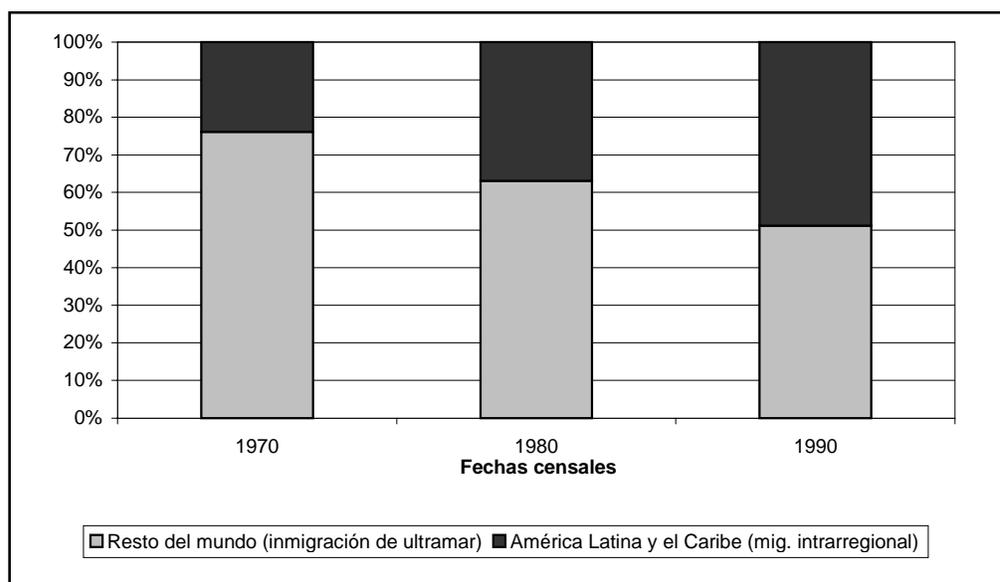
Los autores también se refirieron al derecho de migrar como una alternativa para quienes disponen de un mínimo de capital humano y no están en condiciones de materializar sus aspiraciones de movilidad social en sus países de origen, en donde las limitaciones para el ejercicio de derechos económicos, sociales y ciudadanos terminan minando el derecho a permanecer en sus comunidades.

América Latina y el Caribe fue durante un largo período una región de atracción migratoria, pero en la segunda mitad del siglo XX se convirtió en fuente de emigración. Se estima que veinte millones de latinoamericanos y caribeños viven fuera de su país; esta cifra equivale a poco más del 13% de los 150 millones de migrantes internacionales en el mundo. La mitad de los emigrantes regionales durante la década de 1990 se dirigió a los Estados Unidos. Entre la segunda mitad del siglo XIX y la primera del siglo XX, la inmigración europea tomó fuerza; de los once millones de europeos la mitad se asentó en Argentina y más de un tercio en Brasil. Después de la Segunda Guerra Mundial surgió una serie de transformaciones económicas que favorecieron la retención de la población europea.

Dentro de la región, los desplazamientos de personas a través de las fronteras tienen sus raíces en la historia económica y social de América Latina y el Caribe. En la década de 1970 hubo un considerable aumento de la migración intralatinoamericana; aunado a la permanencia de factores estructurales, las alteraciones sociopolíticas produjeron que el número de migrantes se duplicara, para llegar en 1980 a casi dos millones de personas. En cambio, en el decenio de 1980 y a raíz del impacto de la crisis económica, los programas de reforma estructural y el restablecimiento de las normas de convivencia civil en varios países, el *stock* de migrantes fue más modesto, ya que el total acumulado sólo aumentó a 2.2 millones de personas.

Gráfico 1

AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE: PORCENTAJE DE POBLACIÓN INMIGRANTE, SEGÚN PROCEDENCIA, 1970-1990



Fuente: Proyecto de Investigación de la Migración Internacional en Latinoamérica (IMILA) del Centro Latinoamericano y Caribeño de Demografía (CELADE).

A pesar de los cambios socioeconómicos y políticos, los orígenes y destinos de los migrantes dentro de América Latina no se alteraron de manera significativa entre 1970 y 1990. En 1990, casi dos tercios de los latinoamericanos vivían en países de la región distintos al de su origen, concentrándose mayormente en Argentina y Venezuela. En Centroamérica, entre 1970 y 1980, las graves alteraciones políticas y sociales y el bajo nivel de desarrollo dieron lugar a importantes desplazamientos fuera de las fronteras nacionales. La migración entre los países caribeños anglófonos tiene rasgos muy peculiares, ya que el intenso desplazamiento de personas se compone de una proporción relativamente reducida de traslados de residencia; de movimientos de tipo recurrente, de corta duración, es decir, que conllevan al retorno a sus países natales, con estaciones de parada antes de emprender el viaje a un destino fuera de la subregión. En el Caribe no anglófono, una de las corrientes comunes es la de haitianos hacia República Dominicana, cuyo potencial productivo se relaciona con la expansión de la frontera agrícola. Poco a poco, estos flujos se fueron convirtiendo en traslados estacionales, con una temporalidad ligada a la dinámica de las cosechas en las regiones del norte y oeste de República Dominicana.

El destino de la emigración latinoamericana y caribeña es diverso: Inglaterra, Países Bajos, España, Italia, Japón y Australia; no obstante, gran parte de ella se dirige hacia los Estados Unidos. La migración originada en América Latina y el Caribe es vista por la CEPAL como un fenómeno social relevante en los Estados Unidos y contribuye al aumento de la población que se autoidentifica como “latina” o “hispana”, la que, según el censo estadounidense de 2000, asciende a 35.3 millones de personas, lo que la constituye en la primera minoría del país.

Entre las repercusiones importantes de la migración se encuentra la transferencia monetaria de los emigrantes a sus países de origen. No obstante, no es fácil evaluar los impactos actuales y potenciales de las remesas, debido a factores como la diversidad de las modalidades de las transferencias, los canales de remisión y las formas de utilización de las mismas. Un contrapunto de las remesas es la desprotección y vulnerabilidad de los migrantes; el tráfico, la indocumentación y la deportación son hechos comunes de la migración contemporánea; además, las medidas adoptadas para reducir la migración indocumentada han mostrado ser poco efectivas.

La protección de los derechos humanos de los migrantes en los países receptores es un asunto de gran interés, por lo cual la CEPAL propone la incorporación de la migración en la agenda internacional, distinguiendo tres temas centrales: gobernabilidad de la migración internacional, vinculación con los emigrados y prevención de los riesgos asociados a la migración.

b) *Ricardo Infante, América Latina y el Caribe. Migraciones internacionales y el mercado de trabajo global: antecedentes para la agenda de trabajo decente*

La segunda ponencia fue el trabajo del señor Ricardo Infante,² quien se refirió a que, durante la primera oleada globalizadora, de 1870 a 1913, hubo grandes flujos migratorios internacionales conocidos como la “era de las migraciones en masa”. Se considera que en aquel período emigraron desde Europa alrededor de 60 millones de personas, pues en aquel continente y por aquella época escaseaban los recursos, pero abundaba la fuerza de trabajo, que se desplazó hacia países del Nuevo Mundo que poseían recursos y carecían de mano de obra. Los países europeos de donde emigraban eran Inglaterra, Alemania, Francia, España, Italia, Portugal, Polonia, Rusia y naciones que habían pertenecido al imperio austrohúngaro; los principales países receptores eran Argentina, Brasil, Canadá, los Estados Unidos, Australia y Nueva Zelanda.

En América Latina, el principal país de destino de los migrantes europeos fue Argentina, que acogió unos 7 millones de personas, de las cuales 4 millones regresaron a sus países de origen posteriormente.

La Primera Guerra Mundial interrumpió el creciente proceso de interdependencia económica e integración de los mercados laborales que se había alcanzado con la primera oleada globalizadora. En los Estados Unidos, esta turbulencia condujo a adoptar políticas de inmigración cada vez más restrictivas, mediante el establecimiento de cuotas entre 1921 y 1924, con el fin de aminorar el flujo de inmigrantes procedentes de Europa; como consecuencia de estas medidas, las migraciones se dirigieron hacia Argentina y Brasil.

En América Latina, la inmigración hacia Argentina, principal receptor de migrantes extranjeros, se reanudó a mediados de 1940 y se mantuvo hasta la década de 1950, cuando Europa volvió a desarrollarse en forma constante y la economía argentina comenzó a debilitarse, reduciéndose el empleo y las oportunidades económicas de la población y los migrantes. Los principales incentivos económicos de las migraciones europeas hacia América Latina prácticamente desaparecieron en la década de 1970. En la actualidad, los flujos migratorios se invirtieron, pues se dirigen desde Argentina a Italia.

En los Estados Unidos, la Ley de Inmigración y Naturalización aprobada en 1965 fue modificada en 1986, con el fin de reducir la inmigración ilegal mediante controles fronterizos más estrictos y la aplicación de programas para regularizar la situación de los extranjeros. Diez años después, se introdujo otra enmienda, tendiente a reducir la inmigración ilegal mediante una nueva reforma de ley.

Entre 1980 y 1990, se observó un aumento de las migraciones a los Estados Unidos procedentes de todas partes del mundo; México, Cuba y República Dominicana fueron las principales fuentes de migración en un período más extenso, entre 1971 y 1998.

En el decenio de 1990, la Unión Europea definió políticas de inmigración a un nivel supranacional cada vez más amplio, siendo su principal característica una clara distinción relacionada con el origen de los migrantes. La Unión Europea mantiene un régimen dual, en cuyo marco cada ciudadano perteneciente a este conjunto de naciones tiene el derecho de residir y trabajar en cualquiera de los países miembros; sin embargo, las personas que no pertenecen a la Unión encuentran restricciones en materia de inmigración.

² Representante de la Oficina de la Organización Internacional del Trabajo (OIT) en Santiago de Chile.

Entre los factores económicos de las migraciones destacan las expectativas de los migrantes de obtener mayores ingresos en el extranjero, en comparación con los que hay en su país. Existen también otras circunstancias para emigrar, como son: los conflictos bélicos, la discriminación racial y la persecución política en el país de origen.

La dimensión y la dirección de las migraciones internacionales responden a diversas razones; algunas son de largo plazo y otras de carácter cíclico:

1. Los ingresos per cápita o disparidades entre el salario real del país natal y el del país receptor;
2. El estado cíclico de los negocios y las perspectivas económicas, tanto en los países de origen como en los países receptores;
3. Las redes de apoyo familiar y/o de amistades. El análisis empírico de las corrientes migratorias muestra que estas personas atribuyen un gran valor al hecho de tener familiares o amigos en los lugares de destino, como una razón importante para seleccionar el país receptor;
4. Las políticas de inmigración. Las políticas migratorias de los países receptores que no propician la inmigración no la desalientan del todo, ya que siempre existe la probabilidad de emigrar ilegalmente;
5. El costo de emigrar. Esta decisión implica gastos, como los de transporte y los de subsistencia en los países receptores;
6. Diferencias culturales entre los países. El lenguaje, las relaciones familiares y las tradiciones afectan los patrones migratorios;
7. La distancia y proximidad geográficas. La migración hacia países fronterizos tiende a ser mayor que la migración hacia países lejanos.

Las migraciones internacionales constituyen un mecanismo que actúa por medio de la oferta de mano de obra en los mercados internacionales de trabajo. En este sentido, la emigración reduce la oferta interna de mano de obra en el país de origen para dar lugar, por ejemplo, a una contracción de la demanda. Este análisis plantea la necesidad de distinguir la naturaleza estabilizadora de los procesos migratorios, en la medida que los desequilibrios del mercado de trabajo que dan lugar a corrientes migratorias, con frecuencia vayan aparejados a inestabilidades o remezones iniciales en otros factores de mercado, tales como el mercado de capitales o el mercado de bienes raíces agrícolas, que causan efectos indirectos en el mercado de trabajo. La correlación entre el retorno de capital, la fuerza de trabajo y la disponibilidad de tierra, tiene un papel muy importante en el estudio de las migraciones internacionales en un marco analítico de equilibrio general.

Las decisiones de emigrar e inmigrar no sólo dependen de razones económicas, sino también de cuestiones políticas. Los regímenes políticos —democracia o autoritarismo— existentes en los países de origen o en los receptores influyen en esta decisión. Los potenciales migrantes prefieren vivir en países donde se respeten las libertades civiles, los derechos individuales y económicos. Un ejemplo de esta migración es el caso de Argentina entre 1960 y 1970, donde regímenes militares suprimieron libertades civiles e intervinieron las universidades, lo que causó una emigración en masa de profesionales y científicos, que tuvo graves repercusiones en el país. Otros ejemplos son los casos de Brasil en los años sesenta y setenta y, posteriormente, Chile en los años setenta y ochenta.

En este período de globalización, los mercados de trabajo internacionales están segmentados y las leyes de inmigración que los países industriales utilizan para los inmigrantes pobres y carentes de destrezas no son las mismas que amparan a los profesionales, científicos y empresarios extranjeros.

La contrapartida del movimiento físico de personas hacia el extranjero consiste en las remesas del producto del trabajo o las ganancias enviadas por los migrantes a su país natal. En el año 2001, se estimó que el monto total de las remesas recibidas en catorce países de América Latina, que representan más del 75% del PIB regional, fue aproximadamente de 23 mil millones de dólares. Los montos reales de las remesas podrían ser mayores, en la medida que muchas de ellas suelen realizarse por medio de canales informales, lo que no permite calcularlas.

El nivel de protección de los derechos laborales y el acceso a prestaciones y beneficios sociales, están muy vinculados a la situación legal de los migrantes, ya que frecuentemente no trabajan con contratos legales; por lo tanto, no están protegidos de eventualidades adversas y carecen de redes sociales de apoyo, por lo que suelen ser ignorados por los servicios de protección social.

Es por eso que, entre los esfuerzos por regular la situación laboral y de protección social de los trabajadores migrantes, destaca la Convención Internacional sobre Protección de los Derechos de Todos los Trabajadores Migratorios y de sus Familiares, adoptada por la Asamblea General de las Naciones Unidas en 1990. Esta Convención reconoce y se inspira en los convenios ya existentes de la Organización Internacional del Trabajo (OIT), cuyo propósito es que los trabajadores migrantes tengan igualdad de oportunidades y de trato, sin discriminación de nacionalidad, raza, religión o sexo, respecto de los trabajadores nacionales.

En América Latina y el Caribe, las normas regionales están más vinculadas con el campo de los derechos humanos en general; destacan: la Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre (1948) de la Organización de Estados Americanos (OEA), y la Convención Americana sobre Derechos Humanos de 1969, ambas condenan la discriminación.

La OIT elaboró una Agenda de Trabajo Decente, en que se desarrolla y amplía la noción de derechos y estándares básicos en el trabajo y se establecen las bases de acuerdos internacionales y convenciones nacionales firmadas por los Estados miembros de la Organización.

Los temas analizados originan importantes desafíos en materia de derechos y normas laborales, protección social, participación y representación, los que tienen gran importancia para los trabajadores migrantes que carecen de destreza laboral.

c) *Javier Moctezuma Barragán, Procesos intergubernamentales del diálogo y consulta sobre migración internacional en las Américas*

El tercer tema estuvo a cargo del señor Javier Moctezuma Barragán,³ quien reseñó la historia y trayectoria de la Conferencia Regional sobre Migración (CRM), conocida también como Proceso Puebla. Según el ponente, la Conferencia ha perfeccionado su sistema de trabajo y objetivos durante estos siete años. El Plan de Acción, aprobado por todos los países miembros, es la guía básica que conforma el marco normativo de la Conferencia.

El fenómeno de la migración se ha convertido en un tema de gran importancia a nivel mundial, tanto por sus dimensiones como por sus múltiples significados. Los gobiernos de los países participantes concordaron en establecer un mecanismo de diálogo y consulta para abordar el fenómeno de la migración regional desde un plano íntegro, reconociendo el derecho soberano de cada nación para salvaguardar sus fronteras y aplicar su legislación migratoria, estableciendo propósitos comunes y responsabilidades compartidas en materia de derechos humanos y tráfico de personas.

- En 1996 se celebró la primera reunión en Puebla, México; en ella se fijaron las bases de este foro y las líneas conductoras que han orientado este proceso.

³ Subsecretario de Población, Migración y Asuntos Religiosos de la Secretaría de Gobernación de México.

- En Panamá, en 1997, se realizó la segunda reunión, y se avanzó en la institucionalidad de la Conferencia y se acordaron: un Plan de Acción, un Grupo Regional de Consulta y una Comisión de Enlace y Coordinación.
- En un tercer encuentro, realizado en 1998, en Canadá, los viceministros examinaron los alcances de las primeras acciones encomendadas al Grupo Regional de Consulta y de tres seminarios sobre Combate al Tráfico Ilegal de Migrantes; Políticas Migratorias y Derechos Humanos, y Migración y Desarrollo.
- La cuarta reunión se llevó a cabo en 1999 en El Salvador, coincidiendo con la preocupación por las secuelas del huracán Mitch y sus vínculos con el tema de la migración. Este desastre natural hizo evidente la necesidad de abordar el asunto de la migración de una manera integral. Se solicitó a la Organización Internacional para las Migraciones (OIM) que elaborara una Propuesta de Programa General de Cooperación para el Retorno de Migrantes Extracontinentales, con riguroso apego al respeto de los derechos humanos, y la instauración de la Secretaría Virtual.
- El quinto encuentro tuvo lugar en Washington en el año 2000, donde se acordó fortalecer una visión sustentable sobre el futuro del Proceso Puebla, con fundamento en los principios de respeto a la dignidad, responsabilidad y seguridad en la atención del fenómeno migratorio.
- En Costa Rica, en el año 2001, tuvo lugar la sexta reunión; allí se acordó la institucionalización de la Presidencia Pro-Tempore y la instauración de la Unidad Técnica de Apoyo, y se exhortó a los países miembros a adoptar el documento marco para la ejecución del retorno de migrantes extrarregionales, con apego y respeto a los derechos humanos.
- El séptimo encuentro, realizado en Guatemala en el 2002, recogió las discusiones sobre la complejidad del fenómeno migratorio después de los ataques terroristas del 11 de septiembre del 2001. Se advirtió el gran desafío que supone mantener las fronteras abiertas al comercio, al flujo de personas, a los intercambios de la globalización, garantizando al mismo tiempo la seguridad de las fronteras y el eficaz combate a todas las formas de crimen organizado, respaldando la validez del enfoque integral del Proceso Puebla y la diferenciación entre el fenómeno migratorio y el terrorismo.

En síntesis, las líneas generales de preocupación de la CRM han sido:

- Velar por el respeto a los derechos humanos de los migrantes, protegiéndolos de la discriminación, violencia y xenofobia.
- Orientar esfuerzos para mejorar las condiciones que enfrentan las mujeres migrantes y menores, quienes con mayor frecuencia son víctimas de trata de blancas y explotación.
- Dedicar un capítulo al refugio y asilo.
- Redoblar esfuerzos en el combate al tráfico de personas.
- Fortalecer la convergencia con procesos regionales y gubernamentales semejantes, así como con otros organismos.

Se concluye que la movilidad de personas es una realidad. La migración irregular o indocumentada se sigue llevando a cabo aun a costa de peligros graves, incluso mortales, debido a que no existen cauces seguros y legales para hacerlo. Por ello, resulta imprescindible trabajar en esa dirección y cumplir con diversas recomendaciones en la materia.

2. Comentarios

En la ronda de comentarios, el señor Alfonso Morales Suárez⁴ señaló que las políticas públicas sobre migración deben partir de una perspectiva integral y planificarse a corto, mediano y largo plazo, con vocación multilateral. Recalcó el concepto de la responsabilidad compartida y reiteró que el papel de los gobiernos no debe consistir en fomentar o restringir la migración, sino en ordenar y regular estos flujos para asegurar el respeto de los derechos humanos.

Planteó soluciones creativas para reducir la brecha de desarrollo. Debido al abaratamiento de la mano de obra asociada a la llegada de migrantes a países desarrollados, éstos podrían condonar bloques de deuda, fomentar proyectos productivos o cumplir de forma más escrupulosa ciertas cláusulas de los acuerdos comerciales. Abogó también por vincular los procesos migratorios con las estrategias nacionales e internacionales de desarrollo.

A continuación tomó la palabra el señor Rolando Franco,⁵ quien, hablando a título personal, apuntó que en los documentos presentados se utilizó una concepción actualmente en boga sobre las etapas que habría tenido el proceso de globalización, la cual permitió enmarcar sus efectos sobre las características diferenciales que tuvo la migración.

Afirmó que los criterios vigentes durante la primera fase no eran tan liberales como se ha señalado y la migración no era tan “en masa”; tampoco se puede decir que en este momento sea tan restringida. En la actualidad, con la supuesta migración “restringida”, nuestro planeta cuenta con 150 millones de migrantes, expresó el comentarista.

Según Franco, numerosos estudios indican la necesidad de migrantes que tienen los países desarrollados para mantener su poder económico, pero resaltó que esto no implica que estén obligados a aceptar la inmigración indiscriminada. Consideró que las cuotas de entrada impuestas por los países receptores han demostrado ser muy cambiantes y que la actual ola migratoria no está contaminada por prejuicios étnicos. Cabría preguntarse cuántas personas se habrán trasladado cuando esta tercera etapa de la globalización llegue a su fin, si la tasa de crecimiento de migrantes mantiene su nivel actual y las previsiones de renovación demográfica en los países centrales resultan correctas. Es posible presumir que la movilidad de la mano de obra será superior.

El estudio de la OIT permitió elaborar un modelo explicativo de la migración, en el que destacó, entre las causas no económicas, que las personas prefieren vivir en países donde se respetan las libertades civiles y los derechos individuales y, por tanto, toman en cuenta ese detalle no menor en el momento de decidir si migran o no y hacia dónde lo hacen.

Es fundamental que las personas tengan la posibilidad de escoger si quieren permanecer en su país. Este derecho ha sido violado reiteradas veces en la historia y hay muchos países que lo siguen violando, argumentando supuestas razones que son inaceptables.

Por último, indicó que en la actualidad se tiende a considerar que el migrante es, necesariamente, parte de un grupo compacto y homogéneo.

⁴ Subdirector General de Apoyo a los Ecuatorianos en el Exterior, del Ministerio de Relaciones Exteriores de Ecuador.

⁵ Director de la División de Desarrollo Social de la CEPAL.

3. Puntos destacados del bloque

- El mundo contemporáneo y la fase actual de la globalización son escenarios de intensos procesos de movilidad humana, cuya dinámica y repercusiones son inseparables de los procesos de desarrollo y, particularmente, de las grandes brechas que separan a los países. Las naciones industrializadas se han nutrido de una fuerza de trabajo calificada y no calificada, que juega un papel fundamental en la creación y crecimiento de su riqueza. Pero la principal paradoja de la globalización contemporánea es la creciente imposición de barreras para la movilidad de las personas, las que no se presentaron de manera tan visible en otras fases de la historia.
- Las políticas migratorias, tanto de países de destino como de origen, carecen de una visión integral y de sustento en el corto, mediano y largo plazo. Tal falta de perspectiva impide trascender los enfoques rígidos y dicotómicos de fomento o de restricción de la migración, hacia la búsqueda de procesos regulados y ordenados, respetuosos de la dignidad humana y de los derechos de las personas, principalmente aquellos que les garantizan permanecer en sus comunidades de origen o desplazarse en busca de mejores condiciones de vida.
- La migración internacional en América Latina y el Caribe ha experimentado cambios significativos en el siglo XX, asociados a situaciones de crisis y a factores estructurales, principalmente de índole política, económica y étnica. La consolidación de los Estados Unidos como destino preferente de los emigrantes de la región requiere valorar sus consecuencias, no solamente en los lugares de asentamiento, sino también en las comunidades de origen, en los propios migrantes y en la dinámica que se establece con los vínculos que ellos crean con aquellas.
- Las remesas son uno de los elementos que han adquirido mayor notoriedad por sus volúmenes registrados, lo que sugiere efectos económicos apreciables en los países de origen de los migrantes. El peso relativo que dichos recursos han adquirido en algunas economías ha llamado la atención de gobiernos, de organismos financieros nacionales e internacionales y, en general, de las sociedades involucradas, por los efectos de toda índole que tendrían sobre familias, localidades, regiones y países enteros. No obstante, se resalta el hecho de que la evaluación de los impactos actuales y potenciales de las remesas es una asignatura pendiente y, además, es el contrapunto de la desprotección y vulnerabilidad de los migrantes, quienes envían sus ahorros.
- La emigración de personal calificado en la región es un fenómeno significativo, que sigue ocasionando perjuicios a los países más afectados, sobre todo a los que enfrentan mayores limitaciones en sus capacidades técnico-científicas. Una posibilidad para enfrentar estas pérdidas es la vinculación con los emigrados.
- Una creciente proporción de los movimientos migratorios en la región es de carácter indocumentado, por lo que la condición de vulnerabilidad y de exposición a riesgos de quienes se ven obligados a convertirse en migrantes irregulares, plantea serios problemas para garantizar la vigencia y protección de sus derechos fundamentales.
- Las iniciativas para establecer un marco jurídico comprensivo en el derecho internacional que proteja los derechos de los trabajadores migratorios y sus familias no han sido suficientemente extendidas y adoptadas por los Estados. Existe un conjunto de convenciones y declaraciones, tanto de carácter global como regional, que tienen ese objetivo, pero que por diversas razones aún no se encuentran en vigor o bien no constituyen instrumentos vinculantes y positivos.

- Una dimensión útil en esta dirección es el diálogo y la cooperación regional entre los gobiernos, así como entre estos y la sociedad civil organizada. Un ejemplo valorable en la región es la CRM, cuya historia de los últimos siete años muestra algunos logros importantes en los planos del intercambio de experiencias y de cooperación en materia de gestión de la migración internacional. Su Plan de Acción es un referente interesante, en especial porque incorpora entre sus preocupaciones el respeto a los derechos humanos y la búsqueda de mecanismos para la protección de las personas migrantes. La CRM busca que sus esfuerzos converjan con otros procesos regionales y con la sociedad civil. Se reconoce objetivamente que aún resta mucho por trabajar entre los gobiernos que componen este foro.

B. Derechos humanos de los migrantes

Bloque I: Derechos humanos y movilidad de las personas

“En el marco de los derechos humanos se establece una ‘jerarquía’ de beneficiarios: ciudadanos que gozan de plenos derechos; migrantes instalados legalmente en el territorio del Estado, y migrantes en situación irregular, los cuales se encuentran más expuestos a situaciones de abuso o discriminación”.

Moderador: Pedro Pablo Villanueva, representante del Fondo de Población de las Naciones Unidas (UNFPA), Bolivia.

1. Expositores

a) **Amérigo Incalcaterra, Movilidad y derechos humanos**

La primera ponencia estuvo a cargo del señor Amérigo Incalcaterra.⁶ En ella se refirió a la libertad e igualdad de todos los seres humanos, garantizadas por la Declaración Universal de los Derechos Humanos. Sin embargo, aun cuando la mayoría de los países han abolido la esclavitud, todavía existen conductas y prácticas irrespetuosas de la dignidad e igualdad de las personas, originadas por la pobreza, la exclusión social, la ignorancia, los conflictos armados y la discriminación, a las que se les ha calificado de “formas

⁶ Representante de la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos (OACDH) en Colombia.

contemporáneas de esclavitud”. Este tema ha preocupado a las Naciones Unidas, que ha conformado un grupo de trabajo para estudiar el problema. En varios informes, este grupo examina cuestiones relativas a la trata de personas, la explotación de la prostitución, el trabajo infantil, la servidumbre laboral, la explotación sexual de niños, la violencia sexual en tiempos de guerra y la nueva modalidad del empleo indebido de la Internet con fines de explotación sexual, que se ha incluido dentro de estas nuevas formas de esclavitud.

Con base en estos documentos, el grupo de trabajo ha hecho dos recomendaciones: a) que los órganos especializados de las Naciones Unidas a cargo de aspectos específicos del asunto coordinen sus actividades con el grupo para lograr un enfoque integrado de los problemas que se plantean; y b) que se adopten medidas eficaces para proteger los derechos de las víctimas de las ya mencionadas situaciones opresivas, aprovechando los conocimientos y las experiencias de los diferentes órganos y entidades de las Naciones Unidas.

Existen —según el ponente— varios grupos vulnerables a la explotación, entre ellos los migrantes, sobre todo los que se ven forzados a salir de su país por conflictos armados. De ellos, las mujeres, los niños y algunas minorías étnicas o religiosas, así como los que emigran sin documentación, son los más vulnerables. Esto se debe principalmente a que la libertad de circulación y los principios de igualdad y de dignidad de las personas, como parte integrante de los derechos humanos, son objeto de particulares interpretaciones en casos de personas que migran a otros países y que como extranjeros deben asumir una redefinición de sus derechos.

Por tanto, la OIT, la OIM y la Oficina del Alto Comisionado para los Derechos Humanos (OACDH) prepararon en forma conjunta, en agosto de 2001, un informe sobre las migraciones internacionales, el racismo y la xenofobia, en el que se insta a la ratificación de las convenciones sobre los migrantes, especialmente la Convención Internacional sobre la Protección de los Derechos de Todos los Trabajadores Migratorios y de sus Familiares.⁷

Finalmente, el autor concluyó que esta problemática —la de la vulnerabilidad de los migrantes— plantea desafíos para los Estados y los pueblos en materia de derechos humanos; por ejemplo: a) lograr un equilibrio entre el combate al terrorismo como parte de la seguridad nacional de los Estados y las libertades fundamentales del ser humano, cualquiera que sea su calidad migratoria; b) prevenir las causas de inseguridad y violencia manifestadas en la dominación, discriminación y desprecio hacia otras personas; y, c) proteger a los individuos y grupos contra la explotación, la discriminación, la xenofobia y otras formas de intolerancia hacia la dignidad humana.

b) *Richard Perruchoud*, Migración y derechos humanos

El señor Richard Perruchoud⁸ comenzó diciendo que cualquier debate sobre migración y derechos humanos implica encontrar un equilibrio entre la soberanía del Estado y los deberes que tienen los Estados para con los migrantes, en el marco de las normas internacionales de derechos humanos. Aquí, destacó dos grandes temas: a) los derechos de los migrantes de cara a los Estados, concediendo particular atención a los migrantes en situación irregular; y b) el poder de los Estados de encauzar la migración en su territorio y la manera como que esta prerrogativa recibe la influencia del derecho internacional en materia de derechos humanos.

En cuanto a los derechos humanos de los migrantes, el señor Perruchoud señaló que, a pesar de que los instrumentos universales de derechos humanos prevén que todo Estado debe respetarlos y asegurarlos a cualquier persona en su territorio, sin importar su condición jurídica, en la práctica existe una serie de limitaciones en el goce de los derechos de los migrantes. Éstos son inalienables pero no absolutos, ya que los Estados tienen un margen de apreciación o de discreción para

⁷ Nota de los editores: en marzo de 2003, Guatemala y El Salvador ratificaron y depositaron sus respectivas adhesiones, con lo que la Convención entró en vigor a partir del 1° de julio de 2003.

⁸ Jefe de Gabinete/Asesor Legal de la Organización Internacional para las Migraciones (OIM).

determinar si hay restricciones aplicables y cuáles son. Incluso, varios instrumentos internacionales de derechos humanos establecen una distinción, en algunos casos, entre los derechos conferidos a migrantes que están legalmente en un país distinto al de ellos y los que se encuentran en situación irregular. Así, en el marco de los derechos humanos se establece una “jerarquía” de beneficiarios: ciudadanos que gozan de plenos derechos; migrantes instalados legalmente en el territorio del Estado; y migrantes en situación irregular, los que se hallan más expuestos a situaciones de abuso o discriminación. Para prevenir lo anterior y extender los mismos derechos tanto a migrantes regulares como a irregulares, el autor consideró necesario que se ratifique la Convención Internacional sobre la Protección de los Derechos de Todos los Trabajadores Migratorios y de sus Familiares, de 1990.⁹

El señor Perruchoud afirmó que otra cuestión que atenta contra los derechos humanos de los migrantes es la trata de personas. En este tema, señaló que su organización también promueve la ratificación de la Convención de las Naciones Unidas contra la Delincuencia Organizada Transnacional y el Protocolo para Prevenir, Reprimir y Sancionar la Trata de Personas, Especialmente Mujeres y Niños.

Según la visión del autor, un tercer problema que afecta los derechos humanos de los migrantes es la creciente brecha entre el derecho vigente y la práctica. Es decir, no hay necesidad de instrumento nuevo alguno, sino que más bien se necesita la determinación conjunta de los Estados para cumplir con sus compromisos internacionales, recordar a los propios migrantes que tienen derechos, pero también obligaciones, en los países que los acogen, así como asegurar condiciones decentes de vida para los nacionales de los países y ofrecer la opción de emigrar o no a los migrantes potenciales.

En lo que se refiere al poder de los Estados de encauzar la migración en su territorio, el autor mencionó que éste se basa en el concepto de soberanía del Estado, que, en el caso de la migración, se entiende como el poder del Estado para determinar qué personas que no son nacionales admite en su territorio, de expulsar a los extranjeros en algunas circunstancias, de controlar sus fronteras y de adoptar las medidas necesarias para proteger la seguridad de su territorio. Sin embargo, existen algunas restricciones por sobre los Estados que aplican para los migrantes en cualquier condición jurídica: el caso de los refugiados, el “interés superior del niño” o el derecho de una familia de permanecer reunida, entre otras. Para un migrante legalmente situado en un territorio, las garantías son mayores, ya que tiene derecho a que se examine su caso antes de su expulsión. A pesar de estas protecciones internacionales al migrante, el autor señaló que las expulsiones siguen ocurriendo, sin que se tengan en cuenta las limitaciones en materia de expulsión para los poderes estatales, impuestas por el derecho internacional.

Del mismo modo, la práctica posterior a los acontecimientos del 11 de septiembre de 2001, deja entrever que no hay gran reticencia a la hora de utilizar el poder para eludir las obligaciones en materia de derechos humanos, en nombre de la seguridad nacional. Y éste ha sido, en palabras del autor, el gran riesgo dentro del campo de la migración a partir de ese momento; repentinamente los migrantes pasaron a ser objeto de mayores sospechas que antes, ya se trate de solicitantes de asilo, refugiados o personas con motivaciones económicas; todos ellos están siendo considerados, injustamente, como posibles enemigos, y se justifican acciones que tienen el potencial de discriminarlos o limitar el goce de sus derechos. En resumen, con frecuencia el terrorismo internacional es considerado como una cuestión de migración.

Ahora la soberanía implica una doble responsabilidad: externamente, respecto a la soberanía de otros Estados, e internamente, respecto a la dignidad y los derechos básicos de todas las personas dentro del territorio, ya se trate de nacionales o de migrantes. Sin embargo, actualmente existe una reacción contradictoria en la forma como se percibe el problema: por un lado, se promueve una

⁹ Véase nota 7.

demanda cada vez mayor de normar la protección de los derechos humanos de los migrantes por parte de las Naciones Unidas, de diversas ONG y de medios de comunicación; y, por el otro, se observa una intención de descartar discretamente el asunto, basándose en los argumentos de soberanía nacional y la lucha contra el terrorismo por parte de los Estados.

El autor concluyó que el principal desafío será hallar un punto de equilibrio entre el respeto de los derechos de los migrantes y las preocupaciones relativas a la soberanía nacional, que se reflejará en una política migratoria coherente, sea nacional o regional, que se diferencie, pero a la vez complemente la lucha contra el terrorismo.

c) Agni Castro-Pita, Derechos humanos, refugio y asilo

El señor Agni Castro-Pita¹⁰ expuso que la problemática de los refugiados requiere analizarse en el contexto de un mundo globalizado, en el que los bienes y el capital circulan con gran facilidad y el desplazamiento de personas se vuelve más restrictivo, en particular aquel de los estratos más vulnerables, que incluye a los refugiados y solicitantes de asilo. Existe un creciente interés por parte de los Estados de adoptar mecanismos de control migratorio, junto a prácticas restrictivas de asilo y a la implementación de políticas migratorias sin las debidas salvaguardas para las víctimas de persecución. Se asume que los extranjeros solicitantes de asilo y refugiados que ingresan a los territorios nacionales son migrantes hasta que no prueben lo contrario. Así, el representante del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados (ACNUR) para América del Sur indicó que los refugiados comparten con los migrantes sus modalidades de desplazamiento, las vías de acceso, pueden ser víctimas de las mismas redes de traficantes y son igualmente vulnerables en sus derechos fundamentales. Pero la diferencia se halla en que los refugiados son víctimas de una migración forzada para salvaguardar la vida, la seguridad o la libertad ante una situación de persecución, conflicto armado y violaciones masivas de derechos humanos.

Según el señor Castro-Pita, es en el contexto de los derechos humanos que el tema de la migración y el de los refugiados se relacionan. El Derecho Internacional de los Refugiados parte —y también lo complementa— del Derecho Internacional en materia de los Derechos Humanos y del Derecho Humanitario. El autor habló de derechos humanos en tres aspectos: como *nexo causal*, porque en la violación de los derechos humanos es donde radica la causa fundamental por la que los refugiados se ven obligados a abandonar su país de origen y solicitar asilo; como *sujetos*, porque se trata de personas que igualmente merecen gozar de derechos fundamentales, con independencia de su condición jurídica; y, como *soluciones*, porque dichas violaciones de derechos humanos son también el principal obstáculo para asegurar un retorno seguro y digno a sus países y, por ende, el que impide la búsqueda de soluciones duraderas.

Por tanto, el respeto y vigencia de los derechos humanos en los países de origen es la mejor manera de prevenir los movimientos forzados de personas. Sin embargo, como esto no sucede, el ponente enumeró varios instrumentos internacionales en los que se ha garantizado el derecho de asilo, como la Declaración Universal de Derechos Humanos, la Convención de Ginebra de 1951 sobre el Estatuto de los Refugiados y su Protocolo de 1967; para América Latina, la Declaración de Cartagena sobre los Refugiados de 1984 y la Declaración de San José sobre los Refugiados y Personas Desplazadas de 1994, y también, la Conferencia Internacional sobre Refugiados Centroamericanos (CIREFCA), para la región centroamericana. El principio de no devolución es, para el autor, la base de la protección internacional de refugiados.

Hasta la década de 1990, el ACNUR hacía un esfuerzo por diferenciar el tema de los refugiados del de otros tipos de migrantes como una forma de insistir sobre la condición y las necesidades específicas de protección de sus beneficiarios. Sin embargo, las particulares características de los flujos migratorios de naturaleza mixta hacen cada vez más difícil la distinción

¹⁰ Representante de la Oficina Regional para América del Sur del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados (ACNUR).

entre refugiados y otros migrantes, lo que ha dificultado la identificación y protección de aquellas personas que sufren persecución. Los acontecimientos del 11 de septiembre de 2001 contribuyeron a que esto se incrementara. Por lo anterior, el ACNUR se preocupa de dos aspectos: 1) de que el solicitante de asilo *bona fide* sea convertido una vez más en víctima, como producto del prejuicio público y las medidas administrativas o legislativas indebidamente restrictivas; y 2) de que las normas de protección a los refugiados, que han sido cuidadosamente cimentadas, se desgasten, vulnerando así los principios básicos de protección, en particular el principio de no-devolución.

Otra preocupación para el ACNUR, en voz de su representante, es que, ante el incremento de movimientos migratorios irregulares, han aumentado gradualmente las barreras migratorias, sin pensar que eso estimula el tráfico de migrantes, lo que también ha impactado negativamente en la eficiencia de los sistemas de asilo y protección de refugiados.

El principal desafío para el ACNUR es preservar la institución del asilo y, al mismo tiempo, procurar que los Estados encuentren un equilibrio entre las necesidades de protección de los solicitantes de asilo y refugiados y el legítimo interés de los Estados de prevenir que sus procedimientos de asilo sean utilizados en forma indebida o abusiva. Se debe tratar que los procedimientos especiales o las “formas complementarias de protección” (“estatuto humanitario”, “protección subsidiaria”, “estatutos alternativos” o “permisos especiales de residencia”) sean eso, formas complementarias, y que no sustituyan los derechos básicos de protección internacional de los refugiados.

También el ACNUR se preocupa de ayudar a combatir el tráfico de migrantes y la trata de personas, estimulando la firma de acuerdos mundiales, como los Protocolos a la Convención de las Naciones Unidas contra la Delincuencia Organizada Transnacional del año 2000, y, en el ámbito regional, la Declaración de Asunción sobre Tráfico de Personas y Tráfico Ilícito de Migrantes del año 2001 en el ámbito del MERCOSUR. El ACNUR ha elogiado la inclusión, en estos instrumentos, de cláusulas de salvaguardia diseñadas para garantizar los derechos de los solicitantes de asilo y refugiados de acuerdo con la Convención de 1951 y el Protocolo de 1967.

Para terminar, el autor señaló que si bien el papel que el ACNUR puede jugar en la reducción de las causas de las migraciones irregulares es limitado, no lo es en cuanto a prevenir desplazamientos originados a causa de violaciones a los derechos humanos, por medio de acciones concretas, como: abogar por la desaparición de las causas que originaron los desplazamientos forzados; estimular las acciones de alerta temprana y respuesta a situaciones de emergencia generadoras de refugiados; canalizar la asistencia humanitaria internacional para reducir las causas de las crisis de refugiados; y estimular la repatriación segura y ordenada en seguimiento de los procesos de paz y reconciliación en los países de origen.

d) Kelly Ryan, Derechos humanos, migración y seguridad regional

El cuarto turno correspondió a la señora Kelly Ryan.¹¹ En primer lugar, en su ponencia señaló la coincidencia en las intenciones de la Conferencia Hemisférica con las plasmadas en la Declaración de Quebec de impulsar un plan de acción para fortalecer la cooperación gubernamental bilateral y regional en materia de migración por medio de: el establecimiento de un programa interamericano con la OEA para promover y proteger los derechos humanos de los migrantes y sus familias; la estimulación del intercambio de información en el hemisferio acerca de las redes de tráfico, y el desarrollo de campañas para recopilar información sobre este tema.

El gobierno de los Estados Unidos ha hecho esfuerzos en el ámbito nacional mediante el acta para proteger a las víctimas de tráfico en el interior del país, adoptada en el año 2000. Esta acta requiere que el Departamento de Estado presente un informe anual acerca del estado en que se encuentra el tráfico de migrantes en el mundo, así como sobre los esfuerzos gubernamentales para

¹¹ Subsecretaria Adjunta de la Oficina de Población, Refugiados y Migración del Departamento de Estado de los Estados Unidos.

combatirlo. La ponente explicó que esta ley creó la “visa T” para dar protección a las víctimas de tráfico que cooperen con las autoridades en contra de los traficantes. También se podrá otorgar esta visa para que puedan permanecer en los Estados Unidos a las víctimas que sufrieran daños si regresan a sus países de origen.

Para los Estados Unidos es interesante considerar que la mayor parte de la migración en el mundo ocurre a través de sus fronteras. Sólo el 3% de la población mundial reside en un país distinto a su nación de origen. Las Naciones Unidas estiman que, en los últimos veinticinco años, la población migrante que vive fuera de sus países de nacimiento se ha duplicado, acercándose a los 175 millones de personas, de las cuales aproximadamente una cuarta parte vive en América del Norte. La Oficina del Censo estadounidense estima que en el año 2000 el 10% de la población de su país —alrededor de 28 millones de personas— había nacido en el extranjero, siendo la mitad de ellos originarios de América Latina.

Por todo lo anterior, la autora reconoció que los Estados Unidos ve la migración de manera positiva y el tema de la inmigración es parte del interés nacional. Sin embargo, a partir del 11 de septiembre de 2001, este país se encuentra en medio de un debate: cómo conciliar la apertura hacia los inmigrantes con la necesidad fundamental de protegerse ante esa nueva amenaza a su seguridad nacional. Mientras se resuelve esta controversia, la funcionaria del Departamento de Estado aseguró que se seguirá dando protección y refugio a todos los que lo necesiten, pero por razones de seguridad insistió sobre la importancia de una migración ordenada. El desafío es establecer fronteras cerradas a los migrantes ilegales, a los traficantes de personas, a los tratantes de personas y, al mismo tiempo, que estén abiertas al flujo legítimo, incluyendo a quienes necesiten protección. El movimiento ilegal de personas podría considerarse una amenaza a la seguridad nacional e internacional, además de que pone en una situación de vulnerabilidad a los propios migrantes.

La señora Ryan se refirió específicamente a las mujeres que migran, porque son más vulnerables ante la posibilidad de ser objeto de discriminación, abusos y otros delitos. Por estas razones, al diseñar políticas justas sobre desarrollo humano y migración, ella cree que se debe prestar atención especial a la situación de las mujeres y niños. Dio como ejemplo el Plan de Acción de Quebec, que establece la promoción de los derechos humanos de la mujer y la igualdad entre géneros, ya que destaca la existencia de graves vacíos en la protección legal de la mujer en las zonas de conflicto alrededor del mundo, y realza la necesidad de incluir de manera amplia actividades de capacitación para ayudar a las mujeres a desarrollar habilidades.

Otro tema de preocupación para la autora fue el aumento de la migración de “niños de la calle”, ya que éstos también son presa fácil de redes de traficantes o tratantes de personas. Para combatir este tráfico de niños hacia los Estados Unidos, este país ha emprendido una campaña especial en contra de estas redes.

En resumen, para la señora Ryan es imprescindible establecer mejores prácticas y políticas; para ello consideró utilizar los mecanismos existentes de la CEPAL, la OEA, la CRM, la Cumbre de las Américas y la Conferencia Sudamericana sobre Migraciones, así como los foros sobre migración y trata de personas.

2. Comentarios

El primer comentarista de esta mesa fue el señor Carlos Orlando.¹² Según él, la migración constituye la base de la civilización; también destacó la similitud de los argumentos manejados en las cuatro ponencias presentadas sobre dos temas que se confrontan. Por un lado, los derechos de los migrantes, las causas de las migraciones económicas y las razones para proteger a los solicitantes de asilo y refugiados; y, por el otro, la soberanía del Estado y el equilibrio que en los dos asuntos debe haber. Otro tema mencionado fue la diferencia que se debe hacer entre terrorismo y migración, y entre migrantes y refugiados. Señaló que los terroristas son delincuentes; en cambio, los refugiados se ven obligados a salir de su país para salvar su vida y su integridad. Los migrantes no cumplen con ninguna de estas dos condiciones, es decir, no son delincuentes y sus razones para migrar son diferentes a las de los refugiados. Contra estos prejuicios, hay que educar y divulgar los beneficios de la migración e inculcar respeto por los migrantes.

La segunda comentarista fue la señora Ann Jordan,¹³ quien comenzó por preguntarse ¿por qué es tan difícil migrar con seguridad? ¿Por qué si los ciudadanos de un Estado gozan de sus derechos completos y los migrantes legales también, los indocumentados tienen pocos derechos? La señora Jordan señaló que cuando se habla de la soberanía de los Estados, se debe hacer un balance entre el control de las fronteras y los derechos humanos, debido a que varios problemas provienen de la deportación rápida de trabajadores indocumentados, sin compensaciones y sin acceso a la justicia, lo que impide la posibilidad de cualquier análisis sobre las violaciones de los derechos humanos. A su vez, la deportación inmediata dificulta la detención y el procesamiento de los traficantes, quienes por esa razón continuarán cometiendo el ilícito sin ser objeto de persecución.

También añadió que la migración segura debe ser documentada, pero si los Estados cierran sus fronteras, se produce un efecto negativo en los derechos humanos, porque el tráfico de personas se incrementa. Incluso el traficante se convierte en tratante, porque el riesgo es mayor y las deudas de las personas afectadas crecen. Se preguntó que si existe y existirá demanda de trabajadores, ¿por qué no se permite la migración controlada? Finalmente, la comentarista insistió en la necesidad de ratificar la Convención Internacional sobre la Protección de los Derechos de Todos los Trabajadores Migratorios y de sus Familiares,¹⁴ así como la Convención de las Naciones Unidas contra la Delincuencia Organizada Transnacional y sus respectivos Protocolos.¹⁵

3. Puntos destacados del bloque

- Existe una tensión permanente entre el derecho soberano de los Estados de encauzar la migración en su territorio y el ejercicio de los derechos fundamentales de los migrantes. Esto representa el desafío de lograr un equilibrio entre el resguardo de la soberanía y el respeto de los derechos humanos de los migrantes.
- Los instrumentos de derecho internacional creados por la comunidad de naciones para proteger los derechos de los migrantes son conocidos y suficientes. Sin embargo, no parecen haberse traducido aún en normas de aplicación generalizada en los países receptores y de tránsito, y tampoco es evidente una acción para que el ejercicio de dichos derechos sea una práctica vigente y generalizada.

¹² Director General de Cooperación Internacional del Ministerio de Relaciones Exteriores del Uruguay.

¹³ Directora de la Iniciativa contra la Trata de Personas del Grupo Jurídico Internacional para los Derechos Humanos de Estados Unidos.

¹⁴ Véase nota 7.

¹⁵ Los Protocolos a los que se hace referencia, también conocidos como los Protocolos de Palermo, son: el Protocolo para Prevenir, Reprimir y Sancionar la Trata de Personas, Especialmente Mujeres y Niños y el Protocolo Contra el Tráfico Ilícito de Migrantes por Tierra, Mar y Aire.

- Una adecuada revisión de dicho sistema jurídico sería un paso importante para eliminar los mecanismos discriminatorios que establecen jerarquías o categorías de personas con derechos diferenciados, y que terminan limitando el goce de los derechos de los migrantes. La Convención Internacional sobre la Protección de los Derechos de Todos los Trabajadores Migratorios y de sus Familiares es el instrumento más idóneo para encarar esta situación.
- La prevalencia de situaciones de conflicto y de violencia en países de la región es una llamada de atención para que se fortalezcan las previsiones en materia de protección y asistencia a potenciales demandantes de refugio y asilo. Dentro de ellas, se debe garantizar la observancia del principio fundamental de la “no devolución”, el que se ve frecuentemente en riesgo ante el endurecimiento de las políticas migratorias.
- Las dimensiones que ha adquirido la migración internacional con fines laborales en el mundo contemporáneo no deben relegar la importancia tanto del sistema de protección como de las responsabilidades de los Estados y de la comunidad internacional en su conjunto para garantizar el carácter humanitario del refugio y el asilo. En ellas debe ocupar lugar preponderante el ejercicio de los derechos humanos de las personas que sufren persecución o riesgo de sus vidas, pues es justamente su carencia la que está en el origen de la búsqueda de refugio.
- Los grupos de poblaciones migrantes y refugiadas requieren de programas especiales de atención a grupos vulnerables, entre los que destacan las mujeres, los niños, las familias, los discapacitados, las personas indocumentadas y algunas minorías étnicas y religiosas. Esta prioridad es aun más importante en la medida en que se constituye en un recurso esencial para prevenir posibles prácticas discriminatorias derivadas de posturas de intolerancia, dominación, explotación, xenofobia y racismo.
- Las poblaciones migrantes y especialmente las indocumentadas son presa fácil de abusos respecto de sus derechos esenciales e incluso son víctimas de situaciones de explotación que alcanzan formas modernas de esclavitud, irrespetuosas de la dignidad y de la condición humana; entre ellas, se mencionó el reclutamiento forzoso y el caso de los niños bajo diversas modalidades de trabajo forzoso. La trata de personas pone en peligro la vida de estas, sometidas a prácticas infamantes y a la coerción con propósitos de lucro.
- El contexto mundial reciente ha promovido la adopción de políticas restrictivas y controladoras, animadas por factores de violencia, como las agresiones terroristas y las amenazas a la seguridad nacional de los Estados. Es imperativo que estas prácticas no pongan en riesgo la garantía del ejercicio pleno de derechos y el trato digno de las personas, sin distingos de ninguna índole. Por otra parte, se ha señalado que el incremento de barreras al ingreso y movilidad de personas en los territorios nacionales es un factor que favorece el tráfico y la trata de personas.
- Se requiere buscar un equilibrio apropiado entre la responsabilidad de los Estados de formular y adoptar políticas migratorias que concilien su obligación de regular los flujos migratorios en sus respectivos territorios, a la vez que atender sus vínculos con los procesos de desarrollo y otorgar un trato digno y humano a las personas que se desplazan entre países.
- Se debe buscar una distinción apropiada entre las características de los migrantes laborales y refugiados, y de las personas que realizan actos delictivos, como es el caso de terroristas, narcotraficantes y tratantes de personas. Esta distinción es fundamental para evitar la estigmatización de los migrantes y castigar a las víctimas y no a los victimarios.

Bloque II. Consideraciones de género y de edad en los derechos humanos de los migrantes

“La población más vulnerable está constituida por mujeres, adolescentes y niños, a lo largo de los procesos de reclutamiento, traslado, tránsito por la frontera y la llegada al país de destino”.

Moderadora: Sonia Montaña, Jefa de la Unidad Mujer y Desarrollo de la CEPAL.

1. Expositores

a) **Alfredo Missair, Derechos humanos de los niños migrantes y de los hijos de los migrantes**

El tema “Deshaciendo futuro: las migraciones, una triple violación de derechos”, lo expuso el señor Alfredo Missair.¹⁶ Como funcionario del Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia (UNICEF), el ponente señaló que dicha organización está interesada en compartir esfuerzos para investigar el impacto de las migraciones, en especial, en el desarrollo de la infancia, destacando tres aspectos:

1. Abordar el tema dentro del marco de los instrumentos de derechos humanos, que son los que aportan principios básicos;
2. Visibilizar los impactos de la violación de los derechos en los niños y en las familias de los migrantes;
3. Proponer algunas acciones que garanticen los derechos de los migrantes.

En los instrumentos de derechos humanos, la protección de los derechos de los niños y niñas, ya sean migrantes, desplazados o refugiados, se ve reforzada por la Convención sobre los Derechos del Niño (CDN), acordada por la Asamblea General de las Naciones Unidas en 1989. Dicha Convención constituye el marco legal internacional desde el cual se debe avanzar en el desarrollo de políticas e instrumentos jurídicos que favorezcan la protección efectiva de los derechos de los niños y niñas, superando toda forma de discriminación basada en la nacionalidad, origen étnico o condición social que comúnmente afecta a los niños, niñas y adolescentes que se ven forzados a abandonar su país natal.

Bajo la influencia de la CDN se ha producido una serie de pronunciamientos internacionales, entre los que destacaron: los compromisos celebrados durante la Cumbre Mundial de la Infancia de 1990, los Protocolos facultativos de la Convención relativos a la Venta de Niños, la Prostitución Infantil, la Utilización de Niños en la Pornografía y la Participación de Niños en los Conflictos Armados del año 2000, y la Sesión Especial de la Asamblea General de la ONU del año 2002.

El autor indicó que se ha estimado que los menores de 18 años que migran con sus familias son el 20% de los migrantes, a los que habría que añadir el volumen no cuantificado de menores de 18 años que migran solos, ya sea voluntaria o involuntariamente, a causa de secuestros, tráfico de personas, o ventas y adopciones ilegales.

Igualmente, los menores de 18 años que se quedan en su país en familias dispersas, también son partícipes de los procesos migratorios. Más aún, se debe considerar un número muy significativo que nace en condición de hijos de migrantes, sin desconocer a aquellos menores de 18 años que, habiendo migrado o nacido como hijos de migrantes, son objeto de procesos inversos de repatriación, ya sea asistida, forzada e incluso de deportaciones en condiciones críticas.

¹⁶ Subdirector Regional para América Latina y el Caribe del Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia (UNICEF).

Para la UNICEF, las propias causas de la migración —pobreza, hambre, guerras, fenómenos naturales— afectan la salud pública e individual, así también las formas en que se da la movilización de niños en circunstancias inhumanas, como el hacinamiento, la falta de alimento, los cambios climáticos; asimismo, hay que considerar los accidentes y los ataques para reprimirlos, los que pueden ocasionar graves daños físicos e incluso la muerte. A todos estos riesgos de salud se añade el peligro de adquirir VIH/SIDA. Otro serio impacto es la no continuidad de las vacunaciones y el proceso de educación de los niños migrantes, pues una vez interrumpida la educación, difícilmente se recupera el tiempo perdido para el aprendizaje.

La UNICEF considera prioritarias las siguientes medidas:

- Insistir en la prioridad de los niños, niñas y adolescentes en el momento de definir la inversión social en cada país, y la importancia de suscribir acuerdos bilaterales y regionales.
- Crear conciencia y dar visibilidad a las graves violaciones de derechos de los niños y sus familias, que originan procesos migratorios, concertando programas de prevención, protección y atención integral a las personas migrantes y sus familias.
- Adoptar medidas concretas para proteger los derechos de la infancia mediante la suscripción de instrumentos jurídicos universales, regionales o bilaterales.
- Observar el derecho internacional de los refugiados y promover acciones que contribuyan a proteger los derechos de los niños, niñas y adolescentes obligados a buscar refugio en países vecinos de naciones que enfrentan situaciones de guerra.
- Promover acuerdos de regularización, legislación y protección de los derechos de los niños, niñas y adolescentes migrantes.
- Impulsar la universalización del registro civil y el derecho a la identidad de niños y niñas, así como mejorar los sistemas estadísticos en la región para obtener información confiable.
- Homologar las legislaciones y establecer mecanismos de cooperación internacional en función de sancionar y reprimir los delitos de tráfico de personas, la explotación sexual, comercial y laboral.
- Desarrollar políticas concertadas de atención integral a niños, niñas y adolescentes en situación de migración forzada o de separación familiar forzada.
- Para finalizar, es importante insistir en los derechos que todos los niños, niñas y adolescentes tienen, sin importar su condición y localización.

b) *Luis Mora, Las fronteras de la vulnerabilidad: género, migración y derechos sexuales y reproductivos*

El señor Luis Mora¹⁷ se refirió a los procesos migratorios internacionales en América Latina y el Caribe desde una perspectiva de género y derechos humanos, específicamente derechos sexuales y reproductivos de las poblaciones migrantes, refugiadas, desplazadas y traficadas.

La población más vulnerable está constituida por mujeres, adolescentes y niños, dentro de los procesos de reclutamiento, traslado, tránsito por la frontera y llegada al país de destino. Las mujeres están en un constante riesgo de ser víctimas de diferentes tipos de violencia, sobre todo sexual; de la imposibilidad de negociar sexo seguro; de embarazos no deseados; de contagio de ITS, en particular VIH/SIDA; de prostitución como única vía de inserción al mercado laboral, e incluso de la muerte.

¹⁷ Especialista en género y desarrollo del Equipo de Apoyo Técnico de la Oficina para América Latina y el Caribe del Fondo de Población de las Naciones Unidas (UNFPA).

Los derechos sexuales y reproductivos de las poblaciones migrantes, refugiadas y desplazadas, se fundamentan en el derecho internacional mediante el derecho internacional general sobre derechos humanos, el derecho humanitario, el derecho de los refugiados y otros documentos internacionales consensuados y, en particular, el Programa de Acción de El Cairo y la Plataforma de Beijing.

De los tratados internacionales más importantes para la protección de este tipo de derechos en poblaciones migrantes, refugiadas y desplazadas, el autor destacó: el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (1966), la Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer (CEDAW, 1979), la Convención sobre los Derechos del Niño (CDN, 1989), la Convención Internacional sobre la Protección de los Derechos de Todos los Trabajadores Migratorios y de sus Familiares (1990).

El decenio de 1970 constituyó el punto de partida para el desarrollo de las primeras propuestas teóricas referentes a género y migraciones. Estos modelos posibilitaron la incorporación del sexo como variable de análisis, la introducción de la división sexual del trabajo para documentar la diversidad de actividades femeninas y la situación de subordinación de las mujeres en la esfera económica, como también el progresivo reconocimiento de la participación autónoma femenina en los flujos de población motivada por determinaciones de carácter económico.

Durante la década de los noventa, una nueva propuesta de análisis del tema de migraciones incorporó el género como variable (sexo) para posicionarlo como concepto teórico central y principio estructurador de los movimientos migratorios. Esto tuvo como consecuencia una propuesta de análisis que parte del reconocimiento de que las ideologías, jerarquías y relaciones de género influyen de forma diferenciada en las probabilidades de migración de hombres y mujeres.

El ponente mencionó que, en América Latina y el Caribe, diferentes estudios realizados dentro de esta perspectiva arrojaron luz sobre el carácter determinante de las relaciones de género en la interpretación y complejidad de las migraciones, destacando cómo la subordinación y dependencia de las mujeres forma parte de los aspectos que organizan la movilidad territorial.

La influencia de la composición por sexo de los procesos migratorios en la estructura y dinámica familiar, se ha centrado en aspectos como la incidencia de la emigración masculina y la formación de diferentes tipos de familias (jefatura femenina, familias nucleares, familias incompletas o de hogares extensos). En este sentido, algunos estudios han demostrado que las migraciones pueden alterar el equilibrio del mercado matrimonial y modificar la edad promedio del matrimonio.

Las mujeres, familiares de hombres migrantes, residentes en el lugar de origen, constatan transformaciones en las funciones y responsabilidades domésticas, que a menudo se traducen en aumento de la carga de trabajo, tanto fuera como dentro del hogar, llegando en algunos casos a gestionar colectivamente la adquisición de insumos o créditos, y a participar en la defensa de la propiedad o en actividades de tipo político. Sin embargo, estas responsabilidades a las mujeres no les proporcionan un nuevo estatus, ni tienden a fortalecer su poder de decisión en el ámbito familiar y comunitario, pues suelen quedar bajo la supervisión de sus parientes, sobre todo las mujeres más jóvenes,

El señor Mora también señaló los peligros que asechan a los migrantes, ya que el atravesar la frontera puede constituir un riesgo, así como una amenaza de muerte, en especial en situaciones de migración indocumentada, desplazamiento forzado o tráfico de personas.

Investigaciones realizadas en la frontera sur de México demostraron que un 70% de los migrantes sufren violencia y que un 60% sufre algún tipo de abuso sexual durante el viaje, que puede ir desde la coacción sexual hasta la violación. Una vulnerabilidad adicional para las mujeres se relaciona con la necesidad, en determinadas circunstancias, de realizar trabajo sexual temporal o permanente, en condiciones de gran riesgo para su integridad física y su salud. Sin embargo, en la

región se constata una progresiva aceptación social de la prostitución como trabajo remunerado de las mujeres, y desde mediados de los años ochenta aumentó el trabajo sexual comercial como una de las principales opciones laborales disponibles para las migrantes.

Las causalidades de la migración femenina, y las diferencias en la construcción social que hombres y mujeres realizan de la migración, hacen que mientras los hombres manifiestan razones económicas como la principal motivación de desplazamiento, las mujeres se refieren al matrimonio y la familia.

En América Latina y el Caribe, las investigaciones realizadas para siete países y Puerto Rico mostraron que un tercio o más de las mujeres interrogadas afirmaron tener como principal motivación buscar o mejorar su trabajo, la mitad del número de hombres que plantearon la misma causa. En mujeres solteras con hijos o sin ellos, las decisiones económicas predominan, mientras que entre las que son casadas prevalece la decisión familiar o conjunta vinculada con los eventuales beneficios económicos para el marido. Así también para las mujeres solteras con hijos o sin ellos, el predominio de la causalidad económica debe contextualizarse en espacios rurales y sistemas agrarios caracterizados por una acentuada división sexual del trabajo, que limita en extremo las oportunidades de mujeres tanto adultas como jóvenes.

En este contexto, las propias familias animan o no impiden la migración de sus mujeres, considerando que éstas tienen más posibilidades de inserción laboral en las ciudades, generalmente como empleadas domésticas, y que eventualmente envían más remesas a la familia que los varones.

La relación entre la extrema pobreza de los migrantes, su escaso conocimiento de las vías legales de la migración y los riesgos que conlleva la migración indocumentada, hace que ciertas poblaciones sean particularmente vulnerables de caer en las redes de tráfico de migrantes.

Durante la década de los años ochenta, los conflictos armados desencadenados en Centroamérica produjeron el desplazamiento forzoso de más de un millón de personas en Guatemala, El Salvador y Honduras. El posterior restablecimiento de la paz, junto a la desarticulación de los grupos guerrilleros, contribuyó a que este escenario cambiara radicalmente a finales de los años noventa. Se estima que todavía permanecen desplazadas 250 mil personas en Guatemala (2001) y 60 mil en Perú (2002), y en la actualidad, América Latina y el Caribe cuentan sólo con un 10% del conjunto de personas desplazadas en el mundo (aproximadamente entre 2 y 2.5 millones de un total de 20 a 25 millones).

El expositor destacó como importantes las características y composición de los desplazamientos internos e internacionales en América Latina, puesto que presentan rasgos diferenciales respecto a otras áreas de conflicto en el mundo, como África Subsahariana, Europa del Este o Asia, donde las guerras civiles han provocado generalmente el desplazamiento de minorías étnicas en busca de su independencia política. América Latina es escenario de la expulsión de mayorías rurales en situación de pobreza (El Salvador, Honduras y Colombia) y de grandes proporciones de indígenas, quienes enfrentan una discriminación extrema en los lugares de llegada.

En la mayoría de los países escasean las estadísticas que permitan precisar las proporciones del tráfico de personas. En lo que se refiere a las rutas que utilizan las bandas para el tráfico de personas, de acuerdo con el Informe sobre Tráfico de Mujeres y Niños para Fines de Explotación Sexual en las Américas (2002), los corredores de la trata se extienden desde Nicaragua a Honduras, El Salvador, Guatemala y Belice.

Las informaciones disponibles apuntan a que los traficantes no se hallan asociados en su totalidad con los grupos del delito organizado, pero la participación de éstos en la trata pareciera estar aumentando. Actualmente y de acuerdo con la OEA, existirían en América Latina y el Caribe más de dos millones de niños y adolescentes explotados sexualmente.

La Conferencia Internacional sobre Población y Desarrollo (CPD) (El Cairo, 1994) abordó por primera vez, de manera sustantiva, el tema de las mujeres migrantes, refugiadas, desplazadas y traficadas desde un enfoque de derechos humanos fundamentales para la salud, la sexual y reproductiva, el acceso a servicios y una vida libre de todo tipo de violencia contra ellas

En América Latina y el Caribe, el UNFPA ha abierto una brecha en el trabajo con poblaciones que se caracterizan por su movilidad y que son consideradas de riesgo para el contagio de ITS, incluido el VIH/SIDA, cuyo objetivo es mejorar las condiciones de salud sexual y reproductiva de adolescentes, mujeres y hombres, a través del ejercicio del derecho a la información, a la educación y a servicios de salud reproductiva.

**c) *Patrick Taran*, Globalización, trabajo y migración:
la necesidad de protección**

Esta ponencia fue presentada por el señor Patrick Taran.¹⁸ En ella señala que la demanda de mano de obra migrante en países desarrollados no se está reduciendo. La globalización y la liberalización del comercio tienen impactos contradictorios en las condiciones de empleo de los países de destino, ya que la movilidad laboral internacional se ha incrementado, y lo mismo ocurre con los niveles de explotación y desregulación. En un considerable número de países la migración es estimulada y combatida simultáneamente. Los trabajadores migrantes integran una fuente constante de mano de obra barata y de allí que, a pesar del refuerzo de los controles, los canales irregulares son la única opción, dando lugar a la trata de personas y a la incapacidad de los migrantes de defender su dignidad y condiciones de trabajo.

La discriminación contra los migrantes —incluida la dimensión de género— se manifiesta en la hostilidad hacia los extranjeros, a pesar de que todas las sociedades se vuelven cada vez más multirreligiosas y multiculturales. En el caso de las mujeres, la demanda de trabajadoras se concentra en sectores característicamente desregulados, como el empleo doméstico y la industria del sexo, exponiéndolas a las peores formas de abuso.

Para el expositor existen cinco elementos fundamentales en una migración más racional: a) un sistema de admisión de migración laboral informado y transparente; b) un enfoque de gestión de la migración basado en normas de derecho; c) aplicación de normas mínimas de condiciones de empleo nacional; d) un plan de acción contra la discriminación y la xenofobia; y e) mecanismos institucionales de consulta y coordinación.

En general, se considera que el trabajo de los migrantes representa un dilema para los Estados en sus políticas fundamentales y para las organizaciones de la sociedad civil. Muchos Estados han incrementado las barreras para la entrada legal de los trabajadores migrantes, pero en la práctica toleran grandes números de migrantes irregulares, especialmente para aquellos sectores económicos en los que se pagan bajos salarios y en los que se carece de oferta suficiente de trabajadores nacionales.

Si las normas legislativas y la democracia están siendo fortalecidas por las condiciones económicas y sociales de la globalización, la regulación de la migración y el mercado laboral también deberían serlo. Los estándares internacionales sobre refugiados han sido una guía para las políticas y prácticas mundiales; si se complementan con los instrumentos internacionales sobre migración podrían servir como una orientación sólida para políticas migratorias.

Las asociaciones sociales y, en general, las organizaciones de la sociedad civil están promocionando, de manera amplia y sostenida, normas para la regulación de la migración por parte de los gobiernos. La OIT convocó a todos los Estados para la ratificación del acuerdo

¹⁸ Coordinador de la campaña mundial por la ratificación de la Convención Internacional sobre la Protección de los Derechos de Todos los Trabajadores Migrantes y sus Familiares.

complementario de los convenios 97 y 143 y también de la Convención Internacional sobre la Protección de los Derechos de Todos los Trabajadores Migratorios y de sus Familiares de 1990.¹⁹

2. Comentarios

En la ronda de comentarios, Juan Miguel Petit²⁰ expuso que no existen migrantes ilegales, sino que hay personas que se mueven y ponen a prueba la capacidad de tolerancia, ya que es más fácil hacer leyes que cambiar sociedades.

Dijo que se necesita convocar a una nueva agenda en materia de protección, con la participación de los sectores público y privado, que incorpore una nueva noción de agentes, en los que se incluye a las organizaciones de la sociedad civil y las empresas. Asimismo, se debe considerar la creación de una ciudadanía por parte de toda la sociedad y de redes de protección, porque en la actualidad la protección sólo se presta en casos de emergencia, y lo que realmente se necesita es la capacidad de detectar de antemano dónde pueden emerger y cuáles pueden ser los problemas.

La segunda comentarista de esta mesa fue la señora Martha Isabel Cranshaw.²¹ Ella indicó que la sociedad civil exige la firma de convenios y protocolos y también su aplicación efectiva y que no se puede dejar de visibilizar las nuevas modalidades del fenómeno migratorio. Agregó también que en su país, Nicaragua, como en muchos otros, no se han podido reforzar ciertas normas o difundir campañas de información, debido a limitaciones presupuestarias y que la pobreza representa un serio factor para la migración. A su vez se refirió a que el costo de la emigración para la sociedad es extremadamente alto y afecta la salud física y mental de las mujeres, un grupo altamente vulnerable, al igual que los niños.

3. Puntos destacados del bloque

- En general, existe acuerdo que los grupos más vulnerables dentro de las poblaciones migrantes son las mujeres, los niños y los adolescentes. Merecen particular atención aquellos grupos que se ven obligados a desplazarse como producto de conflictos armados o situaciones forzosas, que son objeto de procesos de repatriación o deportación sin la debida protección y garantía de reintegración en sus sociedades de origen.
- Los avances registrados en los últimos años en la incorporación de una perspectiva de género en el análisis y tratamiento de las poblaciones migrantes han arrojado nuevas interpretaciones sobre los determinantes del fenómeno, la composición de los flujos y los impactos sobre los migrantes y las familias como unidades de reproducción social, en lugares de origen, de destino y de tránsito. Uno de los principales resultados es la valoración de los impactos diferenciales que el fenómeno migratorio tiene sobre las mujeres y los niños, ya sea que formen parte activa en los desplazamientos, o bien, permanezcan en los lugares de origen.
- Existe abundante evidencia de que las mujeres y los menores migrantes son objeto de prácticas discriminatorias, a pesar del número creciente de instrumentos de derecho internacional que se han suscrito para combatir prácticas de marginación y exclusión, así como de abuso de sus derechos fundamentales. El problema no parece radicar en la disponibilidad de convenciones y normas, sino en su aplicación efectiva en los ámbitos nacionales para sancionar a los responsables y proteger a las víctimas.

¹⁹ Véase nota 7.

²⁰ Relator especial de la Comisión de Derechos Humanos sobre la Venta de Niños, la Prostitución Infantil y la Utilización de Niños en la Pornografía.

²¹ Representante de la Red Nicaragüense de la Sociedad Civil para las Migraciones.

- En el debate se puso especial énfasis en las desventajas de las niñas, en tanto grupo de mayor vulnerabilidad y víctimas de mayores abusos; de ahí la importancia de la atención y la protección especiales que merecen.
- Se resaltó la importancia de programas especiales orientados a proteger y garantizar la salud y los derechos reproductivos, especialmente de las mujeres y niñas migrantes, así como también el derecho a la información y la educación de mujeres, niños y niñas por igual.
- En lo referente a la salud de las y los migrantes, se subrayó la creciente frecuencia de casos en que el tráfico y la trata de personas, sobre todo de mujeres y niñas, propician la actividad sexual forzada y el involucramiento en la prostitución, prácticas que, en muchos casos, tienen como consecuencia la difusión de enfermedades de transmisión sexual, incluyendo el VIH/SIDA.
- En muchos países la migración está siendo simultáneamente estimulada y combatida. La situación de irregularidad parece ser la piedra angular de esta contradicción: la intensificación de los controles deviene en su aumento, pues los trabajadores migrantes son una fuente constante de mano de obra barata.
- Los trabajadores migrantes se enfrentan a crecientes hostilidades y la condición indocumentada refuerza su incapacidad para defender su dignidad y condiciones de trabajo. En el caso de las mujeres, su inserción laboral se traduce en mayores riesgos frente a los abusos.
- Las organizaciones sociales tienen un importante papel que cumplir en la promoción de normas para regular la migración. Esto muestra que se requiere convocar a una nueva agenda en materia de protección de los migrantes, que cuente con la participación de los sectores público y privado y de organizaciones de la sociedad civil.

Bloque III. Marcos y programas para la promoción y protección de los derechos humanos de los migrantes

“Propiciando y articulando la participación concertada de los diversos actores intervinientes, empezando por las propias personas migrantes, se podrán adecuar las políticas públicas, planes de acción y estrategias de prevención de violación de los derechos humanos de las y los migrantes, al mandato del Proceso de las Cumbres de las Américas”.

1. Expositor

a) Juan Méndez, Programa interamericano para la promoción de los derechos humanos de las personas migrantes en el marco de la Organización de los Estados Americanos (OEA)

El único ponente de esta mesa fue el señor Juan Méndez.²² La primera parte de este documento es un resumen ejecutivo en el cual el ponente explicó la intención y objetivo de la creación de este Programa; en la segunda, expuso los puntos más importantes.

El autor comenzó refiriéndose al aumento significativo de las corrientes migratorias en las Américas. La migración tiene como objetivo principal para la persona migrante, la búsqueda de libertad, justicia, igualdad de oportunidades, empleo y mejoramiento de la calidad de vida. Pero este propósito no se logra, en la mayoría de ocasiones, a pesar de que tanto el sistema interamericano como el de Naciones Unidas han proclamado instrumentos internacionales de derechos humanos, algunos concebidos específicamente para la protección de trabajadores y trabajadoras migrantes. El hecho de migrar, en sí mismo, coloca a las personas en situación vulnerable. En este contexto, el Programa expuesto por el señor Méndez responde al mandato que los Jefes de Estado han adoptado, mediante el Proceso de las Cumbres de las Américas, y tiene como objetivo general promover la protección de los derechos humanos de las personas migrantes, incluyendo a los trabajadores, trabajadoras y sus familias, en el marco de la OEA, que, al tenor del preámbulo de su Carta constitutiva, apela al *“sentido genuino de la solidaridad americana y de la buena vecindad”* para consolidar un marco de instituciones democráticas, libertad individual, justicia social y derechos humanos en todo el continente.

El Programa contiene tres componentes fundamentales: promoción, atención y protección. Fue concebido para ser desarrollado en un plazo de cinco años y para cooperar técnicamente en la ejecución de acciones administrativas, legislativas, de información, protección, educación, capacitación, monitoreo y evaluación.

El autor afirmó que la iniciativa es ambiciosa, pero esto se debe a que parte de la premisa de que, propiciando y articulando la participación concertada de los diversos actores intervinientes, empezando por las propias personas migrantes, se podrán adecuar las políticas públicas, planes de acción y estrategias de prevención de violación de los derechos humanos de las y los migrantes, al mandato del Proceso de las Cumbres de las Américas.

El documento de trabajo del programa expuesto se divide en cinco partes: antecedentes, justificación, objetivo general, componentes del programa y precisiones metodológicas e insumos.

En la primera parte, el documento reitera que existe un incremento en el número de personas que migran; sin embargo, las corrientes migratorias se distribuyen de distinta forma y no siempre resultan fácilmente visibles. Si bien en cada país presentan distintas conformaciones, se puede distinguir entre situaciones de origen, de tránsito y de destino. Estas tres condiciones no son autoexcluyentes y existen en la región casos complejos de países que cumplen con las tres

²² Presidente de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH).

características. No obstante, el documento reconoce que la designación de países de origen, destino o tránsito sólo se emplea cuando resulta útil para determinar las distintas obligaciones de los Estados en cada caso. Por otro lado, también es necesario reconocer las diferencias de género o de tipo étnico, etario, religioso, social y cultural entre las personas que migran. A continuación, hace referencia a los instrumentos internacionales de protección genérica de los derechos humanos de los migrantes, como la Convención Internacional sobre la Protección de los Derechos de Todos los Trabajadores Migratorios y de sus Familiares, adoptada por la Asamblea General de las Naciones Unidas en 1990. También se mencionan los instrumentos regionales de protección de derechos humanos en el continente americano, pero, a pesar de ello, se reconoce que se carece de instrumentos específicos para proteger a la población migrante en la región, aunque la creación de relatorías especiales, tanto de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH) como de las Naciones Unidas, es un avance en la materia.

En el apartado de justificación, el documento explica las complejas facetas de los problemas relacionados con la migración, como pueden ser: a) el acceso a la protección jurídica de sus derechos; b) las garantías de debido proceso; c) el acceso a servicios y prestaciones sociales; d) la discriminación, el racismo y la xenofobia; e) la discriminación de género de las mujeres migrantes; f) la discriminación de la niñez y adolescencia, así como la discriminación por condición etaria; g) el reconocimiento de derechos laborales; h) la libertad de reunión y de asociación pacífica; i) la situación de las familias en los países de origen; j) la privación de la libertad por la discriminación de que son objeto los migrantes; k) la penalización y falta de apoyo a las víctimas de los delitos de tráfico ilícito de migrantes y trata de personas; y l) el desarrollo de instrumentos internacionales de protección.

En la tercera parte, señala que son beneficiarios del Programa las personas que dejaron su país de origen para trasladarse a otro en donde desean residir, ya sean trabajadores y trabajadoras migratorias, o bien, las personas que solicitan refugio o asilo político. También se exponen las preocupaciones substanciales que se han tratado de tener en cuenta en el Programa, como la atención específica a la condición migratoria, a la condición de género y a las distintas características etarias de las personas consideradas en los procesos desplegados por el Programa.

En cuanto a los componentes del Programa, promoción, atención y protección, se dice que son una estructura triangular completamente equilibrada, con jerarquía similar. Se explica cada uno de ellos con sus respectivos resultados y actividades para lograrlos.

Así, la promoción busca incidir y apoyar el desarrollo de políticas públicas, planes de acción y programas de prevención de violaciones de derechos humanos de personas migrantes. Los resultados que se esperan de este componente son cuatro: 1) la adecuación de las políticas públicas y de los planes de acción en materia migratoria y con impacto en las personas migrantes, al respeto y garantía de sus derechos humanos, de conformidad con los instrumentos internacionales aplicables; 2) la eliminación de cualquier elemento de discriminación, racismo y xenofobia, así como de inequidad de género en las políticas públicas y los planes de acción en materia migratoria, o que incidan en la protección y garantía de los derechos humanos de las personas migrantes; 3) la visibilización de los aportes de las personas migrantes y sus familias en las distintas sociedades; y 4) la difusión adecuada de información en las comunidades de los países de origen sobre la vulnerabilidad de las personas migrantes, la protección de sus derechos humanos y su articulación con las diferencias de género.

El segundo componente, la atención, se encamina a promover y apoyar programas gubernamentales y no gubernamentales de atención y asistencia a las personas migrantes víctimas de violación de sus derechos básicos o que se encuentren en situaciones de vulnerabilidad. También tiene cuatro resultados esperados, que son: 1) la creación o fortalecimiento de servicios de atención de emergencia para satisfacer las necesidades de las personas migrantes en situación vulnerable; 2) la búsqueda de alternativas a la detención de personas migrantes, y en caso que eso no sea

posible, asegurar condiciones adecuadas de detención; 3) la atención y protección a las víctimas del tráfico ilícito de migrantes y la trata de personas; y 4) la atención para los miembros de la familia de la persona migrante que permanecen en los países de origen y que se encuentran en situaciones de peligro o indefensión, tales como las y los adultos mayores, las y los menores de edad y otros familiares.

El último componente, la protección, se dirige a desarrollar y fortalecer mecanismos nacionales, regionales e internacionales de protección de los derechos humanos de las personas migrantes. Los siete resultados esperados son: 1) promover que los países de la región firmen, ratifiquen y ejecuten instrumentos internacionales relacionados con la migración y la protección de los derechos humanos; 2) desarrollar un proceso para establecer un instrumento regional sobre la promoción y la protección de los derechos humanos de las personas migrantes; 3) contar con una legislación nacional actualizada, que garantice y proteja los derechos humanos y la equidad de género en materia migratoria; 4) fortalecer la protección de los derechos, en particular del derecho al debido proceso de las personas migrantes que se encuentran bajo procedimientos penales y administrativos por violación a las normas migratorias; 5) incrementar la jurisprudencia de los tribunales de justicia nacionales y del sistema interamericano y universal en el campo de la protección de los derechos humanos de las personas migrantes; 6) fortalecer la capacidad de las organizaciones de la sociedad civil para ejercer mecanismos nacionales, regionales e internacionales de protección de los derechos humanos de las personas migrantes, tomando en cuenta también la equidad de género y atendiendo a las necesidades de las poblaciones vulnerables; y 7) lograr relaciones de cooperación y coordinación entre el personal de las organizaciones de la sociedad civil y las y los encargados específicos en las oficinas de los ombudsmen y las relatorías especiales de defensa de los derechos humanos de los migrantes.

Los principios metodológicos que se exponen en la quinta parte del Programa guardan relación con un ideal democrático que incluye el respeto y la garantía de los derechos humanos. Por ese motivo se establecen cuatro principios rectores: a) incorporar la participación activa de las personas migrantes en la transformación de su realidad; b) articular los diferentes componentes para garantizar el sentido integral de las acciones; c) usar la transversalidad de género y la inclusión de los diferentes grupos étnicos y de las minorías discriminadas; y d) incluir acciones encaminadas a garantizar que los procesos iniciados sean sostenibles en el tiempo.

2. Comentarios

El primer comentarista de esta mesa fue el señor Alejandro Salinas,²³ quien dijo que la iniciativa de la OEA es una tarea extraordinaria por su visión de los procesos migratorios del hemisferio y por la inclusión de temas concretos, como los derechos de las mujeres y los niños. Sin embargo, llamó la atención sobre la escasa alusión que se le dio a las actividades de sensibilización y capacitación de los funcionarios gubernamentales, quienes generalmente son los que tienen el primer contacto con los inmigrantes y constituyen un eslabón esencial en la cadena de integración. Destacó que es fundamental que se establezcan los debidos procesos legales para la protección de los migrantes con el propósito de buscar soluciones alternativas a las prácticas de detención y reclusión de los migrantes indocumentados. Pidió que se aclarara el estatus legal del Programa y las responsabilidades entre los Estados y la nueva iniciativa para saber quién es el titular de cada actividad y cuáles serían los mecanismos de evaluación. Por último, solicitó que se desarrollaran códigos de conducta o algo similar para los medios de comunicación, por su papel decisivo en la creación de opiniones sobre los migrantes, y para el sector privado, que es el receptor principal de la mano de obra que llega a los países.

²³ Director de la Dirección de Derechos Humanos del Ministerio de Relaciones Exteriores de Chile.

El segundo comentarista fue el señor Javier Mujica,²⁴ quien se refirió a que la perspectiva de los derechos humanos debe establecer prerrogativas indispensables y no negociables para asegurar una vida decente para los migrantes. A pesar de que en algunos países emisores de migrantes la protección de los derechos de los ciudadanos descansa, teóricamente, en mecanismos internacionales suscritos por los gobiernos, los acuerdos financieros que posteriormente los mismos adoptan contradicen las convenciones de derechos humanos ya ratificadas. Por esta razón, declaró que, mientras subsista esta contradicción, la existencia de un programa como el expuesto por el señor Juan Méndez es cuestionable. Afirmó que es satisfactoria la inclusión de los representantes de la sociedad civil en el debate del Programa, pero dijo que otros actores deberían incorporarse a este esfuerzo, incluyendo al sector privado y a los organismos financieros internacionales. Opinó que no eran necesarios otros mecanismos de este tipo, pues con cumplir los existentes sería más que suficiente. Por último, el comentarista dijo que la participación de la sociedad civil en el monitoreo de las leyes puede ser crucial para la conciliación entre las legislaciones nacional e internacional.

3. Puntos destacados del bloque

- El aumento de la migración en la región exige la formulación de respuestas concretas a los problemas que plantean la vulnerabilidad y los abusos a que están expuestas las personas migrantes. En ese contexto se inscribe la iniciativa de un programa de promoción de los derechos humanos de los migrantes impulsado por la CIDH de la OEA.
- Uno de los elementos más destacables del diseño de este Programa es su concepción integral —incluyendo las dimensiones de género—, apoyada en tres vertientes: promoción, atención y protección, las cuales identifican áreas específicas de trabajo y cuya realización depende en alto grado de la cooperación e involucramiento de las instituciones gubernamentales responsables de la atención de las poblaciones migrantes.
- También es importante rescatar la vasta experiencia de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos en materia de promoción, protección y asistencia en defensa de los derechos humanos de las personas en general, especialmente para garantizar algunos aspectos esenciales como el acceso y garantías al debido proceso, así como el monitoreo y la supervisión del cumplimiento de estándares internacionales.
- Se mencionó que para esta tarea el Programa se propone buscar los mecanismos apropiados para incorporar a las instancias de la sociedad civil organizada, con el propósito de que se constituyan en actores activos que garanticen la observancia de preceptos nacionales y compromisos internacionales en materia de derechos humanos. Asimismo, se señaló la importancia de incorporar a otros actores en este proceso, como es el caso de los empresarios (sector privado en general), de los organismos financieros internacionales y, de manera particular, de las propias organizaciones de migrantes establecidos en los países de destino.
- Se comentó que es importante la preocupación del Programa por atender las necesidades de promoción en materia de derechos humanos de los migrantes, pero que no habría que olvidar la necesaria articulación de los derechos a migrar con los de permanecer en los lugares de origen. No se puede perder de vista que las políticas migratorias deben velar por el ordenamiento y la regulación de los flujos migratorios, así como prevenir y atender los efectos negativos de las emigraciones sobre las familias y las comunidades de origen.

²⁴ Representante del Programa de Derechos Humanos del Centro de Asesoría Laboral del Perú (CEDAL) y de la Plataforma Interamericana de Derechos Humanos, Democracia y Desarrollo.

- Se llamó la atención sobre la importancia que tiene la inclusión de actividades de sensibilización y capacitación de funcionarios, pues sin su debida sensibilización y adiestramiento para llevar a cabo las tareas previstas, es dudoso que se logren los objetivos con eficiencia y propiedad.

C. Trata de personas

“La trata de personas contiene tres elementos separados: a) captación, transporte, traslado, acogida o la recepción de personas; b) el uso de la amenaza, la fuerza u otras formas de coacción, el rapto, el fraude, el engaño, el abuso de poder o de una situación de vulnerabilidad o la concesión o recepción de pagos o beneficios, para obtener el consentimiento de una persona que tenga autoridad sobre otra; c) tienen como fin la explotación, incluyendo como mínimo la explotación de la prostitución ajena u otras formas de explotación sexual, los trabajos o servicios forzados, la esclavitud o las prácticas análogas a la esclavitud, la servidumbre o la extracción de órganos”.

Bloque I. Trata de personas y derechos humanos

Moderadora: Pilar Norza, Representante Regional de la OIM para los Países Andinos.

1. Expositores

- a) **Carmen Artigas, El crimen organizado como una forma grave de violación de los derechos humanos: el Protocolo para Prevenir, Reprimir y Sancionar la Trata de Personas, Especialmente Mujeres y Niños**

La primera ponencia estuvo a cargo de la señora Carmen Artigas.²⁵ Comenzó expresando que la Declaración del Milenio reitera la necesidad de liberar a la humanidad del miedo y la miseria y al mismo tiempo combatir el crimen organizado, la trata de seres humanos, el lavado de dinero, así como todas las formas de explotación. Aseguró que las principales causas de todo esto son la pobreza y las situaciones de emergencia humanitaria derivadas de desastres naturales y conflictos armados. Mencionó que las estimaciones de la trata oscilan entre 700 mil y 2 millones de personas al año, la mayoría mujeres, niños y las personas más pobres.

La ponente basó su análisis en un texto de Anne Gallagher²⁶ y aseveró que el proceso de negociación de la Convención de las Naciones Unidas contra la Delincuencia Organizada Transnacional, conocida como el “acuerdo madre”, y sus protocolos,²⁷ constituyen el primer intento decidido de la comunidad mundial para invocar el derecho internacional en su batalla contra el crimen transnacional organizado. Sus disposiciones se aplican *mutatis mutandi* a los tres protocolos adicionales y los Estados deben ratificar la Convención antes de hacerlo con cualquiera de los protocolos. El instrumento incorpora cinco figuras criminales, sean cometidas por individuos o por entidades corporativas:

1. Participación en un grupo delictivo organizado;
2. Blanqueo del producto del delito;
3. Corrupción;
4. Obstrucción de la justicia;
5. Delitos graves.

La Convención también contiene una breve pero importante disposición sobre la asistencia y protección de las víctimas de la delincuencia organizada transnacional; la protección a testigos, incluyendo víctimas que actúen en esa calidad, frente a represalias o intimidaciones, y una exhortación a los Estados a participar en proyectos internacionales que prevengan la delincuencia organizada transnacional.

En cuanto a los protocolos, se puede decir que la primera propuesta para enfrentar el problema del tráfico (contrabando) de migrantes fue presentada en 1997 a la Comisión de Prevención del Delito y Justicia Penal por el gobierno de Austria, al que posteriormente se unió Italia. Tráfico se definió como “*la facilitación de la entrada ilegal de una persona en un Estado parte del cual dicha persona no sea nacional o residente permanente con el fin de obtener, directa o indirectamente, un beneficio financiero u otro beneficio de orden material*”.

Por su parte, el origen del Protocolo de trata se debe a una preocupación de Argentina por el tema de la trata de menores y porque consideraba que una perspectiva exclusiva de derechos humanos en el tema de la trata sería insuficiente; en ese sentido, abogó para que el problema fuera abordado en una estrategia contra el crimen organizado transnacional. En este Protocolo, si bien se considera a todas las personas, hace una referencia especial a las mujeres y los niños.

La definición de trata contiene tres elementos separados:

1. Una acción que consiste en la captación, transporte, traslado, acogida o la recepción de personas;
2. Se utiliza la amenaza, la fuerza u otras formas de coacción, el rapto, el fraude, el engaño, el abuso de poder o de una situación de vulnerabilidad o la concesión o

²⁵ Jefa de la Unidad de Derechos Humanos de la División de Desarrollo Social de la CEPAL.

²⁶ Anne Gallagher, (2001), “Human Rights and the New UN Protocols on Trafficking and Migrant Smuggling: A Preliminary Analysis”, *Human Rights Quarterly*, 23 (2001) 975-1004, The Johns Hopkins University Press.

²⁷ Véase nota 15.

recepción de pagos o beneficios, para obtener el consentimiento de una persona que tenga autoridad sobre otra;

3. Tiene como fin la explotación, incluyendo como mínimo la explotación de la prostitución ajena u otras formas de explotación sexual, los trabajos o servicios forzados, la esclavitud o las prácticas análogas a la esclavitud, la servidumbre o la extracción de órganos.

Estos tres elementos deben estar presentes para que la Convención sea aplicable, salvo en el caso de los menores de 18 años, en que no es necesario que concurra el segundo elemento. La definición de trata acordada contiene una referencia en cuanto a que el consentimiento a la explotación es irrelevante cuando cualquiera de los elementos que efectivamente definen la trata (coerción, fraude, abuso de poder) ha sido utilizado.

La ponente expuso algunas de las discusiones que se dieron en la negociación de la Convención y sus protocolos sobre temas controvertidos, tanto de los que no se lograron incorporar como de los que sí se incluyeron. Dentro del primer grupo están:

- La disposición destinada a proteger a las víctimas de trata de la persecución por otras posibles infracciones como la migración ilegal, el trabajo indocumentado y la prostitución.
- La obligación del Estado de asignar parte de la retención o confiscación de las ganancias de la trata a la asistencia y compensación de las víctimas.
- La incorporación del derecho de las víctimas de permanecer en el país de destino, por lo menos temporalmente, porque la mayoría de las delegaciones consideraron que fomentaría aun más la inmigración ilegal y en definitiva beneficiaría a los traficantes.
- La propuesta de la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos (OACDH) en cuanto a que *“el retorno seguro y en lo posible, voluntario, debería estar en el centro de cualquier estrategia creíble de protección de las personas víctimas de trata”*.
- La propuesta de que la identificación de un individuo como una víctima de trata, sería suficiente para asegurar que la expulsión inmediata contra la voluntad de la víctima no tendría lugar y que la protección y asistencia del Protocolo serían inmediatamente aplicables.

Dentro de los puntos que se aceptaron están:

- El compromiso de los Estados de proteger la privacidad y la identidad de las víctimas y velar por que su ordenamiento jurídico o administrativo interno prevea medidas destinadas a proporcionar a las víctimas: a) información sobre procedimientos judiciales y administrativos pertinentes; b) asistencia encaminada a permitir que sus opiniones y preocupaciones se presenten y examinen en las etapas apropiadas de las actuaciones penales contra los delincuentes, sin que ello menoscabe el derecho a la defensa.
- La motivación a los Estados partes de aplicar medidas de asistencia a las víctimas, como: a) alojamiento adecuado; b) asesoramiento e información, en particular respecto a sus derechos jurídicos, en un idioma que las víctimas puedan comprender; c) asistencia médica, psicológica y material; y d) oportunidades de empleo, educación y capacitación.

- La repatriación como una carga compartida entre los Estados de origen y de destino y regida por las disposiciones que la costumbre internacional impone al retorno de los migrantes.
- La incorporación de una fórmula en cuanto a que nada de lo dispuesto en el Protocolo afectaría los derechos, obligaciones y responsabilidades de los Estados y las personas con arreglo al derecho internacional.

La ponente también dijo que el Protocolo enfrenta algunas limitaciones, como el énfasis en la captura de los traficantes, más que en la identificación y protección de las víctimas. Se estima, además, que los tipos de controles que se propugnan limitarán los derechos y oportunidades de los individuos de buscar y disfrutar de asilo para protegerse de la persecución en otros países. Al mismo tiempo, la distinción entre personas víctimas de trata y víctimas de tráfico ilícito será probablemente difícil y controversial y se prevén varios problemas potenciales. Parecería que ambos protocolos colocan la carga de la prueba excesivamente sobre la persona que busca protección, pero, lamentablemente, ninguno de los protocolos se hace cargo del vínculo operacional entre trata y tráfico ilícito.

Sin embargo, la ponente señaló que se debe admitir que los protocolos abren un espacio de discusión y colaboración a nivel regional e internacional y refuerzan la urgencia de adecuadas respuestas jurídicas y políticas a nivel nacional. Asimismo, es importante mencionar la participación de la Unión Europea en los esfuerzos por contribuir al estudio y combate del tema de la trata de personas plasmados en la Decisión Marco para combatir la trata de seres humanos aprobada el 19 de julio del 2002 por el Consejo de Ministros, así como reconocer el trabajo de la INTERPOL en el mismo asunto, con énfasis en los niños y las mujeres, en lo referido al trabajo infantil esclavo y los fondos derivados de actividades criminales.

b) Gabriela Rodríguez, La trata de personas y los derechos humanos de los migrantes

La segunda ponente, Gabriela Rodríguez,²⁸ comenzó con una introducción de la situación de los migrantes en el mundo, destacando el incremento de su número y su creciente vulnerabilidad y riesgos de ser víctimas de la trata o de autoridades corruptas. Luego expuso los instrumentos legales internacionales para la protección de los derechos humanos de los migrantes. Agregó que los Estados tienen la obligación de proteger los derechos humanos de todas las personas que se encuentran bajo su jurisdicción, independientemente de su nacionalidad y condición migratoria. Al mismo tiempo, afirmó que cada vez son más reconocidas la existencia e importancia de obligaciones adicionales en el contexto de la trata de personas.

Los derechos de las víctimas y la preocupación por su defensa se encuentran incluidos en instrumentos legales, como la Declaración Universal de los Derechos Humanos; el Pacto Internacional sobre Derechos Civiles y Políticos; la Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer (CEDAW); la Convención de los Derechos del Niño (CDN) y su Protocolo; la Convención Internacional sobre la Protección de los Derechos de Todos los Trabajadores Migratorios y de sus Familiares; la Convención sobre la Esclavitud; el Protocolo para modificar la Convención sobre la Esclavitud; la Convención Suplementaria sobre la Abolición de la Esclavitud, la Trata de Esclavos y las Instituciones y Prácticas Análogas a la Esclavitud; el Convenio sobre el Trabajo Forzoso; el Convenio para la Represión de la Trata de Personas y de la Explotación de la Prostitución Ajena; algunos documentos de la OIT; y el Estatuto de Roma de la Corte Penal Internacional; y también en foros internacionales, como la Conferencia Mundial contra el Racismo, la Discriminación Racial, la Xenofobia y las Formas Conexas de Intolerancia; la Conferencia Mundial de Derechos Humanos; y la Cuarta Conferencia Mundial sobre la Mujer.

²⁸ Relatora Especial de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos de los Migrantes.

En particular, sobre el tema de la trata de personas, el único tratado en vigor, desde 1949, es el Convenio para la Represión de la Trata de Personas y de la Explotación de la Prostitución Ajena, el cual presenta lagunas en lo que respecta a la plena protección de las víctimas y, además, no tiene un enfoque basado en los derechos humanos. Por tanto, es necesaria la aprobación para su entrada en vigor del Protocolo para Prevenir, Reprimir y Sancionar la Trata de Personas, Especialmente Mujeres y Niños, que complementa la Convención de las Naciones Unidas contra la Delincuencia Organizada Transnacional.

La Relatora Especial señaló que un tema principal en las preocupaciones de las Naciones Unidas es la trata de personas, con especial énfasis en las mujeres y niñas, con fines de prostitución. Pero también preocupan, entre otros, la situación de los derechos humanos de los migrantes, sobre todo los que se encuentran privados de su libertad; el caso de los menores no acompañados que son altamente vulnerables a ser víctimas de la trata; y la discriminación racial y la xenofobia que circundan la trata de personas. Debido a esto, las Naciones Unidas se encuentran trabajando en conjunto, tanto las Relatorías Especiales como los órganos de vigilancia de los tratados, los grupos de trabajo sobre las formas contemporáneas de esclavitud y la OACDH, entre otras instancias.

Uno de los puntos importantes que apoyan la insistencia para ratificar el Protocolo para Prevenir, Reprimir y Sancionar la Trata de Personas, Especialmente Mujeres y Niños, consiste en que la trata de personas no es solamente una forma de migración forzada y una violación de los derechos humanos de los migrantes, sino que es un crimen transnacional que los Estados tienen el deber de combatir.

El Protocolo insta una definición globalmente aceptada de la trata de personas que permite identificar sin más ambigüedad a sus víctimas. Así mismo, a pesar de no ser un instrumento dirigido a promover la cooperación policial y judicial transfronteriza para luchar contra un delito, el Protocolo tiene en cuenta una dimensión de derechos humanos, que, según la opinión de la ponente, es imprescindible para una protección efectiva de las víctimas de la trata.

De acuerdo con las disposiciones de este Protocolo, no es necesario que las víctimas crucen la frontera de su país para ser consideradas como víctimas de la trata, ya que el elemento clave en el proceso de la trata es la explotación y no tanto su carácter transfronterizo.

Para la Relatora Especial, otro marco de referencia para combatir la trata de personas son los principios y directrices recomendados sobre los derechos humanos y la trata de personas desarrollados por el Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos. Éstos tienen el propósito de promover y facilitar la integración de una perspectiva de derechos humanos en las leyes, políticas e intervenciones contra la trata en los niveles nacional, regional e internacional.

Para concluir, la ponente solicitó que las víctimas de la trata no sean penalizadas y objeto, en ninguna circunstancia, de detención con arreglo a las normas de inmigración ni de ninguna otra forma de detención. También recomendó la capacitación adecuada de los funcionarios de migración y de los agentes de las fuerzas públicas que tratan directamente con las víctimas, para que velen ante todo por la seguridad y el bienestar de éstas. Del mismo modo, indicó que son importantes las campañas de información sobre los riesgos de la migración irregular, y la distinción entre el combate contra la trata de personas y las políticas restrictivas que sólo fomentan el uso de canales irregulares de migración y, consecuentemente, incrementan las posibilidades de caer en manos de agentes de la trata de personas.

2. Comentarios

La primera comentarista fue Ana Elizabeth Cubías,²⁹ quien destacó la importancia de distinguir entre el tráfico (contrabando) y la trata de personas, ya que esta involucra graves violaciones de los derechos humanos y las víctimas deben ser consideradas como tales y no como infractoras. Agregó que es muy necesario dar asistencia técnica para informar y capacitar a los funcionarios públicos y autoridades que tienen contacto con las víctimas de la trata para que las distinguan de los tratantes. Así mismo, es importante crear bases de datos sobre los flujos migratorios nacionales y regionales, como el Sistema de Información Estadística sobre las Migraciones en Centroamérica (SIEMCA), además de hacer campañas de información entre los migrantes potenciales, sobre todo de las mujeres, de los riesgos de la entrada ilegal a otro país. En la lucha contra la trata de personas, la comentarista opinó que tienen un peso fundamental las redes de la sociedad civil, al igual que el papel de los Estados que son los responsables de tomar medidas administrativas y legales para ratificar e implementar la Convención de las Naciones Unidas contra la Delincuencia Organizada Transnacional y sus Protocolos.

Para la señora Cubías, el reconocimiento por parte de la CRM de la corresponsabilidad de los países de origen, tránsito y destino de migrantes en la trata de personas, es un precedente para incluir el asunto en la agenda regional. Uno de los resultados concretos de lo anterior fue la idea de México y los países de América Central de crear un Consulado Centroamericano en territorio mexicano que dé protección y atención a las víctimas de la trata. Sin embargo, reconoció que este esfuerzo no resuelve la generalizada falta de recursos humanos y financieros de los consulados de los países, sobre todo de los emisores. Otro esfuerzo importante en la materia fue el que hizo El Salvador al firmar un acuerdo en que se comprometió a crear un fondo destinado a la repatriación de migrantes salvadoreños víctimas de trata (incluyendo a quienes estén seriamente lastimados o enfermos). El gobierno de los Estados Unidos junto con la OIM apoyaron este proyecto, financiando la creación de albergues para víctimas de la trata.

El segundo comentarista fue el señor Manuel Ángel Castillo,³⁰ quien expuso que en el tema migratorio existen enormes retos y desafíos conceptuales, en el cual los medios de comunicación podrían desempeñar un papel fundamental. Destacó la participación de las dos ponentes y su complementariedad en los temas. La señora Carmen Artigas elaboró un marco conceptual, teórico y jurídico y la señora Gabriela Rodríguez aportó la valiosa experiencia del trabajo de campo; así, se integraron la teoría y la práctica, para dar una visión de cómo los instrumentos internacionales han sido ineficientes para incluir los asuntos de índole moral que los gobiernos tampoco han podido cubrir.

El comentarista señaló que el continente americano tiene una larga historia de migración indocumentada, que responde a causas estructurales que deben ser estudiadas con enfoques integrales, multilaterales y multidisciplinarios, en lugar de enfoques unilaterales y restrictivos, que sólo facilitan la proliferación de la trata de personas y la hacen una actividad lucrativa, sumamente repudiable por los riesgos que conlleva, sin mencionar la corrupción y la impunidad de los beneficiarios y la vulnerabilidad del migrante al ponerse en peligro su vida. En opinión del investigador, únicamente la creación de elementos y prácticas sociales entre autoridades y representantes de la sociedad civil permitirá romper con esta espiral viciosa. Agregó que no sólo se deben incrementar los instrumentos legales, sino que es conveniente enfrentar el tema por sus causas y no por sus síntomas; es decir, atender tanto el tema de la migración como el de la protección de las víctimas del tráfico y la trata, las cuales, por otra parte, son criminalizadas al utilizar el término “ilegal” para definir las, sin reconocer que la ilegalidad no es algo que se “es”, sino que constituye una circunstancia transitoria. No se “es” ilegal, se “está” en situación de

²⁹ Directora de la Unidad de Desarrollo Social Integral del Ministerio de Relaciones Exteriores de El Salvador.

³⁰ Profesor-Investigador de El Colegio de México.

ilegalidad. Por tanto, algunas leyes migratorias son desafortunadas en sus términos, ya que hablan de “delito migratorio” y este tipo de irregularidades debe modificarse.

3. Puntos destacados del bloque

- Uno de los avances detectados en el conocimiento y el debate sobre la naturaleza y características de la trata es el que se refiere a los conceptos y su interpretación jurídica. Ponentes y comentaristas subrayaron los aspectos esenciales en la constitución del delito de la trata, establecidos en el protocolo correspondiente.
- La trata es una acción encaminada a favorecer el desplazamiento de personas mediante el uso de la coacción y con propósitos de explotación, aunque se deben hacer consideraciones especiales para el caso de los menores, dado que por su condición de vulnerabilidad no se requiere la concurrencia del uso explícito de la fuerza.
- Por la naturaleza del ilícito, se sugirió que debe ser considerado como un delito transnacional, que compromete a los Estados en la adopción de acciones encaminadas a combatirlo. No obstante, se señaló que aspectos esenciales del fenómeno también están presentes en desplazamientos al interior de los países, por lo que el cruce de fronteras no es un requisito para configurar el delito.
- También se indicó que existen confusiones en los conceptos de tráfico y trata de personas, ya que el primero se caracteriza por apoyar el desplazamiento de personas como parte de una actividad lucrativa, pero en el que no concurren las figuras de la coerción y la explotación de las personas involucradas. Se trata de una precisión conceptual, que no ha sido completamente abordada en los protocolos y que presenta dificultades operativas; la solución a estos vacíos se debe traducir en tratamientos y sanciones diferenciados.
- Se reiteró la obligación de los Estados de proteger los derechos humanos de todas las personas que se encuentren en su territorio, independientemente de su origen y condición migratoria. Para ello, el marco jurídico internacional se ha enriquecido con un creciente número de Convenciones y Protocolos en esta materia y, ahora en especial, con los instrumentos que se proponen combatir la delincuencia organizada, que ha incluido entre sus prácticas la trata de personas.
- Se insistió en que el problema principal no es la carencia de instrumentos normativos en el derecho internacional para enfrentar este tipo de problemas, sino su aplicación efectiva por los Estados partes.
- La preocupación recurrente es que, a la par que se promueva la persecución, las sanciones y el combate a la impunidad de los responsables de la trata, se deben generar los mecanismos y previsiones necesarios para garantizar la vigencia de los derechos de sus víctimas y para prevenir que se les penalice y no sean objeto de prácticas discriminatorias.
- La etiqueta de migrantes “ilegales” debe desterrarse, pues la condición irregular o no autorizada de los migrantes es una situación transitoria y deriva de una falta generalmente administrativa.
- En ese sentido, se debe trabajar fuertemente con vistas a garantizar la participación de testigos y protegerlos de posibles represalias que los intimiden e inhiban en su presencia activa en los procesos judiciales. Así mismo, se deben generar condiciones para que estas acciones en materia de defensa de los derechos de las víctimas y la garantía de que puedan participar en los procesos, prevalezcan sobre otras medidas

administrativas, como las que provienen de su condición migratoria irregular y que pueden derivar en su expulsión o deportación inmediata.

- En materia de acciones concretas, se planteó la necesidad de generar programas de capacitación de funcionarios directamente relacionados con la atención a migrantes, como de los agentes de seguridad, para sensibilizarlos respecto del tratamiento diferenciado de los tratantes y de sus víctimas.
- También se sugirió la necesidad de desarrollar campañas de información y comunicación sobre los peligros de la trata, en especial entre grupos cuya vulnerabilidad a ser reclutados por redes criminales los ubica como poblaciones en riesgo.

Un mecanismo útil para coadyuvar en el combate a la trata es el sistema de protección consular, como lo ilustra una iniciativa en el seno de la CRM. Se señaló que un problema generalizado es la carencia recurrente de recursos y las limitaciones financieras que dificultan a los gobiernos el cumplimiento de esta responsabilidad esencial.

Bloque II. Diagnósticos sobre la trata de personas en las Américas

“Tanto a escala nacional como internacional, el eje debe ser la investigación, juzgamiento y sanción de los promotores y ejecutores de estos delitos. La pasividad de las autoridades, la aparente miopía, la complicidad de muchas autoridades con los grupos que operan redes de tráfico, la existencia de un impuesto paralelo que nutriría a funcionarios en el ámbito privado, algunos gobiernos locales y nacionales de manera estructural y sistemática, hacen sospechar la complicidad gubernamental”.

Moderadora: Ximena de la Barra, Asesora Regional del UNICEF.

1. Expositores

a) *Mohammed Mattar*, Trata de personas, en especial mujeres y niños en los países de América. Un informe regional sobre el alcance del problema y la respuesta gubernamental y no gubernamental

La ponencia fue presentada por el señor Mohammed Mattar,³¹ en la que se dio un enfoque integral a la trata de personas en el hemisferio. Se estima que cada año entre setecientos mil y dos millones de personas son víctimas de la trata entre países de origen, tránsito y destino.

El informe se concentró principalmente en el turismo sexual y la pornografía infantil, aunque también documentó la trata laboral, en especial de niños y niñas en el servicio doméstico. También consideró la trata para propósitos de adopciones ilícitas de un país a otro, para propósitos militares, y la relación entre el VIH/SIDA y la trata de personas en los países del hemisferio.

Estas formas de trata son atribuidas a varios factores, que además contribuyen a su propagación: la pobreza, la falta de educación y el subdesarrollo en general, entre otras.

Los gobiernos han tomado varias medidas para ofrecer asistencia y protección a las víctimas de trata, entre las que se incluyen apoyo legal, albergues, centros especiales de ayuda y servicios médicos.

³¹ Co-Director de *The Protection Project*, Johns Hopkins University.

El expositor enfatizó que los esfuerzos por combatir la trata se ven obstaculizados tanto por la falta de recursos adecuados como por la corrupción de funcionarios públicos. En aquellos casos en donde hay deficiencias en las acciones gubernamentales o cuando la respuesta es inadecuada, el papel de las organizaciones no gubernamentales cobra importancia, ya que al mediar entre el Estado y los individuos, las organizaciones de la sociedad civil llenan vacíos en las políticas gubernamentales. Propuso además algunos elementos para una legislación modelo que los países del hemisferio puedan considerar para modificar las leyes existentes o promulgar nuevas leyes contra la trata.

Esa legislación modelo se basa en cuatro aspectos principales. Primero, que la legislación contra la trata no sólo debe formar parte de los códigos penales, sino que debe abordar todos los aspectos de la trata en una sección separada. Segundo, debe considerar a la persona objeto de la trata como una víctima que es titular de los derechos humanos básicos. En tercer lugar, la legislación contra la trata debe reconocer todas las formas de trata como delitos penales. Y por último, reconocerla como un delito de gravedad, que debe ser penalizado con una sentencia apropiada.

Actualmente existe un grave déficit de estudios confiables y documentos de análisis sobre la trata de personas en el continente. Se necesitan más investigaciones en los aspectos económicos de delitos en las áreas de prostitución, trabajos forzados, pornografía y corrupción y también debe explorarse en los nexos entre prostitución, reclutamiento militar, trabajo doméstico, explotación sexual de menores de edad, niñez en la calle, trabajo infantil, pornografía, adopción de un país a otro, corrupción y la forma en que dichas prácticas se vinculan con la trata de personas y sirven de plataforma de vulnerabilidad para estas.

Para el señor Mattar es recomendable llenar los vacíos en las investigaciones existentes mediante la recopilación e intercambio de información.

b) Susana Chiarotti, Trata de mujeres: conexiones y desconexiones entre género, migración y derechos humanos

La señora Chiarotti³² dijo que el evento significó una oportunidad para expresar su preocupación por profundizar en el tema de la trata de mujeres y por las conexiones y desconexiones que este tema tiene con los de género, migración y derechos humanos.

El tráfico de mujeres en América Latina,³³ por sus características, puede dividirse en dos: el tráfico interno, que se refiere a la demanda existente en el propio país, y el tráfico externo, que está dirigido a cubrir una demanda más amplia en el mercado internacional, especialmente de Japón, y por ello está relacionado directamente con redes europeas y asiáticas, que tienen sus puntos de operación y reclutamiento principalmente en Brasil, Suriname, Colombia, República Dominicana y las Antillas, para abastecer los centros de distribución ubicados en España, Grecia, Alemania, Bélgica y Holanda.

En América Latina, el tráfico de niños y mujeres tiene las características del tráfico clásico de mujeres: personas engañadas y obligadas por los traficantes a trabajar en contra de su voluntad y en condiciones de esclavitud. Las bandas organizadas de traficantes utilizan métodos violentos, logrando la intimidación de las víctimas y la impunidad de sus delitos; en algunos casos, los denunciados son asesinados al iniciarse el proceso, y en otros, las víctimas son localizadas y reclutadas nuevamente.

El tráfico interno está dirigido principalmente a la población infantil y adolescente, o a madres solteras jóvenes; el promedio de edad varía entre los nueve y diecisiete años y las víctimas provienen de pueblos situados en las zonas más pobres de cada país. Las redes de traficantes

³² Consultora de la Unidad Mujer y Desarrollo de la CEPAL.

³³ Nota de los editores: corresponde a la expresión que utilizó la expositora.

trasladan a las personas no sólo de un país a otro, sino entre distintas provincias y regiones de un mismo país, obligándolas después a ejercer la prostitución.

En su Informe de septiembre del 2000, el UNFPA cifró en cuatro millones las mujeres que son vendidas cada año para uno de estos tres fines: prostitución, esclavitud o matrimonio; y, en el caso de las niñas —que sumaron dos millones— para el comercio sexual. La OIM estimó que quinientas mil mujeres entran todos los años a Europa occidental, como consecuencia del tráfico con fines de explotación sexual.

En todo el mundo, después de la instalación de una base militar y paralelamente a otros servicios, se organizan burdeles, muchas veces con la cooperación de las mismas fuerzas armadas, y en varios de estos sitios se puede encontrar a cientos de jóvenes que han sido traficadas.

Un amplio sector de mujeres y niñas traficadas es destinado al turismo sexual y los estereotipos racistas —combinados con los sexistas— profundizan la explotación de mujeres indígenas y afrodescendientes.

Todos los países de la región han ratificado la CEDAW, en cuyo artículo 5 contiene un mandato preciso hacia el Estado, la sociedad y la familia, para que se eliminen los estereotipos discriminatorios contra la mujer que aún persisten en estas instancias.

Según Chiarotti, tanto las organizaciones no gubernamentales como las gubernamentales, deben abocarse a garantizar el derecho a la salud en forma integral para todos los habitantes de un país, sean nacionales o extranjeros, migrantes o víctimas de tráfico, varones o mujeres y sin focalizar demasiado en programas de VIH/SIDA. De esta forma, todas las personas que lo requirieran podrían acudir a los servicios de salud y se evitaría la equiparación instantánea de los migrantes o personas traficadas con personas más propensas a ser contagiadas, que podrían producir los programas estrechamente focalizados.

En el delito de trata de mujeres, suele pasar algo similar a lo que ocurre con los delitos de violencia sexual: la víctima termina siendo la acusada. Este proceso se da en los tribunales de justicia locales a la hora de juzgar delitos como la violación, el estupro o el abuso sexual. El eje de la investigación se desvía del acusado hacia la víctima y continúa con el análisis de la conducta de esta última, sus antecedentes personales, sobre todo en lo relativo a su vida sexual.

Los responsables del crimen de trata de mujeres son los que se apropian de las ganancias del negocio y se han identificado organizaciones mafiosas en varios países, calculándose que hay unas cinco mil organizaciones dedicadas a vivir del tráfico con fines de explotación sexual.

La mayoría de los países no han ratificado el Protocolo para Prevenir, Reprimir y Sancionar la Trata de Personas, Especialmente Mujeres y Niños, pero incluso los que lo han firmado todavía no han provisto los mecanismos nacionales y las leyes adecuadas para investigar, procesar y sancionar estos delitos, proteger a las y los testigos y buscar reparaciones para las víctimas.

Dentro de su ponencia, la expositora aportó algunas recomendaciones de iniciativas y programas sociales. Tanto a escala nacional como internacional, el eje debería ser puesto en la investigación, juzgamiento y sanción de los promotores y ejecutores de estos delitos. La pasividad de las autoridades, la aparente miopía, la complicidad de muchas autoridades con los grupos que operan redes de tráfico, la existencia de un impuesto paralelo que nutriría a funcionarios en el ámbito privado, algunos gobiernos locales y nacionales de manera estructural y sistemática, son factores que hacen sospechar la complicidad gubernamental.

Las fuerzas de la ley deberán enviar con su accionar un mensaje claro a las víctimas y deben convertirse en espacios confiables donde la víctima del tráfico o la explotación sexual pueda acudir en busca de ayuda. Si hay demora, complicidad con los traficantes o penalización de la víctima, el efecto continuará desalentando la denuncia de los autores de este crimen, y dificultando por tanto su persecución, castigo y erradicación.

Chiarotti pidió a los gobiernos que aseguren que sus acciones para prevenir el tráfico internacional de mujeres, niñas y niños, no inhiban la libertad migratoria o la libertad de viajar y circular consistentes con las leyes, y especialmente que no recorten la protección provista a las y los refugiados por la ley internacional. La implementación de los mandatos contenidos en la CEDAW —especialmente su artículo 5— plantea la necesidad de promover cambios culturales que eliminen el trato inferiorizante y discriminatorio contra las mujeres. La implementación de la Convención Interamericana para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Violencia contra la Mujer —que ha sido ratificada por la mayoría de los Estados de la región— contribuirá también a eliminar parte de las causas que obligan a las mujeres a migrar de sus hogares.

c) Bruce Harris, La trata de niños

El señor Harris³⁴ resaltó en su ponencia determinados compromisos de los Estados partes de la Convención sobre los Derechos del Niño (CDN), y también presentó algunos datos acerca del Informe sobre la Trata de Personas (los Estados Unidos, 2002).

En la CDN se definió a los niños y niñas como todos los seres humanos menores de 18 años de edad. Dentro de los compromisos de dicha Convención, Harris mencionó la adopción de medidas para combatir los traslados ilícitos y la retención de niños en el extranjero, así como todas las medidas legislativas, administrativas, sociales y educativas apropiadas para proteger al niño contra toda forma de violencia, perjuicio o abuso físico o mental, malos tratos, explotación, incluido el abuso sexual; citó además todas las medidas de carácter nacional, bilateral y multilateral que sean necesarias para impedir el secuestro, la venta: o trata de niños con cualquier fin o en cualquier forma.

En el Informe se da cuenta de que, durante el año 2001, por lo menos siete millones de hombres, mujeres y niños fueron comprados, vendidos, transportados y retenidos contra su voluntad en todo el hemisferio, en condiciones similares a las de la esclavitud. Las víctimas de la trata son personas de escasos recursos, que no conocen el idioma, viajan con documentos falsos, no saben dónde buscar ayuda; además, temen reportar la trata por temor a ser deportadas o encarceladas. Por otra parte, los controles fronterizos débiles y la corrupción de funcionarios de migración facilitan el traslado de víctimas.

Una investigación de Casa Alianza constató cómo docenas de niñas, niños y adolescentes de Guatemala, Honduras, El Salvador y Nicaragua son llevados por los traficantes hasta México, algunos con la promesa de que serán trasladados a los Estados Unidos para reunirse con sus familiares, otros son abandonados, otros vendidos a prostíbulos de la zona y convertidos en víctimas de una diversidad de violaciones a sus derechos.

El ponente se refirió a las características de la trata de personas y a los factores de incidencia en países centroamericanos. En Guatemala, las adopciones ilegales se han convertido en un negocio ilícito que ha generado muchas ganancias a quienes se dedican a este tipo de actividades, aprovechándose de la pobreza, la ignorancia y la falta de posibilidades económicas. Este país es una ruta de paso para llegar a los Estados Unidos.

Honduras presenta dos fenómenos con relación a la trata de personas:

- El reclutamiento de niñas y adolescentes para ser llevadas y vendidas en prostíbulos de la frontera entre Guatemala y México.
- Se convierte en lugar de acogida y de paso para personas menores de edad de Nicaragua y Guatemala, quienes en la mayoría de las ocasiones son engañadas con el tipo de trabajo que les ofrecen.

³⁴ Director Regional de Casa Alianza.

En El Salvador, la extrema pobreza, la violencia intrafamiliar, las familias desintegradas y algunos aspectos socioculturales, tienen como consecuencia que gran cantidad de niñas y adolescentes salvadoreñas son llevadas a prostíbulos en Guatemala, donde son víctimas de violencia a manos de los dueños de dichos lugares.

Nicaragua funciona como el principal “abastecedor” de víctimas de explotación sexual a todos los países de la región centroamericana. Adolescentes nicaragüenses son llevadas mediante engaños a Costa Rica con fines de explotación sexual. La zona fronteriza entre ambos países es sumamente vulnerable, lo que permite la trata de personas —sobre todo menores de edad— y algunas veces con la complicidad de las autoridades de ambos países.

Costa Rica es un país “receptor” de las víctimas de la trata de personas. Hay víctimas de lugares remotos (Filipinas, Rumania, Rusia) que son ingresadas al país como “estudiantes del bosque lluvioso”. Al igual que en Nicaragua, el control migratorio parece escaso y se aprecia una gran impunidad.

Harris, como parte del trabajo de Casa Alianza, presentó un programa titulado “Construyendo una nueva vida para la niñez migrante: un proyecto piloto”, cuyo objetivo es contribuir a la protección de los Derechos de la Niñez Migrante por medio de la prevención de la expulsión a la calle, de la trata y de la explotación en toda Centroamérica y de las repatriaciones y la reinserción social de niños que viven en la calle.

2. Comentarios

En la ronda de comentarios, Pedro Oyarce³⁵ valoró altamente las presentaciones y señaló que serían de gran utilidad para el diseño de políticas e intervenciones. Sus comentarios se orientaron hacia los siguientes temas: a) la necesidad de contar con marcos jurídicos modernos que castiguen duramente la trata y no penalicen o estigmaticen a las víctimas; destacó en tal sentido a la CDN como un marco de amplia aceptación; b) la pertinencia de un enfoque que combine prevención, asistencia y protección; c) la necesidad de hacer visibles a los actores más indefensos ante la trata; d) la vulnerabilidad de los migrantes, que está directamente vinculada con su condición de irregularidad en el país de destino; y e) la efectiva implementación de los acuerdos que se alcancen sobre este tema.

Es importante no penalizar a las víctimas y evitar la criminalización de la migración. Respecto a los mecanismos de prevención, asistencia y protección, se necesitan mecanismos de cooperación y campañas de información que incluyan a todos los actores sociales; hay que evitar que la preocupación por las víctimas atraiga la adopción de políticas migratorias restrictivas; las políticas públicas deben prestar atención a la feminización de la migración; una mayor irregularidad en la migración significa una mayor vulnerabilidad de los migrantes.

3. Puntos destacados del bloque

- En la región existen evidencias del aumento de la compra, venta, transporte y retención de personas en contra de su voluntad y en condiciones semejantes a la esclavitud, con propósitos de lucro que generan grandes ganancias para individuos y bandas criminales organizadas.
- Una de las mayores preocupaciones en las prácticas de trata es la creciente victimización de personas especialmente vulnerables, como es el caso de mujeres —sobre todo madres solas jóvenes—, niños, niñas y adolescentes de ambos sexos, quienes se reclutan principalmente para actividades de comercio y turismo sexual, servicio doméstico y pornografía infantil.

³⁵ Director General de Política Multilateral del Ministerio de Relaciones Exteriores de Chile.

- En el caso de las mujeres, debe profundizarse en la relación que subyace en la trata, género, migración y derechos humanos, puesto que sus expresiones no se remiten exclusivamente al ámbito internacional y a la demanda generada en ese contexto, sino que también dentro de los países y bajo diversas modalidades.
- Se recordó que la CDN ha definido como niños y niñas a todos los seres humanos menores de 18 años, por lo que debe adoptarse una perspectiva amplia para atender todas las situaciones derivadas de la trata de personas, con especial cuidado en el caso de los menores y particularmente de las niñas; ello exige, entre otros aspectos, armonizar los contenidos de las normas internacionales y los principios de las legislaciones nacionales, las cuales —en algunos casos— fijan la edad de 12 años como la del consentimiento sexual, y también diferencias de género en esta materia.
- Otro fenómeno directamente relacionado con las formas que adopta la trata y que es necesario vigilar y combatir es la discriminación asociada a sus víctimas, pues es frecuente la difusión de estereotipos racistas combinados con los sexistas, especialmente en la explotación de mujeres; en tal sentido, es necesario reafirmar la necesidad de erradicar cualquier forma de discriminación y violencia contra la mujer, en concordancia con las convenciones adoptadas por la comunidad internacional.
- Otro tanto debe ocurrir con el caso de los menores, quienes están expuestos a diversas formas de maltrato, violencia, perjuicio o abuso físico y/o mental, explotación, abuso sexual, secuestro, entre otras prácticas. Se requieren respuestas institucionales específicas, tanto en materia de prevención como de protección, asistencia y reintegración social.
- Aunque los gobiernos de países particularmente afectados por estos hechos han adoptado medidas particulares para brindar protección y asistencia a las víctimas, es motivo de preocupación que aún enfrenten grandes limitaciones por la falta de recursos, y por la corrupción y posible complicidad de funcionarios públicos y agentes de autoridad.
- Una vertiente para avanzar en esta dirección puede ser la conformación y adopción de una legislación modelo que incluya al menos los siguientes elementos: a) la penalización de las prácticas de trata como un capítulo específico dentro de la legislación penal; b) una definición clara en materia de protección de las víctimas, que evite su estigmatización y le brinde garantías para ejercer el derecho a la denuncia; y c) el reconocimiento explícito de la trata como un delito grave, objeto de penalización con sentencias apropiadas. Todo ello debe estar acompañado de una acción decidida para erradicar la impunidad de los actores responsables de la trata de personas.
- Es importante que las medidas que se adopten para combatir la trata de personas no redunden en una criminalización de la migración, y que garanticen a la vez la libertad migratoria y mantengan los mecanismos de protección previstos por el marco jurídico internacional para los solicitantes de refugio. Hay que evitar que la preocupación por las consecuencias de la trata se traduzca en la adopción de políticas migratorias restrictivas, sin una perspectiva amplia en materia de derechos humanos, consciente de la vulnerabilidad de los migrantes y de las causas y propósitos que motivan sus desplazamientos.
- Para sustentar el diseño de una legislación adecuada y el de programas apropiados de asistencia y protección de las víctimas de la trata, se debe apoyar esfuerzos de investigación, hasta ahora limitados, que exploren los nexos entre el fenómeno y otros procesos comúnmente asociados, como la pobreza, la prostitución, el trabajo forzado,

la niñez en situación de calle, el trabajo infantil, la pornografía, la adopción de menores, el trabajo forzado, la corrupción y el reclutamiento militar.

Bloque III-A. Prevención y asistencia (mejores prácticas y actividades futuras)

“La distinción entre un migrante indocumentado y una víctima de trata o incluso de un refugiado es una gran responsabilidad, un proceso largo y no muy claro. En ocasiones, ni la misma persona tratada se ve a sí misma como víctima, ya que el trabajador migratorio prefiere las condiciones de explotación en un país rico que su ‘empobrecida’ libertad en su país de origen. Además, la denuncia por su explotación le ocasionaría la deportación inmediata; en otras palabras, su ‘rescate’ significa su ‘captura’”.

Moderadora: Gina Gallardo Rivas, Especialista en Asuntos Migratorios de la Secretaría de Estado de la Mujer, República Dominicana.

1. Expositores

a) Guy Bélanger, La experiencia de Canadá en la lucha contra la trata de personas y su prevención

El primer ponente de este bloque fue Guy Bélanger,³⁶ quien expuso la forma en que Canadá ha enfrentado la migración. Recordó que su país tiene una tradición de sistemas de migración documentada controlada, que contribuyó a la construcción de la nación, al fortalecimiento económico y cultural de las instituciones políticas y de la sociedad en general. Canadá se identifica como una nación multicultural y ha propuesto que para enfrentar el estudio de la migración internacional se dejen de lado las diferencias entre países de origen, tránsito y destino de los migrantes y se entienda que todos los países del hemisferio son “países de migrantes”. Así, Canadá se ha acercado principalmente al tema del tráfico y trata de migrantes con varias iniciativas internacionales y nacionales.

En el ámbito internacional, el gobierno canadiense intervino de cerca en todo el proceso de negociación de la Convención de las Naciones Unidas contra la Delincuencia Organizada Transnacional y sus Protocolos, en especial el de trata de personas. En diciembre de 2000 los firmó y los ratificó en mayo de 2002. Posteriormente, Canadá ha impulsado otras iniciativas en contra de la trata de personas; por un lado, la Agencia Internacional para el Desarrollo del Gobierno de Canadá (CIDA, por sus siglas en inglés) ha financiado varios proyectos para enfrentar la trata de personas y el tráfico de migrantes, principalmente de mujeres y niños. Además, dentro de la CRM, Canadá ha emprendido varias acciones: a) el financiamiento de un proyecto entre la OIM y Casa Alianza para la repatriación voluntaria y la reintegración social de niños víctimas de trata en Honduras; b) la asistencia técnica para la revisión de la legislación migratoria de Costa Rica y la inclusión de rubros especiales en contra del tráfico y trata de personas; c) la organización, junto con el gobierno salvadoreño, de un Seminario sobre mujeres y niños migrantes en San Salvador; y d) el impulso, junto con los gobiernos centroamericanos y de República Dominicana, de estudios sobre la trata de migrantes.

Dentro de las iniciativas nacionales, el ponente señaló que el 28 de junio de 2002 entró en vigor el Acta para la Inmigración y la Protección del Refugio (IRPA, por sus siglas en inglés). Esta ley es la primera revisión en profundidad de la ley de migración en veinte años. Entre otros avances, el Acta sanciona, por primera vez, el delito de trata de personas con severas condenas para los culpables; penaliza el uso de documentos falsos para entrar o permanecer en el país; establece que

³⁶ Gerente del Programa de Inmigración de la Embajada de Canadá en Chile.

es objeto de multa y cárcel la persona que emplee a un migrante sin permiso de trabajo; las víctimas de trata podrán solicitar su permanencia en Canadá con base en consideraciones humanitarias. En concordancia con la CDN, el mejor beneficio del niño será considerado como el otorgamiento de permisos de residencia. Además de esta ley, el gobierno canadiense creó el Grupo de Trabajo Interdepartamental para desarrollar la postura de este país en la negociación de los Protocolos contra la trata y el tráfico y para apoyar los esfuerzos nacionales en contra de la trata de personas. Así mismo, Canadá ha creado varios programas para dar asistencia legal y servicios de salud a las víctimas de trata, para entrenar a las autoridades —como la Real Policía Montada—, con base en el IRPA, y para modificar su sistema de seguridad, otorgando o pidiendo un pasaporte por cada persona que ingresa al país, previniendo así el tráfico o trata de niños. En este contexto, el representante del gobierno canadiense añadió que se diseñaron nuevos documentos como pasaporte, visa y tarjeta de residencia permanente con modernos sistemas de seguridad.

La nueva estrategia migratoria canadiense consiste en entender que la frontera no sólo es una línea que delimita un territorio soberano, sino que es todo punto en que se puede verificar la identidad de cualquier persona que quiera ingresar al país. En esto consiste lo que el ponente llamó una estrategia multifronteriza.

Para concluir, reiteró la disposición del gobierno canadiense de seguir con la lucha en contra del tráfico y la trata de personas sin descuidar sus obligaciones con los refugiados e inmigrantes documentados y exhortó a los representantes de los diferentes Estados a que sus gobiernos firmen, ratifiquen e implementen pronto la Convención de las Naciones Unidas contra la Delincuencia Organizada Transnacional y sus protocolos.

b) Melba Martínez, Programa para combatir y prevenir la trata de personas

Melba Martínez³⁷ inició su exposición a partir de la experiencia desarrollada en Colombia en el combate al tráfico, en general, y la trata de personas; dijo que las leyes colombianas protegen los derechos fundamentales del individuo, como la prohibición de la esclavitud y el trabajo forzado. En cuanto al tráfico de migrantes y trata de personas, el 19 de julio de 2002 fue aprobada la ley 747 titulada “Trata de personas y otras disposiciones”, en la cual se tipifica el delito de trata de personas tanto en el ámbito interno como el que se comete con el fin de llevar a la persona fuera del territorio nacional, al igual que otras modalidades como son trabajos forzados, servidumbre o prácticas esclavistas. También, se tipifica el tráfico de migrantes, relacionado con facilitar, promover, inducir y financiar la entrada o salida de personas sin cumplir con los requisitos legales. Esta ley está basada en la Convención de las Naciones Unidas contra la Delincuencia Organizada Transnacional y sus Protocolos, firmada por el gobierno de Colombia en diciembre de 2000 y propuesta para su ratificación en el Congreso. Además de los conceptos que se manejan internacionalmente, se incluyó también el concepto de la utilización de “personas correo” para el transporte de sustancias ilegales o lavado de activos, como una modalidad del comercio de seres humanos.

La señora Martínez manifestó que el tema de la migración, y específicamente el de tráfico y trata, se ha convertido en una preocupación principal del gobierno colombiano, debido a que promueve percepciones negativas acerca de la migración y de los migrantes, haciendo su vida más ardua y difícil. Además, es innegable que los movimientos irregulares cuentan cada vez más con la asistencia del crimen organizado transnacional.

El gobierno colombiano colabora con numerosas instancias, desde procesos regionales y subregionales, tales como la Comunidad Andina, la Conferencia Sudamericana sobre Migraciones y, por supuesto, con los compromisos asumidos en la Tercera Cumbre de las Américas y con países europeos y entidades internacionales, como la OIM, el Fondo de las Naciones Unidas para la Mujer

³⁷ Directora de Asuntos Consulares y Comunidades Colombianas en el Exterior (DAS) del Ministerio de Relaciones Exteriores de Colombia.

(UNIFEM) y la Oficina de Fiscalización de Drogas y Prevención del Delito de Naciones Unidas (ODCCP).

En el plano interno, las medidas adoptadas en contra de la trata y el tráfico de personas involucran a varias dependencias de gobierno:

- El Ministerio de Justicia tiene como responsabilidad, en el tema de la migración, diseñar políticas y estrategias integrales para la defensa de la libertad personal, promover los mecanismos formales y alternativos de acceso a la justicia, la racionalización del derecho vigente y de la formulación normativa.
- En el Ministerio de Relaciones Exteriores existen tres dependencias específicas que tienen que ver con el tema:
 1. La Dirección de Derechos Humanos, cuya acción está dirigida, entre otras, a proponer las políticas del Ministerio en materia de derechos humanos, hacer un seguimiento constante de los casos concretos y dar impulso a los temas de la mujer y la niñez, tanto en los foros internacionales como en las relaciones bilaterales con otros Estados y con las instituciones nacionales competentes;
 2. La Dirección General de Cooperación Internacional, cuyos objetivos están encaminados, entre otros, a orientar, promover y coordinar el interés de colaboración de la comunidad internacional, asignando un papel preponderante a la protección de los derechos de la niñez y de la mujer como temas prioritarios en la política exterior;
 3. La Dirección de Asuntos Consulares y Comunidades Colombianas en el Exterior (DAS), cuya función principal es brindar y proporcionar la asistencia necesaria a sus connacionales en el exterior, en procura de garantizar y proteger sus derechos fundamentales.

Señala la ponente que el Estado colombiano enfrentará los problemas de la migración irregular, el tráfico de migrantes y la trata de personas con actividades de carácter correctivo, preventivo y punitivo.

Las actividades de carácter correctivo involucran programas de sensibilización a las diferentes autoridades y funcionarios que tienen que ver directa o indirectamente con las labores de prevención, represión y sanción de la trata de personas y la transmisión de esta sensibilización —así como la canalización de los deseos de colaboración de la población civil representada en las ONG, la empresa privada y el sector académico y educativo— para contar con una robusta red de entidades públicas y particulares que permita diseñar estrategias, implementarlas y evaluarlas en la prevención, tratamiento y penalización de la trata y también en la regularización de la situación migratoria (en el primer semestre del año 2002) de todos aquellos extranjeros que ingresaron al país con anterioridad al 31 de diciembre de 2000. La asignación de un documento de viaje colombiano a personas a quienes no puedan obtener documentos de viaje es otra actividad que busca facilitar el retorno voluntario de los migrantes a su país de origen o a un tercer Estado. La ponente mencionó además: el establecimiento de pautas para que las representaciones consulares cuenten con profesionales del derecho que brinden asesoría jurídica a los colombianos en el exterior mediante la ley 76 de 1993; la instalación de una línea telefónica para informar a los viajeros sobre los derechos que los asisten en el exterior y los peligros que enfrentan y, posteriormente, en la página web de la Cancillería, la instalación de un ícono sobre trata de personas; el fortalecimiento del contacto con los colombianos en el exterior para recoger las percepciones y experiencias de los funcionarios de los consulados y, a su vez, impartir capacitación en materia de responsabilidades del servicio exterior y respecto de los usuarios y la comunidad colombiana.

Otras actividades correctivas son la entrada en vigor del Convenio recientemente firmado con España relativo a la regulación y ordenación de los flujos migratorios laborales, en cuyo desarrollo se ha logrado la vinculación laboral de cerca de 900 trabajadores colombianos en ese país, el Estatuto Migratorio Permanente que se ha suscrito con Ecuador y que se encuentra en la fase de aprobación legislativa, el trabajo en el seno de la Comunidad Andina con miras a la reforma de la Decisión 116 sobre migración laboral, y la colaboración con la OIM para el retorno de menores abandonados, personas traficadas y mujeres víctimas de trata.

Entre las actividades de carácter preventivo, mencionó el desarrollo de un plan social financiado con los recursos obtenidos en ejecución de la política de austeridad y recorte presupuestal, la creación del Comité Interinstitucional para la Lucha contra el Tráfico de Mujeres, Niñas y Niños, creado mediante el Decreto 1974, de 31 de octubre de 1996, con el fin de efectuar recomendaciones y coordinar actividades que permitan desarrollar la política gubernamental sobre prevención y represión del delito de trata de personas mediante acciones de corto, mediano y largo plazo, encaminadas a reprimir, rehabilitar y resocializar a las víctimas de este grave problema y la creación, en 1995, del Comité Interinstitucional para la Asistencia a los Colombianos en el Exterior como órgano asesor y permanente del Ministerio de Relaciones Exteriores, que se encarga de recomendar al Gobierno Nacional las políticas de asistencia a colombianos en el exterior y proponer campañas preventivas y de promoción de sus derechos humanos y de sus valores sociales. La participación de la Policía Nacional en el proceso preventivo ha sido importante y se creó el Grupo Humanitas, a través del cual se desarrolla una importante labor de discusión.

Otras actividades preventivas son la realización de campañas de difusión en unión con numerosos actores. Se creó el Centro de Información al Migrante en el aeropuerto El Dorado de la capital colombiana, cuya finalidad consiste en orientar al ciudadano en materia migratoria. La fundación de Casas de Justicia es otro ejemplo de prevención y atención a las víctimas y su objetivo es fomentar la justicia comunitaria al consolidar en un mismo espacio todas aquellas instancias judiciales de orden nacional y municipal, especialmente en las localidades de mayor marginalidad y conflictividad. Mencionó también la elaboración de un proyecto para conformar redes sociales con la intención de prevenir la trata de personas con fines de explotación sexual en ocho municipios del eje cafetero, en colaboración con la Agencia Colombiana de Cooperación Internacional (ACCI).

Entre las actividades de carácter punitivo, señaló el papel de la Policía Nacional, junto al DAS y la INTERPOL, que ha permitido individualizar bandas criminales e iniciar procesos judiciales, la obligación exigida a la empresa transportadora —o embarcación pesquera o en su defecto, la agencia propietaria o consignataria— de retornar por su cuenta al país de procedencia o de origen, o a un tercer país que lo acepte, a todo pasajero o tripulante que haya sido rechazado por la autoridad migratoria en el momento de su entrada, la elaboración por la Fiscalía General de la Nación, de un instrumento para el registro particular de los casos de trata de personas y la realización de cursos de capacitación —en el que participaron todos los miembros de las unidades especiales de Bogotá— sobre la prueba pericial y el manejo científico-técnico de las decisiones judiciales. También mencionó el establecimiento en el DAS de un sistema de intercambio de información de inteligencia sobre redes criminales que se dedican a la trata de personas con fines de explotación sexual.

Para concluir, la ponente consideró que todos los esfuerzos realizados siempre son insuficientes, ya que la delincuencia organizada está mucho más adelantada que el aparato estatal; por tanto, el Gobierno Nacional está convencido de que solamente podrá lograr un verdadero control de la trata de personas mediante el esfuerzo continuado.

c) **Victor Wong, Globalización y la respuesta de Canadá ante los refugiados chinos**

Victor Wong³⁸ dijo que, en estos tiempos de rápidos cambios económicos, sociales y políticos, el mundo es testigo del endurecimiento en las respuestas de los Estados ante la llegada de migrantes. Para el ponente, los migrantes son personas que enfrentan situaciones difíciles en su país de origen y están tratando de sobrevivir adaptándose a la economía de mercado; la gente es forzada a buscar dinero para subsistir. Su trabajo mal pagado sirve para alimentar esas economías; pero, según los Estados receptores, la migración pone en peligro el nuevo orden económico y por eso consideran que debe ser criminalizada. A raíz de los sucesos del 11 de septiembre de 2001 y del acercamiento entre los temas de migración y seguridad en este continente, la conexión entre globalización y migración se ha tornado más notoria. Los Estados creen que deben controlar más de cerca la migración como parte de la agenda de trabajo de la globalización.

El señor Wong llamó la atención sobre el hecho de que existe más libertad para el movimiento de mercancías, productos, servicios, información y capitales que para el movimiento de personas. ¿Desde cuándo es ilegal un ser humano? Agregó que la comunidad internacional reconoce el derecho de dejar un país, pero no el derecho de entrar a otro. Las leyes son las que restringen selectivamente el movimiento de la gente. Como resultado de todo esto, se ha respondido al fenómeno de la migración irregular, inesperada o espontánea, con instrumentos políticos inadecuados, en especial en el plano local. Por ejemplo, el sistema canadiense de visas se ha establecido para que el Estado pueda controlar el movimiento de personas provenientes de ciertos países, lo que es discriminatorio por naturaleza.

En este contexto, expuso que la asociación que él dirige, es una organización antirracista y defensora de los derechos humanos, formada en 1992 y que ha asistido a más de mil ciudadanos chinos refugiados y solicitantes de asilo. La política exterior canadiense consideraba no regresar a los migrantes a países que no respetaran los derechos humanos, entre los que se incluía a China; no obstante, a partir de 1994, Canadá comenzó a deportar a los migrantes de origen chino que entraban irregularmente al país. La VACC y otros grupos de refugiados lograron que el gobierno iniciara un programa llamado Deferred Removals Orders Class (DROC), que permitía tres años de residencia canadiense a los solicitantes de refugio rechazados. Este programa ha acogido a cerca de 5 mil personas que se han dedicado a trabajar y formar pequeños negocios en el país, es decir, a producir y cooperar con el crecimiento de la economía canadiense.

Sin embargo, el caso en el que se ha visto más involucrada la VACC fue en el de los 599 migrantes marítimos (*boat migrants*) que llegaron a bordo de cuatro barcos a costas canadienses en el verano de 1999. Según el ponente, el gobierno canadiense decidió tratar a los migrantes como criminales, sin tomar en cuenta los factores que determinaron su salida de China ni su larga y peligrosa travesía. Los migrantes del primer barco que llegó tardaron una semana en solicitar ser tratados como refugiados. A medida que llegaron las otras tres embarcaciones, el gobierno canadiense endureció su posición y ordenó detener a los adultos, impidió que los familiares con residencia en Canadá abogaran por los recién llegados y que 110 personas hicieran la solicitud de refugio, lo cual es ilegal. Mientras se resolvían los casos de refugio, esos migrantes permanecieron detenidos, vigilados y expuestos a la sociedad canadiense como criminales. Esto produjo reacciones de xenofobia entre la población local, que manifestó su rechazo a los migrantes. Términos como “migrantes económicos”, “inmigrantes ilegales” o “falsos refugiados” se utilizaron indistintamente para desacreditar y criminalizar a los refugiados marítimos, sin considerar que todos eran víctimas de trata. Algunos mostraron evidencias de persecución o de ser víctimas de esterilización forzada, de la política de sólo un hijo, de persecución religiosa, entre otras. Muchos fueron detenidos durante 17 meses, 30 fueron aceptados como refugiados, cerca de 300 fueron deportados a China y el resto fue aceptado como residente después de más de un año en prisión.

³⁸ Director Ejecutivo de la Asociación de chinos-canadienses de Vancouver (Vancouver Association of Chinese Canadians –VACC).

El ponente planteó la necesidad de redefinir al refugiado. La Convención de 1951 dice que el refugiado es alguien que tiene un temor fundamentado de ser perseguido por cualquiera de las siguientes cinco causas: raza, religión, nacionalidad, opinión política o por ser miembro de algún grupo social en particular. Esta definición deja fuera los factores económicos y ambientales, los cuales generan movimientos numerosos de personas. Según el autor, las leyes canadienses no consideran esta exclusión de manera adecuada: una persona puede ser un refugiado y un migrante al mismo tiempo, pero para decidirlo, son las cuestiones económicas y sociales las que pesan en la nueva legislación de migración canadiense puesta en vigor el 28 de junio de 2002. La ley, conocida como Bill C-11, incluye medidas más punitivas para los que buscan entrar sin documentación a Canadá.

El señor Wong afirmó que Canadá está cerrando la puerta del frente y está obligando a la gente a usar la puerta trasera. Canadá importa productos elaborados a muy bajo costo, pero no quiere a los trabajadores que los producen; el gobierno se hace cómplice de las nuevas formas de esclavitud al aprovecharse de los bajos salarios en los países no industrializados, y con esto favorece la vulnerabilidad de los migrantes para ser más fácilmente explotados por traficantes y tratantes con la idea de lograr un mejor nivel de vida en otro país. Además, la posición canadiense es irresponsable al no reconocer su participación en las condiciones de pobreza producto de la globalización.

Por último, el expositor presentó una serie de propuestas al gobierno canadiense: crear un sistema que permita al migrante trabajar y contribuir a la sociedad; ratificar la Convención Internacional sobre la Protección de los Derechos de Todos los Trabajadores Migratorios y de sus Familiares de 1990; establecer, junto con otras naciones industrializadas, una oficina en el exterior (en la provincia de Fujian) y ofrecer más visas de empleo para regularizar la migración; reconocer la pobreza como un factor que atenta contra los derechos humanos y la responsabilidad que tiene la economía canadiense en la creación de pobreza en los países no industrializados, que son generadores de migrantes; revisar los procedimientos de detención, criminalización, rechazo de la solicitud de refugio y deportación, en procura de no repatriar a personas que son amenazadas en sus derechos fundamentales dentro de sus países de origen y de hacer los instrumentos de la política migratoria más amigables y menos excluyentes.³⁹

2. Comentarios

La comentarista de este bloque fue Lin Lean Lim,⁴⁰ quien afirmó que en los años recientes la trata de personas ha ingresado en las agendas internacional, regional y nacional, debido a su alarmante aumento —en particular la de mujeres y niños— y a los sofisticados métodos que se utilizan. A pesar de los intentos de los Estados por luchar en contra de este problema, se encuentra lejos de ser resuelto, en parte debido a que las iniciativas e instrumentos no atacan las causas sino los efectos. La comentarista centró su atención en 1) el endurecimiento de las leyes de migración, y 2) los elementos de un acercamiento integral y multisectorial, tomando en cuenta la oferta y la demanda en la trata.

Dentro del primer tema, la señora Lin Lean Lim diferenció el tráfico de la trata a partir de las definiciones de los Protocolos de Palermo. En el primer caso, no existe ninguna coerción al migrante y es éste el que viola las leyes de un Estado al entrar ilegalmente; además, su origen no se asocia con las comunidades o familias más pobres de un país, ya que pueden pagar el traslado y los servicios del traficante. Mientras que en el caso de la trata, el migrante es forzado a moverse de su país de origen, lo que es una violación del derecho individual porque es víctima de abusos en sus derechos fundamentales; en la mayor parte de los casos provienen de las comunidades y familias

³⁹ La delegación del Gobierno de Canadá realizó una intervención cuyo texto se reproduce en el anexo 1 (Informe final de la Conferencia).

⁴⁰ Funcionaria de la OIT, Ginebra.

más marginadas y pobres. Sin embargo, esta diferenciación es muy difícil de establecer para las autoridades de los países receptores. La distinción entre un migrante indocumentado y una persona víctima de trata (o incluso de un refugiado) es una gran responsabilidad, un proceso largo y no muy claro. En ocasiones, ni la misma persona tratada se ve a sí misma como víctima, ya que, según la autora —en palabras muy crudas—, el trabajador migratorio prefiere las condiciones de explotación en un país rico que su “empobrecida” libertad en su país de origen; además, considera que una denuncia por ser explotado le ocasionaría la deportación inmediata; en otra palabras, su “rescate” significa su “captura”. Por tanto, las víctimas de trata son, generalmente, hostiles y poco cooperadoras en la persecución de los tratantes de personas, lo cual provoca que las autoridades no se preocupen por proteger sus derechos y sólo las vean como testigos y herramientas en los procesos legales.

Por otra parte, en la mayoría de los Estados, las leyes contra la trata de personas son insuficientes e inadecuadas. Por ejemplo, casi todos los tratantes son procesados por delitos de prostitución o explotación de la prostitución de otros. La comentarista opinó que sería mucho más claro y efectivo que la legislación consignara la trata como un delito, con todas sus intenciones, como la prostitución o el trabajo forzado. Buenos intentos en este sentido son el Acta para la Protección de las Víctimas de Trata de Estados Unidos,⁴¹ elaborada en 2000, y el Acta para la Protección del Refugio y la Inmigración Canadiense,⁴² de 2002. La señora Lin Leam Lim reconoció que las leyes no son suficientes y que es necesario también sensibilizar a las autoridades para que puedan identificar a las víctimas de trata y protegerlas, así como combatir la corrupción, la indiferencia y la complicidad de funcionarios con tratantes y con los integrantes de bandas del crimen organizado.

En cuanto al segundo tema —el de la trata de personas—, la autora dijo que existían varios factores de estudio, ya que no es un evento sencillo sino que hay circunstancias en que están involucrados muchos actores. Es necesario enfrentar los factores que rodean a la oferta y la demanda de personas víctimas de trata; no se debe “rescatar” a la víctima de la situación de explotación para luego devolverla al país y a las condiciones que originaron su partida. La respuesta a este problema está en crear alternativas viables, servicios, asistencia y motivaciones para que las personas tratadas puedan tomar decisiones en su vida sin ninguna coacción económica o social. Asimismo, las leyes sobre migración deben considerar: a) la oferta y demanda de trabajo, tanto en los países de origen como en los de destino; b) la discriminación hacia las mujeres y niños que los hacen más vulnerables; c) la demanda de trabajo forzado, y d) la creciente industria del sexo y el entretenimiento que demanda trabajadores indocumentados. También son necesarias las acciones preventivas, por ejemplo, iniciar programas de desarrollo en las comunidades expulsoras de migrantes para combatir el estado de vulnerabilidad en que las situaciones de pobreza y marginación los colocan.

La representante de la OIT mencionó algunos avances de acuerdo con el aprendizaje que se ha adquirido en el nivel práctico:

- Organizar a la población, especialmente la que está en situación de vulnerabilidad, para que conozca sus derechos, sus opciones de trabajo y los riesgos de la migración, y para favorecer la reintegración de las víctimas de trata que retornan a sus comunidades de origen.
- Establecer mecanismos más efectivos para mejorar la coordinación —en los ámbitos comunales, nacionales e internacionales— del intercambio de información que sirva para combatir la trata de personas.

⁴¹ United States Trafficking Victims Protection Act.

⁴² Canadian Immigration and Refugee Protection Act.

- Involucrar en el combate a la trata de personas no sólo a las ONG sino a las organizaciones de trabajadores y empresarios.
- Implementar programas de educación para niñas en riesgo en unión con sus padres para modificar las actitudes culturales en la educación de las niñas y ofrecerles alguna beca o apoyo económico.
- Crear programas sostenibles de subsistencia entre la población marginada, involucrando a todos los ámbitos de la comunidad —agencias de desarrollo gubernamentales, sector privado, organizaciones de empresarios y trabajadores, y los propios afectados— y mejorando el acceso a créditos, tecnología, mercados y mecanismos de ahorro y protección social.
- Establecer estrategias nacionales y no locales, puesto que, a la larga, éstas no son efectivas.
- Para concluir, la comentarista retomó lo que el señor Taran había dicho en una mesa del día anterior acerca de los elementos que deben tenerse en cuenta para combatir eficazmente la trata de personas:
- La adopción de sistemas transparentes de admisión de trabajadores migratorios, que incluyan las condiciones reales de los mercados de trabajo, tanto de los países de origen como de destino —y no sólo las necesidades que impone el ejercicio de la soberanía— para crear canales de migración documentada y reducir el tráfico y la trata.
- La aceptación de propuestas basadas en los derechos humanos básicos y en estándares laborales como las que ya crearon las Naciones Unidas y la OIT.
- La promoción de oportunidades para mujeres y hombres en todos los países para que obtengan un trabajo productivo y decente en condiciones de libertad, igualdad, seguridad y dignidad humana.
- La creación de programas y políticas sensibles al enfoque de género, debido a las condiciones de vulnerabilidad de mujeres y niñas.
- El impulso al principio de no discriminación y el combate a la xenofobia.

3. Puntos destacados del bloque

- Es imperativo que las políticas públicas diferencien claramente entre la actividad criminal de la trata y sus víctimas y los fenómenos migratorios, ya que el incremento de la trata y el tráfico de personas ha propiciado la difusión de percepciones y actitudes negativas hacia la migración.
- También es necesario que se distinga nítidamente entre el tráfico y la trata de personas, en cuyas definiciones se avanzó sustancialmente en la Convención de las Naciones Unidas contra la Delincuencia Organizada Transnacional y sus Protocolos.
- En el combate a los fenómenos señalados debe haber una mayor atención hacia las causas que los originan y no solo a sus síntomas, sin que ello signifique menoscabar la preocupación por la atención de las víctimas, especialmente cuando se trata de mujeres, niños y adolescentes; además, deberán imponerse severas sanciones a los responsables.
- Asimismo, hay que hacer distinciones en la atención a personas cuyos desplazamientos obedecen a condiciones en que su vida se ve directamente amenazada y sus derechos han sido vulnerados.

- Los niveles de intervención para la lucha contra la trata son diversos. Pueden originarse en la promoción y adopción de instrumentos jurídicos apropiados, tanto en el orden internacional como en los marcos legislativos internos de cada país. El diálogo y la cooperación entre naciones han probado su validez y contribución potencial para dichos avances.
- Se requiere armonizar las legislaciones nacionales con los compromisos adquiridos por los Estados en el marco del derecho internacional. Las legislaciones internas, a menudo insuficientes, pueden beneficiarse de la adopción de principios de protección de los derechos fundamentales de los individuos y la erradicación de cualquier práctica discriminatoria y xenófoba, así como la prohibición de la esclavitud y del trabajo forzado.
- Destaca en ese sentido la importancia de que los países de la región ratifiquen la Convención Internacional sobre la Protección de los Derechos de Todos los Trabajadores Migratorios y sus Familiares, la que podría constituirse en un marco de referencia para la adopción de sistemas nacionales transparentes de admisión de trabajadores migratorios y de estándares laborales propuestos por organismos internacionales, como la OIT, con el propósito de sustentar condiciones de trabajo productivo, decente, en condiciones de libertad, seguridad y dignidad humana.
- En el plano de la protección y asistencia, en la región existen experiencias valiosas orientadas a atender de manera prioritaria a algunas poblaciones vulnerables, como las personas que se someten a repatriación voluntaria y la reintegración social de mujeres y niños víctimas de trata, y también los programas de salud física y mental destinados a las víctimas de desplazamientos forzosos.
- En un ámbito más operativo, algunos países han adoptado enfoques específicos para armonizar los criterios de seguridad en las fronteras y puntos de internación con las necesarias previsiones para evitar el tráfico y la trata, sobre todo de niños, mejorando los sistemas de verificación de identidades de las personas en tránsito.
- Como lo ilustra la experiencia, es preciso identificar y coordinar el trabajo de distintas instituciones públicas cuyas responsabilidades están directa o indirectamente vinculadas con acciones relacionadas con el combate a la trata de personas; una forma de organizar sus tareas es distinguiendo actividades de naturaleza correctiva, preventiva y punitiva, con lo cual es posible jerarquizar y focalizar acciones en materia de: a) difusión, comunicación e información a migrantes potenciales y efectivos; b) sensibilización de funcionarios y sectores sociales claves; c) ordenamiento de flujos; d) regularización de migrantes; e) documentación de personas en tránsito o demandantes de documentos; f) protección consular, sobre todo de víctimas de abusos y de trata; g) programas de retorno y repatriación de personas; h) acciones efectivas para sancionar responsables de actos de indiferencia, corrupción y complicidad de funcionarios y agentes de autoridad con los tratantes de personas; i) apoyo para desarrollar estudios e investigaciones sobre el fenómeno de la trata; j) intercambio de información, entre otras.
- De lo anterior se colige que las leyes no son suficientes. Será preciso dedicar esfuerzos a sensibilizar a las autoridades para identificar y proteger a las víctimas de la trata.

Bloque III-B. Prevención y asistencia (mejores prácticas y actividades futuras)

“La clave de un acercamiento a los derechos humanos es la despenalización (protección) de la víctima y la criminalización (enjuiciamiento) de los tratantes, restaurando el equilibrio apropiado en lo que concierne a los derechos humanos”.

Moderadora: Florizelle O’Connor, Consultora de Derechos Humanos del Ministerio Nacional de Seguridad y Justicia de Jamaica.

1. Expositores

a) **Jorge Bustamante, Una contradicción virtual entre la migración internacional y los derechos humanos**

El primer expositor de la mesa fue el señor Jorge Bustamante,⁴³ quien presentó un análisis dividido en tres partes, sobre el fenómeno migratorio en la frontera de México y los Estados Unidos.

En la primera parte describió la frontera entre ambos países, indicando que fue particularmente afectada por la tragedia del 11 de septiembre del 2001. El mayor control que se estableció en los cruces de frontera trajo consigo modificaciones en la vida fronteriza, que estuvo signada por la intensa interacción cotidiana de más de veinte millones de personas de los dos lados de la frontera. Es comprensible que un país, cuya soberanía ha sido violada salvajemente —como la de los Estados Unidos el 11 de septiembre— quiera hacer más seguras las fronteras internacionales y protegerlas, sin tener en cuenta la parte positiva de sus relaciones con los países vecinos. El cuidado de la integridad de la soberanía nacional es algo que un país no puede delegar a un país vecino, y en este sentido, las fronteras internacionales no pueden ser las mismas en condiciones de guerra que en condiciones de paz. México y Canadá podrían esperar hasta que las condiciones de guerra declaradas por el presidente de los Estados Unidos sean modificadas significativamente y ver restablecida la normalidad.

La región fronteriza de los Estados Unidos y México ha sido un lugar de convergencia de oportunidades de crecimiento económico que el proceso de globalización y trilateralización ha traído a los tres países miembros del Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN). Ese escenario optimista fue una de las muchas víctimas de los ataques terroristas, y muchos ajustes de la población fronteriza tendrían que hacerse a partir de significados diferentes en las fronteras emergentes de la actual crisis, aunque las necesidades vitales no cambien. Seguirán alimentándose, proveyendo a sus familias, haciendo trueques y realizando intercambios a lo largo de la frontera, produciendo juntos las reglas del juego fronterizo y solicitando la cooperación de los vecinos para los temas comunes que la geografía impone. Esas necesidades vitales serán más concretas y evidentes para las poblaciones de ambas fronteras.

En la segunda parte, el profesor Bustamante se refirió a la historia de la migración en la frontera norte de México. El gobierno mexicano mantuvo por muchos años la noción de que el “Acuerdo Bracero” fue un modelo para la regulación del fenómeno migratorio. Esa noción se derivó de los términos del primer “Acuerdo Bracero” firmado por ambos gobiernos en 1942. La noción de la emigración hacia los Estados Unidos como “válvula de escape” llegó a ser una ideología dominante en el gobierno mexicano, y ella opacó las realidades de la explotación y las violaciones a los derechos humanos y laborales de los inmigrantes mexicanos en aquel país durante todo el “Programa Bracero” (1942-1964). Después de 1964, el gobierno mexicano presionó para

⁴³ Profesor-Investigador de El Colegio de la Frontera Norte de México.

renovar la versión de los “Acuerdos Bracero”, considerando la distancia que existía entre los términos escritos y la realidad vivida por los trabajadores migrantes mexicanos.

La ideología de la “válvula de escape” inhibió al gobierno mexicano para defender o realmente proteger a los migrantes mexicanos en los Estados Unidos y —lejos de ofrecer una solución a los problemas de la migración entre ambos países— el fin de los “Acuerdos Bracero” llegó a relacionarse con el incremento de la migración indocumentada.

La posición de los Estados Unidos instó a una reacción —retardada— del gobierno mexicano, que sólo ocurrió durante la presidencia de Carlos Salinas (1988-1994), cuyo gobierno reaccionó frente a la “criminalización” de los migrantes indocumentados procedentes de México, hecho que consideró como un proceso derivado de la internacionalización del mercado laboral. La operación “Gatekeeper”, iniciada en 1994, no fue diseñada para contener la inmigración, como era dable esperar de la instancia responsable de la ejecución de las leyes migratorias, sino para desviar la ruta de entrada de los inmigrantes indocumentados mexicanos a los Estados Unidos hacia áreas alejadas de la visibilidad de los focos urbanos, como es el caso de la ciudad de San Diego. Esa operación fue hecha bajo el supuesto de que los inmigrantes indocumentados se desalentarían a cruzar a causa del riesgo de morir en las áreas a las que fueron desviados, como los lugares montañosos al este de San Diego y los canales profundos de irrigación (como el Canal Americano) o hacia áreas desérticas e inhóspitas entre California y Arizona.

Los riesgos de deshidratación en tierras desérticas, de hipotermia durante los meses de invierno o de ahogamiento en los canales de irrigación, no desalentaron a los inmigrantes, pero todo ello se reflejó en el incremento del número de muertes de migrantes.

El presidente Vicente Fox reconoció que las muertes de los migrantes en la frontera serían “intolerables” en su administración y propuso promover una frontera abierta para migrantes mexicanos, después de que se cerrara la diferencia de salarios entre los Estados Unidos y México. Las ideas no fueron aceptadas en los círculos más altos del gobierno de los Estados Unidos; sin embargo, provocaron que los mexicanos pensaran en esa posibilidad. Según Bustamante, ninguno de los presidentes estadounidenses anteriores a George W. Bush, incluido su padre, había modificado la noción de que los “inmigrantes” eran criminales. Bush realizó un giro significativo para las políticas de inmigración de los Estados Unidos reconociendo, por primera vez en ese país, la demanda laboral como el factor que determinó la inmigración de mexicanos. Su discurso también incluyó referencias hacia los derechos humanos y laborales de los mexicanos emigrados y sugirió la necesidad de negociar una solución bilateral en el tema.

Los avances en las negociaciones bilaterales en materia migratoria se dieron a conocer públicamente una semana antes de los eventos del 11 de septiembre de 2001. Estos hechos pudieron exacerbar las dificultades de las negociaciones y de muchas otras cuestiones consideradas como parte de la soberanía de los Estados Unidos y de sus países vecinos, y por ello no ha habido un debate considerable sobre el tema. Sin embargo, hay implicaciones importantes para los migrantes mexicanos. La opción más conveniente para ellos parece ser la “amnistía”, un término no aceptado por el gobierno mexicano porque alude a conceder perdón a criminales condenados por el gobierno estadounidense.

Bustamante también se refirió al debate público acerca de la Propuesta 187, el que estuvo marcado por argumentos de la Corte —en sus primeras y últimas decisiones— sobre la inconstitucionalidad, tomándola como una violación a las “cláusulas de supremacía” (la materia migratoria es de jurisdicción exclusiva del gobierno federal). Tal vez ésta fue la razón principal por la que no hubo discusiones a fondo sobre la Propuesta 187 en sus premisas básicas sino solo un debate dentro de percepciones polarizadas y permeadas por ideologías racistas y xenófobas; estas provisiones básicas representan instancias de racismo institucionalizado contra personas de origen mexicano, identificadas por el color de la piel.

El expositor dijo que quisiera predecir que la cuestión migratoria entre México y los Estados Unidos regresará a la situación previa al 11 de septiembre. En apoyo de ello, señaló a las fuerzas del mercado, pues los estadounidenses continuarán no haciendo los trabajos que los migrantes mexicanos desempeñan y con los salarios por los cuales ellos los hacen. El ponente citó al economista Alan Greenspan, quien afirmó que *“los Estados Unidos necesitan más gente para producir más y para obtener más impuestos si su economía se expande”*.

La tercera parte de la presentación estuvo dedicada a la dialéctica de la vulnerabilidad de los migrantes internacionales. Para el profesor Bustamante, la cuestión básica de este análisis es que un proceso social existe cuando es resultado de un proceso de vulnerabilidad creciente de los migrantes internacionales, que son sujetos de derechos humanos. La dialéctica de la vulnerabilidad de los migrantes —como proceso social— implica: a) una inclusividad socio-legal que surge fuera de los procesos lógicos entre dos nociones legales de soberanía; y b) la construcción social de condiciones de vulnerabilidad para migrantes internacionales, quienes son desplazados por la dinámica de las relaciones internacionales surgidas de la globalización de los mercados internacionales.

El trabajo agrícola debe ser entendido como un proceso dialéctico, que empieza con un país que ejerce su soberanía al tiempo que confía en sí mismo para adoptar normas de derechos humanos y renovar esos estándares constitucionalmente en una ley de la tierra. Este ejercicio de soberanía se convierte en dos expresiones: (A) dialécticamente opuesto a otro ejercicio de la misma naturaleza legal; y (B) el que distingue constitucionalmente entre nacionales, por un lado, e inmigrantes y extranjeros, por el otro. Estos dos ejercicios de soberanía (A) y (B) —descritos como dialécticamente opuestos— llegan a interrelacionarse en la práctica de las relaciones internacionales como emergentes del fenómeno de la globalización en los mercados internacionales. Así, en este proceso dialéctico la “tesis” es (A) y la “antítesis” es (B), aunque históricamente (B) tiene precedencia sobre (A).

La noción hegeliana del proceso dialéctico consiste en dos ejercicios opuestos de soberanía, cada uno con diferentes objetivos, opuestos uno del otro, es decir la tesis y la antítesis, y por otro lado emerge la síntesis. Implícita en esta dialéctica está la inclusión de dos campos cognoscitivos: la ley y la sociología. Uno es de naturaleza legal o normativa y el otro de naturaleza social. El puente entre estas dos dimensiones es el paso de una norma al comportamiento humano en el contexto empírico de las relaciones sociales.

El esquema asume la inclusión del proceso social en el cual los principales actores son los que se definen constitucionalmente como nacionales legales y sociales, y como extranjeros o inmigrantes. El principal rasgo de estas inclusiones es la dinámica dialéctica, fortalecida por las relaciones internacionales de la globalización. En el contexto, la vulnerabilidad de los migrantes internacionales llega a ser el foco de contradicción entre (A) la “clásica” noción del derecho de soberanía de las naciones —que define quién es nacional y quién no, así como el control de la inmigración por medio del control de fronteras— y (B) la noción “moderna” de soberanía, susceptible de los propios controles a través de la decisión del Estado soberano de adherirse a las normas internacionales de derechos humanos.

La integración al estilo de la Unión Europea llegó a ser la síntesis hegeliana de la dialéctica opuesta entre (A) y (B), en tanto que elimina las desigualdades implícitas en (A) entre nacionales y extranjeros. En el momento en que el ejercicio de una soberanía convierte a (A) en opuesto de (B), la nueva noción de derechos humanos borra las desigualdades previas entre nacionales y extranjeros. El nuevo producto generado por las relaciones dialécticas entre (A) y (B), es decir, la integración, implica que los derechos humanos se aplican por igual a ambos, nacionales y extranjeros. Tal es el sentido de los acuerdos de Schengen.

A pesar de tales distinciones de legitimidad, en la mayoría de los casos se coloca explícitamente al extranjero en posición subordinada frente al nacional; cuando ellos interactúan

socialmente dentro del país receptor, la dualidad (nacional-extranjero) a menudo es transformada o socialmente construida en un objeto de discriminación contra los extranjeros por los nacionales.

Por lo tanto, existen dos nociones diferentes de soberanía y con significados dialécticamente opuestos. Tal oposición lógica fue generada por la dinámica de las relaciones internacionales que implica el proceso de globalización, una paradoja similar a la que está implícita en los acuerdos internacionales, los cuales se convierten en un orden legal superior a las normas de legislación interna, en virtud del producto por excelencia de la soberanía, esto es la Constitución.

b) *Francisco Rico-Martínez, El rol de la sociedad civil en la prevención y combate de la trata de personas*

En segundo lugar intervino el señor Francisco Rico-Martínez,⁴⁴ quien, en su calidad de miembro de la sociedad civil, reconoció las limitaciones que tienen sus organizaciones respecto a la influencia en el comportamiento de los actores de la movilidad humana, en especial los Estados y los migrantes.

Sin embargo, destacó que la sociedad civil tiene experiencia y conocimiento sobre el tráfico de personas, a través de décadas. El trabajo que se ha realizado con las personas que han sido afectadas por dicho “coyotaje”⁴⁵ de personas ha sido de gran ayuda; sin embargo, aún falta por investigar y cuantificar el tema.

En la globalización, vista como causa contemporánea de la movilidad humana, dicha movilidad no escapa a la dinámica de extrema desigualdad entre países/subregiones, hecho que está en la base de la globalización y cuya lógica tiende a agudizar las desigualdades en realidades particulares.

Para Rico-Martínez, los Estados tienen el poder de decidir quién entra en sus territorios, de controlar la entrada de personas a su país y de tomar cualquier medida coercitiva o de prohibición. Sin embargo, estas acciones pueden crear una contradicción con el concepto de que todos los seres humanos nacen libres en dignidad y derechos sin distinción de ningún tipo, y este es un concepto básico en la actividad de la sociedad civil en el área de la movilidad.

El incremento de las formas irregulares de movilidad humana es directamente proporcional al incremento en la situación de vulnerabilidad de las personas en movimiento —sobre todo en la movilidad internacional— frente a grupos e individuos que se dedican al tráfico y trata de personas.

El ponente finalizó con algunas propuestas de acciones conjuntas del Estado y la sociedad civil:

- Profundizar en la investigación analítica conjunta entre el Estado y la sociedad civil sobre las formas de movilidad humana irregular, con énfasis en el tráfico y trata de personas.
- Ahondar en el análisis de las consecuencias de las políticas macroeconómicas sobre la movilidad de las personas.
- Crear una campaña conjunta del Estado y la sociedad civil para migrantes potenciales en riesgo, con énfasis en los derechos humanos de los migrantes.
- Establecer un programa de asistencia y entrenamiento multidisciplinario conjunto entre el Estado y la sociedad civil para desarrollar las capacidades nacionales, con el objetivo de promover el desarrollo del debido proceso migratorio nacional, teniendo como eje central los derechos humanos.

⁴⁴ Integrante de Hamilton House Refugee Project-Canada.

⁴⁵ Nota de los editores: en varios países de la región el término “coyotaje” se usa coloquialmente para designar tanto a traficantes como a tratantes de personas.

- Organizar un programa anticorrupción, con mecanismos efectivos de denuncia y protección
- Incrementar programas conjuntos de asistencia al emigrante, que debieran integrar asistencia, protección, localización de víctimas, asistencia al retornado y la posibilidad de iniciar procesos judiciales en contra de los traficantes y tratantes.

c) *Diego Beltrand, Trata de personas: un desafío regional*

Diego Beltrand⁴⁶ expuso diversas consideraciones y propuestas para enfrentar el fenómeno de la trata de personas, identificándolo como un desafío para los países de la región.

Ante el incremento del número de víctimas, la comunidad internacional ha diseñado varios instrumentos para combatirlo, entre ellos, la Convención de las Naciones Unidas contra la Delincuencia Organizada Transnacional, especialmente los protocolos adicionales en materia de trata y tráfico de personas.

En mayo del 2002, las Naciones Unidas, mediante el Consejo Económico y Social, dio a conocer el informe del Alto Comisionado para los Derechos Humanos, relacionado con los “Principios y Directrices recomendados sobre los derechos humanos y la trata de personas”, el que es un instrumento guía para gobiernos, organismos internacionales y organizaciones no gubernamentales.

En la actualidad, el comercio de seres humanos involucra a mujeres, hombres y niños, fenómeno que se ha denominado “trata de personas”, término oficial de las Naciones Unidas, y que fue adoptado por agencias internacionales como la OIM, el UNICEF, la OEA, la Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura (UNESCO), el Consejo Europeo, la Unión Europea y varias ONG.

La trata de personas en América Latina se presenta en cada país, tanto a escala internacional como de un continente a otro. Los países de América Latina con un alto índice de trata son: Brasil, Bolivia, Colombia, Cuba, Ecuador, Guatemala, Honduras, Haití, México, Nicaragua, Perú y República Dominicana, sin que este listado signifique que en los demás países del continente no exista. Los países de destino en Europa son Alemania, Austria, España, Francia, Holanda, Italia y Suiza y en Europa del Este se encuentran Polonia, República Checa y Rusia. En Asia están Hong Kong, Japón, Singapur, Tailandia y Taiwán.

La trata de personas es un fenómeno particularmente presente en las zonas fronterizas de países sudamericanos y centroamericanos con destino a los Estados Unidos y Canadá.

Para Beltrand, la trata de personas debe ser vista desde la óptica de los derechos humanos. En repetidas ocasiones, las víctimas de este delito son tratadas como migrantes que violan la ley de migración y como consecuencia son sujetos de detenciones, deportaciones o son tratados como criminales. La clave de un acercamiento a los derechos humanos es la despenalización (protección) de la víctima y la criminalización (enjuiciamiento) de los tratantes, restaurando el equilibrio apropiado en lo que concierne a los derechos humanos.

Los esfuerzos deben encaminarse al desarrollo de un plan nacional, que debe implementarse en cada país de la región con el objetivo de trabajar internamente en el plano de la legislación, el sistema de protección a víctimas y testigos y la creación de cuerpos especiales de autoridades capacitadas en la atención a víctimas, especialmente mujeres y menores. Además, se deben desarrollar técnicas de recolección de pruebas equipadas con instrumentos modernos para combatir a las redes del crimen organizado, campañas informativas y preventivas que divulguen los derechos de las víctimas y los instrumentos de derechos humanos existentes para protegerlas. También se

⁴⁶ Jefe de Misión de la OIM en Colombia.

deben instrumentar programas nacionales y locales de asistencia integral a víctimas que garanticen su retorno a los lugares de origen; a ello se debe agregar atención médica, psicológica, educativa y capacitación para el empleo, y asistencia legal, de tal forma que involucre directamente a la víctima pero también a su entorno familiar, comunitario y social, de manera que se logre al mismo tiempo prevenir y asistir.

Para finalizar, el ponente mencionó los puntos importantes del plan estratégico:

- Homologar la ley contra la trata de personas en la región.
- Elaborar un mecanismo de protección a víctimas y testigos.
- Prevenir la trata de personas.
- Generar información actualizada e integrada sobre trata de personas.
- Establecer un sistema de base de datos.
- Contar con personal capacitado para atención de los casos de trata.
- Proteger los derechos humanos de las víctimas.
- Establecer programas especiales para menores de edad.
- Promover investigaciones sociales.

2. Comentarios

En la ronda de comentarios, Carla Menares Bury⁴⁷ apuntó que se debe fortalecer la cooperación entre los gobiernos, pero que es difícil determinar por dónde comenzar, ya que existen varios factores que contribuyen a la vulnerabilidad de los migrantes.

Los gobiernos tienen la responsabilidad de proteger los derechos de los migrantes y dentro de ese campo la sociedad civil también tiene un papel importante que cumplir.

Recomendó desarrollar un marco común, cuyo componente fundamental sea una legislación que abarque prevención, protección y enjuiciamiento. La legislación debe ser completa y las penas tienen que ser homogéneas entre los países. Se debe implementar un plan de acción con un enfoque multidisciplinario.

La segunda comentarista, Laura Langberg,⁴⁸ informó sobre el trabajo de la Comisión Interamericana de Mujeres (CIM) en materia de trata de mujeres y niños con fines de explotación sexual. Al referirse a la presentación del señor Jorge Bustamante, destacó el análisis crítico acerca del papel histórico del gobierno y de la sociedad mexicanos, así como su relación con los migrantes. En cuanto a la presentación del señor Beltrand, mencionó la importante contribución que representaba el plan de acción que figuraba en su documento y esperaba que la OEA pudiera cooperar para su instrumentación. Asimismo, opina que en dicho plan de acción debía incluirse al sector privado, especialmente a la industria turística y los medios de comunicación masiva. También sugirió desarrollar programas conjuntos entre los países de origen, tránsito y destino, y reforzar la presencia de las organizaciones de la sociedad civil en las fronteras.

⁴⁷ Coordinadora Principal de Programas Internacionales de la Oficina de Monitoreo y Lucha contra el Tráfico de Personas del Departamento de Estado del Gobierno de Estados Unidos.

⁴⁸ Representante de la Comisión Interamericana de Mujeres (CIM/OEA).

3. Puntos destacados del bloque

- El actual proceso de globalización de las relaciones económicas internacionales ha exacerbado las tensiones entre el derecho soberano reclamado por los Estados de regular y controlar el tránsito de personas a través de sus fronteras y la demanda de fuerza de trabajo.
- Las regiones de frontera entre países son áreas en que se manifiesta de manera elocuente dicha tensión; además de las relaciones laborales, existe una fuerte interacción entre poblaciones vecinas históricamente vinculadas, que tiende a borrar de manera virtual los límites que formalmente han instituido los Estados nacionales. De ahí nace la importancia de repensar a las fronteras, no tanto en su dimensión de límite que separa, sino más bien de punto de encuentro y de unión entre sociedades con diversos elementos de afinidad.
- Los sucesos del 11 de septiembre de 2001 obligaron a modificar radicalmente las políticas del gobierno de los Estados Unidos en cuanto a su seguridad nacional y especialmente al control de sus fronteras con México y Canadá; a la larga, esos cambios podrían acarrear efectos sobre los demás países del continente y seguramente impactos específicos sobre sus zonas fronterizas.
- Las fronteras constituyen ámbitos del territorio donde los procesos migratorios se intensifican, abarcando a los fenómenos del tráfico y la trata como parte esencial de la dinámica social fronteriza. La sociedad civil ha adquirido durante décadas experiencia y conocimiento sobre la atención a las víctimas del tráfico de personas; sin embargo, falta desarrollar más estudios y cuantificar el problema.
- El incremento de las formas irregulares de movilidad humana es directamente proporcional al incremento en la vulnerabilidad de las personas en movimiento.
- El concepto de vulnerabilidad de los migrantes entraña y conlleva la contradicción inherente entre el ejercicio tradicional de la soberanía —que los identifica y etiqueta como extranjeros, no nacionales— y una noción moderna de soberanía que subordinaría su ejercicio al cumplimiento de los compromisos y convenios internacionalmente aceptados en materia de derechos humanos.
- Para esto último se requieren acciones concertadas, la instrumentación de mecanismos de coordinación e intercambio de información y el impulso a homogenizar marcos jurídicos que permitan el desarrollo de prácticas similares en el combate al tráfico y la trata de personas, y en la protección de los migrantes. Cualquier plan de acción debe tener un enfoque multidisciplinario.

D. Informe de las organizaciones de la sociedad civil y panel final con participación de expertos invitados y de las organizaciones de la sociedad civil

1. Informe de las organizaciones de la sociedad civil

Se resumieron los análisis realizados en la reunión paralela de organizaciones de la sociedad civil que actúan en el ámbito de la movilidad de las personas. En lo medular, se señaló que los movimientos migratorios en las Américas acusan un incremento en número y complejidad y se producen forzados por el deterioro de las condiciones socioeconómicas de los países de la región, incorporando cada vez más a mujeres y nuevos sectores, como la población urbana y segmentos más calificados. La trata y el tráfico de personas han alcanzado índices preocupantes, todos fenómenos que se atribuyen al fracaso de los nuevos modelos económicos, y particularmente sus políticas de ajuste estructural.

También es motivo de preocupación el conflicto armado de Colombia, la militarización del continente y sus consecuencias sobre la migración interna e internacional, así como el hecho de que las políticas migratorias afectan los derechos humanos a través del énfasis

restrictivo y su vinculación con la seguridad. Sin embargo, se observan tendencias positivas, como la iniciativa del Mercosur sobre la libre residencia de los ciudadanos de los países miembros y de Bolivia y Chile, aunque las políticas vigentes atentan contra tal propósito.

Las organizaciones de la sociedad civil coinciden enfáticamente en rechazar el mantenimiento de las políticas de exclusión que afectan los derechos humanos y se oponen a los modelos de integración como el ALCA, pues afirman que su resultado previsible será el empobrecimiento de las mayorías.

Las organizaciones de la sociedad civil instan a los gobiernos a acoger un conjunto de recomendaciones en materia de derecho internacional, en los ámbitos nacionales y en relación con los problemas de la trata y tráfico de personas (véase el anexo con el informe de las organizaciones).

2. Expositores del panel final

a) *Reynaldo Bajraj*

Reynaldo Bajraj⁴⁹ enmarcó su intervención dentro de las preocupaciones, posiciones y actividades de la CEPAL. Señaló que, desde una perspectiva amplia, la Comisión cumple con su misión de colaborar con los gobiernos y pueblos de América Latina y el Caribe en sus esfuerzos de desarrollo económico y social y no concibe el desarrollo como la aplicación de recetas o esquemas de crecimiento. El desarrollo es visto como un atributo institucional y cultural de las sociedades; está unido a preocupaciones por la situación social; es decir, es un atributo del modo en que la gente de un país vive, de cómo se organiza, se relaciona, se gobierna y convive, ya que las fórmulas de desarrollo que se tratan de imponer a una estructura social, institucional y cultural de un país subdesarrollado no fructifican.

Según el autor, para el desarrollo importan las instituciones; en particular, la democracia participativa con respeto a los derechos humanos se considera la “madre” de todas las instituciones. En ella se habla principalmente de la participación de la sociedad civil en la cosa pública, entendida como las opiniones individuales fundadas y la actuación de las ONG.

Otro tema que interesa a la CEPAL, en su condición de parte de la Organización de las Naciones Unidas, es el campo de las relaciones internacionales y allí se incluyen dos aspectos relacionados entre sí: la prevalencia y la defensa de la paz entre las naciones y la migración internacional, ya que la gobernabilidad de los movimientos transfronterizos de personas es esencial para el respeto a sus derechos y para la paz.

Por último, el señor Bajraj agradeció en nombre de la CEPAL y el CELADE la participación y pertinencia de las intervenciones a lo largo de la Conferencia.

b) *Elizabeth Thomas-Hope*

La segunda participante de este panel fue la señora Elizabeth Thomas-Hope,⁵⁰ quien hizo una exposición del estado de la migración en el Caribe. Manifestó que el capital siempre ha jugado un papel importante en el movimiento de las personas en esta región. La población caribeña siempre ha tenido una alta propensión migratoria a través de todas las épocas, desde el siglo XIX, pasando por los procesos de independencia, durante todo el siglo XX y hasta nuestros días. Los pueblos del Caribe han vivido procesos migratorios que ocupan un lugar importante en su constitución y en su dinámica social.

⁴⁹ Secretario Ejecutivo Adjunto de la CEPAL.

⁵⁰ Profesora de la Universidad de las Indias Occidentales, Jamaica.

La gente está preparada para migrar cuando y donde las oportunidades surjan y ello se acentúa en los países con altos niveles de pobreza en el Caribe, sin importar que esto ocurra dentro o fuera del marco legal de inmigración, lo cual ocasiona que los migrantes sean más vulnerables.

Los grupos de migrantes en el Caribe que preocupan actualmente en el contexto de la trata y los derechos humanos son:

- Los migrantes irregulares, particularmente las mujeres y niñas que son víctimas de trata con fines de trabajo sexual.
- Los deportados, incluidos los migrantes regulares e irregulares involuntariamente repatriados al Caribe como resultado de una condena por actos delictivos o faltas administrativas.

Dentro de los problemas del grupo de migrantes irregulares, resalta que, en cualquier parte, están en riesgo de sufrir abusos por parte de varios agentes, incluyendo los funcionarios y agentes oficiales y los empleadores, y de diversos intermediarios y tratantes que operan durante todo el recorrido y el proceso migratorio. Agregó que los países expulsores de migrantes irregulares son los que registran niveles económicos más bajos y grandes disparidades en la distribución de la riqueza. Al mismo tiempo, la cercanía geográfica del Caribe con los Estados Unidos lo convierte en un punto estratégico de paso para el narcotráfico y para la migración irregular en su ruta hacia ese país.

La ponente destacó que una tipología de flujos irregulares debe comprender:

- Movimientos de personas que cruzan la frontera ilegalmente, incluyendo los solicitantes de asilo que no son considerados “refugiados genuinos”.
- Personas que entran legalmente al país, pero que extienden su estadía por encima del límite del tiempo autorizado en su visa.
- Personas cuya residencia o ciudadanía es alterada por cambios en las leyes y regulaciones gubernamentales.

En el Caribe, la migración irregular se da tanto en la inmigración como la emigración, y también a escala intra y extrarregional y sus tres principales expresiones son:

- La entrada ilegal al Caribe de personas de otras regiones, frecuentemente con la intención de trasladarse a los Estados Unidos.
- Los migrantes que se dirigen a países fuera de la región, principalmente a los Estados Unidos, Canadá y Europa.
- Los migrantes que van de un país a otro dentro de la región, principalmente a los destinos turísticos.

Actualmente, los migrantes irregulares más numerosos en el Caribe son los que intentan entrar por vía marítima a los Estados Unidos o a otro país caribeño (como un punto de tránsito). Para ello utilizan frecuentemente embarcaciones operadas por círculos de traficantes. El volumen exacto de las personas movilizadas se desconoce, pero algunos datos muestran que la migración de haitianos fue la dominante entre 1982 y 1994. En los años posteriores, aumentó la migración de dominicanos y cubanos. El ejemplo más conocido fue el de los migrantes marítimos haitianos, no admitidos como refugiados —entre 1992 y 1994—, que fueron interceptados por los guardacostas estadounidenses para forzarlos a regresar a su país.

La ponente manifestó que la condición de los migrantes es determinada por el modo en que entran a otro país y por las políticas relativas al asilo, residencia y ciudadanía. En general, los migrantes irregulares son personas excluidas de las formas legales para migrar y sufren diversas consecuencias. En la región del Caribe se ha incrementado el problema de niños sin nacionalidad y

son variadas las formas de regularizar la estancia en un país y obtener la residencia, pero ellas pueden ser cambiadas a criterio de los gobiernos, lo cual no da ninguna seguridad a muchos migrantes, como tampoco la dan la condición de irregularidad, que los somete a situaciones de: abuso físico y emocional; sanciones oficiales, como la detención y la deportación; el riesgo de ser extorsionados por traficantes, tratantes o autoridades; el no tener acceso a los servicios del Estado, en particular, a los servicios de salud; el riesgo de contagio de enfermedades de transmisión sexual. Todas estas condiciones conducen a una imagen negativa de los migrantes irregulares, la cual redundará en la discriminación de que son objeto en la sociedad de destino.

La autora también se refirió a las organizaciones internacionales de comercio sexual responsables de tratar con personas jóvenes, especialmente mujeres y niñas, para llevarlas a destinos turísticos en el interior de la región y a varias ciudades de Europa y América del Norte. República Dominicana es el país de origen de la mayoría de las trabajadoras sexuales que son víctimas de trata. Algunas estimaciones dicen que existen poco más de mil trabajadoras sexuales dominicanas en España y 3 675 en Suiza.

Otra preocupación son los deportados. Entre 1994 y 1998, 22 397 personas fueron deportadas de los Estados Unidos, Canadá y el Reino Unido hacia el Caribe. De esta cifra, 16 135 fueron deportadas por actividades criminales, mientras que 6 262 fueron deportadas sin haber cometido ningún delito. La ponente reiteró que las personas originarias de República Dominicana constituyen el grupo más numeroso de este conjunto, seguidos de los originarios de Jamaica, Haití, Trinidad y Tabago y Guyana. Uno de los problemas consiste en que estas personas deportadas han residido en otro país durante mucho tiempo —incluso desde que eran niños—, y su deportación se procesa individualmente, es decir, sin su familia más cercana; con ello, su readaptación al país de nacimiento es muy difícil, porque no cuentan con trabajo ni redes sociales que los apoyen.

Las disparidades económicas entre los países de origen y destino de los migrantes, así como entre los países del Caribe, es un factor clave de la migración, ya que mientras exista, no se podrá controlar la migración y mientras más se restrinja la admisión en los países de destino, mayor riesgo corren los migrantes de caer en las redes de traficantes y tratantes de personas. La autora reiteró que existe un vínculo entre los bajos índices del producto interno bruto (PIB) y los países expulsores de migrantes; claros ejemplos son: Haití, República Dominicana, Jamaica y Guyana, y, viceversa, entre un PIB alto y un país receptor de migrantes, como Bahamas, Islas Turcos y Caicos, Islas Vírgenes de los Estados Unidos y Barbados.

No se puede desconocer la importancia de las remesas para los países expulsores de migrantes y la migración irregular debe entenderse como un fenómeno que ocurre porque existe demanda de mano de obra barata y de trabajadores sexuales en los países de destino y, a su vez, hay condiciones económicas que impulsan a que la gente migre en búsqueda de mejorar su calidad de vida. La elevada magnitud de migrantes irregulares y de la trata de personas en el Caribe refleja la alta propensión a la movilidad, especialmente hacia los Estados Unidos y Europa. Los migrantes son muy susceptibles a aceptar los ofrecimientos de numerosos agentes que operan ilegalmente. La pobreza exacerba la creencia de que la migración es una alternativa para encontrar oportunidades entre quienes se van y de recibir remesas entre quienes se quedan.

c) *Fanny Polanía*

A continuación, Fanny Polanía⁵¹ explicó que la organización que representa es de carácter internacional y se dedica a la protección de las víctimas de trata mediante el desarrollo de actividades en varios continentes. Estas actividades abarcan cuatro aspectos fundamentales: legislación, prevención, asistencia e investigación.

⁵¹ Representante para América Latina de la Alianza Global contra la Trata de Mujeres.

En el campo de la legislación, la Alianza promueve la armonización de las leyes dentro de los países, ya que la base para el desarrollo de la trata internacional es la trata interna. Entonces, es necesario definir qué es la trata, para qué se utiliza y cómo opera.

Asimismo, se impulsa la revisión de las políticas migratorias, incluyendo el tema del trabajo y los problemas que pudieran plantearse en el futuro, como el comercio de óvulos humanos, entre otros, y también los programas de protección a las víctimas de trata y a los testigos. Por otra parte, la regularización de la migración tendría como consecuencias positivas una migración ordenada y controlada, y disminuiría la vulnerabilidad de los migrantes.

En el rubro de la prevención, se deben incluir los temas de las migraciones, el crimen internacional organizado y la protección de los derechos humanos. Se proponen medidas simples como la distribución de afiches, volantes, o comerciales de televisión y radio, y también mejorar la atención de las autoridades con el fin de proteger a las víctimas y perseguir a los tratantes. La ponente enfatizó que también es preciso atacar la demanda de la trata, ya que las sociedades son las que producen tanto a los tratantes como a las víctimas.

La asistencia no debe reducirse sólo a la creación de albergues para las víctimas, sino que debe incluir atención médica, tratamiento psicológico y ayuda para conseguir empleo. Aunque la prevención de enfermedades de transmisión sexual, principalmente el SIDA, es necesaria, esas enfermedades no son forzosamente las más importantes. Las personas que han sido encerradas en sitios oscuros pueden sufrir problemas en los ojos, aislamiento, desequilibrios mentales, y, a veces, contradicciones con su propia sexualidad. Se debe considerar que los albergues son ambientes de alta vulnerabilidad y por eso las estancias en ellos sólo deben ser temporales.

Por último, en relación con la investigación, la autora señaló que debe dirigirse a las necesidades del Estado, la sociedad civil y las víctimas. Son necesarios los estudios acerca del impacto económico de la trata, ya sea con fines de comercio sexual o de trabajo forzado, tanto en el sector formal como en el informal. En este mismo aspecto, son indispensables planes nacionales y regionales bien articulados y el aprovechamiento de la experiencia adquirida en países de otros continentes.

d) Mario Santillo

Mario Santillo⁵² tomó la palabra y afirmó que, en condiciones normales, ninguna persona quiere migrar. Es en situaciones de crisis —económicas o políticas— cuando los migrantes dejan su país para buscar mejores oportunidades de trabajo y, por tanto, de vida. La situación actual en el mundo está basada en la incongruencia que existe entre la necesidad de mano de obra en los países desarrollados y el cierre de fronteras de esos países. Las políticas restrictivas en materia de migración dan lugar a las migraciones ilegales y no coinciden con las disposiciones de los acuerdos internacionales.

En algunos lugares, se reconoce a menudo la migración como una contribución al desarrollo y a la cultura y en otros, es percibida como una invasión y una amenaza. Sin embargo, se han logrado algunos avances en este campo; por ejemplo, los resultados de las reuniones de los foros regionales sobre migración, y algunas medidas tomadas por los países que integran el MERCOSUR. Se trata de propuestas de carácter regional que ponen de manifiesto la preocupación por la situación de los migrantes.

El ponente opinó que frecuentemente los medios de comunicación contribuyen a crear estereotipos negativos acerca de los migrantes, afirmando que quitan puestos de trabajo a los nacionales, camas en los hospitales y espacio en las aulas. En otras palabras, los presentan como una carga para el Estado cuando en la realidad lo que ocurre es diferente, pues, en general, los migrantes no alcanzan el 5% de la población total en la mayor parte de los países. Esta visión atenta

⁵² Director del Centro de Estudios Migratorios Latinoamericanos (CEMLA), Argentina.

contra sus derechos humanos. El respeto a los derechos humanos significa hablar abiertamente en contra del abuso, las detenciones y las deportaciones de los migrantes, así como trabajar para proteger esos derechos.

e) *Richard Perruchoud*

El señor Richard Perruchoud⁵³ hizo un resumen de las ponencias y comentarios de las mesas realizadas el día viernes, con especial énfasis en los siguientes elementos y propuestas:

- Existe consenso de que la trata de personas es una forma moderna de esclavitud.
- La trata de personas en los ámbitos nacionales amplía el desafío pendiente en materia de su reducción y prevención en cada país.
- Los programas de amnistía pueden ser una ayuda a la protección de los derechos humanos de los migrantes.
- Debe respaldarse la propuesta de hallar soluciones comunes al problema de la integración de las personas involucradas.
- Hay que destacar la denuncia de algunas contradicciones en las perspectivas regionales acerca de la migración, por ejemplo, en lo que se refiere al concepto y manejo de las fronteras o al papel de las organizaciones de la sociedad civil en la creación y adopción de políticas migratorias.

Finalmente, el representante de la OIM afirmó que el objetivo de su Organización y el de la Conferencia es asegurar que los movimientos migratorios sean humanitarios y ordenados.

⁵³ Jefe de Gabinete/Asesor Legal de la OIM.

Síntesis

La Conferencia constituye un hito en la agenda hemisférica sobre los derechos humanos de los migrantes y la trata de personas y presentaciones, comentarios y debates contribuyen a brindar elementos para la cooperación entre los gobiernos en áreas de suma complejidad y de gran relevancia. Es claro que se reflejan coincidencias significativas en el abordaje de los temas tratados y también explicables diferencias propias del análisis y discusión de fenómenos sociales que distan de ser conocidos cabalmente.

Con respecto a las *tendencias de la migración internacional en las Américas*, se destaca que su examen en el hemisferio es inseparable de las repercusiones del proceso de globalización contemporánea sobre la movilidad de la población. En efecto, se reiteró que las poblaciones latinoamericanas y caribeñas no se sustraen a la contradicción vigente en el mundo actual, en el que se promueven esquemas de liberalización del movimiento de capitales, bienes y servicios entre países, mientras la movilidad de las personas entre naciones —que en la práctica es estimulada por esos factores— está signada por restricciones que operan incluso en el marco de los procesos de integración comercial. Esta es una de las raíces de la proliferación de los problemas de derechos humanos de los migrantes, del tráfico y la trata de personas, que son fruto de mecanismos para evadir los controles establecidos por los gobiernos de los países receptores y de tránsito de migrantes. Las organizaciones dedicadas al tráfico y la trata de personas son una amenaza directa a la seguridad de los países y vulneran los derechos de las personas que se desplazan.

El conocimiento de los factores de la migración debe inscribirse en una visión amplia del desarrollo social y económico, y es

fundamental reconocer las fuertes asimetrías existentes entre naciones, pues contribuyen a una intensificación de la movilidad de sectores de población que, de manera creciente, no encuentran satisfacción a sus necesidades en sus comunidades de origen. Al mismo tiempo que las naciones receptoras adoptan políticas, legislaciones y medidas más restrictivas para controlar el desplazamiento de personas que se dirigen hacia sus territorios, persiste la demanda por trabajadores que sus mercados laborales requieren, especialmente ante las limitaciones en la disponibilidad de fuerza de trabajo local. Hay, entonces, una importante contribución de la mano de obra migrante no sólo para el crecimiento económico de esas naciones, sino también para el enriquecimiento social, político, demográfico y cultural de sus pueblos. Los países de origen enfrentan desafíos para aprovechar algunos potenciales beneficios, por ejemplo, el de las remesas, pero están sometidos al riesgo de ver erosionados su capital humano y expuestos a la desintegración familiar y vulnerabilidad de sus emigrados ante la falta de canales adecuados para la movilidad.

Sin duda, se requiere de acuerdos migratorios entre los países que tengan en cuenta su condición predominante de receptores, de tránsito y de origen de flujos migratorios, con el propósito de abordar integralmente el fenómeno de la migración contemporánea y sus diversas expresiones. La gobernabilidad migratoria y la regulación de los flujos migratorios tiene que fundarse en una visión de respeto a los derechos humanos de las personas. Se señaló que existe un conjunto relativamente apropiado de instrumentos internacionales que sustentan elementos para esos propósitos. No obstante, su operación plena y efectiva es una tarea pendiente, por cuanto muchos no están vigentes o no han sido debidamente incorporados a los marcos jurídicos nacionales y a las normas de comportamiento de las instituciones responsables. Para ello, es necesario fortalecer el diálogo y el intercambio de experiencias entre naciones. Los foros intergubernamentales sobre migración en la región y los de las organizaciones de la sociedad civil vinculadas con el tema, pueden proveer el espacio necesario de comunicación y cooperación.

Con relación al tema de *los derechos humanos y la movilidad de las personas*, se subrayó la tensión permanente entre el derecho soberano de los Estados para controlar y regular la admisión, permanencia y tránsito de extranjeros en sus respectivos territorios y las necesidades de movilidad que manifiestan crecientes contingentes de población en los países de la región, motivadas por las condiciones en sus comunidades de origen y por su incuestionable demanda en los países de destino.

Se manifestó que, aunque los instrumentos de derecho internacional creados para la protección de los derechos de los migrantes pueden ser suficientes y adecuados, existen grandes brechas y barreras para que se constituyan en normas de observancia generalizada. Se requiere una revisión acuciosa de las legislaciones internas en procura de establecer su correspondencia con los compromisos adquiridos en el marco del derecho internacional; también es necesario supervisar las normas de operación de las instituciones responsables de su aplicación. Un complemento indispensable para la vigencia plena de los instrumentos de protección es la sensibilización y capacitación del personal responsable de ponerlos en práctica, y ello debe constituir una tarea permanente y continua.

La migración por razones forzadas, ya sean situaciones de conflicto u otros factores que amenazan la vida, es un hecho siempre latente en la región. Existe un marco de derecho internacional y legislaciones internas para proveer la asistencia humanitaria que las víctimas de tales situaciones demandan, pero existen también dificultades crecientes para su aplicación oportuna y efectiva y ese es el caso de la difícil distinción entre los solicitantes de asilo y refugio y las personas que se desplazan por motivos estrictamente laborales. Los gobiernos de las naciones involucradas deberían apoyarse en la cooperación externa y, de manera particular, en los organismos internacionales especializados. Su tratamiento y atención debe ocurrir en el marco del respeto a los derechos humanos y en la observancia de principios universalmente aceptados —como

el de la “no devolución”— para garantizar la vigencia plena del asilo y el refugio en los países de la región.

Corresponde adoptar provisiones especiales para proteger a los grupos más vulnerables dentro de las poblaciones migrantes, particularmente las mujeres, las niñas y niños, adolescentes, familias, discapacitados, personas indocumentadas y miembros de minorías étnicas y religiosas que son objeto de persecución y discriminación. Su protección debe incluir, entre otros aspectos, el combate a cualquier forma de discriminación derivada de posturas y actitudes de intolerancia, dominación, explotación, xenofobia y racismo.

La condición de indocumentada coloca a las poblaciones migrantes en posición de vulnerabilidad y las hace presa fácil de individuos y bandas organizadas, que no solamente cometen abusos sino que las someten a prácticas que son formas modernas de esclavitud, que atentan contra la dignidad humana. En los procesos de persecución, detención y enjuiciamiento de los responsables es imprescindible distinguir entre víctimas y victimarios. Además, se constata que es frecuente que los migrantes sean estigmatizados y se les asocie con personas involucradas en actos delictivos, como el narcotráfico, el contrabando y el terrorismo, cuyos vínculos con la migración internacional laboral no existen.

Con respecto a las necesarias consideraciones de *género y edad en los derechos humanos de los migrantes*, hubo un acuerdo prácticamente unánime acerca de que las mujeres y los menores, niños y niñas, son con frecuencia objeto de prácticas discriminatorias y de diversos abusos, a pesar de la creación y adopción de numerosos instrumentos de protección. El problema parece radicar en la falta de aplicación efectiva de las normas para combatir los abusos, especialmente notable en la impunidad que se observa frente a los responsables, entre los cuales se señala a individuos y bandas organizadas de delinquentes, y a agentes de autoridad cuya complicidad e involucramiento permiten y facilitan la proliferación de estas prácticas.

Se subrayó la especial situación de indefensión y las mayores exposiciones a abusos en el caso de las niñas, que se ven sometidas a condiciones de explotación y vejámenes, sobre todo cuando son objeto de trata con propósitos condenables como la prostitución y la pornografía infantil. Por ello, una de las dimensiones esenciales en materia de protección de derechos de las mujeres y de las niñas es la necesaria garantía de acceso a servicios de salud, especialmente en materia de salud reproductiva. De igual manera, se deben proveer servicios relacionados con la prevención y el tratamiento de infecciones de transmisión sexual, incluyendo al VIH/SIDA.

En cuanto a *los marcos y programas para la promoción y protección de los derechos humanos de los migrantes*, se reconoció la importancia y pertinencia de programas como el que la Comisión Interamericana de Derechos Humanos de la Organización de Estados Americanos impulsa entre los países de la región. Nuevamente se subrayó la importancia de la sensibilización y capacitación de funcionarios como indispensable para asegurar el éxito de iniciativas de este tipo.

Asimismo, se señaló procurar la integración y participación activa en esas iniciativas de organizaciones de la sociedad civil y otros actores no convencionales, como los empresarios, los organismos internacionales y las organizaciones de los migrantes establecidos.

En términos de la vinculación entre *la trata de personas y los derechos humanos*, se reconoció que existen avances conceptuales significativos. La Convención contra la Delincuencia Organizada Transnacional y sus Protocolos específicos hicieron aportes valiosos al proveer definiciones operativas para distinguir entre la trata y el tráfico de personas. De esa manera, se cuenta con elementos para configurar en las legislaciones nacionales los delitos respectivos y el tratamiento y sanción pertinentes a cada uno de ellos.

La trata tiene tres principales elementos constitutivos: 1) la captación, el transporte, el traslado, la acogida o la recepción de personas en forma irregular; 2) el uso de la coacción o la fuerza; y 3) los propósitos de explotación. Esto establece diferencias sustanciales con el tráfico,

también un ilícito, pero en el que no concurren los dos últimos elementos. Se recomendó que, por la naturaleza de la trata y los elementos que le son inherentes, se considere como un delito transnacional, por lo cual resulta pertinente convocar a la cooperación entre países como un primer paso para combatirla y prevenir los riesgos que implican su difusión y operación. Sus principales víctimas son sectores sumamente vulnerables, que, por sus condiciones de pobreza y exclusión social son presa fácil de individuos y bandas organizadas.

La formulación y creciente adopción de instrumentos de protección proveen un marco regulatorio para impulsar acciones enérgicas contra la trata de personas. Nuevamente se advirtió que persiste la falta de prácticas vigorosas y decididas que sancionen a los responsables y erradiquen la impunidad. Para ello, es necesario garantizar la presencia y participación protegidas de las víctimas en los procesos judiciales, para prevenir los temores y la inhibición que sobre ellas puedan ejercer los victimarios mediante acciones intimidatorias. Los programas de sensibilización y capacitación de funcionarios y agentes de autoridad resultan cruciales para el tratamiento diferenciado de victimarios y víctimas en la trata de personas.

También se planteó la necesidad de desarrollar programas de amplio alcance en comunicación, información y difusión de los peligros que entraña el problema de la trata. Un ámbito coadyuvante al quehacer de los Estados en el combate a la trata y la asistencia a sus víctimas es el reforzamiento de los sistemas de protección consular, los que —en la mayoría de los casos— enfrentan serias dificultades y limitaciones presupuestarias.

Los diagnósticos sobre la trata de personas en las Américas ponen de relieve muchos de los aspectos señalados en los bloques anteriores. Sin embargo, se llamó la atención sobre el hecho de que la trata de personas también se presenta al interior de los países, aunque es un proceso que, de manera creciente, se manifiesta en el cruce de fronteras entre países e incluso entre continentes.

Otro tema de preocupación en este ámbito es el reclutamiento forzado de menores con propósitos militares, para la realización de trabajos forzados, o bien, para explotarlos en la calle. En ese sentido, es necesario apoyar y promover esfuerzos de investigación sobre las relaciones entre los procesos migratorios, los fenómenos de la trata y el tráfico, como también con procesos a los cuales se les asocia comúnmente; por ejemplo, las situaciones de pobreza, exclusión, marginación, prostitución, trabajo forzado, niñez en calle, pornografía, adopción de menores, trabajo infantil, corrupción y reclutamiento militar.

Se señaló la importancia de conformar y adoptar legislaciones que, en un modelo común, permitan abordar la sanción de las prácticas de trata como un capítulo específico en la legislación penal, una definición clara en materia de protección de las víctimas que impida la discrecionalidad y la arbitrariedad de funcionarios menores en el tratamiento de estas personas, así también para evitar la estigmatización y discriminación de que son objeto. Del mismo modo, es preciso el reconocimiento explícito de la trata como un delito grave, con penalizaciones acordes a su gravedad y que se acompañe de acciones efectivas para erradicar la impunidad de sus responsables.

En lo que se refiere a *las mejores prácticas y actividades futuras en materia de prevención y asistencia*, se planteó que la noción de soberanía de los Estados sirve de fundamento para normar y regular los criterios de admisión, presencia y tránsito de personas no nativas en los territorios, en un contexto de creciente apertura al libre tránsito transfronterizo de capitales, bienes y servicios. Sin embargo, se establecen diferencias de diversa índole entre nacionales y extranjeros, que cuestionan la vigencia de los derechos fundamentales de las personas, independientemente de su condición de origen, así como el cumplimiento de compromisos adquiridos por los Estados en el marco del derecho internacional, los que, por lo general, tienen rango constitucional.

La preocupación por la seguridad nacional se ha acentuado a partir de los acontecimientos de septiembre de 2001. La lucha contra el terrorismo exige que las medidas que se adopten no vulneren los derechos de los migrantes. En ese sentido, se debe considerar el papel que tiene la

migración en la construcción de las naciones y en su contribución al desarrollo económico, político, social y cultural de sus respectivas sociedades. Las políticas migratorias y los marcos jurídicos que les dan sustento deben contrarrestar los efectos nocivos que han tenido la extensión del tráfico y la trata de personas, en muchos casos derivados del mismo endurecimiento de las políticas migratorias.

El incremento de dichos fenómenos ha propiciado la difusión de percepciones y actitudes negativas hacia los migrantes entre las poblaciones de los países receptores y de tránsito de flujos, haciendo perder de vista la diferencia entre las condiciones de víctimas de los migrantes y de victimarios de los responsables y cómplices de los delitos que se ejercen sobre ellos. De ninguna manera es permisible que la falta de claridad sobre la condición de las personas sea motivo para la difusión y proliferación de prácticas y actitudes racistas, xenófobas y discriminatorias.

De ahí que las principales acciones en materia de protección, si bien deben poner particular interés en atender las consecuencias de dichos fenómenos, también debieran trascender a sus causas esenciales, sobre todo cuando se trata de factores estructurales cuyos efectos son más agudos en sectores particularmente vulnerables. Una acción inmediata y específica es la necesaria homologación y actualización de las legislaciones de cada país con los compromisos adquiridos en el marco del derecho internacional. Entre ellos destacan el papel y los alcances que puede tener la entrada en vigor de la Convención Internacional para la Protección de los Derechos de Todos los Trabajadores Migratorios y sus Familiares, en cuanto puede convertirse en un instrumento efectivo para la defensa y protección de los migrantes en la región.

Finalmente, en tanto mejores prácticas, se reconoció la existencia de numerosas experiencias valiosas en la atención de migrantes en la región. Es el caso de los programas de reintegración de poblaciones repatriadas en forma voluntaria, y de mujeres y niños víctimas de trata. También se destacaron programas y acciones en materia de salud física y mental para víctimas de desplazamientos forzosos, para las cuales se reiteró la conveniencia de conocer y establecer sus especificidades como punto de partida para avanzar en la búsqueda de alternativas de atención.

Anexos

Anexo 1

Informe final

Documento de sala de conferencias Dsc/1

Original: español

Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL)

Organización Internacional para las Migraciones (OIM)

Conferencia Hemisférica sobre Migración Internacional:

derechos humanos y trata de personas en las Américas

Santiago de Chile, 20 al 22 de noviembre de 2002

Informe

Los delegados gubernamentales, reunidos en Santiago de Chile en la Conferencia Hemisférica sobre Migración Internacional: derechos humanos y trata de personas en las Américas, redactaron una serie de conclusiones preliminares con el objeto de recoger los puntos sobresalientes presentados y discutidos en la plenaria. Posteriormente este documento preliminar se sometió a consideración de los gobiernos representados, para que en un período de 45 días, los que así lo desearan pudieran presentar las observaciones del caso a la Mesa Directiva de la Conferencia. Gracias al aporte de tales observaciones adicionales, la Mesa ha elaborado un informe final, que será distribuido a los gobiernos, las organizaciones de la sociedad civil, los organismos internacionales y la opinión pública y en el que se incluirán: i) las conclusiones finales, enriquecidas con las observaciones enviadas por los gobiernos, y ii) el documento preparado por las organizaciones de la sociedad civil.

I. Introducción

La Conferencia Hemisférica sobre Migración Internacional: derechos humanos y trata de personas en las Américas, que tuvo lugar del 20 al 22 de noviembre del 2002 en Santiago de Chile, fue organizada por la Comisión Económica para América Latina y el Caribe de las Naciones Unidas (CEPAL) y la Organización Internacional para las Migraciones (OIM), con la colaboración de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH) de la Organización de los Estados Americanos (OEA) y de la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos (ACNUDH). El encuentro contó con el auspicio conjunto del Fondo de Población de las Naciones Unidas (FNUAP), el Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia (UNICEF), la Organización Internacional del Trabajo (OIT), el Banco Interamericano de Desarrollo (BID) y el Sistema Económico Latinoamericano (SELA). Estados Unidos también hizo un aporte financiero para la celebración de la Conferencia, como parte de su contribución al cumplimiento de los mandatos emanados de la Tercera Cumbre de las Américas.

Participaron en la Conferencia representantes de 41 Estados miembros de la CEPAL, representantes de organizaciones internacionales y personalidades del mundo académico, así como un conjunto de organizaciones de la sociedad civil interesadas en el tema, que además realizaron una reunión paralela, reuniones para las cuales se ofrecieron las instalaciones de la CEPAL.

II. Objetivos de la Conferencia

Objetivo general

La Conferencia tuvo por objetivo general fortalecer la cooperación intergubernamental en el ámbito de la migración internacional, contribuir a identificar mecanismos para proteger y promover los derechos humanos de los migrantes y combatir y prevenir la trata de personas y, al hacerlo, responder a los mandatos y acuerdos internacionales correspondientes en estas esferas.

Objetivos específicos

- Contribuir a una mayor comprensión de los múltiples factores determinantes de las migraciones internacionales y sus consecuencias, de conformidad con las conclusiones, recomendaciones y resoluciones de distintos foros y organismos internacionales que se han pronunciado sobre la materia.
- Examinar y difundir información relativa a los mandatos, las actividades y los acuerdos internacionales sobre derechos humanos de los migrantes.
- Contribuir a la convergencia de los mecanismos regionales de consulta relacionados con las migraciones, mediante el fomento de la más amplia participación posible en la Conferencia Hemisférica por parte de gobiernos, representantes de instancias regionales dedicadas al tema de la migración (Cumbre de las Américas, la Conferencia Regional sobre Migración o “Proceso Puebla”, el Plan Puebla-Panamá y la Conferencia Sudamericana sobre Migraciones), organizaciones internacionales, organizaciones no gubernamentales, instituciones de la sociedad civil y expertos en migraciones.
- Identificar problemas relacionados con las migraciones internacionales que podrían considerarse en la próxima Cumbre de las Américas.
- Presentar los principales rasgos de una propuesta de programa interamericano de la Organización de los Estados Americanos para la promoción y protección de los derechos humanos de los migrantes, incluidos los trabajadores migrantes y sus familias, conforme a lo previsto en el Plan de Acción de la Tercera Cumbre de las Américas.
- Examinar los principios rectores y las actividades básicas recomendadas para combatir sistemáticamente y prevenir la trata de personas en las Américas.

III. Conclusiones

Los participantes en la Conferencia reconocieron la existencia de una serie de instrumentos internacionales orientados a la protección de los derechos humanos de los migrantes y a la prevención de la trata de personas. Los expositores instaron a los países a considerar la ratificación de tales instrumentos y a aplicar aquellos ratificados a la fecha.

A. Migración y derechos humanos de los migrantes

En las presentaciones y posteriores debates sobre el tema de la migración y los derechos humanos de los migrantes se hizo referencia a los siguientes puntos:

1. Los flujos migratorios internacionales seguirán aumentando en el continente, en tanto no se modifiquen las condiciones estructurales que los impulsan.

2. Aunque ya se están ejecutando actividades destinadas a comprender los fenómenos migratorios y la situación de los migrantes en las Américas, es necesario contar con mayor información sistematizada al respecto.
3. Los foros multilaterales y los procesos regionales —entre otros, la Cumbre de las Américas, la Conferencia Regional sobre Migración, la Conferencia Sudamericana sobre Migraciones, el Seminario sobre migración internacional para los países del Caribe y el Seminario internacional de políticas sobre migración en la región del Caribe—, cuyos planes de acción revelan intereses e inquietudes comunes de defensa de los derechos humanos de los migrantes y de lucha contra la trata de personas, constituyen instancias eficaces de diálogo y cooperación sobre estos temas. Simultáneamente, se hace necesaria una mayor convergencia, a fin de evitar duplicaciones y ahorrar esfuerzos y recursos.
4. Se planteó el importante desafío de conciliar en todo el mundo la lucha contra el terrorismo con el respeto y la preservación de los derechos humanos de los migrantes. Si bien se admite que los Estados tienen el derecho soberano de determinar quién ingresa o permanece en sus territorios y el derecho de proteger a sus ciudadanos y residentes, también se urge a los Estados a cumplir sus obligaciones de prestar a los migrantes un trato humanitario y proteger cabalmente sus derechos.
5. Las consideraciones de la mayor vulnerabilidad de las mujeres, niñas y niños son imprescindibles en la formulación de políticas y programas diferenciados, y en la ejecución de actividades sobre migración, a fin de garantizar la equidad de género. Como estas vulnerabilidades suelen estar presentes sobre todo en situaciones de migración irregular, se necesitan esfuerzos coordinados a nivel nacional e internacional para combatir el tráfico ilícito de migrantes y la trata de personas.
6. A fin de promover y proteger los derechos humanos de los migrantes con la mayor eficiencia posible, se debería considerar la posibilidad de adoptar medidas de carácter general y específico, que sean producto de los esfuerzos coordinados de los gobiernos, la sociedad civil y el sector privado, y en particular de las propias comunidades y organizaciones de migrantes.
7. Se recibió con interés el documento de trabajo “Programa interamericano para la promoción de los derechos humanos de las personas migrantes en el marco de la Organización de los Estados Americanos”, presentado por la Comisión Interamericana de Derechos Humanos en coordinación con la Organización Internacional para las Migraciones, que podría ofrecer una respuesta concreta al mandato emanado de la Tercera Cumbre de las Américas y servir de valioso marco conceptual y programático para la adopción de medidas en este campo.
8. En algunas presentaciones se destacó la necesidad de facilitar el acceso a los servicios básicos de salud, incluida la salud sexual de las y los migrantes, independientemente de su condición migratoria o de que se encuentren en situación de tránsito, destino o retorno.
9. Es necesario brindar una mayor información al migrante, así como ampliar las investigaciones tendientes a evitar los contagios y tomar medidas preventivas respecto de enfermedades infecciosas sexualmente transmitidas, entre otras el VIH/SIDA.
10. A fin de dar respuesta integral y coordinada a los problemas que afrontan las mujeres migrantes, se debería considerar la posibilidad de establecer alianzas estratégicas a nivel nacional e internacional entre los mecanismos que procuran mejorar la situación de las mujeres, las autoridades migratorias, las organizaciones de la sociedad civil y el sector privado.

11. Considerando la necesidad de realizar una labor de protección consular eficaz, se insta a que los gobiernos consideren la posibilidad de asignar mayores recursos con tal fin y promuevan la búsqueda de mecanismos de cooperación internacional.

B. Trata de personas

En las presentaciones y posteriores debates sobre el tema de la trata de personas en las Américas se hizo referencia a los siguientes puntos:

1. La trata de personas es una flagrante violación de los derechos humanos, para cuya eliminación se requiere un esfuerzo sostenido, global y coordinado de los sectores público y privado. Tal esfuerzo debería incluir medidas por parte de los Estados para prevenir y combatir la trata de personas, mediante la identificación, investigación, aprehensión y enjuiciamiento de los autores de esos delitos.
2. Las disposiciones que figuran en el Protocolo para Prevenir, Reprimir y Sancionar la Trata de Personas, Especialmente Mujeres y Niños, constituyen un marco conceptual fundamental, en particular las cláusulas que disponen que la persona objeto del delito debe ser considerada víctima del delito de trata de personas.
3. Cabe mencionar algunas medidas y actividades esenciales para combatir esta práctica, que se incluyen en dicho Protocolo y lo complementan:
 - Asignar primordial importancia a los derechos humanos de las víctimas de la trata de personas y velar por el cumplimiento de las disposiciones nacionales e internacionales sobre la materia, así como de las recomendaciones regionales.
 - Fomentar una recopilación más amplia de datos e investigaciones más extensas sobre los orígenes y las causas de la trata de personas en las Américas y de los patrones que adopta.
 - Reconocer la necesidad de abordar y mitigar los factores que contribuyen a la proliferación de la trata de personas, sobre todo de mujeres, niñas y niños, tales como la falta de oportunidades económicas, la inferioridad social de las mujeres y niñas, una baja edad de consentimiento para la actividad sexual y la desintegración de la unidad familiar.
 - Fortalecer la coordinación multisectorial en la elaboración y ejecución de programas gubernamentales y en la adopción de medidas con la participación de la sociedad civil y el sector privado.

Las medidas mencionadas podrían consistir en lo siguiente:

- i. Elaboración y fortalecimiento de leyes y sanciones penales contra la trata de personas (en el protocolo se tipifica el delito de trata de personas);
- ii. Prevención, entre otras cosas mediante campañas de difusión y programas especiales destinados a las mujeres, niñas y niños;
- iii. Asistencia y protección a las víctimas, mediante asistencia para su retorno y reintegración a la sociedad y apoyo psicosocial;
- iv. Mecanismos de protección de víctimas y testigos, incluido como mínimo un lugar donde residir provisionalmente;
- v. Capacitación de entidades públicas y privadas correspondientes;

- vi. Iniciativas de sistematización del proceso de recopilación de información sobre casos de trata de personas, incluidos datos sobre tasas de condena contra los autores de este delito;
 - vii. Intercambio de información sobre investigaciones y programas, entre otros;
 - viii. Mecanismos de monitoreo anticorrupción;
 - ix. Coordinación entre los diversos sectores de la sociedad.
4. Deberá darse prioridad a lograr la adhesión y promover la ratificación de la Convención de las Naciones Unidas contra la Delincuencia Organizada Transnacional y del Protocolo para Prevenir, Reprimir y Sancionar la Trata de Personas, Especialmente Mujeres y Niños.
 5. Complementariamente, deberían adoptarse medidas nacionales destinadas a fomentar la promulgación y la aplicación de leyes específicamente destinadas a combatir la trata de personas en términos de tipificación y prevención del delito y protección de las víctimas; como parte de este proceso, convendría identificar y dar a conocer las mejores prácticas en todos estos ámbitos.

En los debates celebrados en la Conferencia se reiteró además la necesidad de fundamentar las actividades en las normas previstas en la Convención de 1951 y el Protocolo de 1967 sobre el Estatuto de los Refugiados.

Este documento, en sus versiones preliminar y final, no podrá entenderse como vinculante entre los Estados.

C. Organizaciones de la sociedad civil

La Conferencia tomó nota del documento elaborado por los representantes de la sociedad civil (véase el anexo).

D. Seguimiento

La Presidencia, en coordinación con los organizadores de la Conferencia, dará a conocer estas conclusiones, al igual que un informe completo de ésta, a la estructura institucional de la Cumbre de las Américas, los organismos de las Naciones Unidas y la población en general, con el fin de documentar el cumplimiento de los mandatos vigentes y despertar interés en las iniciativas que puedan surgir en el futuro con el fin de promover y proteger los derechos humanos de las y los migrantes y combatir la trata de personas en las Américas.

Nota: Canadá solicita que, al momento de publicar las actas de la Conferencia, se publique la declaración de la delegación de Canadá que asistió a dicho encuentro, tal como se leyó en la plenaria y como se transcribe a continuación, inmediatamente después del documento titulado “*Globalization and Migration: Canada’s response to the Chinese Boat Refugees*” (Globalización y migración: la respuesta de Canadá ante a los refugiados chinos) (documento de referencia de la CEPAL DDR/9, de fecha 18 de noviembre de 2002).

“Gracias señora presidenta.

Con respecto a las opiniones vertidas por nuestro estimado colega, el Sr. Wong, Director Ejecutivo de la Asociación de Chinos Canadienses de Vancouver, la delegación de Canadá desea expresar que respeta plenamente su derecho a exponer su punto de vista.

Creemos que este tipo de foros nos ayudan –al analizar perspectivas diferentes y a veces contrastantes— a comprender los temas altamente complejos que plantea el problema de la trata de personas y en general a enriquecer el proceso de diálogo.

Los sucesos descritos respecto de la llegada de inmigrantes en bote a las costas canadienses en 1999 y lo ocurrido posteriormente constituyen un asunto legal muy grave que debe afrontar el Gobierno de Canadá en general y el Departamento de Ciudadanía e Inmigración en particular, lo que, para nosotros, subraya la dificultad que existe para encarar el problema de la trata de personas.

El Gobierno de Canadá estima que la crítica constructiva siempre debe ser bienvenida, ya que enriquece el proceso de formulación de políticas, tarea cotidiana de los gobiernos.

Por último, la delegación de Canadá desea hacer saber a ustedes que cada año Canadá recibe alrededor de 250.000 inmigrantes de todas partes del mundo.

Gracias nuevamente, señora presidenta”.

Anexo 2

Agenda de la Conferencia

Miércoles 20 de noviembre

08:30 – 09:30 hrs.	Registro de participantes
09:30 – 10:00 hrs.	Reunión de jefes de delegación
10:00 – 10:45 hrs.	Sesión inaugural Intervención del señor José Antonio Ocampo, Secretario Ejecutivo de la CEPAL Intervención del señor Richard Perruchoud, Jefe de Gabinete/Asesor Legal de la OIM Intervención del señor Heraldo Muñoz, Ministro Secretario General de Gobierno de la República de Chile
10:45 – 11:00 hrs.	Café
11:00 – 11:10 hrs.	Aprobación del temario provisional Elección de la Mesa Directiva de la Conferencia

I. Migración internacional en las Américas

11:10 – 13:00 hrs. Moderador: Joseph-Alfred Grinblat, Jefe de la Sección de Migración y Mortalidad de la División de Población de las Naciones Unidas

Exposiciones

a) Migración internacional en las Américas

Jorge Martínez Pizarro, Investigador del CELADE, División de Población de la CEPAL

b) Migración y condición laboral

Ricardo Infante, Oficina de la Organización Internacional del Trabajo (OIT) en Santiago de Chile

c) Procesos intergubernamentales de diálogo y consulta sobre migración internacional en las Américas

Javier Moctezuma Barragán, Subsecretario de Población, Migración y Asuntos Religiosos de la Secretaría de Gobernación de México

Comentaristas:

Alfonso Morales Suárez, Subdirector General de Apoyo a los Ecuatorianos en el Exterior, Ministerio de Relaciones Exteriores de la República de Ecuador; Rolando Franco, Director de la División de Desarrollo Social de la CEPAL

Debate

12:45 – 14:30 hrs. Almuerzo

II. Derechos humanos de los migrantes

14:30 – 16:00 hrs.

Bloque I:

Derechos humanos y movilidad de las personas

Moderador: Pedro Pablo Villanueva, Representante del Fondo de Población de las Naciones Unidas (UNFPA), Bolivia

Exposiciones

a) Derechos humanos y movilidad de las personas

Américo Incalcaterra, de la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos (ACNUDH), Colombia

b) Derechos humanos y migración

Richard Perruchoud, Jefe de Gabinete/Asesor Legal de la OIM

c) Derechos humanos, refugio y asilo

Agni Castro-Pita, Representante de la Oficina Regional para el Sur de América Latina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados (ACNUR)

d) Derechos humanos, migración, y seguridad regional

Kelly Ryan, Subsecretaria Adjunta de la Oficina de Población, Refugiados y Migración del Departamento de Estado de los Estados Unidos de América

Comentaristas:

Carlos Orlando, Director General de Cooperación Internacional del Ministerio de Relaciones Exteriores de la República del Uruguay; Ann Jordan, Directora Iniciativa contra la Trata de Personas del Grupo Jurídico Internacional para los Derechos Humanos, Estados Unidos de América

Debate

16:00 – 16:15 hrs.

Café

16:15 – 17:45 hrs.

Bloque II:

Consideraciones de género y de edad en los derechos humanos de los migrantes

Moderadora: Sonia Montaña, Jefa de la Unidad Mujer y Desarrollo la CEPAL

Exposiciones

a) Derechos humanos de los niños migrantes y de los hijos de migrantes

Alfredo Missair, Subdirector Regional para América Latina y el Caribe del Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia (UNICEF)

b) Derechos humanos de las mujeres migrantes

Luis Mora, Equipo de Apoyo Técnico del Fondo de Población de las Naciones Unidas para la Población (UNFPA), México

c) Derechos humanos de los trabajadores migrantes

Patrick Taran, Coordinador de la Campaña mundial por la ratificación de la Convención Internacional sobre la protección de los derechos de todos los trabajadores migratorios y de sus familiares (OIT)

Comentaristas: Juan Miguel Petit, Relator Especial de la Comisión de Derechos Humanos sobre la venta de niños, la prostitución infantil y la utilización de niños en la pornografía; Martha Isabel Cranshaw, de la Red Nicaragüense de la Sociedad Civil para las Migraciones

17:45 – 18:45 hrs.

Bloque III:

Marcos y programas para la promoción y protección de los derechos humanos de los migrantes

Características principales de un "Programa Interamericano con la OEA

para la promoción y protección de los derechos humanos de los migrantes”

Exposición:

Juan Méndez, Presidente de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH)

Comentaristas: Alejandro Salinas Rivera, Director de la Dirección de Derechos Humanos del Ministerio de Relaciones Exteriores de Chile; Javier Mujica, Programa de Derechos Humanos del Centro de Asesoría Laboral del Perú (CEDAL) y de la Plataforma Interamericana de Derechos Humanos, Democracia y Desarrollo

Debate

Jueves 21 de noviembre

III. Trata de personas

09:00 – 10:30 hrs.

Bloque I:**Trata de personas y derechos humanos**

Moderadora: Pilar Norza, Representante Regional de la OIM para los Países Andinos

Exposiciones

a) *Situación de la legislación nacional e internacional vigente y del Protocolo para Prevenir, Reprimir y Sancionar la Trata de Personas, Especialmente de Mujeres y Niños, que complementa la Convención de las Naciones Unidas contra la Delincuencia Organizada Transnacional*

Carmen Artigas, Jefa de la Unidad de Derechos Humanos de la División de Desarrollo Social de la CEPAL

b) *La trata de personas y los derechos humanos de los migrantes*

Gabriela Rodríguez, Relatora Especial de las Naciones Unidas, de la Comisión de Derechos Humanos sobre los derechos humanos de los migrantes

Comentarista: Ana Elizabeth Cubías, Directora de la Unidad de Desarrollo Social Integral del Ministerio de Relaciones Exteriores de El Salvador; Manuel Ángel Castillo, Profesor-Investigador, El Colegio de México, México

Debate

10:30 – 10:45 hrs.

Café

10:45 – 12:45 hrs.

Bloque II:**Diagnósticos sobre la trata de personas**

Moderador: Ximena de la Barra, Asesora Regional del UNICEF

Exposiciones:

a) *Diagnóstico sobre la trata de personas en las Américas*

Mohammed Mattar, Codirector, The Protection Project, Johns Hopkins University

b) *La trata de mujeres*

Susana Chiarotti, Consultora de la Unidad Mujer y Desarrollo de la CEPAL

c) *La trata de niños*

Bruce Harris, Director Regional de Casa Alianza

- Comentaristas: Pedro Oyarce, Director General de Política Multilateral del Ministerio de Relaciones Exteriores de Chile
- Debate
- 12:45 – 14:30 hrs. Almuerzo
- 14:30 – 16:15 hrs. **Bloque III:**
- Prevención y asistencia (mejores prácticas y actividades futuras)**
- Moderadora: Gina Gallardo Rivas, Especialista en Asuntos Migratorios de la Secretaría de Estado de la Mujer, República Dominicana
- Exposiciones:**
- a) Aplicaciones de la ley en contra de la trata de personas**
- Guy Bélanger, Gerente del Programa de Inmigración de la Embajada de Canadá en Chile
- b) Programas para combatir y prevenir la trata de personas**
- (incluida la capacitación)
- Melba Martínez, Directora de Asuntos Consulares y Comunidades Colombianas en el Exterior del Ministerio de Relaciones Exteriores de la República de Colombia
- c) Asistencia a las víctimas de la trata de personas**
- Víctor Wong, Director Ejecutivo, de la Vancouver Association of Chinese Canadians, de Canadá
- Comentaristas: Representante de la Conferencia Regional sobre Migración; Lin Lean Lim, Directora del Departamento de Promoción de Cuestiones de Género (GENPROM) de la OIT
- Debate
- 16:15 – 16:30 hrs. Receso
- 16:30 – 18:30 hrs. **Bloque III:**
- Continuación**
- Moderadora: Florizelle O'Connor, Human Rights Consultant, Ministry of National Security and Justice, Jamaica
- Exposiciones:**
- d) La trata de personas y la vulnerabilidad de los migrantes**
- Jorge Bustamante, El Colegio de la Frontera Norte, México
- e) Rol de la sociedad civil en la prevención y combate de la trata de personas**
- Francisco Rico-Martínez, Codirector FCJ Hamilton House Refugee Project, Toronto, Ontario, Canadá
- f) Consideraciones sobre un plan de trabajo para combatir y prevenir la trata de personas en las Américas**
- Raúl Beltrand, Jefe de Misión de la OIM en Bogotá, Colombia
- Comentaristas: Carla Menares Bury, Coordinadora Principal de Programas Internacionales de la Oficina de Monitoreo y Lucha contra el Tráfico de Personas del Departamento de Estado de los Estados Unidos de América; Laura Langberg, Comisión Interamericana de Mujeres (CIM/OEA)
- Debate

Viernes 22 de noviembre

09:00 –10:30 hrs.

Informe de las organizaciones de la sociedad civil

Panel final con participación de expertos invitados y de las organizaciones de la sociedad civil

Exponen:

Reynaldo Bajraj, Secretario Ejecutivo Adjunto de la CEPAL; Elizabeth Thomas-Hope, Profesora de manejo del medioambiente y Jefa del Departamento de Geografía y Geología de la Universidad de West Indies, Jamaica; Fanny Polanía, Representante para América Latina de la Alianza Global contra la Trata de Mujeres; Richard Perruchoud, OIM; Mario Santillo, Director del Centro de Estudios Migratorios Latinoamericanos (CEMLA)

10:30 – 11:00 hrs.

Receso

11:00 hrs.

Conclusiones y recomendaciones**Clausura**

Anexo 3

Lista de participantes/

A. Estados miembros de la Comisión / Member States of the Commission

ANTIGUA Y BARBUDA/ANTIGUA AND BARBUDA

Representante/Representative:

Clyde Walker, Chief Immigration Officer, Ministry of Foreign Affairs

ARGENTINA

Representante/Representative:

Raúl Martínez Camadro, Director General de Asuntos Consulares, Ministerio de Relaciones Exteriores, Comercio Internacional y Culto

Miembros de la delegación/Delegation members:

Guillermo Durrieu, Consejero, Embajada de Argentina en Chile

Susana Sanz, Directora Nacional de Asistencia Técnica, Consejo Nacional de la Mujer Argentina

BAHAMAS

Representante/Representative:

Vernon Burrows, Director of Immigration

BELICE/BELIZE

Representante/Representative:

Peter Parchue, Director of Immigration and Nationality Services

Miembros de la delegación/Delegation members:

Mario Arzu, Immigration Officer I, Immigration and Nationality Department

BOLIVIA

Representante/Representative:

Fernando Messmer, Cónsul General, Consulado General de Bolivia en Chile

Miembros de la delegación/Delegation members:

Ramiro Meledres Berríos, Director de Organismos Regionales del Ministerio de Relaciones Exteriores y Culto

Víctor Márquez, Cónsul de Bolivia en Chile

Aylin Oropeza, Vice-Cónsul de Bolivia en Chile

BRASIL/BRAZIL

Representante/Representative:

Mónica Meirelles Nasser, Primera Secretaria, Embajada de Brasil en Chile

CANADÁ/CANADA

Representante/Representative:

Luis Monzón, Senior Policy Advisor, Citizenship and Immigration

Miembros de la delegación/Delegation members:

Guy Bélanger, Consejero de Inmigración, Embajada de Canadá en Chile

Craig Dundas, Immigration Program Manager, Embajada de Canadá en Lima, Perú

Douglas Jenkins, Immigration Control

Victor Wong, Executive Director, Vancouver Association of Chinese Canadians

Francisco Rico-Martínez, Past-President, Canadian Council for Refugees

CHILE

Representante/Representative:

Pedro Oyarce, Director General de Política Multilateral, Ministerio de Relaciones Exteriores

Miembros de la delegación/Delegation members:

Patricio Torres, Embajador, Dirección General de Asuntos Consulares e Inmigración, Ministerio de Relaciones Exteriores

Eduardo Ortiz, Director para Comunidades en el Exterior, Ministerio de Relaciones Exteriores

Claudio Troncoso, Director Jurídico, Ministerio de Relaciones Exteriores

Alejandro Salinas Rivera, Director, Dirección de Derechos Humanos, Ministerio de Relaciones Exteriores
Nicolás Torrealba, Jefe, Departamento de Extranjería, Ministerio del Interior
Anita de Aguirre, Jefa del Departamento de Relaciones Internacionales, Servicio Nacional de la Mujer
Diego Velasco, Dirección de Política Especial, Departamento del Crimen Transnacional Organizado, Ministerio de Relaciones Exteriores
María Soledad Morales, Segunda Secretaria, Dirección de Política Multilateral, Departamento de Agencias Especializadas, Ministerio de Relaciones Exteriores
Arturo Navarro, Tercer Secretario, Dirección General de Asuntos Consulares e Inmigración, Ministerio de Relaciones Exteriores
Álvaro Guzmán, Departamento del Crimen Transnacional Organizado, Ministerio de Relaciones Exteriores
Cristián Doña, Academia Diplomática de Chile, Dirección General Consular, Ministerio de Relaciones Exteriores
Gerardo Ateaga, Abogado, Asesor Dirección de Derechos Humanos del Ministerio de Relaciones Exteriores
Luz Rioseco, Abogado, Servicio Nacional de la Mujer
Reginaldo Flores, Departamento de Estudios de Extranjería y Migraciones del Ministerio del Interior
Carolina Cavada, Asesora, Ministerio del Trabajo y Previsión Social
Carmen López, División Rectoría y Regulación, Ministerio de Salud
María Gloria Sepúlveda, Jefa, Unidad de Relaciones Internacionales y Cooperación
Juan Bustos, Departamento de Protección de Derechos, Servicio Nacional de Menores

COLOMBIA

Representante/Representative:

Melba Martínez, Directora de Asuntos Consulares y Comunidades Colombianas en el Exterior, Ministerio de Relaciones Exteriores

Miembros de la delegación/Delegation members:

Carlos Iván Plazas Herrera, Coordinador del Grupo de Asistencia a Connacionales y Promoción de Comunidades Colombianas en el Exterior, Ministerio de Relaciones Exteriores
Antonio González López, Ministro Consejero, Embajada de Colombia en Chile
María Camila Moreno, Coordinadora Nacional de Atención al Desplazamiento Forzado, Defensoría del Pueblo

COSTA RICA

Representante/Representative:

Sergio Ugalde, Embajador, Jefe de Gabinete de la Vicecanciller

Miembros de la delegación/Delegation members:

Marco Badilla Chavarría, Director General de Migración y Extranjería
Norman Lizano Ortiz, Consejero Interno, División de Derechos Humanos del Departamento de Política Multilateral, Ministerio de Relaciones Exteriores y Culto

CUBA

Representante/Representative:

Rodolfo Reyes Rodríguez, Subdirector de Asuntos Multilaterales, Ministerio de Relaciones Exteriores

Miembros de la delegación/Delegation members:

Carmen Zilia Pérez Mazón, Ministro Consejero, Embajada de Cuba en Chile
Conrado Moreno Alvarez, Consejero a cargo de Asuntos Consulares, Embajada de Cuba en Chile

DOMINICA

Representante/Representative:

Julian Johnson, Secretary to the Cabinet and Head of the Public Service, Office of the Prime Minister

ECUADOR

Representante/Representative:

Alfonso Morales Suárez, Ministro del Servicio Exterior, Dirección General de Apoyo a los Ecuatorianos en el Exterior, Ministerio de Relaciones Exteriores

Miembros de la delegación/Delegation members:

Augusto Saá Corriere, Ministro, Embajada del Ecuador en Chile
Gonzalo González Fierro, Segundo Secretario, Embajada del Ecuador en Chile

EL SALVADOR

Representante/Representative:

Ana Elizabeth Cubías Medina, Directora de la Unidad de Desarrollo Social Integral, Ministerio de Relaciones Exteriores

Miembros de la delegación/Delegation members:

Claudia María Herrera Nosthas, Ministerio de Relaciones Exteriores

Rommel Antonio Torres, Investigador Económico del Grupo de Apoyo Técnico e Indicadores Económicos, Ministerio de Economía

Mauricio Ernesto Estévez Méndez, Investigador Económico del Grupo de Apoyo Técnico a Indicadores Económicos, Ministerio de Economía

ESPAÑA/SPAIN**Representante/Representative:**

Juan Cano, Consejero Laboral, Embajada de España en Chile

ESTADOS UNIDOS DE AMÉRICA/UNITED STATES OF AMERICA**Representante/Representative:**

Kelly Ryan, Deputy Assistant Secretary, Bureau of Population, Migration, and Refugees, Department of State

Miembros de la delegación/Delegation members:

Sonia Helmy-Dentzel, Migration Policy Officer, Bureau of Population, Migration, and Refugees, Department of State

Jeannette Davis, International Relations Officer, Bureau of Democracy, Human Rights and Labor, Department of State

Stephen Liston, Deputy Director for Summit Coordination, Department of State

Carla Menares Bury, Senior Coordinator for International Programs, Office to Monitor and Combat Trafficking in Persons

Julie Gianelloni Connor, Consejera de Prensa y Cultura

Paul Fermoile, Cónsul, Embajada de los Estados Unidos en Chile

Karin Sullivan, Segundo Secretario, Sección Económica/Política

Sandra Perroni, Especialista en Asuntos Culturales, Departamento de Asuntos Públicos

GUATEMALA**Representante/Representative:**

Herbert Werner Bech Cabrera, Director de Asuntos Consulares, Ministerio de Relaciones Exteriores

Miembros de la delegación/Delegation members:

Lily Caravantes, Secretaria Presidencial de la Mujer

Jéssica María Mendoza Barquín, Tercera Secretaria, Dirección de Asuntos Migratorios, Dirección de Asuntos Consulares, Ministerio de Relaciones Exteriores

Stephanie Hochstetter, Primera Secretaria, Misión Permanente de Guatemala en Ginebra

Jorge Jerez, Asesor, Dirección General de Migración de Guatemala

Oscar Rolando Contreras, Interventor-Director de Migración

GUYANA**Representante/Representative:**

Samantha Rodrigues, Foreign Trade Officer, Ministry of Foreign Trade and International Cooperation

HAÍ/HAITI**Representante/Representative:**

Guy Lamothe, Embajador de Haití en Chile

Miembros de la delegación/Delegation members:

Lourde Corneille, Office National de la Migration

Delcarmise Napoléon, Consultora de Migración

HONDURAS**Representante/Representative:**

Marcela Suazo, Ministra del Instituto Nacional de la Mujer (INAM)

Miembros de la delegación/Delegation members:

Dalila Pinel, Coordinadora de la Política Nacional de la Mujer

Héctor Manuel Monroy, Subdirector General de Población y Política Migratoria

JAMAICA**Representante/Representative:**

Florizelle O'Connor, Human Rights Consultant, Ministry of National Security and Justice

Miembros de la delegación/Delegation members:

Karl St. C. Hamilton, Director, Security Intelligence Operations Division in the Ministry of National Security and Justice

MÉXICO/MEXICO

Representante/Representative:

Javier Moctezuma Barragán, Subsecretario de Población, Migración y Asuntos Religiosos de la Secretaría de Gobernación de México

Miembros de la delegación/Delegation members:

Ricardo Valero, Embajador de México en Chile

Carlos Tirado Zavala, Coordinador de Relaciones Internacionales e Interinstitucionales, Instituto Nacional de Migración, Secretaría de Gobernación

Rafael Pérez Miranda, Asesor de la Subsecretaría de Relaciones Exteriores

Luis Fernando Macías García, Secretario Técnico del Consejo de Población del Estado de Guanajuato

Patricia Wohlers, Directora General Adjunta de Asuntos Internacionales, Instituto Nacional de las Mujeres

Luz María Servin Sotres, Directora de Asuntos Internacionales, Instituto Nacional de Migración, Secretaría de Gobernación

Higinio Pintado Cortina, Asesor de la Oficina del Negociador en Jefe para Asuntos Migratorios Internacionales, Secretaría de Relaciones Exteriores

Javier Aguilar, Segundo Secretario, Embajada de México en Chile

Diana Leticia Alvarez Fernández, Secretaria Técnica de la Comisión Estatal de Apoyo Integral a los Migrantes y sus Familias, Consejo Estatal de Población de Guanajuato

NICARAGUA

Representante/Representative:

Luis Rodolfo Toruño, Director General de Migración y Extranjería

Miembros de la delegación/Delegation members:

Jorge Mayorga Jarquín, Director de Extranjería

María Cecilia Contreras Benavides, Sub Directora General de Organismos y Conferencias Internacionales del Ministerio de Relaciones Exteriores

PAÍSES BAJOS/NETHERLANDS

Representante/Representative:

Corinne Abbas, Segunda Secretaria, Embajada Real de los Países Bajos en Chile

PANAMÁ/PANAMA

Representante/Representative:

Mayra Ivankovich Anzola, Directora del Departamento de Naciones Unidas de la Dirección General de Organismos y Conferencias Internacionales del Ministerio de Relaciones Exteriores

PARAGUAY

Representante/Representative:

Felipe Roberti, Director General de Asuntos Consulares, Ministerio de Relaciones Exteriores

Miembros de la delegación/Delegation members:

Roberto Benítez, Director de América del Ministerio de Relaciones Exteriores

Gladys Salcedo de Benítez, Directora General de Migraciones

PERÚ/PERU

Representante/Representative:

Elizabeth Querol de Arana, Viceministra, Ministerio de la Mujer y Desarrollo Social

Miembros de la delegación/Delegation members:

Carlos Velasco Mendiola, Embajador, Subsecretario de Comunidades Peruanas en el Exterior, Ministerio de Relaciones Exteriores

Rafael García, Director General de Migraciones y Naturalización

Augusto Arzubiaga, Ministro Consejero, Embajada del Perú en Chile

Marco Núñez Melgar, Cónsul General del Perú en Chile

Augusto Arzubiaga Scheuch, Jefe del Área Política de la Embajada del Perú en Chile

Marcos López, Agregado Policial, Embajada del Perú en Chile

PORTUGAL

Representante/Representative:

Paulo Chaves, Consejero, Embajada de Portugal en Chile

REPÚBLICA DOMINICANA/DOMINICAN REPUBLIC**Representante/Representative:**

Miguel Vásquez Escoto, Director General de Migración, Secretaría de Relaciones Exteriores

Miembros de la delegación/Delegation members:

Gina Gallardo, Especialista en Asuntos Migratorios de la Secretaría de Estado de la Mujer

Altigracia Belliard, Encargada del Comité Interinstitucional de Apoyo a la Mujer Migrante (CIPROM)

SAINT KITTS Y NEVIS/SAINT KITTS AND NEVIS**Representante/Representative:**

Gail Gilbert, Assistant Secretary in the Ministry of National Security

SAN VICENTE Y LAS GRANADINAS/SAINT VINCENT AND THE GRENADINES**Representante/Representative:**

Jaundy Martin, Senior Crown Counsel, Ministry of Legal Affairs

SANTA LUCÍA/SAINT LUCIA**Representante/Representative:**

Jan Drysdale, Lawyer, Attorney General's Chambers

TRINIDAD Y TABAGO/TRINIDAD AND TOBAGO**Representante/Representative:**

Wendy Ann Wattie, Acting Director of Social Planning and Research, Ministry of Social Development

URUGUAY**Representante/Representative:**

Carlos Ernesto Orlando Bonet, Director General de Cooperación Internacional, Ministerio de Relaciones Exteriores

Miembros de la delegación/Delegation members:

Alejandra Costa, Tercera Secretaria, Embajada de la República Oriental del Uruguay en Chile

VENEZUELA**Representante/Representative:**

Yasmin Correa, Primera Secretaria, Dirección de Asuntos Multilaterales, Ministerio de Relaciones Exteriores

Miembros de la delegación/Delegation members:

Teolinda Ramos, Subdirectora de Protección de Derechos Fundamentales, Ministerio Público

Félix Peña, Defensor III, Dirección General de Servicios Jurídicos, Defensoría del Pueblo

Gerardo Delgado, Encargado de la Sección Consular, Embajada de Venezuela en Chile

B. Miembros Asociados / Associate Members**ANTILLAS NEERLANDESAS/NETHERLANDS ANTILLES****Representante/Representative:**

Alma Louise de Bode Olton, Deputy Director, Directorate for Foreign Relations

Miembros de la delegación/Delegation members:

Vivienne Leander-Daflaar, Policy Manager, Ministry of Health and Social Development

ARUBA**Representante/Representative:**

Olivia M. Croes LL.M., Advisor Legal Affairs and Treaties Division of the Department of Foreign Affairs

Miembros de la delegación/Delegation members:

Rendolf A. Lee, Director of the Central Bureau of Statistics

ISLAS VÍRGENES BRITÁNICAS/BRITISH VIRGIN ISLANDS**Representante/Representative:**

Vincent O'Neil, Chief Immigration Officer

Miembros de la delegación/Delegation members:

Otto O'Neal, Director of Development Planning and Statistics

Joan Williams-Roberts, Crown Counsel, Attorney General's Chambers

ISLAS VÍRGENES DE LOS ESTADOS UNIDOS/UNITED STATES VIRGIN ISLANDS

Representante/Representative

Carlyle Corbin, Minister of States for External Affairs, Office of the Governor

MONTSERRAT

Representante/Representative:

Steve G. Foster, Superintendent of Police, Department of Immigration

PUERTO RICO

Representante/Representative:

Mariana Binet, Directora de la Oficina de Orientación y Servicios a Ciudadanos Extranjeros

Miembros de la delegación/Delegation members:

Evelyn Santos, Coordinadora de Servicios Comunitarios, Oficina de Orientación y Servicios a Ciudadanos Extranjeros

C. Secretaría de la Organización de las Naciones Unidas / United Nations Secretariat

DIVISIÓN DE POBLACIÓN/POPULATION DIVISION

Joseph-Alfred Grinblat, Jefe, Departamento de Mortalidad e Inmigración, División de Población, Departamento de Asuntos Económicos y Sociales

Juliet Solomon, Experto Asociado, División para el Adelanto de la Mujer, Departamento de Asuntos Económicos y Sociales

D. Organismos de las Naciones Unidas/United Nations Bodies

OFICINA DEL ALTO COMISIONADO DE LAS NACIONES UNIDAS PARA LOS DERECHOS HUMANOS (ACNUDH) / OFFICE OF THE UNITED NATIONS HIGH COMMISSIONER FOR HUMAN RIGHTS (OHCHR)

Gabriela Rodríguez, Derechos Humanos de los Migrantes

Amérigo Incalcaterra, Director Adjunto, Representación en Colombia

Juan Miguel Petit, Relator Especial

OFICINA DEL ALTO COMISIONADO DE LAS NACIONES UNIDAS PARA LOS REFUGIADOS (ACNUR)/UNITED NATIONS HIGH COMMISSIONER FOR REFUGEES (UNHCR)

Agni Castro Pita, Oficial a Cargo para el Cono Sur

OFICINA DE LAS NACIONES UNIDAS PARA EL CONTROL DE LAS DROGAS Y LA PREVENCIÓN DEL CRIMEN (ONUCDCP)/ OFFICE FOR DRUG CONTROL AND CRIME PREVENTION (UNODCCP)

Karolina Gudmundsson, Asesora de la Representación para Colombia y Ecuador

PROGRAMA DE LAS NACIONES UNIDAS PARA EL DESARROLLO (PNUD)/ UNITED NATIONS DEVELOPMENT PROGRAMME (UNDP)

Thierry Lemaresquier, Representante Residente del PNUD en Chile

PROGRAMA CONJUNTO DE LAS NACIONES UNIDAS SOBRE EL VIH/SIDA (ONUSIDA)/ JOINT UNITED NATIONS PROGRAMME ON HIV/AIDS (UNAIDS)

Adriana Gómez-Saguez, Asesora para la Región Andina

FONDO DE POBLACIÓN DE LAS NACIONES UNIDAS (UNFPA)/ UNITED NATIONS POPULATION FUND (UNFPA)

Pedro Pablo Villanueva, Representante del Fondo de Población de las Naciones Unidas en Bolivia

Luis Mora, Asesor en Género, del Equipo de Apoyo Técnico del UNFPA para América Latina y el Caribe

FONDO DE LAS NACIONES UNIDAS PARA LA INFANCIA (UNICEF)/ UNITED NATIONS CHILDREN'S FUND (UNICEF)

Alfredo Missair, Director Regional Adjunto, Oficina Regional para América Latina y el Caribe

Ximena de la Barra, Asesora Regional en Política Pública

Claudio Sepúlveda, Consultor

E. Organismos especializados / Specialized Agencies

ORGANIZACIÓN INTERNACIONAL DEL TRABAJO (OIT)/ INTERNATIONAL LABOUR ORGANIZATION (ILO)

Lin Lean Lim, Programa para Promover al Género de la OIT
Patrick Taran, Especialista Principal sobre Migración, Programa sobre Migración Internacional
Eduardo Geronimi, Oficial Jurídico, Programa sobre Migración Internacional
Ricardo Infante, Director del Equipo Técnico Multidisciplinario para Argentina, Brasil, Chile, Paraguay y Uruguay

ORGANIZACIÓN DE LAS NACIONES UNIDAS PARA LA AGRICULTURA Y LA ALIMENTACIÓN (FAO)/FOOD AND AGRICULTURE ORGANIZATION OF THE UNITED NATIONS (FAO)

Constantino Tapias, Representante Regional Adjunto para América Latina y el Caribe en Chile
Arnaud De Verdere, Consultor

F. Otras organizaciones intergubernamentales / Other Intergovernmental Organizations

BANCO INTERAMERICANO DE DESARROLLO (BID)/INTER-AMERICAN DEVELOPMENT BANK (IDB)

Mayra Buvinic, Jefa de la División de Desarrollo Social, Departamento de Desarrollo Sostenible

FACULTAD LATINOAMERICANA DE CIENCIAS SOCIALES (FLACSO)/ LATIN AMERICAN FACULTY OF SOCIAL SCIENCES (FLACSO)

Carolina Stefoni, Investigadora

ORGANIZACIÓN DE LOS ESTADOS AMERICANOS (OEA)/ ORGANIZATION OF AMERICAN STATES (OAS)

Juan Méndez, Presidente, Comisión Interamericana de Derechos Humanos
Laura Langberg, Especialista de la Comisión Interamericana de Mujeres

PARLAMENTO LATINOAMERICANO (PARLATINO)/ LATIN AMERICAN PARLIAMENT

Enrique Vivas, Diputado del Grupo Parlamentario Venezolano
Javier Rolando Rodríguez, Asesor de la Presidenta Delegada, Parlatino - México

SISTEMA ECONÓMICO LATINOAMERICANO (SELA)/LATIN AMERICAN ECONOMIC SYSTEM (SELA)

Gabriel Bidegain, Coordinador de Cooperación Internacional

G. Organizaciones no gubernamentales reconocidas como entidades consultivas por el Consejo Económico y Social / Non-Governmental Organizations recognized by the Economic and Social Council as having consultative status

ASOCIACIÓN LATINOAMERICANA PARA LOS DERECHOS HUMANOS (ALDHU)/ LATIN AMERICAN ASSOCIATION FOR HUMAN RIGHTS

Mario Cubillos, Experto

COMITÉ INTERNACIONAL DE LA CRUZ ROJA (CICR)/ INTERNATIONAL COMMITTEE OF THE RED CROSS (ICRC)

Yves Giovannoni, Jefe de Operaciones para América Latina y el Caribe

FUNDACIÓN FORD/ FORD FOUNDATION

Margaret O'Shea, Program Associate, Peace and Social Justice Program, Human Rights Unit

GRUPO DE PESQUISA SOBRE VIOLENCIA E EXPLORAÇÃO SEXUAL COMERCIAL – GRUPO VIOLES - FUNDAÇÃO UNIVERSIDADE DE BRASÍLIA

Fátima Leal, Profesora

GRUPO JURÍDICO INTERNACIONAL DE DERECHOS HUMANOS/ INTERNATIONAL HUMAN RIGHTS LAW GROUP

Ann Jordan, Directora de la Iniciativa Contra el Tráfico de Personas Sin Fronteras (México)
Fabienne Venet, Directora
Silvia Irene Palma

H. Invitados Especiales / Special Guests

Jorge Bustamante, Corresponsal para México de la Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos (OCDE) - Sistema de Información Continua sobre Migración (SOPEMI)
Manuel Ángel Castillo, Profesor-Investigador, El Colegio de México
Martha Isabel Cranshaw, Red Nicaragüense de la Sociedad Civil para las Migraciones
Bruce Harris, Director Regional América Latina, Casa Alianza
Ann Jordan, Directora de la Iniciativa Contra el Tráfico de Personas
Mohamed Mattar, Codirector, The Protection Project, School of Advanced Studies, Johns Hopkins University
Javier Mujica, Director, Programa de Derechos Humanos del Centro de Asesoría Laboral del Perú (CEDAL)
Adela Pellegrino, Directora del Programa de Población, Facultad de Ciencias Sociales, Universidad de la República, Uruguay
Juan Miguel Petit, Relator Especial de la Comisión de Derechos Humanos sobre la venta: de niños, la prostitución infantil y la utilización de niños en la pornografía
Fanny Polanía, Representante para América Latina de la Alianza Global contra la Trata de Mujeres
Francisco Rico-Martínez, Co-Director, FCJ Hamilton House Refugee Project of Canada
Mario Santillo, Director del Centro de Estudios Migratorios Latinoamericanos (CEMLA)
Elizabeth Thomas-Hope, Migration Expert of the University of the West Indies
Victor Wong, Executive Director, Vancouver Association of Chinese Canadians

I. Secretaría / Secretariat

COMISIÓN ECONÓMICA PARA AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE (CEPAL)/ ECONOMIC COMMISSION FOR LATIN AMERICA AND THE CARIBBEAN (ECLAC)

José Antonio Ocampo, Secretario Ejecutivo
Reynaldo F. Bajraj, Secretario Ejecutivo Adjunto
Daniel S. Blanchard, Secretario de la Comisión
Rolando Franco, Director, División de Desarrollo Social
Miguel Villa, Oficial a Cargo, División de Población (CELADE)
Dirk Jaspers, Jefe, Área de Información y Capacitación sobre Población, División de Población (CELADE)
Sonia Montaña, Jefa, Unidad Mujer y Desarrollo, Oficina de la Secretaría de la Comisión
Carmen Artigas, Jefa, Unidad de Derechos Humanos, División de Desarrollo Social
Susana Chiarotti, Consultora, Unidad Mujer y Desarrollo, Oficina de la Secretaría de la Comisión
Jorge Martínez P., Investigador, División de Población (CELADE)
María Inés Soissa, Consultora, División de Población (CELADE)
Luis Fidel Yáñez, Asesor Legal, Secretaría Ejecutiva
Sede Regional de la CEPAL para el Caribe
ECLAC Subregional Headquarters for the Caribbean
Karoline Schmid, Oficial de Asuntos Sociales

ORGANIZACIÓN INTERNACIONAL PARA LAS MIGRACIONES (OIM) INTERNATIONAL ORGANIZATION FOR MIGRATION (IOM)

Richard Perruchoud, Jefe de Gabinete/Asesor Legal, Oficial Ejecutivo
Roberto Kozak, Representante Regional para Centroamérica y México
Pilar Norza, Representante Regional OIM, Países Andinos
Gerard Pascua, Asesor
Gunther Mussig, Jefe de Misión de la OIM en Guatemala
Diego Beltrand, Jefe de Misión de la OIM en Colombia
Pedro Hernández González, Responsable a Cargo de la Misión de OIM en Chile
Berta Fernández, Oficial de Proyectos, OIM Washington
Alicia Mirta Maguid, Coordinadora del Proyecto Sistema de Información Estadístico sobre las Migraciones en Centroamérica (SIEMCA)
Águeda Marín, Oficial de Proyectos, Punto Focal de Trata de Personas de la OIM San José
Lauren Engle, Coordinadora de Relaciones Externas de la OIM Washington
Gonzalo Elizondo, Consultor

Anexo 4

Declaración de las organizaciones de la sociedad civil

Migraciones en las Américas. Derechos Humanos para todas las personas migrantes y sus familiares

Representantes de organizaciones de sociedad civil que actuamos en el campo de las diversas formas de movilidad humana, reunidos en Santiago de Chile del 19 al 22 de noviembre del año 2002, en ocasión del primer Foro de la Sociedad Civil de las Américas para la Movilidad de las Personas, tomando como antecedente la Declaración de Guatemala de la Red Regional de Organizaciones Civiles para las Migraciones, y la Declaración del Primer Encuentro de la Sociedad Civil Sudamericana sobre Migraciones realizado en Quito, y

Considerando que:

América es un continente en movimiento y que persiste en ella un creciente y complejo fenómeno de *movilidad forzada* bajo la forma de migraciones internacionales y desplazamientos internos que, en las últimas décadas, ha mostrado las siguientes tendencias:

- Una mayor movilidad dentro y fuera del Continente.
- La agudización de los desplazamientos internos.
- La adopción de estrategias familiares que incluyen la migración autónoma de las mujeres como recurso de supervivencia, con la consiguiente feminización del perfil de las migraciones.
- La creciente migración de sectores medios urbanos y de población calificada.
- La sostenida movilidad de mano de obra no calificada.
- El aumento del número de solicitantes de asilo, de refugiados y personas migrantes no protegidas.
- El aumento de personas que desaparecen, son mutiladas o mueren en el proceso migratorio.
- El incremento de la trata y tráfico de personas como prácticas ilícitas atentatorias de la dignidad humana.

Estas tendencias demuestran el fracaso del modelo económico y están relacionadas con la imposición, en la mayor parte de los países americanos, de políticas de ajuste estructural que han ahondado la inequidad social, el desempleo y la precariedad laboral, la pobreza, la exclusión económica y social, así como la discriminación, la corrupción de las estructuras de poder, las situaciones de ingobernabilidad democrática y la violencia política e institucional. Al mismo tiempo, nuevas iniciativas, como la negociación del Área de Libre Comercio para las Américas (ALCA) y los acuerdos negociados en el marco de la Organización Mundial de Comercio (OMC), pretenden perennizar y ampliar los alcances de estas políticas, amenazando con profundizar aún más la brecha social ya existente, generar un mayor empobrecimiento de los sectores ya afectados, así como acelerar el descenso forzado de nuevos sectores bajo el umbral de la pobreza, su feminización y la miseria extrema.

- En Colombia persiste un conflicto armado interno que tiende a ser internacionalizado en medio de una creciente militarización del continente, de la presencia de tropas extranjeras, de un incremento importante de los desplazamientos internos, el refugio y

la migración internacional forzada, así como las fumigaciones de cultivos de uso ilícito en desarrollo de fracasadas políticas antidrogas.

- Lejos de definir políticas migratorias más congruentes con las realidades complejas derivadas de las tendencias migratorias vigentes, nuestros gobiernos han mostrado su disposición de reducir la agenda migratoria a las políticas restrictivas y de seguridad nacional derivadas de la doctrina estadounidense de lucha global antiterrorista, post-11 de septiembre, que ve en la migración una amenaza y es caracterizada por el creciente endurecimiento de las políticas de seguridad, el control de fronteras, la profundización de la discriminación contra las personas migrantes, detenciones arbitrarias y deportaciones. Acompaña este proceso la instalación de bases militares estadounidenses en puntos estratégicos de los distintos países del continente.
- Esta perspectiva pone en evidencia la ausencia de mayores compromisos para definir políticas, legislar e implementar medidas en orden a asegurar el reconocimiento, la promoción y protección de los derechos humanos de las poblaciones migrantes, en claro incumplimiento de las obligaciones derivadas de los instrumentos internacionales voluntariamente asumidos por ellos mismos en esta materia. Peor aún, las políticas restrictivas que se vienen aplicando en materia migratoria generan, en no pocas oportunidades, las mismas situaciones de irregularidad que los gobiernos intentan combatir. Una consecuencia de ello es el empeoramiento de las condiciones laborales y de seguridad de los/las trabajadores/as migrantes.
- Si bien existe una reciente y saludable iniciativa en el marco del Mercosur, Bolivia y Chile que facilita la libre residencia de sus miembros en estos países, las políticas vigentes atentan contra su pleno cumplimiento, tal como ha sucedido con el CA-4 en Centroamérica.
- La necesidad de estudios cuantitativos y cualitativos confiables, tanto académicos como de gestión y la escasa financiación asignada por los Estados para su realización, atenta contra el diseño de políticas de prevención, protección y atención de las personas migrantes. Las políticas restrictivas generan las condiciones para el desarrollo de movimientos clandestinos de personas, y son, de ese modo, funcionales a actividades delictivas como el tráfico y la trata de personas —en especial de menores de edad y mujeres— con fines de explotación laboral, sexual, venta: de órganos y adopción ilícita de menores. El alto grado de corrupción estatal e institucional existente se vincula con la operación de redes internacionales de explotación, tolera e induce la impunidad de sus responsables, que en muchos casos, incluyen, por participación o indiferencia, a los propios agentes de Estado.

Rechazamos:

La mantención de modelos y políticas que estratifican el acceso de las personas al disfrute de los derechos humanos fundamentales, y excluyen a las mayorías de los beneficios del crecimiento económico y el derecho al desarrollo.

Las agendas y modelos de integración y liberalización del comercio (ALCA), que conducen a profundizar aun más la brecha existente y generan un mayor empobrecimiento de las mayorías en nuestros países.

Instamos a los gobiernos a:

En materia de derecho internacional:

- **Garantizar** de forma efectiva a todas las personas migrantes los derechos reconocidos en la Declaración Universal de Derechos Humanos, la Declaración Americana de Derechos y Deberes del Hombre y los demás instrumentos internacionales de derechos humanos ratificados por cada Estado;
- **Suscribir, ratificar e implementar**, en los países que aún no lo han hecho, la Convención Internacional para la Protección de los Derechos de Todos los Trabajadores Migratorios y sus Familiares, los Protocolos de Palermo y los Convenios de la OIT números 97 y 143;
- **Extender** al sistema interamericano de Protección de Derechos Humanos todo el apoyo político e institucional que incluya la movilización de recursos técnicos y financieros, con el propósito de garantizar la promoción y la protección de las personas migrantes, desplazadas y refugiadas;
- **Contribuir** activa y efectivamente con las labores de la Relatoría Especial de la Comisión Interamericana de la Comisión sobre los Trabajadores Migratorios y acompañar la implementación del Programa Interamericano para la Protección de los Derechos Humanos de los Migrantes;
- **Desarrollar e implementar** planes nacionales de acción contra la discriminación, en cumplimiento de los acuerdos derivados de las Conferencia Mundial contra el Racismo, la Xenofobia, y otras formas conexas de Intolerancia; en particular los compromisos relativos a las personas migrantes, desplazadas y refugiadas;
- **Respetar** el derecho a la libre movilidad de los pueblos indígenas de acuerdo a sus prácticas ancestrales;
- **Promover** la solución política del conflicto armado en Colombia desde el respeto por la soberanía nacional y la no intervención militar extranjera en el continente;
- **Impulsar** acuerdos regionales dirigidos a garantizar, de una manera efectiva, el derecho de libre tránsito y residencia de las personas nacionales de los países que integran estos espacios, como el reciente Acuerdo del Mercosur, Bolivia y Chile, considerando con especial atención la necesidad de que sean acompañados por medidas dirigidas a eliminar los altos costos y las numerosas trabas burocráticas existentes en el trámite de residencia que impedirían el cumplimiento de los objetivos consagrados en esos acuerdos;
- **Incluir** cláusulas expresas que protejan los intereses y derechos de las personas trabajadoras migrantes en los acuerdos de libre comercio regionales o bilaterales;

En los ámbitos nacionales:

- **Propiciar** la construcción democrática de modelos económicos alternativos que aseguren los derechos económicos, sociales y culturales de todas las personas y facilitar un debate político sobre el modelo de desarrollo inequitativo que impone migraciones forzadas;
- **Reorientar** las políticas consulares y la capacitación de sus funcionarios en orden a proteger y promover el respeto de los derechos de sus connacionales en el extranjero;
- **Implementar** campañas públicas de sensibilización, información, difusión y capacitación dirigidas a hacer visible la situación de las personas migrantes, teniendo

en cuenta las situaciones particulares de las mujeres, menores de edad, personas mayores, personas con capacidades especiales, pueblos indígenas, afrodescendientes, grupos étnicos y religiosos y cualquier sector migratorio susceptible de padecer discriminación agravada;

- **Financiar y conjugar esfuerzos** con la sociedad civil en orden a la implementación de estudios, diagnósticos, análisis comparados, y en general la producción y divulgación de información oportuna y suficiente que permita el diseño, la implementación y un adecuado monitoreo de las tendencias y las políticas públicas en materia migratoria.
- **Apoyar** los esfuerzos de la sociedad civil organizada comprometida con la defensa de los derechos de la población migrante, asegurando su acceso a la información y su participación en las instancias y espacios de investigación, diseño, debate e implementación de políticas públicas en materia migratoria;
- **Apoyar** los esfuerzos de las organizaciones de migrantes ya existentes en los diversos países para asegurar el cumplimiento de sus programas y proyectos;

En relación con la problemática particular de la trata y el tráfico ilegal de personas:

- Sin que resulte un pretexto para la militarización del continente, tomar medidas para proscribir y reprimir las mafias y redes delictivas abocadas al tráfico ilegal y la trata de personas —en particular en el caso de los menores de edad y las mujeres— con fines de explotación laboral, sexual, comercialización de órganos y adopción ilícita de menores, erradicando la impunidad de que disfrutaban hasta el presente, así como desterrando y penalizando los actos de corrupción estatal e institucional que propician esta impunidad, y sancionando a los promotores y consumidores de la prostitución infantil
- Definir políticas, planes y programas que, en el marco de una agenda comprehensiva, garanticen integralmente los derechos de las víctimas de estos delitos, considerando en particular la creación e implementación de programas de atención integral a las víctimas de trata de personas, incluyendo apoyo social, jurídico, sanitario y psicológico.

En resumen, exigimos la definición de políticas, planes y programas que, en el marco de una agenda comprehensiva, garanticen integralmente los derechos —tanto de sus ciudadanos en el exterior, cuanto los de los extranjeros residentes en nuestros países, independientemente de su status migratorio— atacando todas las dimensiones implicadas en la problemática de la migración, el refugio y el desplazamiento en vez de reducirla, unilateral o exclusivamente, a objetivos de seguridad nacional o hemisférica. En particular, la aprobación e implementación de leyes que garanticen la protección y no la criminalización de los migrantes, y que estén en armonía con lo establecido en los tratados internacionales de derechos humanos, facilitando la regularización de su condición migratoria.



NACIONES UNIDAS

Serie

CEPAL

Seminarios y conferencias

Números publicados

1. Hernán Santa Cruz Barceló: un homenaje en la CEPAL, (LC/L.1369-P), N° de venta: S.00.II.G.59 (US\$10.00). [www](#)
2. Encuentro latinoamericano y caribeño sobre las personas de edad (LC/L.1399-P), N° venta: S.00.II.G.88 (US\$10.00), 2000. [www](#)
3. La política fiscal en América Latina: una selección de temas y experiencias de fines y comienzos de siglo (LC/L.1456-P), N° de venta: S.00.II.G.33 (US\$10.00), 2000. [www](#)
4. Cooperación internacional para el desarrollo rural en el Cono Sur - Informe del seminario regional, Santiago de Chile 14 y 15 de marzo de 2000 (LC/L.1486-P) N° venta: S.00.II.G.18 (US\$10.00), 2000. [www](#)
5. Política, derecho y administración de la seguridad de la biotecnología en América Latina y el Caribe (LC/L.1528-P), N° de venta: S.01.II.73 (US\$ 10.00), 2001. [www](#)
6. Informe de la relatoría del seminario de alto nivel sobre las funciones básicas de la planificación y experiencias exitosas (LC/L.1501-P; LC/IP/L.186), N° venta: S.01.II.G. 42 (US\$10.00), 2001. [www](#)
7. Memorias del Seminario Internacional sobre bancos de programas y proyectos de inversión pública en América Latina (LC/L.1502-P; LC/IP/L.187), N° venta: S.01.II.G.48 (US\$10.00), 2001. [www](#)
8. Seminario de alto nivel sobre las funciones básicas de la planificación. Compendio de experiencias exitosas (LC/L.1544-P; LC/IP/L.189), N° venta: S.01.II.G.85 (US\$10.00), 2001. [www](#)
9. Desafíos e innovaciones en la gestión ambiental (LC/L.1548-P), N° de venta: S.01.II.G.90 (US\$ 10.00), 2001. [www](#)
10. La inversión europea en la industria energética de América Latina (LC/L.1557-P), N° de venta: S.01.II.G.102 (US\$ 10.00), 2001. [www](#)
11. Desarrollo Sostenible. Perspectivas de América Latina y el Caribe. Reunión consultiva regional sobre desarrollo sostenible en América Latina y el Caribe (LC/L.1613-P), N° de venta: S.01.II.G.153 (US\$ 10.00), 2001. [www](#)
12. Las campañas mundiales de seguridad en la tenencia de la vivienda y por una mejor gobernabilidad urbana en América Latina y el Caribe (LC/L.1616-P), N° de venta: S.01.II.G.156 (US\$ 10.00), 2001. [www](#)
13. Quinta Conferencia Interparlamentaria de Minería y Energía para América Latina (LC/L. 1642-P), N° de venta: S.01.II.G.180 (US\$10.00), 2001. [www](#)
14. Metodología estandarizada común para la medición de los gastos de defensa (LC/L 1624-P.), N° de venta: S.01.II.G.168 (US\$ 10.000), 2001. [www](#)
15. La migración internacional y el desarrollo en las Américas (LC/L. 1632-P), N° de venta: S.01.II.G.170 (US\$ 10,00), 2001. [www](#)
16. Taller Preparatorio de la Conferencia Anual de Ministros de Minería / Memorias Caracas, Eduardo Chaparro Avila (LC/L.1648-P), N° de venta: S.01.II.G.184 (US\$ 10,00), 2001. [www](#)
17. Memorias del seminario internacional de ecoturismo: políticas locales para oportunidades globales (mayo de 2001), División de Medio Ambiente y Asentamientos Humanos y División de Desarrollo Productivo y Empresarial, (LC/L.1645-P), N° de venta: S.01.II.G.197 (US\$ 10,00), 2001. [www](#)
18. Seminario Internacional Sistemas nacionales de inversión pública en América Latina y el Caribe: balance de dos décadas. Compendio General (Santiago de Chile, 5 y 6 de noviembre de 2001), (LC/L.1700-P, LC/IP/L.198), N° de venta: S.01.II.G.111 (US\$ 10.00), 2002. [www](#)
19. Informe de relatoría del seminario sobre Sistemas nacionales de inversión pública en América Latina y el Caribe: balance de dos décadas (LC/L.1698-P; LC/IP/L.197), N° de venta: S.02.II.G.9 (US\$10.00), 2002. [www](#)
20. Informe del Seminario "Hacia la institucionalización del enfoque de género en las políticas económico-laborales en América Latina" (LC/L.1667-P), N° de venta: S.01.II.G.201 (US\$ 10.00), 2001. [www](#)
21. Cuarto diálogo parlamentario Europa-América Latina para el desarrollo sustentable del sector energético (LC/L.1677-P), N° de venta: S.01.II.G.211 (US\$ 10.00), 2001. [www](#)

22. América Latina y el Caribe hacia la Cumbre Mundial sobre el Desarrollo Sostenible. Conferencia Regional Preparatoria (Río de Janeiro, Brasil 23 y 24 de octubre 2001), (LC/L.1706-P), N° de venta: S.02.II.G.14 (US\$ 10.00), 2002. [www](#)
23. Oportunidades del sector empresarial en el área del medio ambiente (LC/L.1719-P), N° de venta: S.02.II.G.30 (US\$10.00), 2002. [www](#)
24. Informes nacionales sobre migración internacional en países de Centroamérica. Taller de capacitación para el análisis de información censal sobre migración internacional en América Central (LC/L.1764-P), N° de venta: S.02.II.G.78 (US\$10.00), 2002. [www](#)
25. Ciencia y Tecnología para el Desarrollo Sostenible. Una perspectiva Latinoamericana y Caribeña (LC/L.1840-P), N° de venta: S.03.II.G.5 (US\$ 10.00), 2003. [www](#)
26. Informe del cuarto taller de Gerentes de Organismos de Cuenca en América Latina y el Caribe (LC/L.1901-P), N° de venta: S.03.II.G.62 (US\$ 10.00), 2003. [www](#)
27. La pobreza rural en América Latina: lecciones para una reorientación de las políticas (LC/L.1941-P), N° de venta: S.03.II.G.100 (US\$ 15.00), 2003. [www](#)
28. Reglas macrofiscales, sostenibilidad y procedimientos presupuestarios (LC/L.1948-P), N° de venta: S.03.II.G.106 (US\$ 15.00), 2003.
29. Gestión pública por resultados y programación plurianual (LC/L.1949-P), N° de venta: S.03.II.G.107 (US\$ 15.00), 2003.
30. Redes de apoyo social de las personas mayores en América Latina y el Caribe (LC/L.1995-P), N° de venta: S.03.II.G.157 (US\$ 15.00), 2003
31. Capital social, potencialidades analíticas y metodológicas para la superación de la pobreza (LC/L.1969-P), N° de venta: S.03.II.G.125 (US\$ 15.00), 2003.
32. Una evaluación de los procesos de descentralización fiscal. Documentos presentados en el XV Seminario de Política Fiscal (LC/L.1991-P), N° de venta: S.03.II.G.153 (US\$ 15.00), 2003.
33. Derechos humanos y trata de personas en las Américas (LC/L.2012-P), N° de venta: S.03.II.G.174 (US\$ 15.00), 2003.

Algunos títulos de años anteriores se encuentran disponibles

Otras publicaciones de la CEPAL relacionadas con este número

- CELADE (Centro Latinoamericano y Caribeño de Demografía) (2000), “Migración internacional en América Latina, IMILA”, *Boletín Demográfico*, CELADE, Santiago de Chile, año XXXIII, 65, LC/G.2065-P.
- _____ (1999), *Migración internacional en América Latina y el Caribe: algunos antecedentes empíricos*, CELADE, Santiago de Chile, LC/DEM/R.266.
- _____ (1989), “Investigación de la migración internacional en Latinoamérica, IMILA”, *Boletín Demográfico*, CELADE, Santiago de Chile, año XXII, 43, LC/DEM/G.74
- CEPAL (Comisión Económica para América Latina y el Caribe) (2002), *Globalización y desarrollo*, CEPAL, Santiago de Chile, LC/G.2157(SES.29/3).
- CEPAL/CELADE/FNUAP/OIM/BID (Comisión Económica para América Latina y el Caribe/Centro Latinoamericano y Caribeño de Demografía/Fondo de Población de las Naciones Unidas/Organización Internacional para las Migraciones/Banco Interamericano de Desarrollo) (2001), *La migración internacional y el desarrollo en las Américas*, CEPAL, Santiago de Chile, Simposio sobre migración internacional en las Américas, San José, Costa Rica, septiembre de 2000, LC/L.1632-P.
- CEPAL/CELADE/OIM (Comisión Económica para América Latina y el Caribe/Centro Latinoamericano y Caribeño de Demografía/Organización Internacional para las Migraciones) (1999), *Un examen de la migración internacional en la Comunidad Andina. Proyecto Sistema de Información sobre Migración Internacional en los Países de la Comunidad Andina (SIMICA)*, CEPAL, Santiago de Chile, LC/G.2058-P, LC/DEM/G.187.
- CEPAL/CELADE/OIM/BID (Comisión Económica para América Latina y el Caribe/Centro Latinoamericano y Caribeño de Demografía/Organización Internacional para las Migraciones/Banco Interamericano de Desarrollo) (2002), *Informes nacionales sobre migración internacional en países de Centroamérica. Taller de capacitación para el análisis de información censal sobre migración internacional en América Central*, CEPAL, Santiago de Chile, serie Seminarios y Conferencias, 24, LC/L.1764-P/E.
- Revista *Notas de Población*, 73, CEPAL, Santiago de Chile, LC/G.2124-P/E, septiembre de 2001.

El lector interesado en adquirir números anteriores de esta serie puede solicitarlos dirigiendo su correspondencia a la Unidad de Distribución, CEPAL, Casilla 179-D, Santiago, Chile, Fax (562) 210 2069, correo electrónico: publications@eclac.cl.

 Disponible también en Internet: <http://www.cepal.org> o <http://www.eclac.org>

Nombre:

Actividad:

Dirección:

Código postal, ciudad, país:

Tel.: Fax: E.mail: