

**DOCUMENTO DE ANTECEDENTES: MIGRACIÓN Y DERECHOS HUMANOS
EN LAS AMÉRICAS**

PREPARADO PARA EL FORO INTERPARLAMENTARIO DE LAS AMÉRICAS

**Sandra Elgersma
Sección de Desarrollo de Recursos Humanos**

5 de agosto de 2009



CANADA

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

DOCUMENTO DE ANTECEDENTES: MIGRACIÓN Y DERECHOS HUMANOS EN LAS AMÉRICAS

Como se observó en el Programa Interamericano para la Promoción y Protección de los Derechos Humanos de las Personas Migrantes, el aumento del alcance y la importancia de la migración ha convertido a casi todos los estados en países receptores, de origen y de tránsito de las personas migrantes. Por consiguiente, la migración se ha convertido en un asunto importante en la agenda política y diplomática de muchos países, y ha pasado a ser un área importante de cooperación internacional. ¿Cuáles son los problemas en torno a la migración y los derechos humanos en las Américas?

PROBLEMAS RELATIVOS A LA MIGRACIÓN EN LAS AMÉRICAS

Las prioridades y los intereses de los países en relación con la migración se ven afectados, hasta cierto punto, por su experiencia con los patrones internacionales de movimiento. Mientras que el patrón de migración predominante en las Américas ha sido de sur a norte (con el 87% de la migración de la región), la migración intrarregional a países como México, Costa Rica o Argentina constituye el 13% restante de la migración regional.⁽¹⁾ En 2005, hubo 51.1 millones de personas migrantes en las Américas, 44.5 millones en América del Norte solamente.⁽²⁾

Como una de las principales naciones receptoras de inmigrantes, Estados Unidos se ha centrado en las esferas de políticas de seguridad e integridad de inmigración, incluida la inmigración no autorizada (que había aumentado antes de la crisis económica) y la trata de personas.⁽³⁾ Como países limítrofes y socios en esta agenda, Canadá y México han trabajado con Estados Unidos en estas esferas de políticas. Canadá y México también se han centrado en la movilidad del trabajo, mientras que Canadá y Estados Unidos han incrementado la cooperación

(1) O'Neil, Kevin, Kimberly Hamilton and Demetrios Papademetriou, Migration in the Americas, preparado para la Comisión Mundial sobre las Migraciones Internacionales, septiembre de 2005; International Organization for Migration (IOM), World Migration Report 2008: Managing Labour Mobility in the Evolving Global Economy, 2008, p. 423.

(2) IOM, p. 423.

(3) O'Neil et al.

en la protección de los refugiados, a través del “Acuerdo sobre terceros países seguros entre Canadá y Estados Unidos”⁽⁴⁾ que entró en vigencia en 2004.

El panorama general de los problemas relativos a la migración en Latinoamérica y el Caribe indica que los países de estas regiones tienen intereses tanto similares como diferentes respecto a sus homólogos de América del Norte. Algunos países de la región luchan contra los altos niveles de emigración neta, que tradicionalmente ha sido sensible a las crisis económicas y de otros tipos.⁽⁵⁾ La emigración de las personas altamente calificadas es un desafío especial; por ejemplo, dos tercios de los graduados universitarios de Jamaica y Haití se encuentran en el extranjero.⁽⁶⁾ Como consecuencia del alto nivel de emigración de estos países, la relación entre la migración y el desarrollo ha constituido un creciente interés para el sector de las políticas. Esto incluye no solo el impacto económico de las remesas de fondos (que en 2007 ascendieron a USD 60.7 mil millones en Latinoamérica y el Caribe⁽⁷⁾), sino también la función del estado relativa a la prestación de servicios consulares en el extranjero. México, por ejemplo, ha ampliado los servicios consulares para que incluyan la emisión de tarjetas de identificación consulares en Estados Unidos y la supervisión del tratamiento de los trabajadores migrantes en Canadá.⁽⁸⁾

Los movimientos de refugiados han sido menos preocupantes para la región que en las décadas de 1980 y 1990, si bien en Colombia hay una considerable población internamente desplazada (PID).⁽⁹⁾ La Alta Comisión para los Refugiados de la Organización de las Naciones Unidas informa que, desde finales de 2008, hubo 3,596,100 personas necesitadas de protección en la región de las Américas, de las cuales 3,000,000 eran PID en Colombia.⁽¹⁰⁾

Por último, la migración no autorizada o irregular es una preocupación para el sector de las políticas de los países de Latinoamérica y el Caribe, junto con la trata y el contrabando de seres humanos. O’Neil y colaboradores informan que la migración irregular en la

(4) Formalmente denominado *Agreement Between the Government of Canada and the Government of the United States of America for Cooperation in the Examination of Refugee Status Claims from Nationals of Third Countries*.

(5) IOM, p. 427.

(6) Ibid, p. 430.

(7) Ibid, p. 429.

(8) O’Neil et al., p. 28.

(9) Ibid, p. 25; OM, p. 430.

(10) United Nations High Commissioner for Refugees, 2008 Global Trends, p. 8.

región se produce de diversas formas, que incluyen la salida de personas desde países latinoamericanos a destinos fuera de la región, el movimiento irregular dentro de la región y el ingreso no autorizado o con falsas promesas a la región.⁽¹¹⁾ Una legislación nacional más firme para el procesamiento de la trata y el contrabando de seres humanos y el apoyo adecuado a las víctimas se han identificado como esferas de políticas que se deben desarrollar en algunos países de la región.⁽¹²⁾

COLABORACIÓN EN LA GESTIÓN DE LA MIGRACIÓN EN LAS AMÉRICAS

En las Américas, hay muchos foros intergubernamentales de colaboración en inmigración. Según la Organización Internacional para las Migraciones (OIM), desde 1948 y hasta 2003, los países latinoamericanos habían firmado más de 143 acuerdos bilaterales sobre migración.⁽¹³⁾ Además, la migración, en especial la de personas altamente calificadas, es un componente de los acuerdos regionales de libre comercio, como el Tratado de Libre Comercio de América del Norte y Caricom, el acuerdo de la Comunidad del Caribe. Otros procesos consultivos regionales incluyen la Conferencia Regional sobre Migración, que reúne a los países de América Central y América del Norte con la República Dominicana. La Organización de los Estados Americanos (OEA) también ha sido un órgano regional importante, y la sección siguiente se centrará en sus actividades.

Los derechos humanos de las personas migrantes han sido tratados en la Cumbre de las Américas desde la primera, realizada en 1994. Este enfoque se fortaleció aún más en 1997, cuando la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH) estableció la Relatoría Especial sobre Trabajadores Migratorios y Miembros de sus Familias en respuesta a las resoluciones aprobadas por la Asamblea General de la OEA.http://www.btb.termiumplus.gc.ca/tpv2source?lang=spa&index=ent&i=1&src_id=FAOAB1994&rlang=es&titl=CIDH&srchtxt=InterAmerican%20Commission%20on%20Human%20Rights&fchrordnm=1 En el Plan de Acción de la Tercera Cumbre de las Américas, aprobado en la ciudad de Quebec, los jefes de estado y gobierno se comprometieron a establecer un programa

(11) O'Neil et al., p. 23.

(12) Ibid.; consulte también International Organization for Migration, "IOM Launches Regional Counter-Trafficking Campaign in Central America, Mexico," 28 July 2009.

(13) O'Neil et al., p. 32.

interamericano dentro de la OEA para la promoción y la protección de los derechos humanos de las personas migrantes. El Programa Interamericano para la Promoción y Protección de los Derechos Humanos de las Personas Migrantes (en lo sucesivo, “el Programa”) fue desarrollado y aprobado en la cuarta sesión plenaria, celebrada en junio de 2005.

A. Programa Interamericano para la Promoción y Protección de los Derechos Humanos de las Personas Migrantes⁽¹⁴⁾

El Programa contiene información sobre los antecedentes de iniciativas anteriores de la OEA para abordar el tema de los derechos humanos de las personas migrantes, y expone el marco conceptual para las actividades posteriores. Cabe señalar que, dados los cambiantes patrones de migración de la región,⁽¹⁵⁾ el género se debe incorporar como tema transversal.

El programa asigna más de treinta actividades específicas a diferentes entidades dentro de la OEA. Estas actividades, diseñadas para promover las prácticas y las políticas públicas para la protección de las personas migrantes, “cubren un amplio espectro, que abarca desde la difusión de información sobre la legislación existente hasta acciones específicas para promover los derechos humanos de este grupo”.⁽¹⁶⁾ El informe de 2009 sobre las actividades realizadas en la implementación del Programa incluye, entre otras cosas, lo siguiente:⁽¹⁷⁾

- Investigación de las condiciones de detención y los derechos al debido procedimiento de las personas migrantes en los procedimientos de inmigración de Estados Unidos⁽¹⁸⁾ (Relatoría Especial sobre los Derechos de los Trabajadores Migratorios y sus Familias)
- Desarrollo de una biblioteca digital sobre género y migración (Comisión Interamericana de Mujeres)
- Trabajo en conjunto con la Organización Mundial de la Salud para diseñar y construir consenso respecto a un código de prácticas para

(14) Disponible en: http://www.oas.org/DIL/migrant_workers_inter_american_program.htm (visitado el 29 de julio de 2009).

(15) La OIM informa que las mujeres representan una porción creciente de la migración intrarregional (el 54%), y que a las remesas de fondos de las mujeres se les suele dar otro uso en comparación con aquellas enviadas a los hogares por los hombres, p. 428.

(16) Permanent Council of the Organization of American States, Committee on Juridical and Political Affairs, “Report on Activities in Implementation of the Inter-American Program for the Promotion and Protection of the Human Rights of Migrants, Including Migrant Workers and Their Families 2009 Annual Meeting” [AG/RES. 2289 (XXXVII-O/07)], 29 January 2009, CP/CAJP-2690/09, p. 2, http://www.oas.org/consejo/CAJP/Migrant_default.asp (visitado el 29 de julio de 2009).

(17) Ibid.

(18) Otros países forman parte de las actividades planificadas para el año 2009.

el reclutamiento internacional de trabajadores de la salud (Organización Panamericana de la Salud)

- Implementación de un sistema continuo para reunir y sistematizar información sobre las tendencias y los flujos migratorios en el hemisferio, que se llamará Sistema Continuo de Reportes de Migración Laboral para América Latina y el Caribe (SICREMI-ALC) (Oficina del Secretario Ejecutivo. Programa de Migración)
- Instrucción sobre el Programa en la oficina central de la OEA (Departamento de Derecho Internacional en colaboración con la OIM y la Organización Internacional del Trabajo [OIT])

En el informe de actividades de enero de 2009 sobre el Programa, también se incluyen las actividades relevantes de otros órganos multilaterales, como la OIM, la OIT y la Conferencia Regional sobre Migración.

El Programa Interamericano para la Promoción y Protección de los Derechos Humanos de las Personas Migrantes también incluye más de cien actividades optativas para los estados miembros de la OEA (anexados), organizaciones multilaterales y regionales, y organizaciones de la sociedad civil. Los informes de los países proporcionan algunos ejemplos de los tipos de actividades llevadas a cabo en la implementación del Programa. Estados Unidos, por ejemplo, presentó un informe sobre el programa vigente para niños no acompañados y sobre la Oficina de Reubicación de Refugiados.⁽¹⁹⁾ El informe de Argentina proporciona el ejemplo de un país que tiene una experiencia diferente en materia de migración. Destaca las diversas actividades relacionadas con la migración y los derechos humanos, incluida la adhesión a la *Convención Internacional sobre los Derechos de los Trabajadores Migratorios y sus Familias*, la *Ley de migración de 2004* y la participación en el órgano regional denominado MERCOSUR,⁽²⁰⁾ incluidos los acuerdos de regularización mutuos.⁽²¹⁾

El Programa lleva a cabo una reunión anual especial, que sirve como mecanismo para hacer seguimiento, elaborar informes y considerar propuestas nuevas. En la última reunión anual, celebrada en Washington en febrero de 2009, la agenda incluyó una serie de temas además de informes sobre los avances realizados en la implementación del Programa. Otros temas fueron

(19) Permanent Council of the Organization of American States, Reports of member states on implementation of the Inter-American Program for the Promotion and Protection of the Human Rights of Migrants, Including Migrant Workers and Their Families [AG/RES. 2141 (XXXV-O/05)] (United States of America), 12 February 2007, CP/CAJP-2454/07 add. 1.

(20) El MERCOSUR es un acuerdo comercial regional entre Argentina, Brasil, Paraguay y Uruguay.

(21) Permanent Council of the Organization of American States, Reports of member states on implementation of the Inter-American Program for the Promotion and Protection of the Human Rights of Migrants, Including Migrant Workers and Their Families [AG/RES. 2141 (XXXV-O/05)] (Argentina), 1 March 2007, CP/CAJP-2454/07 add. 5 corr. 1.

los cambios futuros en las tendencias migratorias ante el crecimiento más lento de las economías del mundo y la recesión en el mercado laboral, la crisis financiera mundial y su impacto en los países de origen, y la importancia de los sistemas de información sobre migración en la creación de políticas públicas y marcos reglamentarios.

GRUPO DE TRABAJO DEL FIPA

Los países miembros del Foro Interparlamentario de las Américas (FIPA) tienen diferentes historias y experiencia con la migración, y sus políticas y programas destinados a abordar los problemas relativos a ella, como la trata de personas, la migración del trabajo (incluidas las remesas de fondos) y la migración indocumentada, se encuentran en distintas etapas de desarrollo. Por consiguiente, los foros internacionales como el FIPA constituyen excelentes sitios de aprendizaje e intercambio.

¿Qué contribuciones pueden hacer los parlamentarios a la agenda relativa a la protección de los derechos humanos de las personas migrantes, dentro de sus propios países y multilateralmente? En esto se centrará la sesión del grupo de trabajo del FIPA. Las áreas que considerarán los parlamentarios incluyen fomentar las percepciones públicas positivas respecto a las personas migrantes, realizar informes sobre iniciativas nacionales o compartir mejores prácticas, abordar los vacíos jurídicos y buscar el compromiso respecto a la responsabilidad por los derechos humanos.

APÉNDICE

Fuente: Fragmento del *Programa Interamericano para la Promoción y Protección de los Derechos Humanos de las Personas Migrantes*, http://www.oas.org/DIL/migrant_workers_inter_american_program.htm.

APÉNDICE

Fragmento del Programa Interamericano para la Promoción y Protección de los Derechos Humanos de las Personas Migrantes⁽²²⁾

B. Otros ejecutores además de los órganos, las entidades y los organismos de la OEA

1. ESTADOS MIEMBROS DE LA OEA

Se sugiere a los estados miembros de la OEA la posible implementación de las siguientes actividades optativas específicas, entre otras:

33. Intercambiar información sobre el fenómeno de la migración, sus características, dimensiones, estadísticas y repercusiones. Mejorar los sistemas de información estadística y fomentar el intercambio de información y mejores prácticas mediante el uso de tecnologías de información y comunicación.
34. Facilitar el acceso de las personas migrantes a la información pública en conformidad con las leyes nacionales.
35. Dar la posibilidad a las personas migrantes de que tomen decisiones informadas mediante la difusión de información sobre las vías legales de migración y sobre los peligros relativos al contrabando de personas migrantes y la trata de personas.
36. Desarrollar capacidad institucional para la gestión y el manejo de la migración mediante la capacitación de los funcionarios, la revisión de la legislación y el establecimiento de sistemas de gestión de la migración justos y organizados.
37. Considerar la firma y la ratificación de todos los instrumentos de derechos humanos interamericanos y universales, o la adhesión a ellos, y tomar medidas específicas a nivel nacional para fortalecer el respeto por los derechos humanos y las libertades fundamentales de todas las personas, incluidos los de las mujeres, los niños, los ancianos, las poblaciones indígenas, las personas migrantes, los repatriados, las personas con discapacidades y cualquier otra persona que pertenezca a cualquier otro grupo vulnerable, entre otros.
38. Considerar la firma, la ratificación o la adhesión a la Convención de las Naciones Unidas contra la Delincuencia Organizada Transnacional y sus protocolos opcionales.
39. Revisar sus leyes para garantizar que sean coherentes con las obligaciones de respetar los derechos humanos de las personas migrantes según lo expuesto en los instrumentos internacionales sobre derechos humanos y migración —incluidos los instrumentos relativos a la migración por trabajo y a la protección de los trabajadores migrantes— de los que formen parte, reconociendo el derecho soberano de los estados de regular el ingreso y la permanencia de ciudadanos extranjeros en sus respectivos territorios.
40. Revisar las prácticas de migración de cada estado respecto al ingreso y la permanencia de ciudadanos extranjeros para garantizar que se lleven a cabo de manera coherente con los derechos humanos internacionales y el derecho de los refugiados pertinentes.

(22) El programa completo está disponible en: http://www.oas.org/DIL/migrant_workers_inter_american_program.htm (visitado el 29 de julio de 2009).

41. Capacitar a los funcionarios públicos que trabajen en el área de migración en legislación sobre migración, protección de los derechos humanos de las personas migrantes y sus familias, condiciones de vulnerabilidad de las personas migrantes y sus familias, identificación y protección de refugiados y de posibles solicitantes de asilo, modus operandi de las redes involucradas en el contrabando de personas migrantes y en la trata de personas, e identificación y ayuda a las víctimas.
42. Hacer esfuerzos para armonizar los requisitos de migración entre los estados interesados de las Américas y dentro de los grupos subregionales.
43. Realizar programas para promover acuerdos de migración autorizada y trabajadores migrantes.
44. Promover e implementar programas de repatriación voluntaria como alternativa a la deportación o expulsión.
45. Realizar programas de información y asistencia destinados a las personas migrantes y sus familias que regresen a sus países de origen.
46. Promover políticas y acciones que garanticen la aplicación de las normas de debido procedimiento en los procedimientos de migración.
47. Promover y facilitar políticas públicas, leyes y prácticas destinadas a proteger los derechos de las personas migrantes y sus familias bajo procedimientos de migración, coherentes con el marco legal interno de cada estado y las leyes de derechos humanos internacionales pertinentes, incluidos los derechos a un juicio imparcial, a la protección contra el arresto arbitrario, al debido procedimiento legal y a la igualdad ante la ley.
48. Emitir documentos de identidad a las personas migrantes por parte de los estados de origen en sus representaciones consulares.
49. Promover la protección consular en conformidad con las obligaciones de los estados que forman parte de la Convención de Viena sobre las Relaciones Consulares, teniendo en cuenta la información, la notificación, la comunicación y la asistencia consular para las personas migrantes; y firmar e implementar acuerdos de cooperación entre los estados con respecto a este tema, por ejemplo, redes de funcionarios de enlace.
50. Ofrecer campañas amplias de información pública y programas de educación básica y secundaria contra la discriminación y para la comprensión de la contribución y el valor de las personas migrantes y sus familias para las sociedades de origen y anfitrionas.
51. Cooperar e intercambiar información entre los estados sobre las redes de contrabando de personas migrantes y desarrollar estrategias individuales y colectivas con el objeto de prevenir estos actos e investigar, procesar y castigar a los contrabandistas y, cuando corresponda, proteger y ayudar a las personas migrantes.
52. Cooperar e intercambiar información entre los estados sobre las redes de trata de personas y desarrollar estrategias individuales y colectivas con el objeto de prevenir estos actos e investigar, procesar y castigar a los traficantes, y proteger y ayudar a las víctimas.
53. Proporcionar los mecanismos adecuados para informar y presentar denuncias realizadas por personas migrantes y organizaciones de la sociedad civil sobre violencia y supuestas

violaciones a los derechos humanos, sin perjuicio de su derecho a acceder a los mecanismos de protección pertinentes según los sistemas universales e interamericanos.

54. Con respecto al envío de remesas de fondos, tomar medidas concretas para promover el establecimiento, tan pronto como sea posible, de las condiciones necesarias para alcanzar el objetivo de reducir al menos a la mitad el costo promedio regional de estas transferencias, de ser posible, durante el año 2008. Además, según corresponda o sea necesario, adoptar ciertas medidas, como fomentar la competencia entre los proveedores de estos servicios y eliminar los obstáculos reglamentarios y otras medidas restrictivas que afecten el costo de estas transferencias, y usar nuevas tecnologías, y a la vez mantener una supervisión financiera eficaz.
55. Apoyar las iniciativas voluntarias individuales o comunitarias sobre el uso de fondos de inversión y proyectos productivos para promover el bienestar general y el desarrollo de las comunidades de origen.
56. Promover acuerdos bilaterales sobre los beneficios de seguridad social de las personas migrantes y sus familias, de modo que toda contribución a la seguridad social realizada por el estado pueda ser reclamada o transferida al estado en el que viva el trabajador migrante.
57. Promover el intercambio de información y mejores prácticas entre los distintos ejecutores de este Programa.
58. Proteger la seguridad física de las personas migrantes y tomar las medidas adecuadas para prevenir, combatir y erradicar la violencia y otros delitos contra las personas migrantes, como el fraude, la extorsión y la corrupción.
59. Proporcionar acceso adecuado y eficaz a todos las personas migrantes y sus familias al sistema judicial, para que puedan ejercer sus derechos.
60. Proporcionar los medios para preservar la salud de todas las personas a través de medidas sanitarias relativas a la atención médica hasta donde los recursos públicos y de la comunidad lo permitan, de forma coherente con el marco legal interno y constitucional de cada estado y con las leyes internacionales de derechos humanos pertinentes.
61. Implementar las medidas y los programas necesarios para mejorar el acceso eficaz de todos los niños migrantes, adonde sea que estén, a los sistemas educativos, de forma coherente con el marco legal interno y constitucional de cada estado y con las leyes internacionales de derechos humanos pertinentes.
62. Implementar las medidas y los programas necesarios para mejorar el acceso eficaz de todas las personas migrantes y sus familias a la educación, de forma coherente con el marco legal interno y constitucional de cada estado y con las leyes internacionales de derechos humanos pertinentes.
63. Facilitar la participación de las personas migrantes en la vida cultural de la comunidad.
64. Hacer todos los esfuerzos posibles para garantizar el cumplimiento de las leyes laborales, centrándose particularmente en la situación y las condiciones laborales de los trabajadores migrantes, mediante el desarrollo de transparencia, conocimiento y profesionalidad, y compartiendo las mejores prácticas.

65. Proteger la propiedad legítima de todas las personas migrantes, incluido el dinero, la propiedad inmueble e intelectual, las cuentas bancarias y demás bienes e instrumentos financieros, y combatir los actos ilícitos contra ellos.