



COMISIÓN INTERAMERICANA DE DERECHOS HUMANOS

Organización de los Estados Americanos

OEA/Ser./L/V/II.111
doc. 20 rev.
16 abril 2001
Original: Español

INFORME ANUAL DE LA COMISIÓN INTERAMERICANA DE DERECHOS HUMANOS 2000

CAPÍTULO V. ESTUDIOS ESPECIALES

SEGUNDO INFORME DE PROGRESO DE LA RELATORIA SOBRE TRABAJADORES MIGRATORIOS Y MIEMBROS DE SUS FAMILIAS

IV. MIGRACIÓN Y DERECHOS HUMANOS

31. La presente sección de este informe describe de forma analítica el problema planteado por la migración en materia de derechos humanos. El objetivo de esta parte es explicar el marco en el que ocurren las violaciones a los derechos humanos de los trabajadores migratorios y sus familias en el hemisferio. Para ello, se examinan diversos aspectos de esta problemática, entre ellos, la evolución y nuevas características de la migración en la última década, sobre todo en el hemisferio americano; se analizan los intereses de los actores involucrados en el problema, como Estados y trabajadores migratorios; y por último, se reseña brevemente la normativa internacional en materia de protección de estas personas.

32. En la última década, la migración se ha transformado en uno de los temas más importantes de la agenda política internacional. En países receptores de inmigrantes, como Estados Unidos, Alemania, Francia, Italia, Canadá y Australia, entre otros, gobiernos, partidos políticos, la sociedad civil, las iglesias, y los medios de comunicación han debatido extensamente la materia. Similares discusiones han surgido en una gran cantidad de países en desarrollo como Malasia, Argentina y Sudáfrica, que recientemente han recibido un creciente número de inmigrantes. Los debates sobre migración, sin embargo, no se han circunscrito a las naciones receptoras, sino también a los países de origen de las personas que migran, como México, El Salvador, Turquía, Indonesia, Rumania, Albania, entre muchos otros.

33. En los países receptores, la discusión se ha centrado en cómo restringir la entrada de extranjeros, cuáles son las consecuencias sociales, culturales y económicas de la migración, o de cuáles beneficios sociales es lícito privar a los inmigrantes. En cambio, en los países de origen, el debate se ha remitido a cómo se debieran o podrían proteger los derechos fundamentales de millones de migrantes que se ven expuestos a abusos y a explotación en países receptores, qué derechos y beneficios sociales debieran hacerse extensivos a los migrantes y sus familias, o cómo asegurar una estabilidad en los países de residencia que garantice que los inmigrantes puedan continuar enviando remesas a las familias que quedan en el país de origen.

34. Como reflejo de la preocupación de los Estados por el tema, varios países han fomentado debates en diversos foros intergubernamentales, especialmente en Naciones Unidas. Asimismo, los Estados han creado conferencias y foros especiales, sobre todo en el ámbito regional, para

intercambiar información y experiencias con relación al problema. En el hemisferio americano se han creado dos importantes foros. Por un lado, la Conferencia Regional sobre Migraciones, conocida como Conferencia de Puebla, un foro creado en 1996 y en el que participan once países de Centro y Norte América, Estados Unidos, Canadá, México, Guatemala, Honduras, Costa Rica, Belice, El Salvador, Panamá, Nicaragua y República Dominicana. Por el otro, la Conferencia Sudamericana de Migraciones, iniciado en 1999 y que reúne a Argentina, Bolivia, Brasil, Colombia, Chile, Ecuador, Paraguay, Perú, Uruguay y Venezuela.

35. La relevancia adquirida por la migración se debe en gran parte a que, mientras al interior de muchos países desarrollados existe la impresión, real o aparente, de que se ha llegado a un límite en cuanto a la capacidad de absorber migrantes, en el mundo el número de personas que migran continúa creciendo de forma notable. Esto quiere decir que mientras la presión migratoria sobre los países receptores, sobre todo desarrollados, ha aumentado en forma ostensible, la disposición de estas naciones a recibir migrantes ha disminuido bruscamente (salvo algunas excepciones como Irlanda y Suiza).

36. De acuerdo a la Organización Internacional de Migraciones (OIM) hoy en el mundo hay 150 millones de migrantes (una cifra algo menor que la población de Brasil).¹¹ La mayor parte de esta gente son personas que migran en busca de un futuro mejor, huyendo de pobreza, violencia y falta de oportunidades en sus países de origen. En uno de sus últimos informes, en tanto, la Organización Internacional del Trabajo (OIT) afirma que entre 1965 y 1990 el número de migrantes creció casi un cincuenta por ciento, de 75 a 120 millones.¹² De acuerdo a la OIT, de este número, entre 70 y 80 millones eran personas que migraron voluntariamente en busca de trabajo, mientras que el resto corresponde ya sea a refugiados o desplazados internos.¹³ De los entre 70 y 80 millones de migrantes voluntarios, un porcentaje alto, pero indeterminado corresponde a personas indocumentadas. (Es muy difícil establecer la cantidad de personas indocumentadas dada la reticencia de estas personas a ser empadronados por miedo a ser deportadas o detenidas por las autoridades). De acuerdo al mismo estudio, entre 1970 y 1990 el número de países clasificados como receptores importantes de migrantes subió de 39 a 67, mientras el de países de origen subió de 29 a 55. El estudio también señala que el número de países que son a la vez receptores y de origen de migrantes subió de 4 a 15.¹⁴

Crecimiento Migratorio

37. Los expertos coinciden en que en el ámbito mundial la migración ha aumentado como consecuencia de la combinación de factores demográficos, económicos, políticos y sociales. Indudablemente, el crecimiento de la población mundial, que el año 2000 llegó a 6 mil millones, ha generado un incremento importante en el número de migrantes. Entre 1970 y 1990 la migración en el mundo creció en un promedio de 1.9% al año. Este aumento, sin embargo, representó sólo un 0.1% más que la tasa de crecimiento de la población a nivel mundial (1.8%).

¹¹ OIM. *World Migration Report 2000*. Página Internet: <http://www.iom.int/iom/Publications/entry.htm>

¹² Stalker, Peter. *Workers Without Frontiers. The Impact of Globalization on International Migration*. Boulder CO.: Lynne Rienner Publishers, 2000, pp.6.

¹³ Según el Alto Comisionado de Naciones Unidas para los Refugiados (ACNUR) y el Comité Estadounidense para los Refugiados (USCR), en el año 2000 habían entre 12-14 millones de refugiados y al menos 21 millones de desplazados internos. ACNUR. *Refugees and Others of Concern to UNHCR*. Geneva: ACNUR 2000, p. 6. USCR. *World Refugee Survey 2000*. Washington: USCR, 2001, pp. 4-6.

¹⁴ Stalker, Op. cit. pp. 5-7.

En otras palabras, el crecimiento de la migración no indica que haya habido un cambio importante en la propensión de las personas a migrar, sino más bien refleja con notable precisión el crecimiento poblacional.¹⁵

38. El crecimiento de la migración, empero, no sólo se explica por cambios demográficos. Ciertos factores políticos, sobre todo el fin de la Guerra Fría, también han contribuido a multiplicar la migración. Con el fin de la Unión Soviética fueron suprimidas una serie de restricciones migratorias impuestas por los regímenes comunistas para regular la inmigración. Esto llevó a que miles de personas optaran por emigrar, sobre todo dado el notable deterioro de las condiciones de vida en los ex países comunistas. Del mismo modo, el resurgimiento de rivalidades nacionales, religiosas y étnicas, en parte facilitadas por el fin de la Guerra Fría, desataron una ola de violencia en los Balcanes (Yugoslavia, Bosnia, Croacia), el Cáucaso (Georgia, Armenia, Azerbaiján, Chechenia) y en algunas ex provincias soviéticas (Tayikistán), lo que generó un éxodo importante de personas, sobre todo a Europa. De forma similar, problemas étnicos, sociales y religiosos en África, Asia y América Latina y el Caribe también han contribuido a incrementar el número de migrantes.

39. Al mismo tiempo, el fin de la Guerra Fría incidió negativamente en el interés por parte de los países desarrollados de recibir disidentes o de reconocer militantes políticos extranjeros como disidentes que merecen protección internacional. Los países desarrollados de occidente dejaron de apreciar una ventaja estratégica en la protección de fugitivos de regímenes comunistas.¹⁶

40. Uno de los factores que más ha incidido en el aumento de la migración ha sido la creciente disparidad en los niveles de vida y beneficios sociales y laborales (acceso a educación, servicios de salud y pensiones) entre los países desarrollados y los países en desarrollo. Aunque diferencias entre países ricos y pobres han existido siempre, en las últimas dos décadas la disparidad ha tendido a acentuarse. Uno de los aspectos que ilustra mejor esta tendencia es la evolución de las remuneraciones: mientras en los países desarrollados los salarios han tendido a subir, en la mayoría de los países en desarrollo han tenido alzas leves, se han mantenido estacionarios o, en numerosos casos, incluso han caído. A modo de ejemplo, en 1980 la diferencia en el salario por una hora de trabajo de un obrero de manufacturas chino y otro estadounidense era de 1:36 (US\$ 0.25 a US\$ 9.87); en 1995, la relación se disparó a 1:72 (US\$ 0.25 contra US\$17.20). De modo similar, en 1996, un obrero mexicano podía ganar en promedio hasta nueve veces más trabajando en Estados Unidos. Estas enormes disparidades, naturalmente, han redundado en mayores índices de migración.¹⁷

41. Los cambios tecnológicos han tenido también una enorme repercusión en el aumento de la migración. La masificación del tránsito aéreo unido a mejoras en el transporte terrestre y marítimo, han facilitado la migración al reducir el costo y aumentar la eficiencia del transporte. Asimismo, la creciente penetración de los medios de comunicación ha permitido a una mayor cantidad de personas en los países en desarrollo enterarse de las condiciones de vida en los países desarrollados. Seducidos no sólo por las oportunidades económicas sino también por nuevos patrones culturales transmitidos por la televisión, el cine o la música popular, muchas personas han decidido emigrar de sus países. Adelantos tecnológicos, especialmente la reducción en el

¹⁵ Stalker, Op. cit., pp.5-7.

¹⁶ Loescher, Gil. *Beyond Charity*. Oxford: Oxford University Press, 1993, pp. 18-23, 103-108.

¹⁷ Stalker, Op. cit., pp. 1-23; OIM, Op cit.

costo de las comunicaciones, por otro lado, han permitido a las personas que migran establecer un contacto mucho más fluido con sus familias en sus países de origen. Estas condiciones han reducido la sensación de aislamiento y transculturación de los migrantes, convenciendo a muchos de que es posible probar fortuna en otro país.

42. La reciente aparición de organizaciones transnacionales dedicadas al tráfico de personas también ha estimulado en forma notable la migración. Gracias a sofisticados recursos y a un acabado conocimiento de los mecanismos de control inmigratorio, estos grupos han sido capaces de burlar la vigilancia de las autoridades y de introducir ilegalmente a países de destino a cientos de miles de migrantes. Asimismo, estas organizaciones han fomentado la migración al reclutar mujeres y niños de países en desarrollo para actividades ilegales, entre ellas la prostitución.¹⁸

43. Factores sociales también han afectado el fenómeno migratorio. Un elemento que ha contribuido de modo notable al crecimiento de la migración ha sido el aumento del número de mujeres migrantes. De manera creciente, muchas mujeres han comenzado a migrar siguiendo a sus maridos y familias. De forma gradual, sin embargo, muchas otras han empezado a migrar por su cuenta. Es importante consignar que históricamente las mujeres representaban un porcentaje menor del número total de migrantes. Hoy en día, sin embargo, ellas representan el 47.5% del número total de migrantes en el mundo. El hecho de que millones de mujeres hayan engrosado las filas migratorias no sólo ha incrementado el número total de personas que migran, sino que también ha transformado de forma radical este fenómeno social.¹⁹

44. Otro elemento que contribuye de forma importante al crecimiento de la migración es el desarrollo de comunidades de migrantes. Estas últimas ejercen un efecto de imán, ya que a través de canales informales diseminan información, por ejemplo, acerca de las reglas de inmigración, el mercado de trabajo o de vivienda. De este modo, incentivan y facilitan que un mayor número de personas intenten migrar.²⁰

45. Por último, es importante consignar que, de manera creciente, catástrofes naturales como terremotos, sequías, inundaciones, huracanes, están contribuyendo a incrementar el número de migrantes. Si bien estos desastres han generado históricamente movimientos migratorios, gracias a que los adelantos tecnológicos facilitan la migración hoy más que nunca las personas simplemente abandonan sus países luego de grandes desastres naturales.²¹ En el hemisferio americano se han dado casos paradigmáticos como el Huracán Mitch de 1998 que catapultaron la migración de miles de centroamericanos, sobre todo a México, Estados Unidos y Canadá

Tendencias en el Hemisferio

46. En el hemisferio, la migración ha experimentado un aumento apreciable en las últimas décadas. Al igual que en el resto del mundo, este crecimiento se debe a factores económicos y

¹⁸ Naciones Unidas, Derechos Humanos de los Migrantes Informe E/CN.4/2000/82, párrafo 41; Human Rights Watch. *World Report. Special Issues and Campaigns: Racial Discrimination and Related Intolerance: Migrants and Refugees*. Página Internet en <http://www.hrw.org/wr2k1/special/racism.html#migrants>.

¹⁹ OIM, Op. cit.

²⁰ Weiner, Myron. *The Global Migration Crisis: Challenges to States and Human Rights*. New York: Harpers Collins College Publishers, 1995, pp. 10-12.

²¹ OIM, Op cit.

políticos que han alimentado históricamente la migración, pero también a cambios en ciertos patrones culturales y sociales. Las fuentes migratorias tradicionales, especialmente el éxodo de mexicanos a Estados Unidos, han mantenido o incluso aumentado su volumen. Además de estos focos tradicionales, sin embargo, en los últimos años han surgido varias nuevas vertientes migratorias, sobre todo en Sudamérica.

47. La migración a Estados Unidos sigue siendo el principal eje migratorio regional (de hecho éste es el principal eje migratorio del mundo). De acuerdo a OIM, Estados Unidos recibe alrededor de 1 millón de migrantes legales al año y además permite la entrada transitoria de otras 300.000 personas, entre ellas, profesionales con contrato temporal, trabajadores temporeros y estudiantes. Migrantes arriban a Estados Unidos provenientes de todos los continentes. Según el Servicio de Inmigración y Naturalización (INS), en la última década destacan chinos, indios, polacos, vietnamitas, filipinos, ucranianos, coreanos, irlandeses y rusos. Entre los migrantes legales provenientes del hemisferio americano, destacan mexicanos, dominicanos, salvadoreños, cubanos (quienes en su mayoría emigraron tras la Revolución de 1959) y en menor medida jamaquinos, canadienses, guatemaltecos, haitianos, bahameses y sudamericanos.²² De las personas que oficializaron su estatus migratorio en Estados Unidos en 1998, el mayor porcentaje correspondió a mexicanos (20%), chinos (5.6%), Indios (5.5%) y dominicanos (3.1%).²³

48. Asimismo, una cifra indeterminada pero muy significativa de personas entra sin documentación a Estados Unidos. Según la Organización Internacional del Trabajo (OIT), alrededor de 5 millones de personas indocumentadas vivían en Estados Unidos en 1996.²⁴ Por otro lado, de acuerdo a un informe del INS, citado por la OIM, el número de migrantes indocumentados crece en 275.000 personas cada año.²⁵ Más de la mitad de los migrantes indocumentados en Estados Unidos son mexicanos (es importante señalar que trabajadores mexicanos históricamente han migrado a Estados Unidos en busca de mejores condiciones laborales). Un número significativo, pero bastante menor de inmigrantes indocumentados, proviene de Centro América. A raíz de la crisis política que afectó a Centro América en la década de los ochenta, salvadoreños, guatemaltecos y nicaragüenses comenzaron a emigrar en gran número a Estados Unidos. Tras una caída significativa a principios de los noventa, el éxodo de centroamericanos a Estados Unidos volvió a incrementar como resultado de la devastación provocada por el huracán Mitch en 1998. Canadienses, haitianos, dominicanos, jamaquinos, bahameses, así como un número importante de sudamericanos, la mayoría de la región andina, también regularmente migran a Estados Unidos.²⁶

49. Aunque mucho menor, otro polo tradicional de migración en el hemisferio es Canadá. A diferencia de Estados Unidos, sin embargo, chinos, indios, taiwaneses y filipinos, y no mexicanos, centroamericanos o caribeños constituyen la principal fuente de inmigración en Canadá. Entre los americanos, los salvadoreños y haitianos son los grupos inmigratorios más importantes. Canadá también recluta de forma temporal cada año a casi 300,000 trabajadores agrícolas, la mayoría mexicanos.²⁷

²² INS. *Immigrants Admitted by Region and Selected Country of Birth: Fiscal Years 1992-99*. Página Internet <http://www.ins.gov/graphics/aboutins/statistics/annual/fy94/744.htm>.

²³ OIM, Op cit.

²⁴ Stalker, Op. cit. p. 26.

²⁵ OIM, Op .cit.; respuesta del Gobierno de Estados Unidos al cuestionario enviado por esta relatoría.

²⁶ OIM, Op. cit.; respuesta del Gobierno de Estados Unidos al cuestionario enviado por esta Relatoría.

²⁷ OIM, Op .cit.

50. México es otro importante país receptor en la región, sobre todo de guatemaltecos, hondureños, nicaragüenses, panameños, colombianos y venezolanos. Muchas de estas personas emigran a México atraídas por mayores salarios, otras para huir de la violencia o bien porque desean continuar viaje a Estados Unidos.²⁸ Por otro lado, el Gobierno de México indica que cerca de 330.000 estadounidenses indocumentados residen en su territorio.²⁹ La migración de haitianos a República Dominicana, así como centroamericanos a Costa Rica,³⁰ particularmente nicaragüenses, son otras dos fuentes importantes de migración en el Caribe y Centro América.³¹

51. En Sudamérica, Argentina y Venezuela atraen el mayor número de migrantes. Argentina alberga casi 2 millones de inmigrantes, más de la mitad de América Latina. Cifras de OIM indican que el número de inmigrantes latinoamericanos en Argentina subió de 571.000 en 1970 a 818.000 en 1991. Estas personas migran atraídas por mejores condiciones salariales, especialmente de Chile (la mayoría trabajadores zafrales en la Patagonia), Bolivia, Paraguay, Brasil y Uruguay (en su mayoría trabajadores calificados).³² En Venezuela, en tanto, viven casi un millón de inmigrantes, la mayoría no autorizados. En su gran mayoría provienen de Colombia, pero también de Perú y Ecuador.³³

52. Aunque menos importante que Argentina y Venezuela, Brasil también atrae un vasto número de migrantes. Se calcula que hoy en día 800,000 extranjeros viven en Brasil, la mayoría paraguayos, bolivianos y peruanos, y en menor medida argentinos y uruguayos.³⁴ Otro receptor tradicional de migración en Sudamérica es Paraguay, donde residen entre 350- 400, 000 trabajadores migratorios, la mayoría brasileños indocumentados (brasiguaios).³⁵

53. En la región han surgido en el último tiempo nuevas vertientes migratorias. La difícil situación que vive Colombia, donde un incremento importante en la violencia ha coincidido con una aguda crisis económica, ha generado un éxodo importante de colombianos, principalmente a Estados Unidos, México, Panamá y Europa. Una aguda crisis económica y política ha provocado una salida masiva de ecuatorianos a Argentina y España. La inestabilidad política y los problemas económicos en el Perú, por otro lado, han precipitado la emigración de entre 350.00 a 500.000 peruanos a Japón, Europa, Estados Unidos, Argentina y últimamente a Chile. De modo similar, problemas económicos en Argentina y Uruguay han llevado a que muchas personas, algunas con alta calificación profesional, emigren a Estados Unidos, Europa y en menor medida a México. En este sentido, el caso de Chile es paradigmático. Tradicionalmente un país de origen de migrantes, Chile ha comenzado a absorber un número creciente de extranjeros, entre ellos cubanos, ecuatorianos y peruanos, debido a un alza en el nivel de salarios generado por un largo período de crecimiento económico.

54. El hecho de que muchos países del hemisferio se hayan transformado en lugares de tránsito de migrantes es una característica nueva y muy interesante. Por México, Guatemala, Honduras, Costa Rica, Nicaragua y El Salvador, pasan cada año miles de centroamericanos, caribeños y

²⁸ OIM, Op .cit.

²⁹ Respuesta del Gobierno de México al cuestionario enviado por esta Relatoría.

³⁰ OIM, Op .cit.; respuesta del Gobierno de México al cuestionario enviado por la Relatoría.

³¹ OIM, Op .cit.

³² OIM, Op. cit.

³³ OIM, Op .cit.; respuesta del Gobierno de Venezuela al cuestionario enviado por esta Relatoría.

³⁴ OIM, Op .cit.; respuesta del Gobierno de Brasil al cuestionario enviado por esta Relatoría.

³⁵ OIM, Op. cit.; respuesta del Gobierno de Paraguay al cuestionario enviado por esta relatoría.

sudamericanos rumbo a Estados Unidos o Canadá. En Sudamérica se da un fenómeno similar. Peruanos y ecuatorianos atraviesan territorio boliviano o chileno para entrar a Argentina y Colombia y Centro América camino a Estados Unidos. Un fenómeno notable tiene que ver con la llegada de un número importante de migrantes extra regionales a diversos países del hemisferio. De acuerdo a estadísticas entregadas por diversos gobiernos a esta relatoría, asiáticos, africanos y personas de Europa del Este arriban con el objetivo de proseguir viaje a Estados Unidos, Canadá u otros destinos.³⁶

55. Otra tendencia importante que se aprecia en el hemisferio tiene que ver con la firma de acuerdos bilaterales o multilaterales entre los Estados. Estos acuerdos, algunos de larga data, otros muy recientes, tienen como fin ayudar a los Estados a regularizar la migración de trabajadores migratorios y sus familias a través de la coordinación de políticas. Hoy por hoy existen en la región más de una decena de convenios migratorios intergubernamentales. Entre los acuerdos bilaterales más importantes podemos mencionar los firmados entre Canadá-México; Estados Unidos-México; República Dominicana-Haití; Bolivia-Argentina; Costa Rica-Nicaragua; Colombia-Venezuela y Perú-Argentina. Entre los acuerdos multilaterales más importantes en materia de migración destacan los firmados por los países del Mercosur (Argentina, Bolivia, Brasil, Chile, Paraguay y Uruguay),³⁷ y el Pacto Andino (Bolivia, Colombia, Ecuador, Perú y Venezuela).³⁸

Políticas Migratorias y Violaciones de Derechos Humanos

56. Para discutir de manera crítica la violación de los derechos humanos de trabajadores migratorios miembros de sus familias en el hemisferio, es preciso comenzar por entender la naturaleza de la migración como fenómeno social. En este sentido, es importante recalcar que la violación a los derechos fundamentales de estas personas no se da en el vacío, sino que es parte de un contexto y está vinculada a las políticas migratorias de los Estados. La migración es un proceso complejo de múltiples repercusiones políticas, sociales, culturales y económicas que involucra diversos actores cuyos intereses difieren. Estos actores son, por una parte, los Estados que regulan la entrada y la salida de personas para garantizar sus intereses, y por otra, individuos y sus familias que migran porque aspiran a mejorar sus condiciones de vida. Entre los Estados, como ya se mencionó, es posible distinguir entre países receptores, de origen y de tránsito de migrantes.³⁹

57. Los países receptores intentan regular la entrada de extranjeros dependiendo de factores económicos, sociales y también políticos. Durante ciclos de expansión económica, estos Estados tienden a promover la inmigración para suplir la escasez de mano de obra. A este respecto, mientras algunos países promueven la emigración de personas calificadas, otros incentivan la de mano de obra no calificada para cubrir puestos de trabajo que la población local no está dispuesta

³⁶ Respuestas de los Gobiernos de Bolivia, Brasil, Costa Rica, Colombia, Ecuador, Estados Unidos, Guatemala y México al cuestionario enviado por esta relatoría.

³⁷ Chile y Bolivia no son miembros plenos, sino sólo asociados a MERCOSUR.

³⁸ El Tratado de Libre Comercio Norteamericano (TLCNA) entre Canadá, Estados Unidos y México, en tanto, establece sólo ciertas cláusulas para la entrada y salida de emigrantes.

³⁹ Zolberg, Aristide. 'International Migrations in Political Perspective', en Kritiz, M. M., Keely, C. and Tomasi, S. (eds.) *Global Trends in Migration: Theory and Research on International Population Movements*. New York: The Center for Migration Studies, 1981, pp. 3-15; Weiner. Op. cit., 1995, pp. 171 – 175.

a ocupar. Países con tasas de crecimiento poblacional muy bajas o negativas y que se caracterizan por tener un alto porcentaje de personas en edad de jubilar tienden a promover la inmigración, ya que necesitan incrementar la fuerza laboral. Asimismo, muchos países necesitan de trabajadores para aumentar el número de personas que aportan a los sistemas previsionales para así poder mantener el nivel de prestaciones a sus afiliados como jubilaciones o pensiones vitalicias. Durante ciclos de contracción económica, por el contrario, los Estados receptores imponen restricciones a la entrada de extranjeros en vista del exceso de oferta en el mercado laboral y que muchas veces tiende a reflejarse en altas tasas de desempleo.⁴⁰

58. Criterios políticos también determinan la posición de los Estados receptores con respecto a la inmigración. Como norma general, los Estados restringen la entrada de extranjeros cuando la población local comienza a manifestar inquietud o incluso malestar ante la presencia de inmigrantes. Tal actitud por parte de la población local puede deberse a que un exceso de mano de obra producto de la entrada de extranjeros puede provocar una baja en las remuneraciones en el mercado de trabajo. Asimismo, puede obedecer a cierta ansiedad que la presencia de extranjeros sobrecargue servicios sociales prodigados por el Estado concebidos como beneficios sólo para los ciudadanos del país. Los Estados muchas veces restringen la inmigración cuando les preocupa que la presencia de extranjeros cambie los patrones culturales imperantes de un modo impredecible o simplemente indeseable. En muchos países, sobre todo los que tienen una población homogénea, la presencia de extranjeros con religión, apariencia y costumbres distintas puede llegar a generar mucha inquietud en la población local. Los Estados son muy sensibles a este tipo de manifestaciones; por ello, cuando la opinión pública manifiesta su malestar y demanda acciones concretas para restringir la llegada de extranjeros, los gobiernos tienden a implementar medidas anti-inmigratorias. Por el contrario, cuando la opinión pública se manifiesta en forma abrumadora en favor de acoger extranjeros, muchas veces como una medida humanitaria, los Estados tienden a flexibilizar las normas inmigratorias. Los Estados también reducen las restricciones inmigratorias ante la presión de ciertos grupos influyentes. Muchas veces sectores empresariales que requieren de trabajadores migratorios, ya sea porque hay un déficit en la mano de obra o porque les conviene contratar trabajadores foráneos que resultan menos onerosos, presionan a favor de una política de inmigración más permisiva.

59. Al igual que los países receptores, los Estados de origen de los migrantes promueven la emigración de sus nacionales de acuerdo a diversos intereses. Para estos Estados la inmigración muchas veces representa una válvula de escape para problemas sociales. Países pobres caracterizados por una vasta población y tasas de desempleo estructurales promueven la emigración de mano de obra no calificada para aliviar presiones sobre sus servicios sociales. En ciertas ocasiones, algunos gobiernos llegan incluso a promover la fuga de cerebros si es que el mercado de trabajo no es capaz de absorber personal calificado. Los países de origen también pueden estar interesados en promover la emigración para asegurar las remesas enviadas por sus ciudadanos. Para muchos de los países las remesas constituyen una importante fuente de divisas. Por otra parte, las remesas muchas veces representan también un valioso instrumento de política macro económica: varios países, de hecho, las ocupan para cuadrar balanzas de pagos deficitarias. Entre las razones políticas, los Estados de origen pueden promover la inmigración para

⁴⁰ Zolberg, Op cit. 6-25; Weiner, Op. cit: 140-4; ; Zolberg, Aristide. "The Politics of Immigration Policy", *American Behavioral Scientist* 42 (9), 1999, pp., 276-80; Teitelbaum, Michael. Immigration Refugees and Foreign Policy', *International Organization* 38 (3) 1984, pp., 429:450.

deshacerse de detractores, o bien para incentivar la formación de personal calificado en el extranjero.⁴¹

60. Los Estados de tránsito comparten algunos de los temores de los países de recepción de migrantes. Aunque gran parte de estas personas entran a su territorio sin la intención de quedarse, muchas veces la llegada masiva de extranjeros puede repercutir de modo negativo en la economía o afectar la convivencia pública. Uno de los problemas más difíciles que estos países tienen que enfrentar es la presión de los países receptores, generalmente más ricos y poderosos, que les exigen endurecer sus políticas inmigratorias para restringir la entrada de extranjeros a sus territorios. Ceder ante estas peticiones, sin embargo, muchas veces fricciona las relaciones de estos Estados con países de origen que reclaman por el trato que reciben sus nacionales en los países de tránsito.

61. Por último, como ya se enfatizó, los flujos migratorios también dependen en parte de los propios migrantes. Son diversas las razones que empujan a las personas a migrar. Gente sale de sus países en busca de un futuro mejor, huyendo de violencia, guerra, pobreza o de la falta de oportunidades económicas. Es importante recalcar, sin embargo, que la motivación de las personas a inmigrar trasciende razones políticas y económicas. Muchas personas emigran para elevar su estatus social. En el caso de mujeres y minorías religiosas o étnicas, la emigración en ocasiones implica la posibilidad de obtener igualdad y un trato más digno.⁴²

62. Como se ha señalado, la migración es un proceso complejo cuya naturaleza y características dependen de los intereses económicos, políticos, sociales y culturales tanto de Estados receptores, de tránsito y origen, como también de las motivaciones y aspiraciones de los propios migrantes. Este es el contexto en que se dan los problemas de violaciones a los derechos humanos a migrantes, ya sea de personas que piden asilo político o trabajadores migratorios y sus familias. La mayor parte de dichas violaciones tienen lugar en los países de recepción y tránsito. En este sentido, es importante entender el dilema al que se ven expuestos estos países. Al tratar de regular la inmigración de acuerdo a sus intereses y prioridades, dichos Estados tropiezan con un problema político y ético de muy difícil solución. En el diseño de cualquier política de inmigración, los Estados están forzados a reconciliar dos principios fundamentales pero contrapuestos: por un lado, su derecho a regular la entrada de personas a su territorio de acuerdo a sus necesidades, en otras palabras, de ejercer su soberanía; y por otro, respetar la dignidad intrínseca y el derecho de millones de seres humanos que buscan emigrar de sus países en busca de mejores condiciones de vida para ellos y sus familias.⁴³

63. Hasta ahora, esta contradicción se ha resuelto claramente en favor de los Estados los que, parapetados en el principio de la soberanía, limitan la entrada de extranjeros a su arbitrio. Es interesante subrayar, sin embargo, que los Estados propugnan que la emigración es una aspiración legítima, y por ello, abogan por suprimir cualquier restricción a la salida de personas de sus países

⁴¹ Teitelbaum, Op. cit. pp. 29; Weiner, Op. cit.: 140-4, Zolberg (1981), op cit. pp., 6-25; Zolberg (1999), Op. cit., pp., 276-80.

⁴² Teitelbaum, Op. cit., pp., 29; Weiner Op. cit., 140-4, Zolberg (1981), Op cit., pp., 6-25; Zolberg (1999), Op. cit., pp., 276-80.

⁴³ Weiner, Myron. "Ethics, National Sovereignty and the Control of Immigration." *International Migration Review* (30) 1, 1996, pp. 171.

de origen.⁴⁴ Al tratar de controlar la inmigración, sin embargo, los Estados a menudo violan derechos fundamentales de los migrantes. Dichos abusos afectan a gente que ha entrado en forma legal, pero de manera aún más acentuada a trabajadores indocumentados y refugiados. Las violaciones a los derechos humanos de inmigrantes y trabajadores migratorios muchas veces obedecen al deseo deliberado de los Estados de desincentivar la inmigración.

64. A este respecto, es preciso recalcar que inmigrantes y trabajadores migratorios se encuentran en una condición muy vulnerable. Estas personas muchas veces ignoran las leyes y el idioma del país receptor y en varias ocasiones deben enfrentar abierta hostilidad por parte de la población, incluso de las autoridades. La situación es particularmente grave en el caso de los migrantes indocumentados, cuya situación migratoria los expone aún más a abusos. De hecho, dada la situación particular de los migrantes se sostiene que estas personas enfrentan una condición de vulnerabilidad estructural.⁴⁵ A raíz de ella, los migrantes están expuestos a una serie de atropellos. Entre ellos se pueden mencionar arrestos arbitrarios y la ausencia de debido proceso; deportaciones masivas; discriminación para concesión de la nacionalidad o para acceder a servicios sociales a los que extranjeros tienen derecho por ley; condiciones de detención inhumanas; apremios ilegítimos por parte de autoridades como policías y funcionarios de inmigración; y completa indefensión cuando son expuestos a condiciones de explotación por parte de empleadores inescrupulosos. Estas situaciones afectan de forma particular a las mujeres y niños migrantes, quienes están además expuestos a excesos como acoso sexual, golpizas y condiciones de trabajo deficiente.

65. Un fenómeno preocupante, no necesariamente vinculado con los Estados, pero que vulnera de modo directo la situación de los migrantes, es el aumento de las mafias dedicadas al tráfico de personas. Dado su poder y recursos estas organizaciones se han transformado en un problema grave. Un estudio reciente indica que el contrabando de personas a Estados Unidos es un negocio que mueve cada año alrededor de 3 mil millones de dólares estadounidenses.⁴⁶ Es importante recalcar que estas organizaciones delictivas no sólo lucran de forma ilícita, sino que a menudo maltratan, estafan o despojan a migrantes desesperados que contratan sus servicios. Además, en su afán de burlar la vigilancia de las autoridades, estas organizaciones muchas veces exponen a personas, incluidos mujeres, ancianos y niños, a peligros innecesarios que a veces terminan de forma fatal. Por ejemplo, traficantes de migrantes en ocasiones abandonan a sus clientes en el desierto o en el mar o los transportan en camionetas o contenedores en condiciones de hacinamiento tal que pueden llevarlos a morir por asfixia.

66. Otro fenómeno muy preocupante relacionado con la aparición de mafias dedicadas al tráfico de personas es la criminalización de las fronteras. De forma creciente, las fronteras, sobre todo las caracterizadas por grandes flujos de personas, se han transformado en lugares muy peligrosos donde operan una serie de bandas criminales. Estos grupos aprovechan la condición de vulnerabilidad de los migrantes para cometer todo tipo de fechorías como robos, asaltos,

⁴⁴ En la Declaración Americana de Derechos y Deberes del Hombre, la Convención Americana sobre Derechos Humanos, la Declaración Universal de Derechos Humanos y en los Acuerdos de Helsinki, por ejemplo, se establece el derecho inalienable de todas las personas a emigrar.

⁴⁵ Naciones Unidas. Grupo de Trabajo Intergubernamental de Expertos en los Derechos Humanos de los Migrantes, Informe E/CN.4/AC.46/1998/5, párrafo 28; Naciones Unidas, Derechos Humanos de los Migrantes, Informe E/CN.4/2000/82, párrafo 13.

⁴⁶ Skeldon, Ronald. "The Emergence of Trans-Pacific Migration," en *Cambridge Survey of World Migration* (Robin Cohen ed.). New York: Cambridge University Press, 1995, pp. 536.

violaciones, extorsión, pillaje y asesinatos. La delincuencia, sin embargo, no solamente se remite a bandas criminales, sino, por desgracia, muchas veces también se extiende a funcionarios corruptos que roban, abusan y extorsionan a trabajadores migrantes. La actitud de estas personas en muchos lugares fronterizos no hace más que agravar la situación general de inseguridad en las áreas fronterizas.⁴⁷

Mecanismos de Protección de los Derechos Humanos de los Trabajadores Migratorios

67. Hasta ahora los esfuerzos internacionales para enfrentar el problema creado por la creciente violación de los derechos humanos de millones de migrantes en todo el mundo han sido más bien modestos. Existen una serie de tratados y acuerdos internacionales que prodigan garantías generales a todas las personas, y que se extienden, por ese solo hecho, a quienes migran como la Declaración Universal de Derechos Humanos de las Naciones Unidas.⁴⁸ Del mismo modo, varios artículos de la Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre y la Convención Americana sobre Derechos Humanos protegen de manera genérica los derechos de estas personas.⁴⁹ De modo más específico, los convenios 97 (revisado) de 1949 y 143 de 1975 de la OIT brindan ciertas garantías de protección a los trabajadores migratorios y sus familias. Sin embargo, estos convenios han sido ratificados por pocos países (41 en el caso del convenio 97 y 18 en el del convenio 143).⁵⁰ A nivel del sistema de Naciones Unidas, se han desarrollado una serie de iniciativas. Primero, la Asamblea General aprobó la “Convención Internacional de Protección de los Derechos de los Trabajadores Migratorios y los Miembros de sus Familias” en 1990. Más tarde, en 1997, la Asamblea General creó un Grupo Especial de Expertos para tratar el tema de los derechos humanos de los trabajadores migratorios, compuesto por cinco reputados investigadores y encabezado por Jorge Bustamante.⁵¹ Dos años después, la Comisión de Derechos Humanos de la ONU nombró a Gabriela Rodríguez Pizarro como Relatora Especial de Naciones Unidas sobre los Derechos Humanos de los Trabajadores Migratorios.⁵² Asimismo, recientemente en el marco de la Convención de Naciones Unidas en Contra de la Delincuencia Organizada Transnacional, varios Estados suscribieron el Protocolo Contra el Tráfico Ilícito de Migrantes por Tierra, Mar y Aire.⁵³

68. Entre sus puntos principales, la Convención Internacional de Protección de los Derechos de los Trabajadores Migratorios y los Miembros de sus Familias busca ampliar los mecanismos de protección para los trabajadores migratorios y sus familias, sobre todo en los siguientes temas: condiciones de explotación y discriminación; control del tráfico ilegal de personas; y creación de lineamientos claros con relación a los beneficios sociales a los que debieran tener acceso estas personas. Lamentablemente, a más de diez años de su aprobación, la Convención no ha podido entrar en vigencia ya que hasta ahora sólo ha sido ratificada por 16 países (Azerbaijón, Bolivia,

⁴⁷ Esta situación se grafica muy bien en el siguiente informe: Venet, Fabienne. “La Otra Frontera” en *Migración : México Entre sus Dos Fronteras*. Informe elaborado por un consorcio de ONGs mexicanas 1999, pp. 53-6.

⁴⁸ Naciones Unidas, Asamblea General Resolución 217 A (III) del 10 de Diciembre de 1948.

⁴⁹ Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre, Bogotá, Colombia 1948; Convención Americana Sobre Derechos Humanos, San José de Costa Rica 1969.

⁵⁰ OIT. Convenio Sobre los Trabajadores Migratorios (revisado), 1949; OIT Convenios Sobre los Trabajadores Migratorios (disposiciones complementarias) 1975.

⁵¹ Naciones Unidas, Resolución 1997/15 de la Comisión de Derechos Humanos, 1997.

⁵² Naciones Unidas, Resolución 1999/44 de la Comisión de Derechos Humanos, 1999.

⁵³ Naciones Unidas, Documento A/55/383 de la Comisión de Derechos Humanos, 2000.

Bosnia-Herzegovina, Cabo Verde, Egipto, Ghana, Guinea, México, Marruecos, Filipinas, Senegal, Las Islas Seychelles, Sri Lanka, Uganda y Uruguay) y firmada por otros diez (Bangladesh, Chile, Comoros, Guatemala, Guinea-Bissau, Paraguay, Sao Tomé y Príncipe, Sierra Leona, Tayikistán y Turquía).⁵⁴

69. El bajo nivel de ratificación y sobre todo el hecho de que no la ha suscrito ningún país desarrollado, ni siquiera los más progresistas en materia de legislación internacional en derechos humanos, como Suecia, Dinamarca, Noruega, Holanda y Finlandia, le han restado cierta legitimidad al documento. Muchos países se han negado a firmar la Convención porque sienten que es un instrumento excesivamente generoso, sobre todo en cuanto a la extensión de beneficios sociales a extranjeros, incluso indocumentados. En este sentido, muchos Estados se niegan a ratificar el instrumento porque temen que éste no sólo restringiría su capacidad para regular los flujos migratorios de acuerdo a necesidades e intereses, sino que también generaría mucha inquietud en la ciudadanía, sobre todo en circunstancias en que el número de migrantes ha crecido y la economía mundial muestra signos de debilidad.⁵⁵

70. La falta de apoyo por parte de los países se traduce en que los trabajadores migratorios y los miembros de sus familias se encuentran en una situación de indefensión. En su último informe, Gabriela Rodríguez Pizarro enfatiza este problema al advertir que con respecto a este grupo existe un vacío importante en la jurisprudencia internacional de derechos humanos. La Relatora Rodríguez manifiesta que “el régimen casi universal de protección a los refugiados permite reconocer y remediar las violaciones de los derechos civiles y políticos sobre todo cuando amenazan la vida y la seguridad de las personas de tal modo que éstas se sienten obligadas a huir de su país. Pero no existe igual reconocimiento de las violaciones de los derechos económicos, sociales y culturales, que también pueden ser tan graves que obliguen a las personas a huir de sus lugares de origen. No se reconoce, por lo tanto, la necesidad de proteger de alguna medida a las personas que no quieran o no puedan volver a situaciones en las que a falta de derechos económicos, sociales y culturales hace la supervivencia precaria o imposible.”⁵⁶

71. Como se señaló con anterioridad, algunos países han formado grupos de trabajo para intercambiar ideas y ver cómo abordar el problema presentado por los trabajadores migrantes. Los quince miembros de la Unión Europea, que han avanzado en la armonización de sus políticas de inmigración a través de la firma de la Convención de Dublín sobre Asilo (1997) y del Tratado de Amsterdam (1999), han discutido por ejemplo medidas para asegurar que el trato a los migrantes se lleve a cabo de acuerdo a los estándares fijados por la Convención Europea de Derechos Humanos. El Consejo de Europa también ha aprobado resoluciones y declaraciones en las que fija normas y principios para determinar el trato de trabajadores migratorios.⁵⁷ Iniciativas como éstas, sin embargo, lamentablemente constituyen una excepción.

72. A modo de resumen, esta sección de nuestro informe examinó de forma general el marco en el que ocurren las violaciones de derechos humanos de trabajadores migratorios y sus familias. A este respecto, se hizo hincapié en que la migración es un proceso complejo de múltiples

⁵⁴ Para entrar en vigencia la Convención necesita la ratificación de veinte Estados.

⁵⁵ Un análisis interesante de los problemas y virtudes de la Convención es presentado por Bosniak, Linda S. “Human Rights, State Sovereignty and the Protection of Undocumented Migrants Under the International Migrant Workers Convention.” *International Migration Review* 25 (4), 1990, pp. 737-771.

⁵⁶ Naciones Unidas, Derechos Humanos de los Migrantes Informe E/CN.4/2000/82, párrafos, 13 y 31.

⁵⁷ Cohen, Andrew. “Mental Bloc: European Immigration” *WorldLink* (Nov/ Dic), 2000, pp. 18-9.

repercusiones políticas, sociales y económicas que involucra diversos actores como Estados y migrantes. Las violaciones a los derechos humanos de trabajadores migrantes, como se indicó, obedecen a veces al deseo premeditado de los Estados de limitar la inmigración. Del mismo modo, se indicó que los trabajadores migratorios y sus familias padecen de una vulnerabilidad estructural la que los expone a múltiples abusos. Por último, se indicó que en materia de jurisprudencia internacional existe un vacío preocupante en cuanto a la protección de trabajadores migratorios. La falta de instrumentos que garanticen los derechos de estas personas deriva en gran medida de la reticencia de los Estados a firmar acuerdos que podrían limitar su capacidad para controlar la inmigración y comprometerlos a otorgar una serie de derechos y beneficios a extranjeros.