

VI Asamblea Anual

Acceso a los derechos humanos: mejorando el acceso de grupos altamente vulnerables.

Guadalajara, 17-18 de Enero de 2003

EL ACCESO DE LOS MIGRANTES A LOS DERECHOS HUMANOS: UN CAMINO LLENO DE PIEDRAS

Bimal Ghosh

© 2003, Consejo internacional para el estudio de los derechos humanos (CIEDH)

El CIEDH solicitó la elaboración del presente documento en calidad de documento de trabajo. El CIEDH no se hace responsable de la veracidad del contenido ni de las opiniones vertidas en él, por cuanto el documento no ha sido editado por el CIEDH. El CIEDH permite el uso, la publicación, reproducción y distribución del documento, siempre que se cite debidamente la procedencia y autoría.

1. Desde la adopción de la Declaración Universal de los Derechos Humanos en 1948, y especialmente en las últimas décadas, el mundo ha avanzado de manera significativa en la protección de los derechos humanos. No obstante, muchos individuos y distintos grupos de personas siguen sin contar con un acceso adecuado a estos derechos. Los migrantes, quienes trabajan o viven en países extranjeros sin ser ciudadanos, a menudo se encuentran en esta situación. Si bien no todas las migrantes viven la misma situación de desventaja, y aunque varían bastante las características de las diferentes categorías de migrantes, entre ellas las refugiadas, no deja de haber algunas causas comunes de su falta de acceso adecuado a los derechos humanos y su vulnerabilidad ante el abuso de dichos derechos.

IMPORTANCIA DEL TEMA DE LOS DERECHOS DE LOS MIGRANTES

2. Son varias las consideraciones que confieren un significado especial al tema de los derechos humanos de los migrantes. La primera tiene que ver con los números tan elevados de las personas involucradas y con el crecimiento del fenómeno de la migración. Las Naciones Unidas estiman que la población de migrantes en el mundo ronda por los 168 millones. La cifra podría llegar hasta los 185 millones si se tomaran en cuenta las personas que se convirtieron en extranjeros cuando se trazaron las nuevas fronteras nacionales después de la desintegración de la antigua Unión Soviética. Al mismo tiempo, el flujo anual, en términos absolutos, está subiendo a un ritmo sin precedentes. Hoy en día, cada minuto por lo menos diez personas están cruzando una frontera en distintas partes del planeta, sin contar a los turistas, los visitantes a corto plazo, y otros que normalmente no se toman como migrantes.
3. Una segunda consideración tiene que ver con las implicaciones más amplias de la negación del acceso de las migrantes de los derechos. La supresión de los derechos humanos, aparte del azote humano que representa, puede ocasionar tensión a nivel nacional y hasta global, pero el peligro crece más aún cuando las víctimas son migrantes, por el resentimiento y la hostilidad que esto

suscita en sus países de origen, desencadenando tensión y conflictos internacionales. Cuando éstos a su vez empiezan a involucrar a los países vecinos, y desbordan las fronteras, la paz regional y la estabilidad global fácilmente se ven amenazadas.

4. Parecerá paradójico, pero hasta hace poco, y con la excepción de dos grupos específicos de migrantes, que son las refugiadas y las trabajadoras migrantes, se ha prestado poca atención a los temas de los derechos humanos en el contexto específico de los migrantes y las situaciones concretas en las que los distintos grupos de migrantes pueden encontrarse. Por lo tanto resulta especialmente relevante y oportuno incluir los derechos de los migrantes en la discusión sobre el acceso a los derechos humanos.
5. Pero hay una traba. La iniciativa del Consejo Internacional plantea la cuestión del acceso de las personas a los derechos en la suposición previa o preferente de que estos derechos ya se reconocen en la ley. Las preguntas que hace acerca del acceso son importantes y válidas, puesto que bajo los tratados internacionales y la mayoría de las leyes nacionales, todo ciudadano generalmente cuenta con ciertos derechos básicos, aunque en la práctica pueda no tener acceso a ellos. Sin embargo, la situación de las migrantes o de las no ciudadanas es diferente, por la sencilla razón de que sus mismos derechos aún no tienen reconocimiento pleno e inequívoco en la ley. Un análisis del acceso inadecuado de los migrantes a los derechos debe partir lógicamente de una discusión de esta falta de reconocimiento.

RECONOCIMIENTO INADECUADO DE LOS DERECHOS DE LOS MIGRANTES EN LAS LEYES INTERNACIONALES Y NACIONALES

6. El acceso efectivo a los derechos humanos se fundamenta críticamente en el reconocimiento de los derechos en la ley y en la práctica. Donde falte dicho reconocimiento, o esté inadecuado y controvertido, se vuelve problemática la cuestión del acceso a los derechos. Esto es precisamente el caso de las migrantes. En general, “todos los derechos reconocidos en las constituciones nacionales se han convertido en los derechos de los ciudadanos, mientras que los derechos del hombre generalmente se han delegado al derecho internacional” (Naciones Unidas, 1998). Como lo demostrará el siguiente análisis, el mismo derecho internacional no ha sido suficientemente fuerte, coherente ni explícito para sostener los derechos de los migrantes dentro del marco de los derechos del hombre/la mujer.
7. Ciertamente existe un impresionante corpus de leyes internacionales de derechos humanos que parecen aplicarse a todo ser humano. Éstas incluyen, además de la Declaración Universal de los Derechos Humanos (UDHR, por sus siglas en inglés), 1948, el Convenio Internacional sobre los Derechos Económicos, Sociales y Culturales (ICESCR, por sus siglas en inglés) y el Convenio Internacional sobre los Derechos Civiles y Políticos (ICCPR, por sus siglas en inglés), ambos adoptados en 1966 para dar fuerza legal a los derechos especificados en la UDHR. Los dos convenios, junto con la Declaración, confieren los derechos fundamentales con los que debe contar todo individuo en cualquier situación. Otros instrumentos internacionales de derechos humanos que tienen relevancia para las migrantes incluyen el Convenio contra la Tortura y Otros Tratos o Castigos Crueles, Inhumanos o Degradantes, 1984, y el Convenio Internacional sobre la Eliminación de Todo Tipo de Discriminación Racial, 1965.
8. No obstante, aunque las disposiciones de los derechos humanos internacionales obligan a un estado a asegurar que gocen de los derechos declarados “todos los individuos dentro de su territorio y sujetos a su jurisdicción”, existen varias lagunas y ambigüedades en ellas que comprometen el reconocimiento de los derechos de las migrantes y por lo tanto, su acceso a estos derechos. Por ejemplo, en la Declaración Universal de los Derechos Humanos, la falta de un reconocimiento explícito de la aplicabilidad de estos derechos a los extranjeros y “la falta de la

palabra ‘ciudadano’ deja ambigua la distinción entre los derechos de los extranjeros y los de los ciudadanos, quedando un margen considerable para la interpretación” (Naciones Unidas, 1998). Es cierto que el ICCPR garantiza específicamente a los no ciudadanos ciertos derechos básicos, pero no cubre las distintas situaciones especiales que las migrantes pueden enfrentar en el proceso de migración. De hecho, la controversia en torno a la existencia o no de un núcleo de derechos tan fundamentales que todos los estados deben respetarlos, ha dado motivo de debate y desacuerdo entre juristas desde hace varios años (Schachter, 1991).¹.

9. No sorprende que esta falta de especificidad con respecto a los derechos básicos de los migrantes se refleje a menudo en la legislación nacional. En muchos países—por ejemplo, Argelia, Angola, la República Democrática del Congo, Egipto, Irlanda, Líbano, la República Unida de Tanzania (Zanzíbar) y Togo—las disposiciones acerca de la igualdad de trato en las constituciones y leyes nacionales aplican únicamente a los nacionales (ILO, 1999).
10. Una segunda debilidad en la legislación internacional existente se relaciona con la naturaleza dispersa y fragmentada de las disposiciones de las leyes internacionales de derechos humanos que no tienen relevancia directa para las migrantes y las situaciones relacionadas con la migración. Con esto no sólo se debilita la protección ofrecida a los migrantes, sino que también les resulta más difícil aprovechar al máximo las disposiciones, y a los activistas de los derechos humanos les cuesta más trabajo luchar en nombre suyo por los derechos.²
11. Ciertamente, al definir claramente y extender específicamente los derechos humanos básicos a todos los trabajadores migrantes y sus familias, la Convención de la ONU sobre Todos los Trabajadores Migrantes y sus Familias (ICMW, por sus siglas en inglés) hasta cierto punto ha respondido a ambas deficiencias mencionadas anteriormente.³ Sus limitaciones también son claras: excluye explícitamente de su alcance a varios grupos importantes de migrantes y, como lo demostrará el análisis que viene en la segunda parte de esta ponencia, deja de cubrir explícitamente todas las situaciones de abuso potencial contra los derechos humanos.

PRINCIPIOS INTERNACIONALES Y DESEMPEÑO EN CASA: UNA BRECHA ABISMAL

12. El hecho de que varios países aún no ratifiquen todos los principales instrumentos internacionales de derechos humanos o los que se aplican específicamente a las trabajadoras migrantes, es otro impedimento para que los migrantes gocen plenamente de los derechos consignados en ellos. Un caso notable es el de la Convención de la ONU sobre Trabajadores Migrantes de 1990 (ICMW). Aun a los doce años desde su adopción, no ha podido conseguir el mínimo de veinte ratificaciones que se requieren para que se vuelva operacional.⁴ En muchos casos, las disposiciones de las leyes nacionales quedan cortas con respecto a las normas

¹ Aparte del margen implícito en la obligación de los estados de procurar la “realización progresiva” de los derechos del ICESCR, cabe señalar que ninguno de los dos Convenios ha sostenido de manera unívoca que los no nacionales han de gozar de todos los derechos sociales y económicos al igual que los nacionales, aunque cualquier discriminación no debe ser “arbitraria” ni motivada por los prejuicios (Dent, 1998). “Research paper on the Social and Economic Rights of Non-Nationals in Europe”, European Council on Refugees and Exiles, (ECRE), Londres. Sin embargo, el Comité para los Derechos Económicos y Sociales ha afirmado que las no nacionales deben gozar del mínimo contenido nuclear de los derechos garantizados por el ICESCR (Craven, 1995). Otros toman una postura diferente (Lillich, 1984).

² UNCHR, 1999. Informe del Grupo de Trabajo de Expertos Internacionales sobre los Derechos Humanos de los Migrantes, documento de la ONU R/CN4/1999/80, 9 de marzo).

³ Otros tratados internacionales de derechos humanos que extienden explícitamente estos derechos a grupos vulnerables específicos incluyen la Convención para la Eliminación de la Discriminación contra las Mujeres (CEDAW), 1979, y la Convención para los Derechos de los Niños (CRC), 1989.

⁴ En octubre de 2002 ya había recibido diecinueve ratificaciones y doce firmas. Se refleja una situación similar en los niveles relativamente bajos de ratificación de varias convenciones de la ILO que tratan de la igualdad de trato y otros derechos de los trabajadores migrantes.

dispuestas en los instrumentos internacionales de las leyes de derechos humanos. Finalmente, aun cuando se ratifican debidamente los instrumentos, y las leyes nacionales se homologan con las normas internacionales, no siempre se hacen valer de manera eficaz. La experiencia también demuestra que los mecanismos de vigilancia internacional no siempre consideran suficientemente la aplicación práctica de estas disposiciones.⁵

13. Es grave la situación de la no ratificación de las normas existentes y/o su aplicación inadecuada. Hay una creciente dicotomía entre la expresión de preocupación de parte de los estados por los derechos de los migrantes a nivel internacional, y su disposición y capacidad de hacer algo al respecto “en casa” (UNCHR, 1999; Bustamante, 2002). Esto conlleva una permanente tensión entre las leyes internacionales que protegen los derechos humanos en todas partes, y las leyes nacionales en las que, como ya se señaló, el objetivo principal es salvaguardar y promover los derechos y bienestar de los ciudadanos. Así, a no ser que queden explícitamente protegidos bajo las leyes y los usos nacionales, los migrantes como extranjeros siguen siendo vulnerables con respecto a los nacionales del estado.

LA VULNERABILIDAD DE LAS MIGRANTES Y LOS OBSTÁCULOS AL ACCESO

14. La vulnerabilidad de las migrantes, que es una de las causas originales del acceso inadecuado de los migrantes a los derechos humanos, puede ser externa (o exógena) o interna (o endógena), pero estos dos tipos a menudo interactúan, creando un círculo vicioso. Por ejemplo, si el reconocimiento inadecuado de sus derechos en la ley, o su aplicación ineficaz en la práctica (como se expuso arriba) actúan como un obstáculo externo al acceso de los migrantes a los derechos, también genera *entre ellos* una sensación de inferioridad y limita su *propia capacidad* como individuos y como grupo de luchar por el reconocimiento y el ejercicio de sus derechos. Estos obstáculos pueden ser de naturaleza jurídica (como los mencionados arriba), o pueden ser económicos, institucionales o sociales, y muchas veces sus efectos se combinan y se refuerzan.

La globalización: ¿Un obstáculo o una facilitadora?

15. La globalización tiene un impacto mixto, de hecho contradictorio, en los derechos humanos de las migrantes. Es evidente que el complejo proceso de la globalización no implica simplemente el intercambio cada vez más acelerado de los bienes, servicios y capital en los mercados mundiales; tiene que ver también con un flujo más libre de información, ideas, y valores humanos entre los pueblos del mundo. Los avances dramáticos que se han dado últimamente en la informática, incluyendo el uso del internet, por ejemplo, ciertamente ha contribuido a concientizar a las personas acerca de la importancia de los derechos humanos, a la vez que ha ayudado a organizaciones y activistas de los derechos humanos a formar coaliciones internacionales y construir una red cada vez más poderosa para promover y proteger los derechos humanos para todos, incluyendo a los migrantes. No se deben subestimar las señales que empiezan a sugerir que hay una “globalización de los derechos” a raíz de una “globalización de abajo para arriba” (Bengoa, 1977).
16. Por otra parte, en un ambiente de estrecha interpenetración de mercados y una creciente interdependencia entre las naciones, tanto los países expulsores de migrantes como los receptores suelen compartir un interés común en garantizarles a las migrantes el acceso a cuando menos

⁵ Las razones por esto incluyen: falta de acceso oportuno a la información, conocimiento insuficiente de las personas involucradas en las cuestiones relacionadas con la migración y limitaciones de tiempo debido a programas sobrecargados de trabajo. Además, con respecto al ICESCR, se ha señalado la falta de un mecanismo para recibir quejas como una deficiencia importante para la aclaración de los derechos mediante su aplicación en casos concretos. (Dent, 1998).

algunos derechos humanos mínimos. Los gobiernos de los países receptores, en parte por la presión política interna, están incrementando su vigilancia sobre el trato que los inmigrantes reciben en los países receptores. Aun en la ausencia de disposiciones legales que aseguren el respeto de los derechos básicos de los migrantes, los países receptores también suelen reconocer que la negación sería de los derechos humanos de las inmigrantes provocaría tensión en las relaciones entre estados y dañaría sus intereses políticos y económicos a largo plazo en una sociedad mundial inmersa en un proceso de globalización.

17. La globalización también tiene sus desventajas. La globalización económica y la penetración de los mercados están creando cambios estructurales rápidos en la economía mundial. Algunos analistas creen que estos cambios están creando una demanda no cubierta de mano de obra barata y poco calificada en las sociedades industriales avanzadas, y una creciente presión a emigrar entre los trabajadores desempleados y no calificados en los países pobres, acelerando la migración internacional en el extremo más bajo de la fuerza laboral.⁶ Las teorías totalitarias y deterministas que fundamentan estos enfoques tienen sus limitaciones, pero no cabe duda que la globalización, incluyendo el incremento en la competencia en el mercado mundial, el cambio tecnológico rápido y la decadencia del sector manufacturero organizado, ha contribuido a una expansión sin precedentes del sector informal o la economía subterránea en casi todas partes, hasta en los países industriales.⁷ Las industrias menos competitivas, las empresas marginales y muchas empresas familiares con baja productividad tratan de sobrevivir en este sector con la ayuda de mano de obra barata y dócil, muchas veces inmigrantes irregulares, y de paso evaden los impuestos.
18. Estas empresas y micro-empresas del sector informal generalmente se encuentran fuera del alcance de las leyes sociales y laborales nacionales que ya existen; y aunque se encuentren dentro del alcance de estas leyes, se descuida a menudo su verificación y aplicación por falta de personal y recursos económicos en los gobiernos involucrados (Ghosh, 1998). La situación excluye la posibilidad de cualquier detección cuidadosa o sistemática de abusos contra los derechos humanos, y las trabajadoras inmigrantes, especialmente las que carecen de calidad migratoria legal, siguen siendo especialmente vulnerables ante la violación de los derechos humanos.

La debilidad organizacional de los migrantes

19. La debilidad organizacional es otro factor importante que limita el acceso de los migrantes a sus derechos humanos. En el mundo actual, la presión institucional colectiva muchas veces influye en las políticas y prioridades del gobierno: también representa una clave para la vigilancia pública de que los ciudadanos gocen de sus derechos y éstos se protejan. Sin embargo, las migrantes se ven impedidas a ejercer esta presión, pues en muchos países existen limitaciones para que las nacionales formen sus propias asociaciones con fines políticos.
20. Ciertamente, en los años después de la Segunda Guerra Mundial, varios países, como Bélgica y Francia, levantaron las restricciones tradicionales contra las asociaciones de los extranjeros. Por otro lado, en países como Holanda y Suecia, el gobierno pone ayuda económica a la disposición de las organizaciones de inmigrantes regulares como parte de su política de integración, y, como

⁶ Las dos teorías principales son la teoría del mercado dual y la teoría del sistema mundial. Aunque hay diferencias importantes entre los dos enfoques, ambos suponen que los cambios estructurales en la economía mundial crean constantemente una demanda no cubierta por mano de obra barata en las sociedades industriales avanzadas, y que esta demanda se llega a cubrir con trabajadoras de los países pobres.

⁷ Por ejemplo, la economía subterránea actualmente representa el dieciséis por ciento del PIB total de la Unión Europea, cuando apenas alcanzaba el cinco por ciento en 1970. Entre diez y veinte millones de trabajadores, en su mayoría inmigrantes irregulares aunque no exclusivamente, están trabajando en este sector. Algunas empresas respetables como casas de moda ahora sacan provecho de la situación maquilando trabajo (Comisión Europea, citada en *The Financial Times*, 8 de abril de 1998; Ghosh 1998).

se analizará en seguida, la situación, en términos de números como de eficacia de las organizaciones, está evolucionando rápidamente.

21. Sin embargo, sigue siendo válido el viejo principio de que se pueden suprimir las asociaciones de los extranjeros en tiempos de crisis y deportar a los extranjeros si amenazan el orden público. Y lo que es más importante, puesto que 'orden público' casi nunca se define en términos precisos, las interpretaciones pueden variar, dejando a los migrantes en situaciones un tanto precarias e inciertas. La sensación de inseguridad que resulta tiende a disuadir a muchos migrantes, sobre todo los que no tienen residencia permanente, de participar activamente en las asociaciones para afirmar y defender sus derechos (Informe del grupo de trabajo de la UNCHR, 1999).

Ignorancia de los derechos, segregación espacial y exclusión social

22. Las migrantes poco calificadas y con poca educación, la mayoría de las cuales además son pobres, muchas veces no están conscientes de las leyes y prácticas de los derechos humanos en general. Tampoco tienen, ni antes de su salida ni después de su llegada, una información completa acerca de sus derechos en el país anfitrión y de las instituciones sociales y el sistema judicial que tienen que ver con los derechos y el bienestar de los migrantes. Esto representa un obstáculo grave para gozar de sus derechos, pero la situación se empeora cuando además son víctimas de la exclusión a raíz de la segregación residencial en las áreas urbanas menos codiciadas. Esto les dificulta contar con muchos de los derechos sociales y económicos incluyendo el acceso a la salud pública, la educación y el empleo. Estas dificultades suelen heredarse a las migrantes de la segunda y hasta tercera generación.

Limitaciones culturales y de conducta

23. Un obstáculo sumamente serio y muchas veces arraigado es una predisposición cultural o de conducta, tanto entre la sociedad en general como entre los funcionarios del gobierno del país receptor, incluyendo a los que prestan servicios de vigilancia de la ley, contra los extranjeros en general y contra grupos de cierto origen étnico o nacional en particular. Obviamente, éstos a menudo encuentran una fuerte discriminación con respecto al acceso al empleo, como se vio en los resultados de una encuesta realizado en 1990-98 en Bélgica, Alemania, los Países Bajos, España y los Estados Unidos.⁸ Los eslógans populistas anti-inmigrantes y la propaganda xenófoba crean estereotipos hostiles a los migrantes, convirtiéndolos en chivos expiatorios por los problemas económicos y sociales, y este ambiente sirve como caldo de cultivo para que la xenofobia se propague más. Cuando los problemas económicos y sociales se hacen endémicos, ni siquiera las garantías legales inequívocas contra la discriminación, los prejuicios raciales y la predisposición xenófoba contra los extranjeros surten efecto en la práctica.
24. De hecho, en la mayoría de los países, incluyendo los que cuentan con garantías legales contra la discriminación, parece que los prejuicios existen en cierto grado. Sudáfrica, por ejemplo, tiene una de las constituciones más progresivas e inclusivas—garantiza los derechos y libertades básicos de cualquier persona que viva dentro de su territorio.⁹ Sin embargo, encuestas recientes han demostrado que muchos sudafricanos, tanto blancos como negros, están en franco desacuerdo con su propia Declaración de Derechos (Crush, 2001). El reconocimiento legal de los derechos y garantías contra la discriminación es una condición necesaria mas no suficiente para

⁸ ILO: Borrador de un Manual para Lograr la Igualdad para los Trabajadores Migrantes y de Minorías Étnicas, 1998, Ginebra.

⁹ Sólo dos conjuntos de derechos se reservan expresamente para los ciudadanos: (a) el derecho al voto y (b) el derecho a dedicarse libremente al comercio, una ocupación y una profesión

que las migrantes efectivamente gocen de sus derechos. Para que los derechos se respeten y se goce de ellos, debe existir también un clima cultural propicio en la sociedad.

Prejuicios en la sociedad receptora y la falta de una postura proactiva

25. Los prejuicios contra los extranjeros podrían reflejar, y muchas veces se ven agravados por, (a) una percepción negativa de la migración y sus efectos en el empleo, los ingresos, la vivienda y los servicios sociales locales y (b) una falta generalizada de conciencia o conocimiento de las disposiciones sobre los derechos humanos y sus implicaciones. Tomando otra vez el ejemplo de Sudáfrica, una encuesta reciente demostró que sólo el cincuenta y cinco por ciento de los entrevistados habían oído hablar de la Declaración de Derechos de su país y más de la mitad de los entrevistados pensó que los derechos garantizados por la constitución eran sólo para los sudafricanos (Crush, 2001).
26. Las experiencias recientes en varios países de Europa occidental, como Austria, Dinamarca y Francia, han demostrado que una vez que se arraiga una percepción negativa de la migración, incluyendo los temores ante la supuesta erosión cultural y el desempleo, y se incluyen los temas anti-migratorios en la agenda política, los partidos de todo el espectro político, incluyendo los oficiales, se encuentran a la defensiva y reaccionan a la situación “exigiendo o implantando políticas anti-inmigrantes más estrictas” (Naciones Unidas, 1998). Esto aumenta la vulnerabilidad y la sensación de inseguridad de las migrantes, dificultando aún más su acceso a los derechos. Una lección importante que se puede sacar de la situación es que el éxito de un enfoque para la migración basado en los derechos depende en gran parte del inicio oportuno de medidas proactivas, incluyendo la difusión sistemática de información objetiva sobre los derechos de las migrantes y su contribución al país receptor, antes de que los opositores secuestren políticamente el tema de la migración.

El diálogo y la participación inadecuados

27. Hay un problema de fondo que complica muchos de estos obstáculos; se trata del diálogo inadecuado entre las migrantes y la sociedad anfitriona, incluyendo a sus autoridades. Las migrantes y sus familias, aun cuando no son víctimas de hostilidad, pueden sufrir de soledad y exclusión de la sociedad anfitriona. Dicha exclusión crea una sensación de frustración entre los migrantes, conllevando muchas veces con el tiempo una enajenación y resentimiento hacia el país receptor. La situación no sólo inhibe un proceso de participación activa en la sociedad basada en un conocimiento mutuo entre los migrantes y la población local, sino que crea un fondo de tensión y un ambiente social poco propicio para el acceso de las migrantes a sus derechos.

AUMENTO DE VULNERABILIDAD DE LOS MIGRANTES EN SITUACIONES ESPECIALES

28. El acceso a los derechos humanos es especialmente difícil, y el riesgo de sufrir un abuso contra los derechos humanos mucho más alto, cuando se trata de ciertos grupos de migrantes o de situaciones que se prestan para los abusos contra los derechos humanos. De éstos sólo se podrán esbozar unos cuantos dentro de este espacio limitado.

Las migrantes en situación irregular

29. Si por las razones ya expuestas ni siquiera las extranjeras con presencia legal en el estado receptor pueden gozar de los derechos reconocidos por la ley, no es difícil entender por qué las que tienen calidad migratoria irregular se encuentran en una situación mucho peor. Ciertos instrumentos

como la Convención de la ONU de 1990 (ICMW) y la Convención de la ILO sobre los Trabajadores Migrantes de 1975 (no.143) disponen ciertos derechos básicos para los trabajadores migrantes irregulares, pero en la práctica éstos se ven impedidos para hacerlos valer. Una de las razones principales es una predisposición política y cultural en su contra—que muchas veces está más arraigada que el prejuicio en contra de los migrantes regulares. Los migrantes irregulares pueden percibirse como una amenaza a la soberanía nacional; una fuente de tensión social o de aumento de delincuencia o de presas fáciles para la oposición política. De hecho, se ha señalado la renuencia de algunos estados de reconocer los derechos de los inmigrantes irregulares como una de las causas del bajo nivel de ratificación de la Convención de la ONU (ICMW) (Cholewinski, 1997). Por otro lado, puesto que las Convenciones de la ONU y de la ILO instan a los estados a frenar la migración irregular, existe un riesgo real, y esto se confirmó en una encuesta que realizó la ILO en 1996, de abusos contra los derechos humanos en el marco de las medidas que tomen los estados.

30. Los otros instrumentos internacionales que ya existen tampoco son suficientemente robustos como para proteger a los migrantes irregulares. Por ejemplo, la Declaración de la ONU sobre los Derechos Humanos de los Individuos que no son Nacionales del País donde Viven (1985) reconoce el derecho de cualquier estado de establecer diferencias entre nacionales y extranjeros, dejando abierta la posibilidad de discriminar especialmente en contra de aquellos extranjeros que no cuentan con una calidad migratoria legal en el país receptor. Por su parte, la Ley de Extranjeros, en su mayor parte costumbres y usos, más bien ignora la situación de los migrantes irregulares.

Las migrantes como víctimas del tráfico de humanos

31. Las historias espeluznantes de los abusos contra los derechos humanos, incluyendo la prostitución forzada de mujeres y los abusos contra los niños, están ya bien documentadas.¹⁰ Muchos mueren en el camino, otros son abandonados en lugares inhóspitos y otros más, al llegar a su destino, son empleados prácticamente como esclavos. Se les recluye a menudo en semi-exclusión dentro de talleres clandestinos, prostíbulos y otros lugares por el estilo; cuentan con poco dinero en efectivo y pocos contactos con gente de afuera y en ocasiones ni siquiera hablan el idioma local. También pueden tener miedo de acercarse a las autoridades locales debido a su calidad migratoria irregular. La situación descarta totalmente cualquier posibilidad de gozar siquiera de los derechos humanos más elementales.
32. Hasta hace poco, la legislación internacional y nacional distaba mucho de ser adecuada, ni para prevenir los abusos contra los derechos ni para proteger a las víctimas. El hecho de que por lo menos algunos de estos delitos se cometen muchas veces fuera de los límites territoriales de un solo país, representa otro problema porque pocos países, con excepciones como Suiza y Austria, cuentan con legislación que cubra delitos cometidos fuera del territorio nacional.¹¹ Últimamente varios países han promulgado legislación específica para tratar el problema del tráfico de humanos, o han reforzado la legislación existente. Al mismo tiempo, a nivel global, dos Protocolos específicos sobre el tráfico y contrabando de migrantes como parte de la nueva

¹⁰ Al recabar información de campo sobre las condiciones de las mujeres víctimas del tráfico, la red Global de Supervivencia reporta que “las mujeres son controladas por distintos mecanismos: estrategias de aislamiento para privarlas de su libertad personal, el negarles asistencia legal y médica, la retención de su sueldo, la intimidación física y la dependencia de drogas y alcohol” citado en IOM, 2000. Véase también Ghosh, 1988.

¹¹ El Artículo 23 de la Ley Suiza de Extranjeros dispone una de las definiciones más amplias del delito, estipulando que cualquier persona “que en Suiza o en el extranjero facilite o ayude a preparar una entrada o salida ilegal o una estancia ilegal, será castigada”. La legislación austríaca (Artículo 80 de la Ley de Extranjeros) también es bastante amplia en cuanto a su alcance geográfico; define el tráfico de humanos como “la facilitación ilegal de la entrada o salida de un extranjero, sin importar si ocurre antes o después de cruzar la frontera o durante la estancia del extranjero en el país”.

Convención Internacional Contra el Crimen Organizado Transnacional, 2000, han establecido un conjunto de normas legales que tratan de la supresión, la prevención y el castigo relacionados con estas actividades. Se puede esperar que el efecto combinado de estas medidas nacionales e internacionales desalienten el tráfico de migrantes y los abusos contra los derechos humanos que esta actividad invariablemente conlleva.

33. Sin embargo, estas iniciativas son de una naturaleza principalmente reactiva y punitiva. A menos que se tomen iniciativas normativas y de política paralelas que complementen estas medidas punitivas y se establezca un régimen global proactivo para el manejo de la migración, no se podrá esperar que se desarraiguen las causas fundamentales del tráfico de humanos.¹² Los activistas de los derechos humanos, incluyendo grupos de mujeres, también tienen la inquietud de que estas nuevas medidas se enfocan en los traficantes sin fijarse suficientemente en la protección de las víctimas.¹³

Las migrantes irregulares y las solicitantes de asilo rechazadas sometidas a regreso forzado

34. El goce de los derechos humanos básicos se vuelve sumamente problemático para las migrantes irregulares y solicitante de asilo rechazadas que se encuentran bajo orden de expulsión. Como ya se mencionó, los conceptos de *ordre public* y seguridad nacional, y del bienestar general de la comunidad, se pueden interpretar de muchas maneras, lo cual le permite al estado evadir su obligación de evitar la deportación arbitraria de los no nacionales, especialmente porque (a diferencia del caso de los refugiados reconocidos y los trabajadores migrantes legalmente empleados) el estado no tiene ninguna obligación positiva ante los migrantes irregulares y solicitantes de asilo rechazados en este respecto. Ciertamente, bajo la Convención de la ONU de 1990 (ICMW), la cual otorga ciertos derechos a *todos* los trabajadores migrantes, sólo se puede expulsar en cumplimiento de una decisión que se desprenda de la ley, y la persona contará con una oportunidad razonable antes y después de su salida de dirimir cualquier reclamo por sueldos. Sin embargo la Convención, como ya se señaló, aún no es operacional, ni cubre a todas las migrantes ni todas las situaciones y prácticas específicas relacionadas con la expulsión (Noll, 2000).
35. El riesgo de los abusos contra los derechos humanos es particularmente alto en las etapas de localización y detención de los candidatos a regreso, así como antes y en el transcurso del viaje de regreso. Como lo han demostrado varios incidentes recientes en Europa Occidental, en su afán por repatriar a los candidatos a regreso el estado puede estar dispuesto a utilizar la fuerza o un trato severo e inhumano para superar la resistencia real o anticipada del candidato a regreso.¹⁴ Es verdad que bajo las leyes de derechos humanos que ya existen, al estado se le prohíbe ejercer su poder discrecional de una manera arbitraria o abusiva, y debe existir un grado razonable de proporcionalidad entre los medios empleados y las metas (legítimas) pretendidas. Una vez más, no hay una orientación normativa explícita disponible para cubrir todas las situaciones potenciales de abuso contra los derechos; y aun cuando existe una orientación en las leyes internacionales de derechos humanos, no necesariamente se acata.

¹² Para información sobre la configuración de un régimen global de este tipo, véase Ghosh (ed.) (2000), *Managing Migration: Time for a New International Regime?*.

¹³ También se pueden cuestionar las distinciones hechas en los dos Protocolos recientes entre el tráfico (que implica violación desmedida de los derechos humanos) y el 'simple' contrabando de migrantes. En la práctica, las dos cosas a menudo se confunden, porque en algunos casos (mas no todos), las operaciones de los traficantes bien pueden comenzar en la etapa de cruzar ilegalmente, de contrabando, la frontera como parte de una estrategia total, así como el contrabando puede implicar, y de hecho muchas veces sí implica, un cierto grado de maltrato de migrantes.

¹⁴ Por ejemplo, en 1998 ocurrieron tres incidentes distintos que resultaron en la muerte por asfixia de inmigrantes irregulares cuando los gobiernos involucrados utilizaron la fuerza en un intento por deportarlos. (Noll, 2000).

36. Los problemas de abusos contra los derechos humanos también surgen en la etapa posterior al regreso. A falta de arreglos institucionales o legales internacionales para su protección después del regreso, los solicitantes de asilo rechazados siguen siendo vulnerables a los abusos contra sus derechos humanos en caso de, por ejemplo, una continuación de la inestabilidad política y disturbios civiles en su país de origen (Ghosh, 1998). Como están las cosas ahora, existe una laguna importante en los arreglos legales e institucionales internacionales para manejar la situación de los solicitantes de asilo rechazados.

Las refugiadas y los solicitantes de asilo en situaciones no protegidas

37. Las refugiadas y solicitantes legítimas de asilo deben gozar de sus derechos básicos bajo las leyes de derechos humanos y refugiados. Pero algunas experiencias recientes han demostrado que por lagunas y ambigüedades en la ley o por su aplicación limitada o ambas cosas, puede darse el caso de que no gocen de sus derechos. En primer lugar, la Convención de la ONU sobre la Calidad Migratoria de los Refugiados de 1951 y su Protocolo de 1967, los cuales proporcionan una definición ampliamente aceptada de refugiados, no contemplan a varios individuos y grupos que también se encuentran verdaderamente necesitados de protección, aunque sea de manera temporal. Éstos incluyen a las víctimas de migración forzada a raíz de disturbios civiles, de conflictos armados, y de violencia generalizada, de la violación masiva de los derechos humanos y de minorías que altera el orden público y de los desastres naturales y provocados por los humanos.¹⁵
38. Los estados en América del Norte, Europa Occidental y Oceanía han respondido a algunas de estas emergencias humanitarias de una manera *ad hoc*, creando una amplia variedad de categorías especiales de refugiados temporales.¹⁶ A falta de un conjunto de normas internacionalmente acordadas y homologadas, la protección para estas categorías sigue siendo impredecible, insegura y frágil, como se vio de manera conmovedora, por ejemplo, durante la crisis en Bosnia.
39. La presión de grandes números de solicitantes de asilo y la amenaza percibida de más llegadas han orillado a la mayoría de los países industriales a utilizar una interpretación rígida y una aplicación restrictiva de las disposiciones de las leyes que ya existen para la protección de refugiados internacionales y nacionales. Muchos estados en Europa Occidental están insistiendo en que los solicitantes de asilo presenten documentos válidos de viaje como pre-condición para que se considere su solicitud de asilo. Podría haber muchos casos en que una solicitante legítima de asilo, agobiada por el temor de la persecución en un clima político hostil, no pueda conseguir todos los documentos de viaje y completar las formalidades necesarias antes de huir del país.
40. Han surgido incertidumbres no sólo porque se ha permitido que intercedan consideraciones políticas (como en el caso de los refugiados salvadoreños) en la aplicación de las disposiciones de protección, sino también por la exclusión de casos de persecución por agentes no estatales; por la interdicción o interceptación de potenciales solicitantes de asilo en alta mar, y el uso frecuente (a discreción del gobierno) del concepto de país seguro bajo varias etiquetas (por ej., “país seguro de origen”, “primer país seguro de asilo” y “país tercero seguro”). El cambio de enfoque de las políticas hacia las *condiciones seguras* no sólo ha restringido la admisión de algunos de los refugiados legítimos, sino que ha tenido el efecto más amplio de diluir el principio de “voluntariedad” como condición para el regreso de refugiados. En un clima político restrictivo, empeorado por límites

¹⁵ Aun bajo los instrumentos regionales con un alcance más amplio, siendo dos casos notables la Convención de la OUA en África y la Declaración de Cartagena en América Latina, (una declaración no obligatoria de intención) todas estas víctimas de la migración forzada no están suficientemente contempladas. Además, los individuos reconocidos bajo los acuerdos regionales pueden considerarse ilegales si se cambian a estados que no sean parte de los arreglos regionales.

¹⁶ Refugiados *de facto*, casos humanitarios, refugiados de clase B, entre otras.

de recursos, la UNHCR se ha visto obligada a asumir la doctrina de “regreso impuesto”, la que en esencia viola uno de los principios básicos de la protección de refugiados, a saber, el *non-refoulement* (Chimney, 1999; Ghosh, 2000).

41. Las refugiadas que regresan a áreas de conflicto muchas veces siguen expuestas a los abusos contra los derechos humanos, pero, a diferencia del caso de las solicitantes de asilo rechazadas, se le ha conferido a la UNHCR una responsabilidad residual por proteger e reintegrar a las refugiadas. El mandato es frágil y como lo han demostrado las experiencias recientes en El Salvador y Guatemala, la capacidad institucional de la UNHCR sigue siendo demasiado limitada para poder enfrentar los tremendos problemas que a menudo surgen.

Los migrantes y las secuelas del 11 de septiembre

42. A raíz de los ataques terroristas del 11 de septiembre, muchos países, especialmente en Occidente, han restringido las libertades civiles como parte de su campaña anti-terrorista. Muchas de estas medidas aplican a todos, pero los migrantes, incluyendo los extranjeros residentes desde hace tiempo y hasta los que son ciudadanos nacionalizados, se cuentan entre los que más sufren.¹⁷
43. En los Estados Unidos, nuevas leyes y medidas administrativas dan poderes más amplios al gobierno para realizar arrestos bajo sospecha, detención sin juicio y deportación forzada. A pesar de los desmentidos del uso de los perfiles raciales, los árabes del Medio Oriente y del Norte de África y hasta los árabe-americanos han estado sujetos a una estrecha vigilancia, como lo evidencian las entrevistas sistemáticas con 5,000 personas de ascendencia árabe por parte del FBI. Los reportes no oficiales hablan de unos 1,200 no ciudadanos arrestados y encarcelados en secreto. Se han detectado restricciones similares de las libertades civiles en general, pero que afectan particularmente a los no nacionales, en la mayoría de los países de Europa Occidental, entre ellos Gran Bretaña, Alemania, Italia y España, así como en la misma Unión Europea. Este nuevo ambiente de preocupación por las cuestiones de seguridad inevitablemente restringe el goce por parte de los migrantes de sus derechos básicos.

SUPERANDO LOS OBSTÁCULOS: RESPUESTA DE LOS MIGRANTES, LA SOCIEDAD CIVIL Y LAS INSTITUCIONES DE DERECHOS HUMANOS

44. Esta ponencia no pretende proporcionar un plan maestro de las medidas que todos los actores puedan tomar en conjunto y/o individualmente para mejorar el acceso de las migrantes a los derechos humanos¹⁸. Más bien, de acuerdo con el objetivo principal de la iniciativa del CIEDH, examina brevemente el papel que las migrantes y sus instituciones, junto con los actores de la sociedad civil y las instituciones de los derechos humanos están desempeñando para superar las distintas limitaciones tratadas en la ponencia, y luego procede a esbozar estrategias amplias que las instituciones de derechos humanos podrían seguir para mejorar la eficacia de su trabajo de abogacía.

¹⁷ Véase al respecto, CIEDH, 2002, *Human Rights after September 11*, Ginebra.

¹⁸ Se pueden encontrar algunas sugerencias útiles, aunque dispersas, para este propósito en el Programa de Acción (capítulo X) de la Conferencia de El Cairo de 1994 sobre la Población y el Desarrollo; el informe del Grupo de Trabajo de Expertos Intergubernamentales en los Derechos Humanos de los Migrantes (1999); el Informe del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos (Mayo de 2000); el Informe de la Conferencia Mundial Contra el Racismo, la Discriminación Racial, la Xenofobia y la Intolerancia Conexa, 2001; y en otras partes. Véase también IOM/Naciones Unidas, *The Human Rights of Migrants*, en particular Patrick Taran, “Human Rights of Migrants: Challenges of the New Decade”, 2000, Ginebra, pp. 7-46.

45. Desde principios de la década de los 1990, especialmente en los últimos años, las migrantes han tomado pasos enérgicos, junto con varias ONG, para superar su tradicional debilidad organizacional, y han logrado algunos resultados positivos. Claro, una actitud relativamente relajada de los gobiernos occidentales hacia la libertad de asociación de los extranjeros y la expansión de la democracia en varias partes del mundo, han facilitado este proceso. La formación de redes y la estrecha colaboración entre las mismas asociaciones de los migrantes y varios actores de la sociedad civil también han sido un factor clave.
46. Una encuesta realizada en 1997 concluyó que varias ONG “proporcionan un foro para el intercambio de información, diálogo y cooperación entre los migrantes (documentados, indocumentados y refugiados), ciudadanos, patrones y agencias gubernamentales en países de origen y de destino.”¹⁹ Tradicionalmente las asociaciones de las migrantes y las ONG que sirven a las migrantes se han preocupado por actividades de servicio para promover el bienestar e integración de las migrantes en el país de destino, ayudarlas con su regreso, y ayudar a desarrollar proyectos locales en sus comunidades de origen. Pero ahora se dedican cada vez más al cabildeo político, sirviendo como canales útiles de comunicación y consulta con las autoridades locales y nacionales con respecto a temas relacionados con la migración, incluyendo los derechos de las migrantes. De hecho, el cincuenta y nueve por ciento de las ONG que participaron en la encuesta de 1997 reportaron que contaban con programas para asegurar la protección de los migrantes y sus familias contra el racismo, el etnocentrismo y la xenofobia, y el cincuenta y ocho por ciento realizó actividades de lucha contra la discriminación.
47. A nivel regional, especialmente en Asia y Europa, las ONG que sirven a los migrantes han desarrollado extensas redes de apoyo mutuo e intercambio de información con el fin de promover los derechos y el bienestar de los migrantes. Por ejemplo, el Centro de Migrantes de Asia, junto con el Foro de Migrantes en Asia, ha estado formando una red con más de veinte asociaciones en once países asiáticos para trabajar temas relacionados con la migración, incluyendo los derechos de los migrantes. En Europa, aparte del Foro de Migrantes de la Unión Europea y el Consejo Europeo para Refugiados y Exiliados, ambos apoyados por la Unión Europea, hay redes bien desarrolladas que unen varias asociaciones locales de migrantes para tratar temas relacionados con la migración, como por ejemplo “Unidos Contra el Racismo y el Fascismo”. En África, el Proyecto Sudafricano de Migración está llevando a cabo un trabajo en red para investigar temas relacionados con la migración, incluyendo los derechos humanos de las migrantes. En Centroamérica, una organización regional dedicada al tema de la migración forzada está fomentando las coaliciones nacionales para luchar contra el racismo.
48. A nivel internacional, varias iniciativas, como la Internacional para los Derechos de los Migrantes y la Iniciativa del 18 de Diciembre (una red en línea), las cuales se enfocan en la promoción de los derechos de los migrantes, han podido juntar, ya sea formal o informalmente, un número significativo de organizaciones para trabajos de abogacía, a pesar de sus recursos limitados. Las ONG han sido una poderosa fuerza motora para promover la causa de los derechos de las migrantes en la Comisión de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos. Ofrecieron valiosas aportaciones para el trabajo del grupo de trabajo de la UNCHR que examinó los derechos humanos de los migrantes. La aprobación formal de las recomendaciones de los grupos con respecto a, entre otras cosas, el nombramiento de un Relator especial de la ONU para los derechos humanos de los migrantes y la proclamación del 18 de diciembre como el Día Internacional de los Migrantes, han ayudado a encauzar el tema de los derechos humanos de las migrantes dentro de la discusión global sobre los derechos humanos. La Campaña Global por los Derechos de los Migrantes, establecida en 1998 por un grupo de ONG internacionales y

¹⁹ Véase al respecto ONU (ECOSOC), Acciones de Seguimiento a las Recomendaciones de la Conferencia Internacional sobre la Población y el Desarrollo: Actividades de las Organizaciones Intergubernamentales y No Gubernamentales en el área de la migración internacional, E/CN.9/1997/5 del 10 de enero de 1997, pp. 10-18.

organismos intergubernamentales, ha realizado un esfuerzo singular, con algo de éxito, por avanzar la ratificación de la Convención de la ONU de 1990 (ICMW).

49. En cuanto a las entidades de derechos humanos, hasta hace poco las organizaciones internacionales principales se habían concentrado en las refugiadas y solicitantes de asilo en vez de en las migrantes en general. Sin embargo, en los últimos años su preocupación se ha extendido a todos los grupos de migrantes. Indicativos de esta tendencia son los informes preparados por Amnistía Internacional sobre la ejecución de migrantes en el Oriente Medio y por Amnistía USA sobre el trato abusivo de migrantes detenidos. Otros ejemplos incluyen las investigaciones hechas por Human Rights Watch sobre el trato dado a migrantes y refugiados en Sudáfrica en 1997; y un estudio de los derechos humanos de las migrantes en cuatro países de Europa Occidental. En los Estados Unidos, Human Rights Watch reportó sobre las condiciones de los no ciudadanos arrestados y encarcelados en secreto después de los ataques del 11 de septiembre. Las organizaciones de los derechos humanos también unieron fuerzas con las asociaciones de migrantes y otras ONG en varias de las iniciativas globales mencionadas arriba, aunque en general parece que preferían operar autónomamente.

SEGUIR ADELANTE: ESTRATEGIAS PARA LOS GRUPOS DE DERECHOS HUMANOS

50. El estado nacional generalmente reconoce la importancia de los derechos humanos como un objetivo ético en sí y como un factor en las relaciones internacionales. Al mismo tiempo, guarda celosamente sus prerrogativas de soberanía. La preocupación del estado por los derechos humanos en general y por los no nacionales en particular compite constantemente con sus propios intereses políticos, estratégicos y comerciales. Esto, como ya se comentó, da pie a una brecha entre la declaración de principios y aun los compromisos formales de los gobiernos a nivel internacional y su desempeño real en casa.
51. Dado este fondo, ¿cuál debería ser la estrategia de las organizaciones de derechos humanos que sienten la urgencia de procurar para los migrantes un mayor acceso a sus derechos humanos? Un enfoque autosuficiente, holístico de los derechos humanos que obstinadamente pide cuentas a los estados según las normas internacionales (aún frágiles), probablemente no sea el más adecuado para lograr el objetivo. De hecho, al insistir en este enfoque, los activistas locales de derechos humanos probablemente se verán más aislados y debilitados de lo que son o necesitan ser. Un enfoque mucho más eficaz (basado en los derechos) sería tratar de lograr el objetivo ubicando los derechos humanos de las migrantes en un contexto más amplio — más precisamente, convenciendo a los gobiernos que la promoción y protección de los derechos de las migrantes, aparte de ser una prioridad ética, *también* van muy de acuerdo con sus intereses nacionales y el bienestar de sus ciudadanos.
52. Se pueden utilizar cuando menos dos argumentos poderosos para fundamentar este enfoque. El primero tiene que ver con la cambiante configuración de la migración como proceso global. Como lo demuestra una reciente encuesta de la ILO, cada vez más países se están viendo involucrados al igual en la emigración que en la inmigración.²⁰ Esto tiene una implicación en la actitud que el estado tome ante los derechos de los migrantes. El estado tiene una obligación básica, impulsada internamente y ampliamente aceptada de proteger los derechos y el bienestar de sus propios ciudadanos aun cuando estén en otro estado como migrantes. No podrá cumplir eficazmente con esta obligación excepto mediante la cooperación internacional basada en la reciprocidad. Esto requiere que el estado trate a los no nacionales que trabajen o vivan dentro de

²⁰ Una encuesta de la ILO, realizada en 1994, demostró que de los noventa y ocho países involucrados de manera significativa en la migración, veinticuatro países, o aproximadamente la cuarta parte, eran importantes países expulsores/emigrantes y receptores/inmigrantes al mismo tiempo. ILO/IOM/UNHCR; *Migrants, Refugees and International Co-operation*, Ginebra, 1994.

su propio territorio de la misma manera como quisiera que se tratara a sus propios nacionales en el extranjero.²¹ Cuando el estado se convenza de que tiene un interés nacional directo en proteger el acceso de las (in)migrantes a sus derechos, será más fácil que mejore su desempeño en casa y tome más en serio su compromiso internacional en este respecto.

53. El segundo argumento se basa en el interés común de los estados de asegurar el orden en los movimientos de las personas a través de los países. Es bien sabido que la negación o el abuso de los derechos humanos en los países de origen es una de las principales causas de movimientos desordenados y perturbadores de personas. La experiencia ha demostrado que cuando los movimientos son desordenados y especialmente cuando son irregulares y no deseados (como lo suelen ser los movimientos desordenados), es mayor el riesgo de más violaciones de los derechos humanos en los países de tránsito y destino. Cuando esto ocurre, se vuelve más difícil y costoso el manejo de la migración; también implica onerosos costos sociales y humanos y hasta puede amenazar la estabilidad regional e internacional. Así es que la protección de los derechos humanos, incluyendo los de los migrantes, es un elemento esencial e integral en la tarea de hacer más ordenado y manejable el sistema de migración internacional. Por lo tanto, si los gobiernos quieren lograr un mejor manejo de la migración internacional, también deben tomar medidas activas para proteger los derechos humanos, incluyendo los de los migrantes.²²
54. El enfoque de base amplia para los derechos humanos de las migrantes que se sugiere en el párrafo anterior subraya la importancia de la formación de coaliciones. Como ya se señaló, en varios casos los grupos de derechos humanos han tomado este derrotero, logrando resultados alentadores. No obstante, la ampliación de la coalición tiene sus riesgos. Podría darse el caso de que la participación de numerosos grupos con intereses divergentes, hasta encontrados, en la migración diluya el tema de los derechos humanos de los migrantes o desvíe el enfoque en los derechos humanos. Sin embargo, esto no tiene que ser necesariamente el desenlace. Sin duda, mucho depende de la configuración exacta y los métodos de operación de la coalición, y a nivel nacional, también de la situación específica del país. No hay un modelo fijo o ideal para una coalición de este tipo. Puede tomar diferentes formas y éstas pueden coexistir cómodamente en el mismo país, cada una desempeñando un papel valioso. En algunos casos, como entre la comisión nacional para los derechos humanos y las asociaciones de migrantes en un país, los vínculos preferiblemente deberían estar totalmente institucionalizados y firmemente establecidos para lograr los mejores resultados. En otras situaciones, la coalición puede ser más flexible y tomar formas variables, según los temas específicos. Por ejemplo, cuando se trata de construir una base de apoyo público por la igualdad y la tolerancia o de lanzar una campaña contra la discriminación y la xenofobia, podría ser más conveniente una amplia coalición flexible que abarque a los líderes comunitarios y empresariales, los sindicatos, los partidos políticos y otras ONG.

LA ESTRATEGIA DESPUÉS DE LOS ATAQUES DEL 11 DE SEPTIEMBRE

55. Después de los horrendos ataques terroristas en los Estados Unidos y más recientemente en otras partes, nadie puede cuestionar seriamente la creciente preocupación de los gobiernos por la seguridad. En muchos países esto ha significado una invasión de los derechos de ciudadanas y extranjeras, a menudo volteando de cabeza la suposición de la inocencia de las personas. Sin embargo la gente en general parece haber aceptado estas pérdidas de libertad como el precio a pagar por la libertad más básica — la seguridad de la vida. Es evidente que en este nuevo clima

²¹ Obviamente, dicha reciprocidad entre los estados se puede garantizar mejor dentro de un marco multilateral.

²² Por el lado converso, los que se preocupan por los derechos humanos de las migrantes harían bien en perseguir su objetivo dentro del contexto más amplio de la migración ordenada. Esto da un fuerte argumento por que los grupos de derechos humanos y las asociaciones de servicio a las migrantes formen alianzas y colaboren estrechamente.

dominado por la preocupación con la seguridad, no se puede esperar que la abogacía agresiva por los derechos humanos vaya a encontrar mucho eco, sobre todo en vista de la participación de extranjeros en la mayoría de los ataques recientes.

56. ¿Esto quiere decir que los activistas de derechos humanos deben estar ordenando la retirada? Definitivamente no. La nueva situación resalta una vez más la necesidad de ubicar el tema de los derechos de los migrantes en un contexto más amplio, y subraya otra vez la importancia de construir proactivamente las coaliciones. Una parte grande de su trabajo debería consistir en sensibilizar a los gobiernos y al público en el sentido de que la preocupación por la seguridad necesita equilibrarse y armonizarse con la protección de los derechos humanos de las migrantes, y en discernir las maneras de lograr esto. Entre las principales consideraciones que podrían reforzar este enfoque, están las siguientes (Ghosh, 2001).
57. Primero, la lucha contra el terrorismo no es una lucha contra los inmigrantes. No todos los inmigrantes son terroristas, ni todos los terroristas son migrantes. Segundo, un mayor control de las fronteras y de la inmigración no necesariamente significa una política migratoria más restrictiva y represiva. Las deficiencias actuales en el control de las fronteras y de la inmigración, puestas de manifiesto por los ataques del 11 de septiembre, se deben por lo menos en parte a una política migratoria fallida; la represión o el hostigamiento de las inmigrantes no pueden suplir las iniciativas políticas nuevas.²³ Tercero, el verdadero valor de cada medida de seguridad que atente contra los derechos humanos — arresto injusto, detención sin juicio, expulsión forzada — debe evaluarse y luego sopesarse contra su costo actual y futuro en términos de beneficios económicos perdidos y libertades humanas sacrificadas.
58. Las medidas de seguridad que suprimen la apertura y los derechos humanos básicos de los extranjeros no pueden dejar de rebotar negativamente en el país receptor en conjunto, erosionando el respeto por los derechos humanos y los valores asociados con una sociedad abierta. Una vez abandonados, éstos no se recuperan fácilmente. La situación augura otro peligro potencial. La falta de democracia y respeto por los derechos humanos se reconocen como factores que contribuyen a la frustración política y social, al terrorismo y al fundamentalismo religioso. Si su creciente preocupación con la seguridad llevara a las democracias occidentales a suprimir indebidamente las libertades civiles y los derechos humanos de los inmigrantes en sus propias sociedades, podrían inspirar ataques oportunistas contra los derechos humanos por parte de regímenes represivos — no sólo en los países expulsores de migrantes sino por todo el mundo. Los grupos de oposición, los que luchan por los derechos humanos y la democracia, probablemente sean las primeras víctimas, como ya ha empezado a suceder en varios países de Asia Central, el Norte de África y el Oriente Medio. Si esto orilla a los grupos de oposición a tomar las armas, la situación llevará inexorablemente a violentos conflictos civiles y una supresión generalizada de los derechos humanos.

²³ Es significativo que en los Estados Unidos, el comisionado saliente del Servicio de Inmigración y Naturalización, James Ziglar, haya comentado en un discurso en octubre de 2002 que los Estados Unidos “necesitan encontrar la manera” de satisfacer la creciente demanda por mano de obra, para que el SIN pueda “enfocarse en los malos que quieren cruzar, y no en el flujo de gente que sólo quiere entrar al país para trabajar”.