Naciones Unidas A/CONF.213/11

12º Congreso de las Naciones Unidas sobre Prevención del Delito y Justicia Penal

Salvador (Brasil), 12 a 19 de abril de 2010

Distr. general
5 de febrero de 2010
Español
Original: inglés

Tema 10 del programa provisional*
Prevención del delito y respuestas de la justicia penal a la violencia contra los migrantes, los trabajadores migratorios y sus familias

Prevención del delito y respuestas de la justicia penal a la violencia contra los migrantes, los trabajadores migratorios y sus familias

Documento de trabajo preparado por la Secretaría

Índice

		Párrafos	Página
I.	Introducción		2
II.	Marco jurídico internacional		4
III.	Nuevas tendencias de la violencia contra los migrantes, los trabajadores migratorios y sus familias		9
	A. Delincuencia y violencia		9
	B. La violencia contra los trabajadores migratorios		11
	C. La violencia contra las trabajadoras migratorias		12
	D. Discriminación		13
	E. La vulnerabilidad de los migrantes		14
	F. Victimización en el sistema de justicia penal		14
IV.	Respuestas		16
	A. Respuestas en el plano nacional		16
	B. Respuestas en el plano internacional		19
V.	Conclusiones y recomendaciones		20

* A/CONF.213/1.

V.10-50771 (S) 190310 190310

Se ruega reciclar

I. Introducción

1. Como observó el Secretario General en su mensaje con motivo de la conmemoración, el 18 de diciembre de 2009, del Día Internacional del Migrante[1], "La migración concierne a todos los países, ya sea como lugar de origen, tránsito o destino, o como combinación de estos. … La migración puede ser una experiencia positiva y enriquecedora para los propios migrantes, así como para las sociedades de origen y de acogida. Sin embargo, para demasiados migrantes la realidad es la discriminación, la explotación y el abuso".

2. Las personas se desplazan dentro de un país y atraviesan sus fronteras en busca de oportunidades, con la esperanza de lograr una vida mejor para sí mismos y para sus familias utilizando sus aptitudes de manera productiva en el país de destino. Varias son las razones que los llevan a migrar, por ejemplo, huir de la guerra, los disturbios civiles o los desastres naturales, estudiar, trabajar o reunirse con miembros de la familia. Los migrantes se enfrentan siempre a los contrastes entre su país de origen y un lugar nuevo y desconocido; deben hacer frente a las barreras del idioma y a diferencias de desarrollo y de índole cultural. El cambio vinculado a la migración suele poner a los migrantes en una situación de vulnerabilidad. Debido a la complejidad del proceso migratorio, el delito y la victimización oscilan considerablemente según quién se traslade hacia qué lugar y cuándo y por qué lo hace.

3. Hay en la actualidad en el mundo 214 millones de migrantes internacionales, que representan aproximadamente el 3,1% de la población mundial. Resulta significativo que únicamente un 37% de los movimientos migratorios se realizan desde los países en desarrollo hacia los países desarrollados. La mayoría de los movimientos migratorios internacionales se producen entre países de igual nivel de desarrollo: aproximadamente el 60% de los migrantes se trasladan desde un país en desarrollo hacia otro o desde un país desarrollado hacia otro. El 3% restante se traslada desde países desarrollados hacia países en desarrollo.

4. La violencia contra los migrantes y la victimización subsiguiente son consecuencia del ciclo de vulnerabilidad vinculado al movimiento de los migrantes desde su lugar de origen hacia un nuevo país. La violencia puede adoptar formas muy diversas que van desde la explotación en la forma de trata de personas o los riesgos para la vida vinculados con el tráfico de migrantes hasta una combinación de prejuicio racial y competencia por oportunidades económicas y sociales entre los nacionales del Estado receptor y los migrantes. Puede haber violencia en forma de discriminación en los ámbitos de la educación, el empleo y la vivienda y puede desembocar en actos delictivos y de violencia física contra los migrantes. Los migrantes indocumentados y en situación irregular de inmigración, especialmente los que han sido objeto de tráfico ilícito o de trata, son particularmente vulnerables: no solamente viajan en condiciones peligrosas sino que, además, sus derechos no suelen ser reconocidos. Por ello se convierten en blanco fácil de la explotación, la delincuencia y la violencia.

---

[1] Ban Ki-moon, Secretario General de las Naciones Unidas, mensaje con motivo de la conmemoración del Día Internacional del Migrante, Nueva York, 18 de diciembre de 2009. Puede consultarse en la dirección www.un.org/News/Press/docs/2009/sgsm12667.doc.htm.

5. Hay mayores probabilidades de que los actos concretos de violencia contra los migrantes se produzcan poco después del movimiento migratorio y cuando las diferencias culturales y sociales entre los migrantes y los nacionales son considerables, mientras que las diferencias económicas parecen ser de orden menor. En tiempos de crisis económica y dificultades financieras, las tensiones tienden a aumentar, en tanto que se advierte que migrantes y nacionales compiten por el empleo, la vivienda y el acceso a los servicios de bienestar, y aumenta el riesgo de delincuencia.

6. En muchos países, la crisis económica actual y la recesión han generado mayor desempleo, subempleo e inestabilidad económica, agravando de ese modo las condiciones que hacen a los migrantes vulnerables. Muchas personas, al cerrar los negocios, necesitar los empresarios menos trabajadores extranjeros e impedir los gobiernos la contratación de nueva mano de obra extranjera, aceptarán riesgos mayores para migrar a medida que aumente la desesperación por las oportunidades de empleo. En los países de destino, la mayor demanda de bienes y servicios de bajo costo podría comprometer las medidas de protección laboral, con lo que aumentaría la vulnerabilidad a la explotación de los migrantes, legalizados o en situación irregular. Puede contribuir, además, a la vulnerabilidad la mayor competencia con los trabajadores nacionales por empleos escasos y la menor inversión en el bienestar comunitario. Es posible que los trabajadores nacionales se beneficien de mayor apoyo que los trabajadores extranjeros. Sin embargo, incluso en condiciones difíciles, deberán respetarse los derechos humanos de los migrantes, los trabajadores migratorios y sus familias, y se deberá identificar como es debido a las víctimas de la violencia y prestarles apoyo.

7. Es en esas circunstancias que la delicada cuestión de la migración suele politizarse como tema de un debate estridente ... como acicate para provocar tensiones sociales, alentar posiciones políticas extremas y avivar las llamas de la discriminación y el odio[2] presentando a los migrantes como perpetradores de delitos. En el *Informe sobre Desarrollo Humano 2009*, subtitulado "*Superando barreras: Movilidad y desarrollo humanos"*[3], se señala que las creencias populares sobre las repercusiones negativas de los migrantes en sus lugares de destino son exageradas y a menudo infundadas. Sin embargo, como el informe lo indica, los datos sobre esos efectos son escasos y su interpretación sumamente polémica. Además, el hecho de que la violencia contra los migrantes como fenómeno se haya subestimado tan seriamente durante tanto tiempo pone de relieve la necesidad de velar por que se adopten respuestas adecuadas.

8. Entre las respuestas ante este fenómeno figuran las medidas encaminadas a prevenir la violencia y facilitar la integración de los migrantes así como las medidas para proteger sus derechos y ayudarlos a superar su vulnerabilidad. Al final del presente documento se esbozan medidas más específicas. Las respuestas nacionales podrían centrarse en las siguientes esferas: a) profundizar los conocimientos sobre

---

[2] Ban Ki-moon, Secretario General de las Naciones Unidas, discurso de apertura pronunciado en el Tercer Foro mundial sobre la migración y el desarrollo, celebrado en Atenas el 4 de noviembre de 2009. Puede consultarse en la dirección www.un.org/esa/population/migration/Opening_remarks_SG_Athens.pdf.

[3] Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, *Informe sobre Desarrollo Humano 2009. Superando barreras: Movilidad y desarrollo humanos* (Basingstoke, Hampshire, Palgrave Macmillan, 2009). Puede consultarse en la dirección http://hdr.undp.org.

el fenómeno; b) garantizar universalmente los derechos fundamentales; c) sensibilizar a las víctimas; d) sensibilizar a los perpetradores; e) empoderar a las comunidades de migrantes; f) mejorar las relaciones entre los migrantes y las entidades nacionales de aplicación coercitiva de la ley; y, g) facilitar el acceso al sistema de justicia penal.

9. Todas las medidas anteriormente mencionadas están encaminadas a prevenir la violencia y la victimización de los migrantes, los trabajadores migratorios y sus familias. Las respuestas nacionales e internacionales que se analizan en el presente documento no se limitan al ámbito de la justicia penal. La cooperación con la sociedad civil desempeña una importante función en el planteamiento de esta cuestión y ayuda a velar por que las normas culturales de la población de acogida se adapten a las de la población que llega al país.

II. Marco jurídico internacional

10. Las políticas y prácticas en materia de migración solo pueden ser eficaces si se basan en normas jurídicas y en el estado de derecho. En los instrumentos internacionales se establecen normas para la protección de los derechos de los trabajadores migratorios y sus familias así como para salvaguardar los intereses de los Estados. Ofrecen un marco para la legislación, las políticas y las prácticas nacionales y para la coordinación y cooperación entre países y dentro de ellos.

11. La protección de los migrantes está legitimada en la Declaración Universal de Derechos Humanos (resolución 217A (III) de la Asamblea General), el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales[4] y el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos y su Protocolo facultativo[4].

12. Los migrantes también están protegidos contra los tratos degradantes, la discriminación y la explotación, como se estipula en la Convención de las Naciones Unidas contra la Tortura y Otros Tratos o Penas Crueles, Inhumanos o Degradantes[5], la Convención Internacional sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación Racial[6], la Convención sobre la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer[7], la Convención suplementaria de las Naciones Unidas sobre la abolición de la esclavitud, la trata de esclavos y las instituciones y prácticas análogas a la esclavitud[8] y el Convenio de las Naciones Unidas para la represión de la trata de personas y de la explotación de la prostitución ajena[9]. Los niños están protegidos además por la Convención de las Naciones Unidas sobre los Derechos del Niño[10], el Protocolo facultativo de la Convención sobre los Derechos del Niño relativo a la participación de niños en los conflictos armados[11] y el Protocolo facultativo de la Convención sobre los Derechos

---

[4] Resolución 2200 A (XXI) de la Asamblea General, anexo.
[5] Naciones Unidas, *Treaty Series*, vol. 1465, núm. 24841.
[6] Ibíd., vol. 660, núm. 9464.
[7] Ibíd., vol. 1249, núm. 20378.
[8] Ibíd., vol. 266, núm. 3822.
[9] Ibíd., vol. 96, núm. 1342.
[10] Ibíd., vol. 1577, núm. 27531.
[11] Ibíd., vol. 2173, núm. 27531.

del Niño relativo a la venta de niños, la prostitución infantil y la utilización de niños en la pornografía[12].

13. Hay asimismo convenciones que protegen a categorías específicas de migrantes como la Convención para la reducción de los casos de apatridia[13], la Convención de las Naciones Unidas sobre el Estatuto de los Refugiados[14], y la Convención de las Naciones Unidas contra la Delincuencia Organizada Transnacional[15], el Protocolo contra el tráfico ilícito de migrantes por tierra, mar y aire que complementa la Convención de las Naciones Unidas contra la Delincuencia Organizada Transnacional[16] y el Protocolo para prevenir, reprimir y sancionar la trata de personas, especialmente mujeres y niños, que complementa la Convención de las Naciones Unidas contra la Delincuencia Organizada Transnacional[17].

14. La importancia del Protocolo contra el tráfico ilícito de migrantes (ratificado, al 5 de enero de 2010, por 122 Estados[18]) estriba en el hecho de que constituye el primer instrumento mundial jurídicamente vinculante que contiene una definición convenida de tráfico ilícito de migrantes bien diferenciada de la de la trata de personas. Esa definición sienta las bases para la tipificación de los delitos penales nacionales armonizados, y para el apoyo y la cooperación internacional en materia de investigaciones y enjuiciamiento.

15. En el Protocolo figuran varias disposiciones de protección de los migrantes y protección de sus derechos. De conformidad con el párrafo 3 del artículo 6, los Estados partes considerarán circunstancia agravante de los delitos tipificados con arreglo a los párrafos 1 y 2 del artículo 6 toda circunstancia que, entre otras cosas, ponga en peligro la vida o la seguridad de los migrantes o dé lugar a explotación. En el artículo 16 del Protocolo se establece la obligación de los Estados parte de adoptar todas las medidas apropiadas a fin de preservar y proteger los derechos internacionalmente reconocidos de los migrantes.

16. Otro documento importante es la Convención Internacional sobre la protección de los derechos de todos los trabajadores migratorios y de sus familiares[19]. Es el tratado internacional más amplio en materia de protección de los derechos de los trabajadores migratorios legalizados o en situación irregular. Abarca sus libertades fundamentales (artículos 1, 9, 10 a 13 y 15), entre ellas la libertad de movimiento de los trabajadores migratorios (artículo 39), su derecho a las debidas garantías procesales (artículos 16 a 20 y 22), a la no injerencia en su vida privada (artículo 14), a la información (artículo 33), a transferir sus ahorros (artículo 32) y a la igualdad de trato respecto de los nacionales del Estado de acogida (artículos 25, 27, 28, 43, 45 y 54). La Convención abarca también las responsabilidades del Estado de origen del migrante y del Estado de destino, y figura en ella un

---

[12] Ibíd., vol. 2171, núm. 27531.
[13] Ibíd., vol. 989, núm. 14458.
[14] Ibíd., vol. 189, núm. 2545.
[15] Ibíd., vol. 2225, núm. 39574.
[16] Ibíd., vol. 2241, núm. 39574.
[17] Ibíd., vol. 2237, núm. 39574.
[18] El estado de ratificación más reciente del Protocolo contra el tráfico ilícito de migrantes por tierra, mar y aire que complementa la Convención de las Naciones Unidas contra la Delincuencia Organizada Transnacional puede consultarse en la dirección www.unodc.org/unodc/en/treaties/CTOC/signatures.html.
[19] Naciones Unidas, *Treaty Series*, vol. 2220, núm. 39481.

mecanismo de presentación de informes para vigilar el cumplimiento por parte de los Estados de las obligaciones que les incumben en virtud de la Convención (artículo 73). Hace un llamamiento a la cooperación entre los Estados (artículos 64, 67 y 68), y establece definiciones comunes que permiten entablar la cooperación (artículos 58 a 63), sienta las bases de acuerdos bilaterales y multilaterales e imparte orientación en materia de formulación de políticas de inmigración. Sin embargo, solo han ratificado la Convención 42 Estados, la mayoría de los cuales son países de origen de migrantes y no países de destino.

17. Hay, además, una serie de convenios y recomendaciones de la Organización Internacional del Trabajo encaminados a proteger a los migrantes en el ámbito del empleo. Figuran entre ellos los siguientes convenios y recomendaciones de la Organización Internacional del Trabajo: el Convenio núm. 97 relativo a los trabajadores migrantes (Revisado 1949); la Recomendación sobre los trabajadores migrantes (Revisada 1949); la Recomendación sobre los trabajadores migrantes (1975); el Convenio núm. 143 sobre las migraciones en condiciones abusivas y la promoción de la igualdad de oportunidades y de trato de los trabajadores migrantes (1975); el Convenio núm. 111 relativo a la discriminación en materia de empleo y ocupación (1958); el Convenio núm. 29 relativo al trabajo forzoso u obligatorio (1930); el Convenio núm. 105 relativo a la abolición del trabajo forzoso (1957); y el Convenio núm. 182 sobre la prohibición de las peores formas de trabajo infantil y la acción inmediata para su eliminación (1999).

18. Se emprendieron dos iniciativas mundiales con miras a reunir los principios normativos, las directrices en materia de política y las medidas prácticas relacionadas con la reglamentación o gestión de la migración. La primera es el proceso de la Iniciativa de Berna[20], puesto en marcha por el Gobierno de Suiza en 2001, de cuya gestión se encarga la Organización Internacional para las Migraciones, que ha elaborado la Agenda internacional para la gestión de la migración. La segunda iniciativa abarca el informe y las recomendaciones de la

[20] La Iniciativa de Berna se puso en marcha durante el Simposio Internacional sobre las Migraciones celebrado en esa ciudad los días 14 y 15 de junio de 2001 para abordar la necesidad de entablar el diálogo y la cooperación entre los Estados en materia de gestión de las migraciones a nivel mundial. Se trata de un proceso consultivo que conforman las autoridades nacionales de migración, con participación de partes interesadas como las organizaciones intergubernamentales, las organizaciones no gubernamentales y los expertos en materia de migraciones, a fin de hallar un lenguaje común sobre el tema de las migraciones que sirva de base para un sistema de referencia y marco de política no vinculantes para la gestión de las migraciones. El marco, que se conoce como la Agenda Internacional para las Migraciones, es la consecuencia más importante dimanada del proceso de la Iniciativa de Berna, y facilita la cooperación entre Estados en materia de planificación y gestión de los movimientos migratorios. Puede obtenerse mayor información consultando la página de la Iniciativa de Berna en el sitio web de la Organización Internacional para las Migraciones (www.iom.int/jahia/Jahia/cache/offonce/pid/1491).

Comisión Mundial sobre las Migraciones Internacionales[21]. Se han emprendido, además, varias iniciativas regionales encaminadas a ampliar la cooperación para hacer frente a las migraciones. Figura entre ellas, por ejemplo, el Planteamiento global sobre la migración, aprobado por la Unión Europea en 2005, que se ha trazado el objetivo de consolidar alianzas para abordar todos los aspectos de la migración[22]. Otros ejemplos son el Proceso de Bali[23], el Proceso de Budapest[24], el Proceso de Colombo[25], el Proceso de Puebla[26], los Diálogos sobre migración en

---

[21] El Secretario General Kofi Annan y varios Gobiernos (el grupo básico) pusieron en marcha en 2003 la Comisión Mundial sobre las Migraciones Internacionales como comisión independiente encargada de servir de red para la formulación de una respuesta mundial amplia ante las migraciones mediante su informe y recomendaciones de 2005. La Comisión ha publicado también una serie de ponencias e informes temáticos sobre cuestiones de migración en diferentes regiones. El grupo básico actúa hoy día como órgano consultivo oficioso de la Comisión; es de composición abierta y en la actualidad lo integran Alemania, Argelia, Australia, Bangladesh, Bélgica, Brasil, Canadá, Egipto, España, Federación de Rusia, Filipinas, Finlandia, Francia, Hungría, India, Indonesia, Irán (República Islámica del), Japón, Marruecos, México, Nigeria, Noruega, Países Bajos, Pakistán, Perú, Reino Unido de Gran Bretaña e Irlanda del Norte, Santa Sede, Sri Lanka, Sudáfrica, Suecia, Suiza y Turquía, así como la Unión Europea. Presiden el grupo Suecia y Suiza. Para mayor información sobre la Comisión y para consultar el informe de 2005 titulado "Las migraciones en un mundo interdependiente: Nuevas orientaciones para actuar, véase el sitio web de la Comisión (www.gcim.org/en/).

[22] Cabe definir el Planteamiento global sobre la migración como la dimensión externa de la política migratoria de la Unión Europea. Se basa en una verdadera alianza con terceros países, está plenamente integrado en las demás políticas de la Unión Europea en materia de relaciones externas y aborda todas las cuestiones relativas a la migración y el asilo de manera integral y equilibrada. El Planteamiento, aprobado en 2005, ejemplifica la ambición de la Unión Europea de establecer un marco intersectorial para gestionar las migraciones de forma coherente a través del diálogo político y en estrecha cooperación práctica con terceros países. Para mayor información sobre el Planteamiento global sobre la migración, puede consultarse la dirección http://europa.eu/rapid/pressReleasesAction.do?reference=MEMO/07/549&format=HTML&aged=1&language=EN&guiLanguage=en.

[23] El Proceso de Bali reúne a participantes que colaboran en la formulación de medidas prácticas que ayuden a combatir el tráfico ilícito de personas, la trata de personas y delitos transnacionales conexos en Asia y el Pacífico y en otros países. El Grupo Directivo del Proceso de Bali, que integran los gobiernos de Australia, Indonesia, Nueva Zelandia y Tailandia, así como la Organización Internacional para las Migraciones y la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados, sirve de guía para la vigilancia y aplicación de iniciativas regionales en materia de políticas y la cooperación entre las fuerzas del orden con respecto a fenómenos de migración irregular, especialmente la trata de personas y el tráfico ilícito de migrantes. Puede consultarse mayor información sobre el Proceso de Bali en el correspondiente sitio web (www.baliprocess.net).

[24] El Proceso de Budapest es un foro consultivo integrado por más de 50 gobiernos y 10 organizaciones internacionales encaminado a desarrollar sistemas amplios y sostenibles de migración ordenada.

[25] El principal objetivo del Proceso de Colombo (también llamado Proceso Consultivo Regional sobre la gestión del empleo y el trabajo por contrata en el extranjero para países de Asia) es promover la mejor gestión de la migración con fines laborales. Ello abarca la protección y el ofrecimiento de servicios a los trabajadores migratorios a fin de potenciar los beneficios del trabajo organizado, así como la creación de capacidad y la reunión de información para responder a los retos en materia de migración con fines laborales y la cooperación entre Estados a ese respecto.

África meridional y occidental[27] y la Conferencia Sudamericana sobre Migraciones[28], que tienen la finalidad de promover una mayor coordinación en cuestiones de migración.

19. En la Declaración del Milenio de las Naciones Unidas (resolución 55/2 de la Asamblea General), los Estados Miembros decidieron adoptar medidas para garantizar el respeto y la protección de los derechos humanos de los migrantes, los trabajadores migratorios y sus familias, eliminar los actos de racismo y xenofobia cada vez más frecuentes en muchas sociedades y promover una mayor armonía y tolerancia en todas las sociedades.

20. La Asamblea General, en su resolución 59/194, relativa a la protección de los migrantes, alentada por el creciente interés de la comunidad internacional en proteger cabal y eficazmente los derechos humanos de todos los migrantes, subrayó que era necesario adoptar nuevas disposiciones para asegurar el respeto de los derechos humanos y las libertades fundamentales de todos los migrantes y destacó la importancia de crear condiciones que promovieran una mayor armonía, tolerancia y respeto entre los migrantes y el resto de la sociedad del Estado en que residieran, con miras a eliminar las manifestaciones de racismo y xenofobia dirigidas contra los migrantes. En su resolución 60/139, relativa a la violencia contra las trabajadoras migratorias, la Asamblea instó a los gobiernos a que intensificaran la labor que realizaban para proteger y promover los derechos y el bienestar de las trabajadoras migratorias y los exhortó a que establecieran sanciones penales aplicables a los culpables de actos de violencia contra las trabajadoras migratorias y a que prestaran a las víctimas de la violencia todo tipo de asistencia y protección inmediatas.

---

[26] En el Proceso de Puebla (o Conferencia Regional sobre las Migraciones) participan Belice, Canadá, Costa Rica, El Salvador, Estados Unidos de América, Guatemala, Honduras, México, Nicaragua, Panamá y República Dominicana, junto con Estados observadores de la región. Las tres esferas principales de interés para el Proceso de Puebla son las políticas y la gestión en materia de migraciones, los derechos humanos de los migrantes y la migración y el desarrollo.

[27] El Diálogo sobre migración en el África meridional y el Diálogo sobre migración en el África occidental tienen ambos como objetivo promover la paz y la estabilidad en esas subregiones, proteger los derechos de los migrantes y conceder prioridad a la cooperación intrarregional e interregional.

[28] La Conferencia Sudamericana sobre Migraciones está conformada por Argentina, Bolivia (Estado Plurinacional de), Brasil, Chile, Colombia, Ecuador, Guyana, Paraguay, Perú, Suriname, Uruguay y Venezuela (República Bolivariana de), junto con Estados observadores de la región y de fuera de ella, así como varias organizaciones internacionales, entre ellas la Organización Internacional para las Migraciones, que ofrece cooperación técnica y apoyo logístico. Una prioridad fundamental de la Conferencia Sudamericana sobre Migraciones es el respeto de los derechos humanos de los migrantes, independientemente de su condición.

III. Nuevas tendencias de la violencia contra los migrantes, los trabajadores migratorios y sus familias

A. Delincuencia y violencia

21. Medir la victimización de los migrantes es una tarea de enormes proporciones por diversos motivos. Los cambios constantes en la legislación internacional, y en los marcos jurídicos nacionales por los que se establecen en materia de migración nuevos delitos o se redefinen los ya tipificados, hacen particularmente difícil medir las posibles tendencias de los delitos cometidos contra los migrantes. Debido a las diferencias de legislación entre los países, es difícil establecer una comparación en el plano internacional. En las estadísticas oficiales suele subestimarse la victimización de los migrantes. Los migrantes no suelen ser, por lo general, dados a denunciar los delitos cometidos en su contra. El bajo índice de denuncia suele vincularse también a la inexistencia o la deficiencia de mecanismos de reunión de información sobre justicia penal que registren los delitos cometidos contra los migrantes. En la información relativa a los migrantes como víctimas de delitos se tiende a menudo a agrupar categorías tan diversas como las de “migrantes”, “minorías”, “etnias” y “nacionalidades”, como si se tratara de categorías en cierto modo análogas.

22. Las encuestas sobre victimización también adolecen de graves limitaciones cuando se trata de medir el índice de victimización de los migrantes. En primer lugar, esas encuestas se concentran a menudo en los ciudadanos que residen en el país en cuestión, quedando excluidos, por consiguiente, los extranjeros y los migrantes. En segundo lugar, la mayor parte de las encuestas sobre victimización utiliza categorías como “grupos minoritarios”, “extranjeros”, “migrantes”, “aborígenes o indígenas” y “grupos étnicos”, términos que, si bien son diferentes, tienden a traslaparse y a veces se utilizan de forma intercambiable, lo cual se presta a confusión en lo que respecta a las definiciones. Por ejemplo, el término “étnico” puede utilizarse para referirse a las personas nacidas en el país de residencia y a las nacidas fuera del país de residencia. Debido a la falta de definiciones claras, es difícil interpretar las conclusiones y resulta prácticamente imposible establecer comparaciones. En tercer lugar, si bien es muy probable que los migrantes en situación irregular sean víctimas de delitos, por definición no están oficialmente registrados y son, por consiguiente, “indocumentados”. En consecuencia, es poco probable que se los incluya en las encuestas sobre victimización, cuyas muestras se extraen de fuentes públicas oficiales como los registros electorales o los censos de población. En cuarto lugar, incluso en los casos en que las encuestas incluyan muestras de migrantes, estos pueden no estar bien informados de su realización y las suelen ver con recelo, o pueden carecer del conocimiento del idioma que les permitirá responder adecuadamente. Si bien las encuestas sobre victimización son un instrumento importante para reunir información sobre los delitos a que se ve sometida la ciudadanía, sus objetivos y metodología deberían adaptarse para garantizar que se investiguen mejor los delitos cometidos contra los migrantes[29].

---

[29] Para mayor información acerca de los estudios sobre victimización, consúltese el *Manual on Victimization Surveys* de la Comisión Económica para Europa (ECE/CES/2009/12/Add.1).

23. Las escasas investigaciones y estadísticas de que se dispone acerca de la victimización de los migrantes[30] arrojan una conclusión inequívoca: los miembros de las minorías, ya sean nacionales o miembros de una minoría étnica, o de origen extranjero o no nacionales, están actualmente sobrerepresentados en el sistema de justicia penal, como delincuentes y como víctimas. Cuando se dispone de información, esta parece indicar que los migrantes son víctimas de una gran diversidad de delitos que no se suelen denunciar.

24. Los índices de victimización suelen ser más elevados entre los migrantes que entre los nacionales (a veces desproporcionadamente más elevados, alcanzando múltiplos de seis o más) en el caso de los delitos contra la propiedad y los delitos violentos. Por ejemplo, en los 27 Estados miembros de la Unión Europea, una de cada cuatro personas pertenecientes a un grupo minoritario fue víctima de un delito por lo menos una vez en 2008. En Europa, los migrantes del África subsahariana son los más victimizados. En promedio, las minorías en general son víctimas de robo de propiedades personales, agresiones o amenazas de violencia más a menudo que la mayoría de la población[31].

25. Las víctimas migrantes con frecuencia identifican un motivo racial en incidentes que entrañan amenazas, insultos, vandalismo u otros delitos contra las personas. En Europa, por ejemplo, el 18% de los romaníes y el 18% de los migrantes subsaharianos señalaron que habían experimentando por lo menos un incidente "por motivos raciales" en los 12 meses anteriores. A su juicio, quienes perpetraban las agresiones o amenazas los elegían como blanco por su origen extranjero o por pertenecer a una minoría étnica.

26. El riesgo de victimización guarda relación directa con las zonas en las que residen los migrantes. Ello se debe en parte a que los grupos de población de migrantes se concentran en zonas con altos índices de delincuencia que afectan a los habitantes de todos los orígenes. Además, determinados grupos sufren con mayor frecuencia de determinados tipos de delitos. En los Estados Unidos, por ejemplo, las personas de origen hispánico experimentan índices más altos de delitos violentos y de violencia en el hogar que las personas de otros orígenes, mientras que las personas que proceden del Asia sudoriental experimentan índices más altos de robo que las personas de otros grupos étnicos.

27. Hay también algunos delitos que al parecer, son perpetrados, por un grupo étnico o minoritario en contra de otro; en otros casos, la violencia puede producirse entre miembros del mismo grupo. Asimismo, parece haber un alto nivel de violencia en el hogar en determinados grupos étnicos de determinados países. En los Estados Unidos, por ejemplo, los autores y las víctimas de la delincuencia callejera suelen

---

[30] Véase, por ejemplo, Samuel Perreault, *Immigrants and Victimization, 2004*, Statistics Canada, Canadian Centre for Justice Statistics Profile Series (Ottawa, diciembre de 2008); Krista Jansson, *Black and Minority Ethnic Groups' Experiences and Perceptions of Crime, Racially Motivated Crime and the Police: Findings from the 2004/05 British Crime Survey*, Informe en formato electrónico del Ministerio del Interior 25/06, que puede consultarse en la dirección www.homeoffice.gov.uk; Holly Johnson, "Experiences of crime in two selected migrant communities", *Trends and Issues in Crime and Criminal Justice*, núm. 203 (Instituto Australiano de Criminología, 2005), y Agencia de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea, *Encuesta de la Unión Europea sobre las minorías y la discriminación (EU-MIDIS): Informe sobre los principales resultados* (Viena, 2009).

[31] *Encuesta de la Unión Europea sobre las minorías y la discriminación, EU-MIDIS*.

pertenecer al mismo grupo étnico. En algunos países, los migrantes de la segunda generación parecen estar expuestos a un mayor riesgo de ser víctimas de delitos violentos que la población en general.

28. Además, en comparación con los nacionales del país, es menos probable que los migrantes denuncien los delitos a la policía. Los migrantes manifiestan un menor grado de confianza y fe en la capacidad de la policía para responder eficazmente a la criminalidad y una falta general de confianza en el personal encargado de hacer cumplir la ley. En Europa, las investigaciones acerca de la victimización de los migrantes y grupos étnicos indica que no se denunciaron a la policía del 57% al 74% de los incidentes de agresiones o amenazas, la mayoría de los cuales se consideraron de carácter grave. En promedio, no se informó a la policía, del 75% al 90% de los incidentes de acoso, aun cuando la mayoría fueron graves a juicio de las víctimas[32].

29. Por otra parte, al parecer a los migrantes les preocupa más el delito que a los nacionales del país. Una alta proporción de migrantes no se sienten seguros de caminar solos de noche en las zonas en las que residen. Resulta, sin embargo, paradójico que en algunos países los extranjeros residentes en él manifiesten opiniones más positivas sobre la policía que los propios nacionales. Ello puede deberse a un fenómeno conocido en criminología y que ocurre cuando migrantes que han estado acostumbrados a los abusos de las fuerzas de policía de sus países de origen se forman una impresión más favorable de la policía de sus países de residencia.

B. La violencia contra los trabajadores migratorios

30. Según la Relatora Especial sobre las formas contemporáneas de la esclavitud, se trata, en efecto, como esclavos a los trabajadores domésticos, que realizan un trabajo excesivo por el que les paga poco y son objeto de abusos de índole física, emocional o sexual. Esa forma de esclavitud se practica en hogares de todo el mundo[33].

31. En muchos países de Europa occidental, las personas nacidas en el extranjero representan aproximadamente el 10% de la mano de obra. Esa proporción es también considerable en varios países de África, Asia y América, y va en aumento. En determinados Estados del Golfo la proporción alcanza del 60% al 80%[34].

32. La violencia y la discriminación en el empleo se asocian a menudo con el abuso. Entre las formas de abuso puede figurar el trabajo mal remunerado (o no remunerado); los contratos de breve duración o la inexistencia de contratos; los horarios de trabajo prolongados por las que se paga el sueldo mínimo o menos que

---

[32] Ibíd.

[33] Gulnara Shahinian, Relatora Especial sobre las formas contemporáneas de la esclavitud, declaración pornunciada con motivo de la conmemoración del Día Internacional para la Abolición de la Esclavitud, Ginebra, 1 de diciembre de 2009. Puede consultarse en la dirección www.ohchr.ch.

[34] Patrick Taran, Especialista Superior en Migraciones de la Organización Internacional del Trabajo, “Globalization and migration: the imperative for a rights-based approach”, declaración ante el octavo período de sesiones del Comité para la protección de los derechos de todos los trabajadores migratorios y de sus familiares, Ginebra, 18 de abril de 2008.

el sueldo mínimo; los trabajos sucios, peligrosos y difíciles; el entorno laboral deficiente; el incumplimiento de las normas de seguridad, que se traduce en tasas más elevadas de lesiones entre los trabajadores migratorios; o el uso de la violencia física o psicológica para controlar a los trabajadores.

33. Los trabajadores migratorios son víctimas de la violencia en todo el mundo. En Asia, por ejemplo, las investigaciones indican que se somete a explotación a los trabajadores migratorios en numerosos sectores, entre ellos, la agricultura, la construcción, la pesca, el trabajo doméstico, el trabajo en las fábricas y el trabajo manual. La explotación abarca desde la falta de pago y los salarios reducidos hasta las prácticas de servidumbre por deudas; a menudo abarca también la violencia, física y psicológica, como en los casos de amenazas de daños corporales, golpizas, privación de alimentos o violación[35].

34. En muchos países de América Latina, los trabajadores migratorios, extranjeros y no extranjeros, se ven sometidos a condiciones análogas a la esclavitud en el sector minero y agrícola y en otros sectores. Se engaña a los trabajadores con falsas promesas de buenos empleos y adelantos salariales; debido al costo del viaje, contraen importantes deudas, lo que les impide abandonar esos empleos. Se recurre también a la coacción y la violencia para impedir que los trabajadores abandonen los puestos[36].

35. En África, los migrantes en busca de empleo se arriesgan a ser perseguidos por los habitantes de la localidad que los culpan de quitarles los empleos. Se explota a los niños migrantes en la minería, la agricultura y el trabajo doméstico. En Europa, los trabajadores migratorios en el sector agrícola trabajan a menudo sin la protección de leyes laborales, viven en construcciones abandonadas y tienen que hacer frente a la intolerancia y la violencia.

C. La violencia contra las trabajadoras migratorias

36. Si bien muchos trabajadores migratorios son hombres, la comunidad internacional ha centrado su atención últimamente en las trabajadoras migratorias. Durante los últimos 50 años, migraron casi tantas mujeres como hombres. En 2005, migraron aproximadamente 94,5 millones de mujeres, que representaron el 49,6% de los migrantes a nivel mundial[37]. Antiguamente, la mayoría de las mujeres migraban como dependientes de esposos que trabajaban o de otros familiares; durante los últimos decenios, sin embargo, ha venido migrando independientemente un número cada vez mayor de mujeres como principales devengadoras de ingresos.

---

[35] André Olivie, *Identifying Cambodian Victims of Human Trafficking among Deportees from Thailand* (Phnom Penh, Proyecto Interinstitucional de las Naciones Unidas sobre la Trata de Personas, 2008).

[36] E. Bedoya, A. Bedoya y P. Belser, “Debt bondage and ethnic discrimination in Latin America”, en *Forced Labor: Coercion and Exploitation in the Private Economy*, Beate Andrees y Patrick Belser (editores) (Boulder, Colorado, Lynne Rineer Publishers, 2009).

[37] Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos, Comité Directivo Internacional de la Campaña en favor de la ratificación de la Convención sobre los derechos de los migrantes, Guía para la ratificación de la Convención Internacional sobre la protección de los derechos de todos los trabajadores migratorios y de sus familiares (Ginebra, 2009).

37. Si bien la migración ofrece nuevas oportunidades de empleo a muchas mujeres, debido a su doble vulnerabilidad (en calidad de migrantes y en calidad de mujeres) suelen verse afectadas desproporcionadamente por los riesgos que comporta la movilidad. Las mujeres suelen encontrar trabajo en los sectores del mercado laboral en los que se pagan los salarios más bajos, en los sectores de servicios o de hospitalidad, que no suelen estar reglamentados y que las leyes laborales nacionales no cubren. Ello aumenta la vulnerabilidad de las migrantes, que no suelen tener acceso a servicios sociales ni a protección jurídica. Son también víctimas de abusos entre los que figuran las duras condiciones de trabajo y de vivienda, los salarios bajos, la retención ilegal del salario y el cese prematuro del empleo. Las migrantes empleadas como trabajadoras domésticas corren especial peligro de que se violen sus derechos laborales. Además, el riesgo de perder el empleo puede significar también la pérdida de la condición jurídica, lo que las obliga a aceptar niveles salariales más bajos con menos seguridad únicamente para evitar ser deportadas.

D. Discriminación

38. Además de la delincuencia, hay muchas otras forma de violencia dirigidas contra los migrantes que pueden clasificarse como discriminación. Los migrantes suelen ser víctimas de altos niveles de trato discriminatorio. Un estudio europeo, por ejemplo, indica que la discriminación en las esferas de la educación y el empleo es especialmente problemática para algunos grupos, lo que les impide el acceso a oportunidades en esos ámbitos[38]. Se trata de una importante conclusión habida cuenta de que la educación y el empleo remunerado son la clave de la integración eficaz y la inclusión social.

39. La discriminación social consiste en barreras arbitrarias que impiden a las minorías mejorar su posición: el sistema social discrimina contra los individuos porque pertenecen a determinado grupo minoritario. Es fácil advertir de qué forma la discriminación que se traduce en falta de integración puede conducir a la victimización. Además, la discriminación en el ámbito de la educación impide alcanzar niveles básicos de educación e impide lograr, por consiguiente, las aptitudes lingüísticas y culturales necesarias para una integración adecuada en el país de acogida. En el caso de los migrantes jóvenes, ello podría disminuir su autoestima, reforzar estereotipos negativos y obstaculizar la búsqueda de oportunidades de empleo.

40. Hay numerosas investigaciones que documentan de qué forma la discriminación reiterada lleva a la depresión, la apatía, la resignación y la marginación. El confinamiento de las personas a barrios pobres, el acceso restringido a oportunidades de educación y formación, la denegación de oportunidades de empleo, la percepción de que el sistema de justicia penal ofrece escasa protección, y la discriminación en otros aspectos de la vida social, económica y cultural son factores todos que, reunidos, se traducen en exclusión, vulnerabilidad y violencia.

---

[38] *Encuesta de la Unión Europea sobre las minorías y la discriminación (EU-MIDIS)* (véase la nota de pie de página 30).

E. La vulnerabilidad de los migrantes

41. En general, la información indica que la vulnerabilidad de los migrantes está condicionada por un considerable número de variables, a saber: género, edad, raza, educación, conocimiento del idioma, condiciones socioeconómicas, ocupación, tiempo de residencia, estilo de vida y comportamiento durante el tiempo libre. Dicho de otro modo, los jóvenes migrantes recién llegados con bajo nivel de educación y escasos conocimientos del idioma, que viven en zonas pobres y carecen de empleo y que presentan un comportamiento de riesgo son más vulnerables que los migrantes que llevan residiendo en el país largo tiempo, que han adquirido madurez, que poseen un nivel de educación mediano o alto, que tienen un buen conocimiento del idioma y que viven en barrios decorosos y tienen empleos dignos.

42. La movilidad misma puede hacer que las personas sean vulnerables a la violencia. Como consecuencia de políticas estrictas en materia de inmigración, a quienes deseen trasladarse a otro país puede parecerles difícil emigrar a través de los canales lícitos. En consecuencia, pueden recurrir a delincuentes que prometen introducirlos ilegalmente en el país de destino, a veces a un precio muy elevado. Con ello los migrantes pasan a depender de quienes se dedican a ese tipo de tráfico ilícito, lo que los hace vulnerables a abusos, y si, además, contraen con ellos una deuda por el costo del viaje, quedan en una nueva situación de vulnerabilidad, ya que la servidumbre por deudas impide que las víctimas del tráfico se liberen de sus explotadores. Muchos casos que entrañan trata de personas comienzan con personas que aspiran a emigrar a otro país en busca de una vida mejor.

43. Vale la pena señalar las excepciones. Según las variables y el marco cronológico que se consideren, las conclusiones indican que en algunos países[39], las diferencias entre los nacionales y diversos grupos de migrantes en lo que respecta a la victimización pueden ser secundarias o incluso inexistentes[40]. En los casos en que variables como género, tipo de familia, región geográfica y tipo de vivienda son iguales para los migrantes y los nacionales, los niveles de delitos contra la propiedad o contra las personas pueden ser similares. La situación varía notablemente de un país a otro e incluso dentro de un mismo país y de un grupo de migrantes a otro. Además, puede llegarse a diferentes conclusiones en el mismo país y el mismo grupo de migrantes dependiendo del momento en que se realiza la investigación. Ello puede deberse a diferencias en la legislación y las políticas de integración, en los tipos de migrantes, considerados, servicios de que disponen y la metodología de investigación utilizada, así como a otras variables.

F Victimización en el sistema de justicia penal

44. En muchos países, los migrantes son objeto de trato desigual e incluso discriminatorio por parte del sistema de justicia penal. Según un estudio, en algunos países de la Unión Europea la policía detenía a miembros de grupos minoritarios con mucho más frecuencia que a miembros del grupo mayoritario. A menudo los

---

[39] Australia, Canadá, Reino Unido, Suecia y Suiza.

[40] *Encuesta de la Unión Europea sobre las minorías y la discriminación (EU-MIDIS)* (véase la nota de pie de página 30).

grupos minoritarios sentían también, que la policía los trataba de forma poco respetuosa o sumamente irrespetuosa[41].

45. Es más probable que se ordene la detención de migrantes que la de nacionales porque, a diferencia de los nacionales, los migrantes carecen del apoyo de una estructura social, que sería indispensable para que se les impusiera una sanción no privativa de libertad. Las penas sustitutivas del encarcelamiento son todavía un privilegio de quienes se han integrado satisfactoriamente.

46. Los detenidos extranjeros son más vulnerables que los nacionales a la exclusión social, a las dificultades del idioma y a las diferencias culturales. Además, es más probable que se denuncien a la policía los delitos cometidos por migrantes que los delitos perpetrados por nacionales. Los extranjeros pueden estar más expuestos a una aplicación sesgada de la ley y a un trato diferencial en el marco del sistema de justicia penal e incluso a fallos más severos, a la segregación durante la reclusión y a discriminación en la adopción de decisiones. Las fuerzas de policía pueden actuar movidas por perjuicios al practicar arrestos y tareas de detención y cacheo. En el marco del sistema de justicia penal, es posible que los nacionales reciban un trato más favorable que el que se da a los extranjeros y que quede reflejado en el resultado de las decisiones adoptadas, en particular sobre arrestos, exenciones de enjuiciamiento, penas impuestas, envío a establecimientos penitenciarios y condenas sustitutivas del encarcelamiento.

47. Todos estos factores contribuyen a la excesiva proporción de migrantes en la población carcelaria. En la mayoría de los países occidentales, es cada vez mayor la proporción, ya excesiva, de extranjeros en el sistema penal; en algunos países constituyen más del 30% del total de la población carcelaria[42]. En muchos países, las pruebas dan a entender que se da un trato diferencial o sesgado a los reclusos migrantes[43]. Otro aspecto es que la situación de los presos extranjeros es una cuestión difícil en muchos países, en términos del hacinamiento en los

---

[41] Ibíd.

[42] Según el *World Prison Brief* del International Centre for Prison Studies de King's College London (www.kcl.ac.uk), hay en la actualidad 176.868 extranjeros presos en los países europeos, esto es, el 9,5% de la población carcelaria de Europa (1.855.877). Solo en dos años la cifra de extranjeros ha aumentado en un 25%. Además, en casi todos los países europeos, y en los países de Europa meridional en particular, los índices de encarcelamiento de los migrantes tendían a superar a los de la población nacional. En septiembre de 2009, en Alemania, los extranjeros constituían el 26,3% de la población carcelaria (19.335 de 73.592); en Austria el 43,6% (3.622 de 8.308); en Bélgica el 42,1% (4.211 de 10.159); en España el 35,5% (27.164 de 76.771); en Francia el 19,2% (11.454 de 59.655); en Grecia el 43,9% (5.400 de 12.300); en Italia el 37,1% (21.740 de 58.597); en Malta, el 40,1% (200 de 499); en los Países Bajos el 30,5% (5.007 de 16.416); en el Reino Unido el 13,6% (11.419 de 84.647); en Suecia el 27,5% (1.885 de 6.853) y en Suiza el 69,7% (4.029 de 5.780).

[43] Las conclusiones sobre estas cuestiones son polémicas y varían de un país a otro. En Alemania, por ejemplo, parece haber pocos indicios de trato sesgado, aun cuando puede advertirse un trato diferencial en los regímenes penitenciarios. En Inglaterra se ha demostrado conducta sesgada contra los migrantes en diversas etapas. En los Países Bajos, los indicios apuntan a que la policía es menos respetuosa hacia los migrantes y hay ciertos indicios de trato desigual en el sistema de justicia penal. Aunque hay pruebas de discriminación en el Canadá y los Estados Unidos, habría que tener en cuenta muchas variables (Michael Tonry, editor, *Ethnicity, Crime, and Immigration: Comparative and Cross-National Perspectives*, Crime and Justice Series, vol. 21 (Chicago, University of Chicago Press, 1997)).

establecimientos penitenciarios y del tratamiento de los presos extranjeros. Los sistemas penitenciarios nacionales y las autoridades carcelarias y autoridades conexas no siempre se ocupan de esta cuestión de manera satisfactoria. A menudo los presos extranjeros no tienen acceso a asistencia letrada o el acceso es inadecuado, tienen menor acceso a la atención psicológica y médica, tienen escaso contacto con sus familias y con el mundo exterior (y por ello menos apoyo material) y más pocas oportunidades de obtener libertad anticipada o libertad condicional y acceder a programas de reinserción.

IV. Respuestas

A. Respuestas en el plano nacional

48. Las respuestas pueden ponerse en práctica en dos planos: el nacional y el internacional. Las posibles respuestas de alcance nacional encaminadas a reducir la victimización entre migrantes pueden dividirse en las siete categorías que se reseñan a continuación. Deberán tenerse en cuenta en cada caso las circunstancias específicas de la vulnerabilidad de los migrantes, y debe concederse prioridad a las cuestiones más significativas relacionadas con su condición jurídica.

1. Profundizar el conocimiento del fenómeno

49. Hay una necesidad evidente de desarrollar técnicas cuantitativas y cualitativas para estimar la magnitud y la naturaleza de la violencia contra los migrantes, los trabajadores migratorios y sus familias. No se puede abordar la cuestión eficazmente si se carece de información suficiente.

50. Habida cuenta de que una importante cantidad de incidentes que entrañan violencia contra los migrantes, los trabajadores migratorios y sus familias no llegan a conocimiento de la policía, la reunión de información actual no es suficiente. Las investigaciones en curso han indicado que la abrumadora mayoría de los migrantes que sufren violencia y discriminación, incluidas agresiones, amenazas y acoso grave, no denuncian lo ocurrido a ninguna organización ni a las autoridades. Ello significa que miles de casos de discriminación y violencia quedan ocultos, ya que no son registrados oficialmente en los sistemas de justicia penal.

2. Garantizar universalmente los derechos fundamentales

51. Deberán reconocerse los derechos fundamentales de los migrantes, ya sea que se trate de migrantes legales en situación irregular. Es frecuente que los migrantes en situación irregular no recurran a los servicios básicos de atención de salud ni a las escuelas por temor a ser denunciados a la policía y deportados.

52. A fin de alentar a los migrantes en situación irregular a tener una mayor confianza en los servicios de atención de salud y los sistemas de educación, es necesario promulgar leyes que permitan a los funcionarios del sistema social, sanitario y educativo respetar el carácter confidencial de la información. Esta medida debería combinarse con un enfoque sistemático de aplicación de derechos humanos que abarque una amplia diversidad de medidas, tales como promover la participación comunitaria; apoyar el desarrollo empresarial en las comunidades minoritarias y contrarrestar la explotación en el mercado laboral; insistir en la

función de las autoridades locales como agentes de derechos humanos; promover la educación en materia de derechos humanos entre quienes tienen el deber de proteger esos derechos y entre quienes tienen derecho al disfrute de ellos; e impartir capacitación en materia de derechos humanos a los proveedores de servicios, por ejemplo enfermeros, trabajadores sociales y cuidadores de ancianos.

3. Sensibilizar a las víctimas

53. Los grupos que suelen ser los más vulnerables a la discriminación son también los menos informados acerca de sus derechos y de la legislación en que se aborda la discriminación basada en motivos étnicos. A fin de que la legislación funcione, debe apuntalarse con programas de sensibilización entre las minorías vulnerables. Es necesario establecer alicientes a fin de que las víctimas denuncien los delitos y a fin de mejorar los servicios que les ofrece la policía. Debería estudiarse la posibilidad de establecer mecanismos independientes para llevar un registro de quejas sobre discriminación basada en motivos étnicos o el origen de los migrantes e invertir recursos para que las personas vulnerables a la discriminación conozcan más las fuentes de apoyo y asesoramiento existentes.

54. Debería concederse atención especial a la reducción de los accidentes en el trabajo. Los planes de acción encaminados a desarrollar la cultura de seguridad en el empleo, el nivel de capacitación de los empleados y la calidad y cantidad de la información podría mejorar las condiciones de trabajo tanto de los migrantes como de los nacionales empleados. Los cursos específicos de capacitación en materia de salud y seguridad, especialmente cuando se asiste a ellos con regularidad, han demostrado ser un factor determinante en la reducción de la frecuencia de las lesiones. Impartir a los trabajadores migratorios capacitación continua en materia de riesgos y prácticas de seguridad es la mejor forma de que disminuya la probabilidad de lesiones en el lugar de trabajo.

55. El idioma es otro factor importante: la frecuencia de las lesiones disminuye a medida que avanza el nivel de conocimiento del idioma local. Los trabajadores más jóvenes y menos experimentados se exponen a mayor riesgo de lesiones porque no poseen especialización en las tareas y carecen, por ello, de confianza, además de lo cual tienen menos aptitud para identificar situaciones de peligro y reaccionar adecuadamente ante ellas. Por todos estos motivos, es necesario impartir capacitación especial, particularmente en el empleo, a los trabajadores menos experimentados.

56. Al mismo tiempo, debería sensibilizarse a los empleadores de que las medidas de seguridad son ante todo su propia responsabilidad. Los empleadores deberían respetar a cabalidad las normas y reglamentos de seguridad, velando por que todos los trabajadores los respeten, independientemente de su origen nacional. Deberían imponerse sanciones severas a los empleadores que no respeten los reglamentos de seguridad o que no velen por su cumplimiento, especialmente a los empleadores que se aprovechan de los trabajadores migratorios y no les ofrecen contratos ni un entorno laboral seguro.

4. Sensibilizar a los autores

57. En lo que respecta a sensibilizar a los autores, pueden considerarse dos caminos. El primero es la legislación que establece sanciones en casos de discriminación. La tipificación del racismo y la xenofobia como delitos significaría una señal clara para la sociedad. La segunda opción sería una campaña de sensibilización para combatir la discriminación en la que se informara a los nacionales acerca de la forma y el motivo por los cuales la discriminación contra los migrantes tiene repercusiones negativas en la sociedad en su conjunto y se pusiera de relieve que las formas más graves de discriminación constituyen delitos.

5. Habilitar a las comunidades de migrantes

58. A fin de habilitar a las comunidades de migrantes, podrían utilizarse la participación de la comunidad y la reunión de pruebas para determinar el desarrollo, la ejecución y la evaluación de las políticas. Los migrantes deben ser capaces de expresar sus verdaderas necesidades y denunciar los problemas que los aquejan ante los sistemas sanitario, policial o de justicia.

59. El primer paso para habilitar a los grupos marginados es capacitarlos para que entiendan la legislación que los protege y la utilicen. Se debería prestar apoyo a las víctimas de discriminación o acoso y alentarlas a que denuncien los hechos ante una autoridad competente con la certeza de que sus quejas se tomarán en serio. Una buena forma de empezar sería asignar recursos a organizaciones que ofrecen asistencia a las personas víctimas de la discriminación. Además, las asociaciones comunitarias podrían prestar apoyo a los migrantes promoviendo la sensibilización acerca de sus derechos, con lo que se aumentaría la disposición a denunciar los delitos, así como ofreciéndoles asistencia letrada y servicios sociales.

6. Mejorar las relaciones entre los migrantes y la policía

60. A fin de mejorar la relaciones con las fuerzas de policía, deberían desarrollarse varias iniciativas de trabajo con la participación de la policía, las autoridades locales y las organizaciones de la sociedad civil con miras a alentar la denuncia de delitos y ofrecer asistencia adecuada a las víctimas.

61. Existe una necesidad urgente de determinar el trato policial que pueda ser discriminatorio y hacerle frente. Hay que esforzarse por mejorar las relaciones con la policía y la interacción con las comunidades de migrantes. La confianza en la policía debe forjarse mediante el trato respetuoso y exento de discriminación. Deberían promoverse mejores relaciones entre los migrantes y la policía y los sistemas de justicia mediante programas de capacitación y programas educativos. Debería procurarse la cooperación con las autoridades interesadas y las organizaciones de la sociedad civil.

7. Facilitar el acceso al sistema de justicia penal.

62. Facilitar el acceso de los migrantes a la justicia es la clave para prevenir la discriminación y alentar las denuncias de delitos. Debería prestarse asistencia también a las instituciones de la justicia a fin de que utilicen un lenguaje fácil de comprender.

63. Debería sensibilizarse a los profesionales del sistema de justicia penal acerca de las barreras lingüísticas, sociales y culturales a que se enfrentan los migrantes. La reducción de esas barreras permitirá que las personas tengan una comprensión más cabal de las actuaciones penales. Además, deberían realizarse estudios para evaluar la posible discriminación por parte de la policía o los funcionarios del poder judicial y los prejuicios a que se enfrentan los migrantes en el marco del sistema de justicia penal.

64. Debería prestarse más atención al tratamiento que se da a los delincuentes migrantes en el sistema penitenciario. Se deberían adoptar medidas para mejorar las condiciones de los presos migrantes desde el punto de vista religioso, social, cultural e individual así como en términos del acceso a medios de información como la televisión, los periódicos y los libros. Deberían ponerse en práctica programas especiales para abordar las desventajas que los presos extranjeros puedan experimentar en su vida cotidiana en la cárcel.

B. Respuestas en el plano internacional

65. Debería prestarse apoyo a los países a fin de que reduzcan al mínimo la victimización de los migrantes, los trabajadores migratorios y sus familias ofreciéndoles modelos innovadores de legislación para combatir la discriminación, prácticas óptimas para la aplicación de dicha legislación y asistencia técnica.

1. Modelos innovadores de legislación para combatir la discriminación

66. No son muchos los Estados que cuentan con legislación específica para combatir la discriminación. La legislación modelo para combatir la discriminación debería prever sanciones contra la discriminación (o incentivos al trato integrados) y prestar apoyo a los migrantes en el ejercicio de sus derechos humanos y civiles. Esa legislación debería abarcar la educación, el empleo, la vivienda, las relaciones con la policía y el acceso al sistema de justicia penal dejando en claro que no se tolerará la discriminación ni la violencia contra los migrantes en ninguno de esos ámbitos.

2. Prácticas óptimas para la aplicación de la legislación para combatir la discriminación

67. Son pocas las leyes vigentes para combatir la discriminación que se aplican plenamente o de manera amplia. Cuando no están apoyadas por incentivos específicos dirigidos a educadores, empleadores, propietarios y funcionarios policiales y de justicia penal, ocurre muy a menudo que esas leyes tienen un carácter meramente simbólico o pasan a ser obsoletas. Las sanciones deberían abordar también las esferas específicas en las que se practica la discriminación. Debería crearse un órgano para la administración del sistema de incentivos y sanciones con celeridad y eficazmente a fin de garantizar la legitimidad del sistema.

3. Asistencia técnica

68. Redactar leyes y desarrollar prácticas óptimas no son el único eje de interés de las actividades de asistencia técnica. Podrían desarrollarse actividades concretas a fin de mejorar las relaciones entre los migrantes y los funcionarios que estén a cargo de la aplicación coercitiva de la ley. Deberían aplicarse a todos los niveles de la

labor policial códigos de ética que contuvieran prácticas para combatir la discriminación. Debería ofrecerse al personal de las fuerzas del orden capacitación especial a fin de combatir los prejuicios raciales. Las comunidades de migrantes deberían recibir apoyo de modo que puedan proporcionar asistencia judicial a sus miembros, y los migrantes deberían tener pleno acceso a la asistencia letrada.

V. Conclusiones y recomendaciones

69. Aunque el marco internacional para la protección de los derechos de los migrantes, los trabajadores migratorios y sus familias está bien establecido, su aplicación plena continúa siendo un reto. Los migrantes, los trabajadores migratorios y sus familias siguen sufriendo exclusión, discriminación, victimización y violencia en todo el mundo. Las migrantes, en particular, suelen enfrentarse a múltiples formas de discriminación durante todo el proceso de migración por motivos de nacionalidad, condición jurídica o social y género. Para prevenir la violencia contra los migrantes, los trabajadores migratorios y sus familias se requiere un marco de políticas que garantice el respeto de los derechos de los migrantes y de su dignidad y la igualdad de trato en la teoría y la práctica jurídicas de diferentes países. Para ello se requiere la acción coordinada y complementaria de todos los interesados, incluidos los Estados Miembros, la comunidad internacional, los agentes encargados de la justicia penal y la aplicación coercitiva de la ley, la sociedad civil y las comunidades locales. En vista de estos elementos, y teniendo en cuenta las recomendaciones de las reuniones preparatorias regionales, el 12º Congreso tal vez desee considerar las siguientes recomendaciones:

a) Debería alentarse a los Estados Miembros a que ratifiquen todas las convenciones pertinentes relativas a la violencia contra los migrantes, el tráfico ilícito de migrantes, la trata de personas, los derechos humanos, el trabajo forzoso, los refugiados y los niños o se adhieran a ellas y las apliquen plenamente, y los Estados Miembros deberían velar por la aplicación plena de esas convenciones también en casos que entrañen violencia contra los migrantes, los trabajadores migratorios y sus familias;

b) Los Estados Miembros deberían examinar su legislación con miras a aplicar todos los instrumentos jurídicos pertinentes que faciliten:

i) El enjuiciamiento de los responsables del tráfico ilícito de migrantes; los responsables de la trata de personas; y otros que cometan actos de violencia contra los migrantes, los trabajadores migratorios y sus familias;

ii) La identificación de las víctimas de la violencia;

iii) La protección de los derechos de las víctimas de esos actos, prestando especial atención a los grupos de población vulnerables;

c) Los Estados Miembros deberían mejorar la pericia y la capacidad de los organismos judiciales encargados de combatir la violencia contra los migrantes, los trabajadores migratorios y sus familias y ampliar la capacitación de los funcionarios nacionales y locales, y su número, si fuera necesario. Todos los agentes que participan en la labor de contrarrestar la violencia contra los migrantes, los trabajadores migratorios y sus familias, incluidos los organismos de justicia penal y de bienestar social, deberían tener la capacidad necesaria para identificar a las

víctimas de la violencia y velar por la protección de los derechos de las víctimas, teniendo en cuenta la especial vulnerabilidad de los niños. Deberían asimismo fortalecerse los organismos de bienestar social responsables de proteger los derechos de los migrantes y las víctimas de la delincuencia a fin de velar por que tengan la capacidad para detectar con prontitud la participación de delincuentes o de grupos delictivos organizados y puedan adoptar las medidas apropiadas;

d) Los Estados Miembros deberían estructurar el apoyo que prestan a las comunidades de migrantes a fin de abordar los distintos aspectos y las necesidades de las comunidades específicas, alentando la participación de las comunidades de migrantes en el desarrollo y la aplicación de políticas contra la discriminación y políticas encaminadas a prevenir la violencia así como facilitando el acceso a los sistemas de justicia y de apoyo;

e) Los Estados Miembros deberían promover la cooperación en el plano nacional, regional e interregional a fin de combatir la violencia contra los migrantes, los trabajadores migratorios y sus familias;

f) Los Estados Miembros no deberían adoptar medidas penales contra los migrantes objeto de tráfico ilícito por esa sola condición;

g) Los Estados Miembros deberían determinar e intercambiar buenas prácticas de formulación de respuestas en la esfera de la prevención del delito y la justicia penal a los problemas planteados por la violencia contra los migrantes, los trabajadores migratorios y sus familias;

h) Los Estados Miembros deberían velar por que se preste apoyo, en forma de recursos adecuados, a la capacidad en materia de asistencia técnica de las entidades de las Naciones Unidas para hacer frente a la violencia contra los migrantes, los trabajadores migratorios y sus familias;

i) Debería proporcionarse el apoyo necesario a la Conferencia de las Partes en la Convención de las Naciones Unidas contra la Delincuencia Organizada Transnacional, a fin de que desarrolle plenamente su potencial y cumpla las difíciles funciones que se le han encomendado. A ese respecto, se deberían proporcionar recursos suficientes a la Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito para que cumpla cabalmente las funciones de secretaría de la Conferencia que se le han asignado.