

SÉPTIMA CONFERENCIA SUDAMERICANA SOBRE MIGRACIONES

*Caracas, República Bolivariana de Venezuela
2 y 3 de Julio de 2007*

“PROPUESTA DE PROGRAMA DE CAPACITACIÓN EN DERECHOS HUMANOS Y MIGRACIONES”

Resumen Ejecutivo



OIM Organización Internacional para las Migraciones
Secretaría Técnica
Conferencia Sudamericana sobre Migraciones

La OIM está consagrada al principio de que la migración en forma ordenada y en condiciones humanas beneficia a los migrantes y a la sociedad. En su calidad de organismo intergubernamental, la OIM trabaja con sus asociados de la comunidad internacional para: ayudar a encarar los desafíos que plantea la migración a nivel operativo, fomentar la comprensión de las cuestiones migratorias, alentar el desarrollo social y económico a través de la migración, y velar por el respeto de la dignidad humana y el bienestar de los migrantes.

Editor:

Organización Internacional para las Migraciones
Misión con Funciones Regionales para el Cono Sur de América Latina
Av. Callao 1033 piso 3°
1023 Buenos Aires
República Argentina
Tel: +54.11.4815.5194/5
Fax: +54.11.4816.4596
E-mail: mrfbuenosaires@iom.int
Internet: <http://www.oimconosur.org>

© 2007, Organización Internacional para las Migraciones

El presente documento constituye un Resumen Ejecutivo del *Programa de Capacitación en Derechos Humanos y Migraciones*, elaborado por el Centro de Derechos Humanos de la Universidad Nacional de Lanús (UNLa), para la Misión con Funciones Regionales para el Cono Sur de la Organización Internacional para las Migraciones (OIM).

Este documento ha sido realizado en Buenos Aires, en junio de 2007 para ser presentado en la VII Conferencia Sudamericana sobre Migraciones, Caracas, República Bolivariana de Venezuela, 2 y 3 de julio de 2007.

Todos los derechos reservados. Sin previa autorización escrita del editor, ninguna parte de esta publicación podrá reproducirse, almacenarse en un sistema de recuperación de datos o transmitirse bajo cualquier forma por un medio electrónico, mecánico, de fotocopia, grabado u otro.

**“PROPUESTA DE PROGRAMA DE CAPACITACIÓN
EN DERECHOS HUMANOS Y MIGRACIONES”**

Resumen Ejecutivo

INDICE

	Pág.
1. Introducción	01
2. Lineamientos, metodología y contenidos generales del curso	02
2.1. Lineamientos generales	02
2.2. Contenidos generales	02
3. Principales destinatarios del programa de capacitación (Audiencias prioritarias)	07

1. Introducción

En las últimas décadas, la migración y los fenómenos asociados con ella, tales como el impacto de la llegada de trabajadores migratorios en el mercado laboral, las políticas de asilo y protección de refugiados, el tráfico ilícito de migrantes, la trata de personas, la criminalización de sectores fronterizos, los abusos administrativos y policiales contra los migrantes, han motivado el interés de los países en abordar la temática compleja de cómo las políticas migratorias se relacionan con los principios y estándares fijados por el derecho internacional de los derechos humanos. Esos principios y estándares en ocasiones imponen a los Estados deberes negativos de abstenerse de implementar ciertas acciones y políticas que pueden poner en riesgo la vigencia de derechos fundamentales. En otros casos, fijan para los Estados la obligación de implementar ciertas acciones de garantía de derechos fundamentales de los migrantes. Actúan o debieran actuar en definitiva como un marco para la formulación de políticas migratorias y como una vara para su evaluación y control institucional y social.

Por otra parte, una de las características más salientes de los derechos humanos es su carácter transversal. Esto significa que todas y cada una de las políticas públicas que los Estados diseñan y ponen en funcionamiento deben estar atravesadas por las obligaciones que se derivan de los instrumentos internacionales de derechos humanos que hayan firmado y/o ratificado. Es en este sentido que la Corte IIDH ha expresado en numerosas ocasiones que los Estados deben organizar todo el aparato gubernamental y todas las estructuras a través de las cuales se manifiesta el ejercicio del poder público, de manera que sean capaces de asegurar jurídicamente el libre y pleno ejercicio de los derechos humanos.

Por esta razón, desarrollar programas o instancias de capacitación en derechos humanos para las distintas personas que integran los poderes públicos (funcionarios, empleados), constituye una actividad esencial que todo Estado debe llevar a cabo de manera seria y sistemática. Asimismo, la formación en derechos humanos de funcionarios públicos que por sus funciones estén vinculados (directa o indirectamente) a la problemática migratoria o de la población migrante, constituye un insumo esencial para un tratamiento apropiado, legítimo y eficaz de los desafíos y cambios generados por los flujos migratorios.

Este programa de capacitación busca contribuir a la promoción del conocimiento y la aplicación de las normas de derechos humanos referidas a los migrantes y, a la prevención de actitudes discriminatorias, induciendo el desarrollo de prácticas integradoras, respetuosas de los derechos fundamentales. Se inscribe en el marco de la implementación del “Programa Interamericano para la Promoción y Protección de los Derechos Humanos de los Migrantes” de la OEA, formando recursos humanos en la materia, en base a la demanda de los países participantes de la Conferencia Sudamericana sobre Migraciones y a necesidades detectadas por la OIM en diversas actividades de capacitación.

2. Lineamientos, metodología y contenidos generales del curso

2.1. Lineamientos generales

La estructura del curso se basa en tres grandes secciones que incluyen diversos módulos respectivamente. En el primero, y más extenso, se encuentran diferentes temas específicos de derechos humanos, fijados en razón tanto de su centralidad dentro del sistema de derechos humanos como en razón de los principales derechos en juego o en conflicto cuando se trata de la cuestión migratoria. La segunda sección está articulada en torno a ciertos actores (gubernamentales, internacionales y de la sociedad civil) identificados como esenciales para la satisfacción y protección de los derechos de los y las migrantes. Finalmente, la tercera sección engloba algunos debates fundamentales en relación con las migraciones, los derechos humanos y las políticas públicas, que se desarrollan hoy en día en diversas regiones y en variados escenarios (políticos, académicos, sociales).

2.2. Contenidos generales

SECCIÓN I. DERECHOS HUMANOS DE LOS Y LAS MIGRANTES.

Módulo I.1. Introducción al Derecho Internacional de los Derechos Humanos

Este primer módulo está dirigido a introducir a la audiencia a los derechos humanos, su significado, su origen y fundamento histórico y filosófico, al sistema normativo que lo conforma, sus principales características e implicancias.

Los componentes normativos principales que conforman la estructura jurídica de los derechos humanos: las declaraciones y los tratados internacionales de derechos humanos, sus rasgos distintivos frente al derecho internacional tradicional, su naturaleza jurídica y su incidencia en las relaciones internacionales así como en las relaciones entre Estado e individuo. La relación entre el DIDH y el derecho interno de cada Estado.

Las obligaciones concretas que los Estados han asumido en materia de derechos humanos, a través de la firma y/o ratificación de esos instrumentos legales. Las obligaciones de *respetar*, *proteger* y *satisfacer* los derechos fundamentales.

Módulo I.2. Principio de no discriminación

El principio de no discriminación constituye un punto neurálgico de todo el sistema de derechos humanos, y por esta razón la Corte Interamericana lo ha calificado como una norma *ius cogens* (norma imperativa del derecho internacional). Todos los instrumentos internacionales de derechos humanos reconocen que el principio de no discriminación debe acompañar al reconocimiento y goce de cada uno de los derechos fundamentales de la persona.

Sus elementos, su relación con la universalidad e igualdad de los derechos humanos. Motivos prohibidos por el principio de no discriminación. Principio de razonabilidad. Las acciones afirmativas a favor de grupos víctimas de discriminación.

El principio de no discriminación en vinculación con las diferentes problemáticas asociadas a la inmigración, especialmente en cuanto al reconocimiento, el acceso o las condiciones de ejercicio de los derechos fundamentales por parte de la población migrante.

Módulo I.3. Debido proceso legal y libertad ambulatoria. El derecho a la jurisdicción y derecho a la asistencia jurídica

Este módulo contiene diversos aspectos de la protección de los derechos humanos que, dada su íntima conexión, han sido colocados conjuntamente. El debido proceso legal, su definición y sus elementos principales, es el primer tema a analizar en este módulo. Para esta tarea, corresponde observar las garantías y derechos fundamentales que conforman tanto el procedimiento administrativo como el judicial.

La privación de libertad es una problemática que afecta a un número considerable de migrantes en el país de acogida en que se encuentran, y como tal es preciso dedicar un espacio para debatir diferentes cuestiones ligadas a esa situación. Temas como autoridad y condiciones de detención, el derecho a la justicia y el asesoramiento jurídico, conforman la segunda parte de este módulo.

El último segmento de este módulo estará dedicado a la situación de expulsión del territorio de un inmigrante, así como también a la circunstancia de rechazo o devolución en frontera. En ambas situaciones, el derecho a un debido proceso, a la asistencia jurídica y al acceso a la justicia, constituyen condiciones sine qua non para que tales medidas puedan llevarse a cabo en forma legítima.

Módulo I.4. Derechos económicos, sociales y culturales (DESC)

Los derechos económicos, sociales y culturales conforman junto a los demás derechos fundamentales (civiles y políticos) el bloque esencial, inescindible e interdependiente del sistema de derechos humanos. Los principios de progresividad y no regresividad, el contenido mínimo, el debate acerca de las obligaciones positivas y negativas, la prohibición de discriminación, el carácter justiciable de los DESC y la universalidad de las políticas públicas, son algunas de las cuestiones más relevantes a debatir en esta instancia.

En segundo lugar, se prestará atención a los derechos fundamentales, tales como la salud, la educación, la seguridad social o la vivienda, cuyo reconocimiento y ejercicio de igualdad de condiciones están en constante debate, dada la realidad y los desafíos que afrontan los y las migrantes en la sociedad de acogida.

Tercero, dado que los movimientos migratorios de las últimas décadas están, en muchos casos, asociados a la búsqueda de nuevas y mejores oportunidades de empleo, un punto específico de este curso de capacitación está dedicado a observar las problemáticas particulares ligadas a esta situación.

En este módulo un aspecto central a debatir está dado en los casos de irregularidad migratoria, y si esta circunstancia puede ser tenida en cuenta (y cómo) al momento de definir el alcance del reconocimiento de derecho a las personas migrantes que se encuentren en tal condición.

Módulo I.5. Derechos políticos de los/as migrantes

Uno de los temas en debate como consecuencia de los movimientos migratorios lo constituye el grado de reconocimiento de derechos políticos que los Estados deben o pueden otorgarle a la población extranjera que se establece en su territorio.

En este contexto, este módulo analiza los elementos y características esenciales de los llamados derechos políticos, y lo hace particularmente con un sentido amplio, que abarca desde el derecho al sufragio (activo y pasivo) hasta otros derechos derivados de todo régimen representativo de gobierno, como es el caso del derecho a la participación. Luego de ello, se ingresará en la cuestión específica de los derechos políticos de la población migrante, a partir de ciertos ejes de discusión, como los siguientes: El derecho al sufragio en la sociedad de acogida y en la sociedad de origen; el derecho al sufragio y el tipo de residencia necesaria para su reconocimiento; la relación entre los derechos políticos y la nacionalidad; el derecho a la participación de los y las migrantes; los derechos políticos y la integración social de la población migrante.

Módulo I.6. Mujeres migrantes y derechos humanos

La feminización de los flujos migratorios en los últimos años constituye una tendencia señalada por diversos/as especialistas e investigadores/as de los procesos de migración internacional, que caracteriza dichos procesos en las diferentes regiones del planeta, tanto para la migración inter-regional como la intra-regional.

En este módulo, se tratará la particular situación de las mujeres migrantes, sus derechos esenciales en tales circunstancias y los derechos que le son vulnerados en diferentes países como producto de esa especial vulnerabilidad en que se encuentran. En este punto, corresponde visualizar con mayor detenimiento dos casos particulares que repetidamente se identifican en las sociedades que tienen un número considerable de mujeres inmigrantes: las trabajadoras domésticas y las trabajadoras sexuales. Por último, otro aspecto a tener en cuenta refiere a los casos de mujeres migrantes víctimas de violencia doméstica, en los cuales, en ciertas ocasiones, trabas y obstáculos de las normas migratorias coadyuvan a que no denuncien o no puedan afrontar esa situación.

Módulo I.7. Niños/as migrantes y derechos humanos

Este módulo está dirigido a observar otra problemática particular, como es la de los niños y las niñas migrantes, quienes en diversas ocasiones se enfrentan a circunstancias y problemas específicos, los cuales son tratados en dicha medida por el derecho internacional de los derechos humanos. La Convención Internacional de los Derechos del niño y la niña. El llamado principio de interés superior del niño, su significado e implicancias.

Los derechos de niños/as en juego en ocasión de la migración conforman el segundo segmento de este módulo. Los casos de migración de niños/as no acompañados representan un desafío particular para los Estados de acogida y que como tal requiere medidas especiales para proteger los derechos de esas personas.

Por otra parte, se debatirán en este apartado algunos casos que se presentan usualmente en torno a niños/as migrantes en situación irregular, como es el acceso a la educación y a la salud. La discusión sobre el derecho a la protección familiar y a la reagrupación familiar en diversas circunstancias (expulsión de padres, admisión de ingreso de niños/as de padres que ya residen en cierto territorio, etc.).

Módulo I.8. El tráfico ilícito de migrantes y la trata de personas

Los delitos de tráfico ilícito de migrantes y de trata de personas son el objeto a analizar y discutir en este módulo. Estas dos conductas constituyen dos fenómenos que, como lo ha destacado la Organización Internacional para las Migraciones, han cobrado un número importante y creciente de víctimas en los últimos años. Normas internacionales y disposiciones de los países que se dirigen particularmente a la búsqueda de las personas que cometen estos hechos, su juzgamiento y castigo. Por su parte, ambos delitos, en un considerable número de ocasiones, se caracterizan por contar con población migrante (particularmente mujeres y niños/as) como principal víctima. Gravedad de esta situación y necesidad de adoptar medidas concretas no sólo para lidiar con esos crímenes sino también para atender y proteger adecuada, eficaz y oportunamente los derechos de las víctimas de tales conductas.

SECCIÓN II. DERECHOS HUMANOS DE MIGRANTES Y LOS ÓRGANOS NACIONALES E INTERNACIONALES DE PROTECCIÓN. EL ROL DE LA SOCIEDAD CIVIL.

Módulo II.1. El rol de los organismos estatales defensores de derechos humanos y otras instituciones públicas

Una vez concluidos los módulos dedicados a las temáticas específicas de derechos humanos, esta sección comienza con una descripción y un análisis de ciertos organismos públicos que, en el ámbito local y nacional de cada país, cumplen funciones y desarrollan actividades dirigidas a la defensa y la promoción de los derechos humanos de las personas que se encuentran dentro de la jurisdicción que les compete. En este sentido, organismos como las Comisiones de Derechos Humanos o Defensorías del Pueblo (*Ombudsman*), o bien Secretarías de Derechos Humanos, ya sean de carácter nacional, provincial o municipal. También otras instituciones públicas estrechamente vinculadas con las políticas migratorias que, si bien su misión principal no está ligada a los derechos humanos, igualmente deben contemplar y atender en tanto organismo gubernamental, tareas tales como gestión de los trámites migratorios, el control fronterizo, la seguridad en centros de detención de migrantes, o cualquier otra repartición de gobierno dedicada a la inmigración o la población migrante.

Módulo II.2. Mecanismos internacionales de protección de los derechos humanos

A partir del sistema normativo de derechos humanos que se ha ido desarrollando en las últimas décadas, se han ido creando y fortaleciendo diferentes órganos regionales e internacionales de protección de derechos humanos, junto a mecanismos específicos para que las personas y los Estados puedan recurrir a ellos a fin de solicitar su intervención. Estos mecanismos, en diversas ocasiones,

están dirigidos a controlar el grado de cumplimiento por parte de los Estados de las obligaciones asumidas al firmar y/o ratificar instrumentos internacionales.

En razón de ello, se brindará una descripción de los aspectos centrales que caracterizan a dichos órganos y mecanismos, a través de la división espacial de su ámbito de intervención. Funcionamiento del sistema interamericano de protección de derechos humanos (a nivel contencioso y consultivo), sus principales órganos (la CIDH y la Corte IDH), así como aquéllos destinados específicamente a la cuestión migratoria (como la Relatoría correspondiente). Los órganos y mecanismos de protección existentes en el ámbito de las Naciones Unidas, en especial aquellos más estrechamente vinculados con la promoción y protección de los derechos de los y las migrantes (Comité de Derechos de los Trabajadores Migrantes, Relatoría, etc.). Finalmente, y debido a su amplio desarrollo normativo sobre cuestiones de derechos humanos de migrantes, analizaremos los aspectos más relevantes de los sistemas de protección de derechos fundamentales en el continente europeo. En las tres ocasiones se prestará atención particular al examen de casos relevantes.

Módulo II.3. El rol de la sociedad civil en la defensa y promoción de los derechos humanos de los y las migrantes

La sociedad civil, a través de instituciones y organizaciones de diferente índole (organizaciones de base, de derechos humanos, de desarrollo, basadas en la fe, sindicatos, etc.), ha ido progresivamente constituyéndose como un actor imprescindible que, junto a gobiernos y organismos internacionales, debe estar presente en las diferentes instancias de discusión y decisión sobre políticas públicas. En particular, la sociedad civil vinculada a la defensa y promoción de los derechos humanos, ha venido cumpliendo un rol especialmente relevante en el monitoreo de las políticas gubernamentales, en la denuncia de medidas ilegítimas o desviadas de compromisos asumidos por los gobiernos a través del DIDH. Las actividades y estrategias llevadas adelante por organizaciones latinoamericanas dan cuenta precisamente de esta circunstancia. Este módulo pretende compartir algunas de estas experiencias, con el objetivo de visualizar y dialogar acerca de las distintas formas de intervención y participación de la sociedad civil en asuntos asociados a la protección de los derechos humanos.

SECCIÓN III. DEBATES SOBRE DERECHOS HUMANOS, MIGRACIÓN Y POLÍTICAS PÚBLICAS

Módulo III.1. Derechos de los migrantes y cuestiones de interés general

En este módulo de capacitación (así como en el siguiente) se busca fomentar y profundizar ciertos debates que son cruciales para la adopción de políticas públicas en el ámbito de la migración (a nivel nacional, regional e internacional) que no sólo respeten, protejan y garanticen los derechos humanos de la población migrante, sino que también estén diseñadas de forma tal que contemplen la multiplicidad de aspectos y dimensiones que están asociadas a la temática migratoria.

En este sentido, se dedicará un tiempo a debatir en torno al dilema presentado como “seguridad vs. derechos humanos” (de migrantes, en este caso). Las políticas de seguridad, en diversas ocasiones, han sido una cuestión esgrimida al

momento de limitar derechos de la población extranjera en un país, o de ciertos grupos de migrantes.

Asimismo, otras cuestiones son esgrimidas a la hora de limitar o negar derechos a la población migrante. En efecto, factores tales como el mercado de trabajo nacional, el bienestar general, el orden económico o tributario, o la salud pública, entre otros, son usualmente citados como indicadores de la necesidad de restringir la llegada de inmigrantes, restringir el alcance de sus derechos, condicionar el acceso a ciertas libertades respecto de la población nacional o de otros residentes.

Módulo III.2. Soberanía estatal, derechos humanos y ciudadanía

Una cuestión recurrente al momento de debatir acerca de las políticas migratorias, así como de los derechos humanos de la población migrante, es la referida al Principio de Soberanía estatal, por el cual cada Estado tiene el derecho (soberano) de decidir qué personas ingresan a su territorio, cómo lo hacen, en qué condiciones pueden permanecer allí y bajo que causales pueden ser rechazadas o expulsadas. De esta manera, en diversas ocasiones se producen colisiones o disputas entre los alcances de dicho principio, las facultades estatales que de allí derivan, por un lado, y los derechos humanos de las personas y las obligaciones estatales correspondientes, por el otro.

En relación con el punto anterior, pero también con el módulo precedente, otro debate de suma importancia es el vinculado con el concepto de ciudadanía. Regiones como la latinoamericana, y más aún la de la comunidad europea, vienen recapacitando cada vez más profundamente acerca del modelo de ciudadanía más apropiado para adecuar las políticas y las prácticas de forma más eficaz a la coyuntura actual (así como para considerar las perspectivas a mediano y largo plazo). Estos debates, si bien altamente teóricos, resultan ser esenciales para pensar y diseñar qué modelo de sociedad se pretende alcanzar (en el presente y a futuro), qué grado de inclusión social debe asegurarse, qué interpretación se desea sobre principios tan medulares como la igualdad, la universalidad y la plena vigencia de los derechos humanos.

3. Principales destinatarios del programa de capacitación (Audiencias prioritarias)

En este resumen ejecutivo sólo se procede a hacer un listado de audiencias tentativas que sirvan para orientar las políticas de capacitación de cada uno de los Estados de la región. Consideramos que entre ellas se deberían hallar:

3.1. La primera audiencia sugerida para ser incluida en este programa de capacitación está constituida por los funcionarios que tienen como competencia principal o excluyente o intervienen de manera decisiva en los asuntos relativos a los migrantes.

3.2. Otra audiencia importante a incluir son los funcionarios de las comisiones o direcciones cuya misión es asesorar al poder ejecutivo en materia migratoria.

3.3. A los efectos de proteger los derechos laborales de los migrantes, resulta imprescindible que los órganos estatales cuya competencia comprende las cuestiones laborales sean destinatarios de este programa de capacitación para conocer más

acabadamente los derechos laborales de los migrantes y cumplir adecuadamente sus funciones, respetando y haciendo respetar aquéllos.

3.4. Las Defensorías del Pueblo y Procuradores Generales de Derechos Humanos representan otra audiencia para este programa de capacitación. En términos generales, les corresponde defender y vigilar el respeto por los derechos humanos y garantías, promover la tutela judicial efectiva de los mismos y velar por el correcto funcionamiento de los servicios públicos y la actividad administrativa, pública y privada.

3.5. Otra audiencia que cumple un rol fundamental en el respeto de los derechos humanos de los migrantes está constituida por las Defensorías Públicas, cuyo objeto es prestar asistencia letrada a personas de bajos recursos económicos, ausentes, incapaces y menores de edad.

3.6. Otra audiencia tentativa de este programa de capacitación resulta de los funcionarios del Ministerio Público cuya misión consiste en vigilar el correcto funcionamiento de la función pública para salvaguardar los derechos e intereses de los ciudadanos, garantizar la protección de los derechos humanos e intervenir en representación de la sociedad para defender el patrimonio público.

3.7. Las policías y agencias de seguridad pública constituyen otro destinatario de los cursos de capacitación, no sólo para incorporar los principios de derechos humanos en sus prácticas y rutinas sino para procurar cambiar perspectivas y visiones xenófobas y discriminatorias comunes en varios cuerpos de seguridad.

3.8. Los jueces, sean de tribunales inferiores o superiores, y otros funcionarios del Poder Judicial o de la Administración, pero que cumplen una función jurisdiccional, representan una audiencia imprescindible de este programa de capacitación, pues son ellos, en definitiva, los últimos garantes de tutelar efectivamente los derechos humanos de los migrantes.

3.9. Los funcionarios de cancillería, sean los que encargan de la asistencia y protección consular directamente o aquellos que pueden adoptar o promover, mediante acuerdos con el Estado receptor, una serie de medidas con miras a la protección de los derechos de sus nacionales, tendientes a facilitar la inserción de los trabajadores migratorios y sus familias y a eliminar los obstáculos que derivan en violaciones a sus derechos laborales, a la salud, a la seguridad social y a la educación para sus hijos.

3.10. Los órganos estatales, cuya materia “personal” la constituyen mujeres o niños, estarán en mejores condiciones de velar por el respeto y garantizar el goce de los derechos de las mujeres y niños migrantes, si conocen de forma más acabada los derechos de éstos mediante este programa de capacitación.